PN-ABR-661

PN-ABR-661

KEY FACTORS IN ESTABLISHING FOUNDATIONS AND ENDOWMENTS IN MALI

November 1993

Prepared by:

kunafoni services
BP 2119
Bamako, Mali

Team:

John T. Rigby
Ellen E. Tipper
Mohamed Thiam
Soumana Doumbia
Korotoumou Ouedraogo
Idrissa Maiga
Mariam Touré

Prepared for:

United States Agency for International Development
General Development Office
Bamako, Mali
Project Number: 688-0247

This report is not to be quoted until officially cleared by USAID Mali

TABLE OF CONTENTS

ACRONYMS i

ACKNOWLEDGEMENTS ii

EXECUTIVE SUMMARY iii

A. Objectives iii
B. Findings and Conclusion iv
C. Recommendations v

I. INTRODUCTION 1

A. Background 1
B. Objectives 2
C. Study Method 3

II. FOUNDATIONS 5

A. Generally 5

1. Definitions and establishment 5
(a) French law and practice 5
(b) U.S. law 7
2. Types of foundations 8
3. Purposes 9
4. Sources of funds 10
5. Developing country foundations 11

B. Relevant Factors for Foundations in Mali 12

1. Social, political, and economic context 12
2. Legal context 13

III. ENDOWMENTS 15

A. Generally 15

1. Definition 15
2. Purposes 15
3. Requirements 16

B Some Issues and Special Concerns 17
C. A.I.D.'s Experience 18
D. Relevant Factors for Endowments in Mali 20

1. Social, Political, and Economic Context 20
2. Legal context 21
3. Financial Context 23
4. Institutional Context 23

V. INSTITUTIONAL OPTIONS FOR MANAGING ENDOWMENTS IN MALI

A. CCA-ONG 27
B. CERPOD 28
C. West Africa Rural Foundation 29
D. Fondation pour l'Enfance 30
E. Malian National Community Development Foundation 30
1. Origins, Goal, and Purpose 30
2. Proposed Programmatic Areas 31
3. Proposed Structure and Operation 31
4. Institutional Relations 32
(a) Government 32
(b) Donors 32
(c) Other Foundations in Mali and in Africa 32
(d) Beneficiaries 32

VI. CONCLUSIONS 34

VII. RECOMMENDATIONS 35

APPENDICES: Appendix A: References
Appendix B: List of Persons Contacted

ANNEXES:
Annex 1: Options for Next Steps to be Taken
Annex 2: AID Guidelines on Endowments
Annex 3: Debt conversion in Mali
Annex 4: Investment Regulations in Mali
Annex 5: "Note Technique"
Annex 6: A History of Malian Philanthropy
Annex 7: The Consultative Conference
Annex 8: The Relationship between an Endowment and its Funder

LIST OF ACRONYMS

A.I.D.	Agency for International Development
CCA-ONG	Comité de Coordination des Action des ONG au Mali
CERPOD	Centre d'Etudes et de Recherche sur la Population pour le Développement
ESF	Economic Support Fund
LOP	Life of Project
NDF	National Development Foundations
NGO	Non-governmental Organization
PRAAP	Le Programme de Recherche-Appui des Associations Paysannes
PVO	Private Voluntary Organization
USAID	United States Agency for International Development (refers to a overseas Mission)
VDO	Voluntary Development Organization
WARF	West Africa Rural Foundation

ACKNOWLEDGEMENTS

The team would like to thank the United States Agency for International Development in Mali for making this study possible. In particular, we would like to thank Mr. Chuck Johnson and George Thompson for endorsing this effort. We would like to thank Mahamane Baby, Yacouba Santara, Safiatou Ba and Mohamed Haidara for providing excellent support services, and we would especially like to thank Robin Poulton, for his continuous encouragement and support throughout this entire project.

Additionally, we would very much like to thank all of the participants in the Bamako consultative conference. Many village representatives left their fields and families to attend. They were tireless and put forth tremendous effort, which made the conference a fully participative event.

This report draws heavily upon the four following studies:

"Draft: Review and Additions to Endowments Guidelines," by Paul W. Weatherly, J. Eugene Gibson, and David Callahan;

"Assessment of the Feasibility to Establish an Endowment for the Community Development Foundation of Mozambique," by Lu Rudel and J. Jude Pansini;

"Report to USAID/Ecuador: Health and Family Planning Project - 518-0085: PVO Sustainability Issues," by John T. Rigby, Joan Goodin, and Elaine Robbins;

"Private Sector Initiatives for Africa: Endowments and Intermediary Institutions," by Donor M. Lion.

Full citations are listed in Appendix A: References. The authors of this report would like to thank the above authors for these valuable sources of information.

Please note that the views expressed herein are those of the authors and and are not necessarily those of the U.S. Agency for International Development, nor of Kunafoni Services.

EXECUTIVE SUMMARY

A. Objectives

This study examines the key factors relevant to the establishment of foundations and endowments in Mali. In particular, the study focuses in on the Malian legal system and climate for supporting foundations and endowments, noting both the obstacles and the enabling factors which would make the establishment of these structures feasible from a legal standpoint.

The 1992 interim evaluation of the USAID/Mali PVO Co-Financing Project recommended that USAID/Mali explore new mechanisms for direct support of vital non-State actors in Malian society, including Malian national and regional non-governmental organizations (NGOs), village development organizations (VDOs) or federations of village associations. Until now, the Co-Financing Project has channeled its financial support for Malian associational life through intermediary U.S. private and voluntary organizations (PVOs). USAID/Mali is examining alternative local organization financing options appropriate for the remaining life of the Project, now proposed to extend to 1999. USAID/Mali also intends with this study to examine NGO and VDO financing mechanisms that may endure beyond the direct term of the USAID Project funding.

This study's focus on the mechanisms of foundations and endowments grows out of contemporaneous experience globally of the U.S. Agency for International Development and other international donors (including private philanthropic institutions in the U.S. and Europe). Over the past five years, donors have paid increasing attention to the following:

- support of foundation-like organizations in developing countries as a means (a) of promoting local philanthropy, and (b) providing greater national and local decision making in the development process; and

- support of endowment or long-term trust fund mechanisms as a means of sustaining non-governmental development activities beyond the limited time horizons of most external donors.

The **overall objective** of this study is to determine whether the institutional mechanisms of foundations and endowments might be fostered and deployed in Mali in support of sustainable, long-term, local development initiatives. Within the broad scope of this objective, the study has undertaken the following:

1. Analysis of the principal elements of foundations and endowments.

2. Assessment of the prevailing legal climate in Mali relevant to the creation and management of foundations and endowments, taking account of existing law, financial regulations, existing and proposed legal and administrative reforms.

3. Review of the context and parameters for A.I.D. support of foundations and endowments, generally as well as specifically with reference to Mali.

4. Identification of existing or potential institutional intermediaries, other than US PVOs, through which USAID can support grassroots and village-based organizations and associations in Mali.

B. Findings and Conclusions

Foundations

1. Mali's non-profit sector is modelled after the French non-profit sector, which places most emphasis on the institutional form of "associations." "Foundations" are recognized in the French legal system, but follow far stricter parameters in terms of establishment and legal recognition than is found in the U.S. system. A comparative analysis between French and U.S. law provides a solid platform from which Malian authorities can examine the differences and create a legal framework for "foundations" which satisfies Malian needs and complements an evolving Malian legal system.

2. Although there exists no current "law" controlling the establishment of foundations in Mali, there is a legal practice, as is found in France, which can be followed to obtain legal recognition "by decree" for a foundation. Recent experience in Mali suggests procedural formalities on organizational form are subject to pragmatic adaptation.

3. As Mali is experimenting with democracy and as the current government is making valiant efforts at moving its country forward in that direction, the time is right for encouraging private initiatives such as foundations, which provide yet another alternative to supporting grassroots organizations and tapping into local reservoirs of knowledge and creativity.

4. There are many impressive, well-organized, and effective village associations operating in Mali. Representatives of these groups express a great interest in establishing direct relationships with donors and are currently examining ways in which they can organize themselves to inspire confidence from international and national donors to contribute to their activities.

5. A community development foundation is one promising option currently worth considering in Mali for more self-reliant, participatory approaches to sustainable development at the village level.

Endowments

6. Endowment funds as means of reliable support for non-governmental organizations are increasingly favored by donors under certain circumstances. A.I.D.'s support of such mechanisms has increased in recent years, and 1992 Congressional legislation encourages and enables even greater consideration of endowment funding for qualifying organizations.

7. Preparing an organization to be able to monitor and manage an endowment is a valuable exercise. The requirements for managing an endowment include requirements of legality, legitimacy, transparency, and effectiveness required for any viable and professional organization.

8. From a legal or regulatory view, the differences between Anglo- and French systems with respect to endowments are substantially greater than in the realm of foundations. The French legal system as applied in Mali does provide some limited equivalents to "endowments" or "trust funds" available under the Anglo-system. However, the formal legal context for institutional endowments is at present rather sparse and imprecise.

9. Similarly, Mali's local investment sector is substantially undeveloped, and does not encourage local endowment management. However, endowments **for** Mali do not necessarily need to be managed **within** Mali itself for the time being. The trust department of a foreign bank can be retained to manage an endowment for a Malian institution. [Note: The current version of A.I.D.'s draft "Guidelines for Endowments" proposes that such externally managed endowment funds be employed for national non-governmental organizations which USAID missions endow.]

10. Due to an imprecise formal legal context for institutional endowments and a seriously undeveloped local investment sector, the present context does does not support the local establishment of endowment funds. Rather, endowment establishment should be viewed as a long term strategy and could be more seriously considered as the legal and financial sectors in Mali become more developed.

C. Recommendations

1. USAID should encourage the process in which many village associations have already engaged to create a community development foundation. USAID could support the next series of steps for the fledgling group, such as helping to organize future national meetings, disbursing documents, and providing technical assistance in drafting statutes and by-laws. USAID additionally could organize an exchange visit or two with other community development foundations in other developing countries. The Puerto Rico Community Development Foundation and the Community Development Foundation of Mozambique are two such examples.

2. USAID should consider grant support, or even possibly an endowment, for the West Africa Rural Foundation, an international NGO, already operational in Senegal, which is establishing an office in Bamako. As an African institution, with a tested method of working directly with rural grassroots organizations, providing institutional capacity training and direct grants, and with a financial accounting system of international standards, WARF is an institution which could greatly assist USAID in its interest to support Malian institutions and grassroots organizations. If WARF can demonstrate positive results in Mali, working with grassroots organizations, it will open the door to new Malian and African initiatives which donors will feel more comfortable supporting. It is important to note however, that WARF should not replace the effort of creating a community development foundation. There could be solid collaboration, interchange, and training between the two institutions, which would encourage a foundation "sector" to develop in Mali.

3. USAID could play a supporting role in assisting legal authorities in Mali to develop a law on foundations which would provide long-term security for this new type of institutional form. USAID could put legal authorities in contact with US institutions such as the International Law Institute, the Council on Foundations, and the Foundation Center, so that they can obtain recent information on foundations and foundation legislation. These groups have a great deal of interest in helping developing countries develop laws and practices which support the development of foundations.

4. USAID should commission a financial feasibility study to assess and quantify the potential of Mali's financial markets for external and internal investments, as well as other options, such as developing a debt swap program. Whether or not USAID/Mali itself ultimately contributes to one or more endowment funds, USAID can substantially assist the non-governmental community to identify and clarify investment opportunities for endowments, whatever the source.

5. Most institutions in Mali would be better served at the current time with a trust form of an endowment rather than a capital fund. With a trust, the donor chooses the trustee and the bank in which the fund is to be set up. This is an important factor, in light of Mali's weak financial investment market and restricted access to international capital markets.

6. While current endowment opportunities in Mali are limited, the time is ripe for donors (including USAID) to encourage institutional development in Mali to the point where endowment funding is feasible.

I. INTRODUCTION

A. Background

Mali is a country testing the waters of democracy. Following the revolutionary events of 1991, the government of Mali has changed dramatically, incorporating many elements of multiparty government and of political liberalization. In January 1992 a new constitution of the Third Malian Republic was adopted, assuring the rights of trade unions and other associations of civil society, as well as embodying a long list of civil and political rights. Subsequently, multiparty legislative elections were successfully held (February 1992) using a complex system of proportional representation and single member winner-take-all. The result was a clear electoral victory for one party, ADEMA.

Presidential elections followed in June 1992, bringing to power the government of Alpha Oumar Konaré and ushering in a period of what Malians hope will be social peace and economic progress. The new government, predictably, has been undergoing a phase of consolidation, marked by considerable difficulty in managing and reinvigorating the Malian economy, meeting the demands of powerful interest groups, reforming the heavily "statist" and largely inept and discredited Malian system of governance, and resolving political issues internal to the ruling coalition.

Led by the positive example of the transitional government from 1991-92 under the guidance of General Amadou Toumani Touré, the current government under President Alpha Oumar Konaré is committed to supporting and encouraging democratic initiatives as evidenced by a number of key actors new to Mali's political, economic, and social spheres:

1. The Mission for Decentralization
2. The Commissariat for Administrative and Legal Reform
3. The Ministry for Private Initiative and Employment
4. The vast number of newly created non-governmental organizations which have virtually exploded into existence over the last two years.

The freedom to create new institutions is welcome in Mali today, as it never has been in Mali's history since independence. The real question now for the country is how to translate these new ideas and initiatives into concrete actions which move Mali's struggling economy forward.

USAID in Mali is committed to supporting Mali's move toward democracy in a multitude of ways. Through its substantial support to electoral monitoring and assistance, and its on-going program of small grants to budding institutions of civil society such as associations of lawyers, human rights associations, and women's groups, USAID/Mali has contributed significantly to Mali's successful transition to democracy.

Looking beyond the current transition stage, USAID/Mali is expanding its commitment to "deep democracy" through a vibrant non-State public sector, responsive to the interests, capacities, and needs of base-level communities in Mali. The mechanism which USAID/Mali uses to provide support to community-level development activities is the PVO Co-Financing Project, started in 1989 with $8 million and a project life of 5 years.

The Project elected to give direct financial support only to US PVOs and to fund Malian NGOs indirectly, by encouraging partnerships between US PVOs and Malian NGOs to promote institutional strengthening. The aim of the project is to promote Mali's economic growth through an improved distribution of resources and an increase in production, productivity, and revenues at the village community level. This objective also promotes the strategic objectives of USAID/Mali in making facilities for Child Survival, Natural Resources Management, and Micro-Enterprise development available to village communities.

In 1991, the project was amended, bringing the total life-of-project funding to $16,120,000 and establishing the PACD as September 30, 1995. To date, the project has awarded 20 grants to 8 PVOs working with 12 NGO partners in addition to 30 NGOs who are participating in technical coordination activities (via Pivot Groups) and 20 others in urban areas.

A 1992 interim assessment of the PVO Co-Financing project praised the project's success and impact during its first three years, and made three key recommendations to improve the project's capacity and long-term impact:

- Increase available funding and extend the project over an additional period, in order to lengthen and deepen people-impact through the Child Survival, Natural Resource Management, and Microenterprise Development project components;

- Establish means for direct USAID funding to Malian NGOs that demonstrate sufficient experience and management capability; and

- Open new funding possibilities to other development partners like associations, mutual benefit societies, local and regional development committees and village associations.

With these three recommendations in mind, USAID/Mali is planning a third amendment to the PVO Co-Financing Project which will provide an additional $34 million (bringing the LOP to $50 million) and extend the PACD to August 1999. As part of the amendment, and in keeping with the second and third recommendations above, USAID/Mali is interested in examining new mechanisms and institutions for supporting Malian NGOs and associations directly, which value their contributions to Malian development and encourage their growth as long-term sustainable participants in Malian civil society. This study is in furtherance of that aim.

B. Objectives of this Study

This study's focus on the mechanisms of foundations and endowments grows out of contemporaneous experience globally of the U.S. Agency for International Development and other international donors (including private philanthropic institutions in the U.S. and Europe). Over the past five years, donors have paid increasing attention to the following:

- support of foundation-like organizations in developing countries as a means (a) of promoting local philanthropy, and (b) providing greater national and local decision making in the development process; and

support of endowment or long-term trust fund mechanisms as a means of sustaining non-governmental development activities beyond the limited time horizons of most external donors.

The **overall objective** of this study is to determine whether the institutional mechanisms of foundations and endowments might be fostered and deployed in Mali in support of sustainable, long-term, local development initiatives. Within the broad scope of this objective, the study has undertaken the following:

1. Analysis of the principal elements of foundations and endowments.

2. Assessment of the prevailing legal climate in Mali relevant to the creation and management of foundations and endowments, taking account of existing law; financial regulations, existing and proposed legal and administrative reforms.

3. Review of the context and parameters for A.I.D. support of foundations and endowments, generally as well as specifically with reference to Mali.

4. Identification of existing or potential institutional intermediaries, other than US PVOs, through which USAID can support grassroots and village-based organizations and associations in Mali.

C. Study Method

The team for this project consisted of 7 people, five Malians, and two Americans, split into two task-forces: a legal task force of 3 and a task force of 4 Malian NGO/grassroots organization specialists, called the consultative task force.

The legal task force was responsible for surveying the legal climate in Mali for the establishment of endowments and foundations, which entailed interviews with relevant ministries and a thorough examination of current Malian non-profit law. Additionally, the legal task force was responsible for defining and introducing the concepts of endowments and foundations, their functions, and various forms, to the consultative group so that they could introduce various grassroots organizations and Malian NGOs to the concepts and terminology.

The consultative task force, retained for one month, was engaged primarily to organize a conference for fifty people to include village associations, NGOs, donor organizations, key members of Malian government, and other actors in Malian civil society interested in the concept of foundations. The consultative task force began this process by undertaking field visits to the 1st-6th regions in Mali to discuss community interests in establishing one or several foundations in Mali, and to identify and invite participants to the Bamako conference. They then organized a 2-day conference, where the legal task force presented their findings and reviewed the key concepts concerning endowments and foundations, and where the village association representatives presented their concerns and interests in foundations and their comments on how they hope this consultative process will lead to a new mechanism through which they can participate in the design and implementation of development programs with donors.

It is important to note that although the original scope of work identified the objectives of the conference as (1) to provide a forum for debate around the hypotheses of the legal task force, and (2) to lend "credibility" and substance to the final recommendations of the legal task force, that the consultative conference in fact was a national working group on the process of organizing and structuring a national community development foundation. It was not intended to achieve definitive results, but rather was the beginning of a process by which various Malian communities, donors, and government representatives engaged in a transparent debate on the pros and cons of setting up an institution which responds to the needs of villagers as defined and programmed by the villagers themselves, through village associations, and federations of village associations.

This process, and its results, in essence, became a subproject within this study. The consultative task force, responding to the interests of the conference participants, has written a separate document[1], parts of which are included in this study, to be circulated among village association representatives so that it may be shared and further discussed with other members of village associations.

By respecting the "process" of building a community development foundation, the team feels it would be premature to force draft statutes and by-laws, for which the scope of work calls. Rather, the team feels that by reporting on the process and encouraging it to flourish that statutes and by-laws could be drafted in the future by the community leaders themselves which would lend credence to the legitimacy and permanence of this kind of institution in Mali.

This scope of work calls for 8 annexes in addition to the main body of the paper, in an attempt to satisfy a number of parties, including USAID, Malian government administrators, village associations, NGOs, and other West African countries interested in the concepts of foundations and endowments.

It should be noted that the scope of work did not call for a thorough examination of the financial factors in Mali necessary for maintaining an endowment over the long-term. A financial feasibility study would be an essential prerequisite to any decision to proceed with endowment funding.

[1] "Reflexions sur la Creation d'une Fondation de Développement Communautaire au Mali.", **kunafoni services**, August 1993.

II. FOUNDATIONS

A. Generally

1. Definitions and establishment

There is no one universal definition for a "foundation," nor is there a universal set of laws governing its structure, activities, and management. Rather, the term must be defined according to the laws and practices in each country which would govern its establishment. However, there is a fairly major distinction in the definition of the term and the establishment of the institution in countries which use common law as their legal foundation and countries which use the civil code as their legal foundation. To demonstrate this distinction, the French definition and legal practices in establishing a foundation are compared with the U.S. definition derived from common law and the US. legal process of foundation establishment. Examining the French system is critical in trying to apply or adopt the concept of foundations in Mali, which still relies heavily on the French system of law in its formulation of laws and legal practices, and whose non-profit sector resembles the French sector very closely.

(a) French law and practice concerning foundations

The 1987 formal definition on foundations is stated as the following:

> *A foundation is an irrevocable act by which one or several persons, either physical, or with a moral personality, bequeath or donate resources to be used for the public interest in a non-profit capacity.*[2]

Until 1990, the French courts did not recognize foundations as having a status in law. Rather, foundations were given a legal personality on a case by case basis by decree through the administrative process. This case by case decree still holds true for what the French call "public interest foundations". However, *LOI n° 90-559 du 4 juillet 1990*, which was adopted by the National Assembly and the Senate, recognizes Enterprise Foundations as having a legal status. An enterprise foundation, loosely defined, is a particular kind of foundation set up as a non-profit organization by one or more for-profit enterprises who will provide a fund to the organization derived from the enterprise(s)' profits, to engage in activities which are undertaken in the public interest.

Perhaps the most striking feature of this law is that in order to establish an enterprise foundation, the founders **must** at the same time establish an initial endowment. This initial endowment must cover 1/5 of the foundation's operational costs as outlined in its statutes. The foundation then has five years to fully capitalize the endowment for the amount which was originally specified in its statutes. Additional specificities in this law are that a foundation's board of directors is not chosen by a general assembly, as is the case in associations. A foundation, in fact, does not have a general assembly at all. The founding members or member chooses the Board of Directors, and the Board cannot receive salaries for their services.

---

[2] See "*Les Fondations*" by Charles Debasch and Pierre Langeron, Presses Universitaires de France, Paris. November 1992.

Public interest foundations comprise all other kinds of foundations found in France, and no matter what type of foundation one creates (aside of course from the enterprise foundation), it will always be lodged within this general category. There are 3 specific features which characterize a public interest association:

- It is a non-profit organization, as specified in its statutes, noting that the founding members have no right to share the profits;

- The governing structure, the Board of Directors, must include both private and public citizens - i.e. government administrators; and

- The foundation must be established with an initial endowment large enough to demonstrate that the foundation is economically viable and can cover its initial operating costs.

Under the French system, a public interest foundation can only be granted a legal personality on a case by case basis, which can be a long and tedious process, as outlined below:

The process begins by sending an application to the Ministry of the Interior with the following information:

1. 10 copies of the statutes and bi-laws, with objectives, history, and demonstration that the foundation will be working in the public interest.

2. Written proof that the gifts or bequests which the foundation is using in its endowment have been legally bestowed to the foundation.

3. A projected budget which details operational and program costs.

4. A letter asking for "reconnaissance d'utilité publique" and listing the names the principal donors who can justify that the foundation will be working in the public interest.

This application procedure is followed by a public inquiry examining the application submitted by the founding members of the foundation. The procedure continues in the following manner:

1. The national authorities speak with the public government figures on the Board of Directors to solicit their opinion about the foundation and its operations.

2. The dossier is then submitted to the administrative courts, and the judge who is charged with the jurisprudence of foundations writes his opinion of whether the foundation looks like it can uphold its statutes, and whether it is indeed intending to work in the public interest.

3. Decision is finally taken by the Ministry of the Interior based on whether the statutes conform to the objective and structure of the foundation, whether the endowment is sufficient to cover the foundation's costs, and whether the endowment can indeed by adapted to the goals of the foundation.

4. The final step is a decree made by the Chef du Government which officially and legally recognizes the foundation as a public interest foundation and lists this decree in the Journel Officiel.

It is interesting to note that the decree itself in effect protects the term "foundation" from being used by an association who wishes to use the term in its title, but who has not gone through the appropriate administrative steps. Indeed, if an association attempts to use the word foundation in its title without being granted a decree recognizing its legal personality, the association can be fined.

Another important factor in French practice and law concerning foundation establishment is that foundations, whether they be enterprise foundations or public interest foundations are required to be established with a working endowment. This stipulation often creates confusion between the institution itself and the financial mechanism of an endowment. In French terminology, it is difficult to separate the two concepts because in fact a foundation cannot exist without an endowment. However, an endowment can exist without a foundation.

These last two factors highlight the strictness of the definition of the term "foundation" in French language, law, and practice. This strict definition differs highly from the more loosely defined term in the US as explained below.

(b) U.S. Law

Although U.S. terminology on foundations is derived largely from the centuries-old Anglo-Saxon laws on charitable trusts in England, the functional U.S. definition of foundations was in fact coined by F. Emerson Andrews in 1958. It is this definition which the Foundation Center in Washington, DC identifies as the most widely accepted:

> *"A foundation may be defined as a nongovernmental, nonprofit organization having a principal fund of its own, managed by its own trustees or directors, and established to maintain or aid social, educational, charitable, religious, or other activities serving the common welfare".*[3]

This definition is quite generic however, and does not capture the many variations of foundation operation and establishment in the U.S. today. Generally, foundations in the US are governed under non-profit laws of the respective states in which they are organized. They are usually recognized as tax-exempt charitable organizations for Federal tax purposes under Section 501 (c)(3) of the Internal Revenue Code, with comparable tax exemptions under State and local laws. However, a foundation does not need to be recognized as a 501 (c)(3) to use the term foundation in its title. Additionally, foundations tend to be governed much more closely by state law than by federal law meaning that there are a wide variety of foundations and non-profit organizations in the US which do not resemble each other from state to state.

---

[3]See "Legal Instruments of Foundations", by F. Emerson Andrews, Russell Sage Foundation, New York, NY. 1958.

In US law, a foundation is not required to begin its operations with an endowment. However, the goal of most foundations is to build an endowment over time in order to establish a permanent collection of funds with which it can serve the public interest.

The foundation is an organization which has evolved in the US, from the initial creation of private foundations, such as the Ford Foundation and the Rockefeller Foundation, and with it, so have the laws which govern its operation and establishment. It is a flexible concept which attempts to reflect the needs of both American society and often other foreign societies and which encourages private initiative for public action. Because the US use of the term "foundation" can be loosely interpreted, it is difficult to transplant the U.S. laws which govern foundations to a country which does not operate in terms of precedent, i.e. a country which derives its legal system from the civil code. Additionally, it is difficult to compare foundations in the US with other countries because US law allows for the establishment of a vast number of foundation types.

2. Types of foundations

There are a variety of foundations in existence today throughout the developed and developing world. Without attempting to list all of the various possibilities, a representative sample includes:

1. **Membership foundations**, in which the ultimate authority over the collection and disbursement of funds and the conduct of activities resides in a broad-based, voluntary membership.

2. **Government-supported foundations**, in which some or all of the funds are derived from the government or in which the foundation is otherwise connected with the government, provided that the foundation operates in an essentially independent and autonomous fashion as compared with regular governmental agencies or departments.

3. **Community foundations**, which have been defined by the Council on Foundations both as "publicly-supported philanthropic institutions governed by a board of private citizens chosen to be representative of the public interest and for their knowledge of the community. It administers individual funds contributed or bequeathed to it by individuals, other agencies, governments, corporations and other sources," and as "a tax-exempt, not-for-profit, autonomous, publicly supported, philanthropic institution organized and operated primarily as a permanent collection of endowed funds for the long-term benefit of a defined geographic area."

4. **Enterprise foundations**, in which the funds for foundation activities are derived from the profits of one or more for-profit enterprises, and the activities of which may or may not be related to the activities of the business enterprise, such as scientific research in the same field.

5. **Operating foundations**, which directly conduct specific philanthropic, charitable, or public-benefit activities, such as the operating of a museum or other facility, rather than making grants to others to carry out these purposes.

6. **Privately-endowed foundations,** including foundations created by a single individual or family, in which a broad or narrow range of permissible foundation objectives are pursued through grants made under the direction of an independent governing board, the members of which are selected by the organizers of the foundation or their successors.

7. **Hybrid foundations,** in which several of the above typologies are combined into one foundation. For example, a hybrid foundation could seek funding from multiple donors, and be characterized as a community foundation, while at the same time can engage in operational activities, rather than solely grant-making, which would additionally characterize it as an operating foundation.[4]

The last example of a hybrid foundation serves to emphasize the point that there is no one set definition or type of foundation which constitutes a universal meaning. The foundation is an expanding concept which is being examined in many countries, and is being tailored to fit societal needs in conjunction with the development of philanthropy.

Each foundation type is established with its own unique structure and operating procedures. For example, a privately-endowed foundation has a board which is chosen by the founding members, but a membership foundation has a board chosen by the members of the foundation. An operating foundation undertakes projects, including design, management, and implementation, whereas other foundations simply give grants and often loans to other institutions to carry out various program activities. Thus, there really is no set structure or guideline on what a foundation should look like or how it should operate - at least not in the US case. Once again, the French system does not allow a general assembly in a foundation structure, in an effort to make a clear distinction between an association and a foundation.

3. Purposes

Each foundation is created with a different purpose in mind often coinciding with the type of foundation which is created. In general, however, foundations serve 5 broad purposes, which include the following:

- Foundations provide a vehicle through which private philanthropy can be channelled to serve the public interest, meeting the social and economic needs of individuals and organizations.

- Foundations encourage responsibility, long-term planning, flexibility, and the development of new approaches in responding to the needs of the public.

- For international development purposes, foundations may provide alternative funding mechanisms through which bilateral and multilateral development assistance may be channelled in order to reach grassroots organizations

[4] See "Legal Compendium for Community Foundations" by Christopher Hoyt, Council on Foundations, Washington, DC, 1993; "*Repères à Travers le Monde des Fondations*", published by the Fondation de France, Paris, 1992; and mimeo entitled "Foundations in a Civil Society: Principles and Core Concepts," resulting from a 1989 conference by the Center on Philanthropy held in Moscow, Russia.

- Community development foundations in particular offer a mechanism for including local community organizations in decision making and access to resources. They offer a forum for community leaders to find local solutions to local problems by tapping into varying sources of financial resources from both within and outside of the community.

- In a society with a well-functioning tax collection system, foundations serve the needs of individual donors by offering tax deductions for charitable contributions.

4. Sources of funds

With the exception of privately-endowed foundations, which are established for the sole purpose of managing and operating an initial and generous endowment, such as one finds with the Ford or Rockefeller foundations, most foundations do not rely solely upon one endowment for their operational and program costs. Even in French law, where foundations are required to maintain an endowment, foundations are still allowed to receive other forms of funding, such as grants, gifts, bequests, and legacies.

In the international development realm, in most cases, local or national foundations will receive funding from a wide variety of sources, including bilateral and multilateral donors. In existing foundations such as these, it is often difficult to mingle the funds into one endowment, meaning that the foundation must manage several different endowments and funds either through its own financial management team or through a trust arrangement. Additionally, there have been many cases where bilateral donors give a foundation an operational grant to cover its initial years of activity so that it may begin building an endowment with other sources of funds for the long-term.

For community development foundations operating in the US, which attract funds from multiple donors, there are four principle kinds of funds which they accept:

- Designated funds, in which the donor at the time of transferring assets to establish a fund for the foundation, names the agency or agencies (such as an NGO or a research institution) to receive the benefit of the fund. The Board may, through a "variance" provision, alter the terms of the trust if the fund no longer serves the community interest as the donor originally intended.

- Donor-advised funds, in which the donor at the time of making the gift reserves a right, from time to time thereafter, to recommend agencies to receive grants. It is the Board however, which reserves the ultimate power to make all grant decisions.

- Field of interest funds, in which a donor specifies only that his or her fund will be used to benefit some broadly stated field of charitable concern.

- General Purpose funds, which are subject neither to donor designation nor advice and thus give the board of a community development foundation the flexibility it needs to address community needs that it believes deserve priority.[5]

This section serves to emphasize the point that a foundation often manages a wide variety of funds, coming from very different sources, ranging from small individual donations to large grants from donor organizations to full-fledged, unrestricted endowments. Thus, the foundation must have solid financial and managerial capability to maintain, organize, utilize, and attract these various sources and translate them into concrete actions through grant-making or other mechanisms to serve the public interest.

5. Developing country foundations

The establishment of foundations and "foundation-like-organizations" in developing countries dates back several years. In Latin America, private and community foundations gained popularity in the 1960s. In Islamic countries, the "waqf" serves as a kind of community development foundation or endowment in support of mosques. There are indeed many examples of philanthropy throughout history which support the evolution of the foundation concept.

But the current interest in foundations in African, Latin American, Asian, and East European countries is growing out of a desire to create institutions which encourage long-term development commitment through the building of a permanent collection of funds from international and national donors.

Some major U.S. non-Governmental donors (e.g., Ford Foundation, Rockefeller Foundation, MacArthur Foundation, Mott Foundation) have in recent years actively supported the emergence of developing country foundations. These foundations are found in Asia, Latin America, and Africa. The impetus behind these new foundations is found in a number of reasons, including:

- The external foundations seek local filters or advisors for donor activities;

- Local foundations are proving a useful mechanism for support of civil society institutions (i.e., intermediaries between the communities and the State), particularly in Eastern and Central Europe and, now, in Africa;

- Local foundation mechanisms are proving a useful mechanism for taking large sums of external donor assistance and gearing them down into many small grants tailored to local priorities and local circumstances (e.g., the West Africa Rural Foundation, based in Dakar);

- Encouragement of local foundation mechanisms is seen as potentially valuable in enabling local and national resource mobilization (e.g., new local foundations recently established in the Philippines, India, and Ecuador); and

---

[5] See "Kinds of Funds that Most Community Foundations Accept" by Eugene C. Struchoff in "Starting a Community Development Foundation," Resources for Grantmakers Series. Council on Foundations, Washington, DC, 1989.

- In some instances, new indigenous foundations have been created because they can work on sensitive topics that many feel are inappropriate for external donors.

At an April 1993 international symposium on developing country foundations, a number of factors were identified as likely to increase the prospects of success of developing country foundation:

- A clear legal status which states what the foundation can and cannot do.
- Some financial incentives (e.g., under tax codes) to spur capital growth.
- Clearly-stated, widely-available statements of professional standards and transparency that help prevent cronyism, inequities, and self-dealing.
- Publicly-declared statements of the purposes, means of operation, and finances, and a transparent process that establishes credibility and confidence.
- Some independent groups and individuals (e.g., from academe, journalists, etc.) collecting data and analyzing the local philanthropic sector, including foundations, as a useful source of reflection and accountability.
- Public education on what it is that foundations do, what the public can reasonably expect of them, and the standards to which they should be held.

It is worth noting that A.I.D. itself has substantial experience in promoting national development foundations. This experience centers mostly in Latin America and the Caribbean. Following the establishment in 1963, by the U.S.-based Penny Foundation, of a series of National Development Foundations (NDFs) throughout Latin America, A.I.D. funded the establishment of a consortium of these NDFs (SOLIDARIOS), providing funds for technical assistance, credit, and $4 million in capital for an endowment fund.

B. Relevant Factors for Foundations in Mali

1. Social, political and economic context

Mali's history of collective action for the greater good and mutual assistance between villagers is as old as the ancient Mali empire itself. It is often said that being identified as part of a group, which supports is members either financially, physically, or morally, is more celebrated than being identified as a strong person individually. This propensity toward strong group dynamics is shared by Mali's Sahelian neighbors, but Mali additionally has an important national cohesion which unites the country's many ethnic groups, in part attributed to its rich territorial and social history in the Mali and Songhai empires.

This tendency toward the formation of village groups and associations to solve local problems has survived many periods in Mali's recent history, from early independence, to socialism, to a now fledgling democracy. The survival and current proliferation of these groups provides a solid platform from which to build a thriving civil society.

Mali already has an active and vibrant non-governmental, non-profit sector of over 2,100 registered associations, including 408 registered international and Malian NGOs. These institutions demonstrate private initiative to solve social and economic problems in Mali, such as primary school education and health care, which are not being addressed by the government nor by the commercial private sector. Adding new institutions, such as foundations, to the Malian social economy seems a natural evolution and can only reinforce and deepen private commitment to finding solutions to issues which affect the greater public good. (Please see Annex 6 for a discussion of the history of Malian philanthropy).

In addition, Mali's active commitment to democracy, as witnessed by the creation of institutions such as the Mission for Decentralization, the Ministry for Private Initiative and Employment, and the Commissariat for Legal and Administrative Reform, as well as the encouragement of a number of diverse political parties and the creation of many private radio stations and newspapers, can only be enhanced by the development of institutions which will raise civic awareness and begin a process of public education toward social responsibility. Mali must find as many ways as is possible to reinforce its social fabric, to utilize its history of mutual assistance to push its struggling economy forward. The establishment of foundations and the social benefits which accompany them such as transparency of operation, long-term philanthropic commitment, and responsibility, is an important step in encouraging democracy to flourish in Mali.

2. Legal context

As mentioned above, Mali has a burgeoning non-profit sector, evidenced by the large number of NGOs and associations established throughout the country. The law which governs non-profit institutions in Mali is ordinance No. 41, of 28 March 1959 the law of associations, which is derived from the French law of associations of 1901. Additionally, the freedom to create associations is recognized by the Constitution of the 3rd Republic (1992) and protected by the Universal Declaration of Human Rights.

Malian law defines an association, as in France, as "an agreement in which several people with a common interest undertake an activity or activities with a goal other than to share the profits of these activities." The association therefore, is a non-profit group bound by a common contract. This definition has given birth to four categories of associations in Mali, all recognized by the law of 1959:

1. Non-declared associations (no legal recognition and not registered with the government)
2. Declared associations (legally recognized and registered with the government)
3. Associations of Public Interest (a declared association with somewhat greater legal benefits)
4. Foreign Associations (which includes both Malian and international NGOs)

At present, Malian non-profit law has not evolved past its original conception in 1959. A case in point testifying to this slow evolutionary process is the classification of the Malian NGO. As foreign non-governmental organizations began pouring into Mali during the famine years of the 70's and early 80's, these groups were classified, appropriately, as foreign associations.

However, as Malian NGOs began to pop up during the 1980's, and then proliferously so in the early 90's, these national Malian institutions have in fact also been classified as foreign associations. This clear misnomer highlights that the 1959 law did not evolve along with the new institutions entering the Malian development effort. Although Malian NGOs operate with very little government interference in Mali, there is some question concerning their status in Malian associational law.

The same issue is now presenting itself with the current interest in establishing foundations in Mali. Does one try to fit this institutional form into the 1959 law? As explained in section III.A.1. above, the French have been wrestling somewhat with the same questions. Their solution has been to recognize foundations by decree, and only recently, recognize one potentially financially solid type of foundation, the enterprise foundation, by actual law. The French have made sharp distinctions between foundations and associations, notably requiring foundations to be established with working endowments and without a general assembly in an effort to create a new category not to be confused with associations. One of the difficult issues in the Malian and French system is that the law of associations is quite flexible and permits a great many institutions to be created within its legal parameters. Thus, one must go to great lengths to fully distinguish between foundations and associations. In Mali, one of the reasons cited by authorities and private citizens for creating a new law on foundations is that associations are not considered to be "serious" enough. Anyone can create one, and they are multiplying rapidly. Foundations represent a sense of advancement and institutional development in Mali's non-profit sector.

Although there is no current "law" in Mali concerning foundations, Mali does have some recent and relevant foundation experience due to the July 29 incorporation of the "*Fondation pour l'Enfance*". This foundation was established by General Amadou Toumani Touré, the former president of Mali during Mali's transitional government during the years 1991-92. General A.T.T., as he is known in Mali, has created this foundation using the French practice for the establishment of a public interest foundation, which is established by decree, not by law. General A.T.T. submitted the documents described above for French public interest foundations to the Ministry of Territorial Administration and Decentralization in Mali to begin the decree granting process. As acknowledged by General A.T.T. in an interview for this study, this process for his foundation was clearly accelerated because of his standing as former president of Mali. Among the steps which were bypassed in granting the decree was the fact that the "*Fondation pour l'Enfance*" was not required to establish an endowment fund concurrently with creation of the foundation.

This limited experience with foundations in Mali may prove to be a special case. For now, though, it does serve as a precedent. However, if Mali were to want to have the option of a wide range of foundation mechanisms and forms, it will be necessary to formulate a comprehensive law on foundations. This is because the French system and practice seems ill-suited and ill-disposed -- except in cases of persons of influence such as General A.T.T.-- to accommodate the full range of foundations permitted under the Anglo- system of laws.[6]

---

[6] To further the goal of establishing a law on foundations, please see Annex 5, which provides a draft "*Note Technique*" which could be submitted to the National Assembly at their next session in October to begin the process of formulating a law on foundations in Mali.

III. ENDOWMENTS

A. Generally

1. Definition

The English words "endowment" or "dowry," like the French "*la dotation*", "*la dot*," or "*douer*", come from the Latin "dotare", meaning a gift which provides an income. An endowment itself is not a legal entity, and does not have an inherent technical meaning, requiring that it be housed in any one specific kind of institution. For purposes of this study, an endowment is best understood as a body of funds or long-term assets (for example, property or shares), donated to and held by an institution, individual, or group, to be invested under the control of an individual or institution to earn income for a particular cause, individual, or organization. The income from an endowment can be used for various purposes, in accordance with the terms under which the endowment was created, typically providing:

- a reliable source of income for the sustaining costs of the non-profit organization;
- a reserve for emergency needs of the organization;
- seed money for new or high risk program ventures less likely to attract donor funding.

In general, an endowment can take two distinct forms: (1) a capital fund, where the endowment is managed by the fund's institutional beneficiary itself (e.g., universities have "endowed" chairs) and (2) a separate trust fund, which is managed by independent trustees, or by the trust department of a bank. In this case the trustees pay out earnings to the beneficiary in accordance with the terms of the trust, and pursuant to the laws of the country concerning the roles of fiduciaries.

2. Purposes

The endowment mechanism serves a wide variety of purposes. These include:

- The ability to support an institution over a longer period of time than is possible with a multi-year grant. By leaving the principal of the endowment intact, the endowed institution, through prudent investment activities, can undertake longer planning horizons, and can engage in program activities which are more financially sustainable.
- More programming independence for an endowed institution. As opposed to a multi-year grant where the grantor specifies and designs the project, with an endowment, the interest earnings are not tied to a specific project. The endowment may be restricted, where the beneficiaries of the interest earnings are identified and targeted as well as the area of intervention, but a project is not designed. The endowed institution thus has more latitude to respond to the beneficiaries needs in ways which reflect the institution's knowledge of local socio-economic realities and customs. Additionally, the endowment mechanism does not usually require detailed periodic reporting on the use of the interest earnings.

- Avoidance of political disturbances and policy changes both in the country of the donor organization as well as the country of the endowed institution. An endowed institution in Africa for example, would feel less threatened by the current exodus of financial resources from African countries to Eastern European countries. Additionally, an endowed institution in a country which experiences political upheaval can continue to reach local communities and beneficiaries, where other institutions may be cut off from international and local financial resources.

- The encouragement of long-term financial management and independence. The underlying concept of an endowment mechanism is perpetuity. If endowed institutions can demonstrate solid financial management, and long-term programming initiatives, they will both inspire confidence in other donors as well as confidence within their countries from citizens looking to the private sector for assistance and guidance. Strong endowment maintenance may also inspire local contributions to an endowment, further enhancing the concept of independence from donors within developing countries.

- The ability to satisfy donors who feel that large grants get rapidly spent by organizations which cannot show tangible benefits. With an endowment, a donor can monitor the initial fund and can truly engage in institution building for the long-term through interest earnings which are smaller, more constant, and more flexible.

3. Requirements

The shaping of an endowment requires an examination both of internal variables inherent in the program, project, or institution the funder wishes to support, as well as the external variables which create the climate in which the endowment will be used. More specifically, internal variables include the development aims of the funder or donor, the organizational and managerial capacity of the institution to be selected for an endowment, and the specific areas of intervention which the endowment would be designed to support. External variables include the laws and practices governing endowment management and establishment in a particular country, the guidelines governing the creation of an endowment for the donor or funder, and the opportunities for solid endowment management, including investment opportunities, access to financial markets, and economic variables, such as inflation and devaluation, which could influence the ability to maintain the endowment into the future.

The internal variables must be examined as the funder selects an institution to endow. When reviewing the organizational and managerial capacity of the institution, there are several criteria which upon which the funder should insist:

- The institution should have a long-term mission and should be able to demonstrate that it warrants a more or less "permanent" existence.

- The institution must have an acceptable level of competence and reliability (a) of the trustees to manage the endowment, and (b) of the organization's management team and systems (including program management), capital management, and fiscal controls.

An acceptable level is determined by each funding organization, however, in general, this level must include the ability to participate effectively in audits, to monitor and respond to various donor accounting methods, and to engage in effective strategic planning both in terms of programs and financial management.

- The institution should have an approach, a mission, or a strategy which is legitimate and transparent. Transparency of programming, financial management, and organizational structure between beneficiaries, donors, the government, and the public at large lends more credibility to the institution and thus makes the endowment mechanism more viable. In many ways, a transparent and legitimate approach and operating system ensures more effective endowment management than does a legal code imposed by authorities on paper.

In examining the external variables, there are several conditions which must be present in the country of the recipient institution to provide assurance to the donor that endowment management is feasible:

- There must be an adequate body of laws, regulations, and practices which govern the stewardship of the endowment, and which guard against the diversion, invasion, and dissolution of the endowment. These laws must provide provisions against the ability of the government to seize the endowment assets, and must outline the nature of trust relationships, or fiduciary responsibility, in the recipient institution's country.

- If the endowment is to be managed by a local bank or by the institution itself, there must be access to capital markets and a range of investment opportunities. A local bank must have a "trust department" in order to comply with the terms of the endowment and fulfill its fiduciary role.

- There must be some measure of assurance that the endowment corpus will be protected (as far as possible) from decapitalization through inflation, devaluation, or excess taxes.

- The government should be open and encouraging of new initiatives such as endowments and should be supportive of the recipient institution's activities. This openness adds another layer of protection to the integrity of the endowment.

Both the internal variables and external variables relevant to endowment establishment in Mali are treated below in sub-section D.

B. Some Issues and Special Concerns

The following outline several issues and areas of concern a funder must address when deciding to establish an endowment for or within an institution.

- A funder must decide whether it will fully endow an institution, such that the institution never is required to engage in fundraising activities in the future because it can operate through its interest earnings indefinitely, or whether it will only partially endow an institution.

Fully endowing an institution may create some complacency within the institution's management team and/or program activities because the institution then does not see any need to market itself nor justify its actions. If a funder partially endows an institution, that endowment can be used to leverage funds from other donors to support the institution's activities.

- A funder should fully review its own internal guidelines and restrictions to determine how they may impact the terms of an endowment. For example, recent drafts of A.I.D. guidelines on endowments specify that an endowment mechanism may only be employed using a U.S. bank as an endowment manager. Stipulations such as these may alter a funder's intention of supporting a local bank or engaging in local investments. Additionally, provisions requiring a funder to withdraw endowment funds after the first ten years of activity (as is the case with some endowments, particularly with revocable trusts) may limit the full effectiveness of the endowment mechanism.

- A funder should think about its own ability to reduce its oversight and control over an endowed institution. There are several mechanisms through which the endowment principle can be monitored. However, the interest earnings are normally not subject to strict oversight, nor burdensome reporting requirements. A funder must feel comfortable "letting go of the reins" and trusting the institution to guide and direct its actions in a responsible, effective, and efficient manner. For a more detailed discussion of the relationship between an endowment and its funder, please see Annex 8.

- Endowments are not a panacea to solving financial sustainability issues. Although they are currently garnering much attention in A.I.D. circles and have been used in many different varieties in Europe, the U.S., and Latin America, they may not be appropriate for every institution or country.

- Although there are guidelines to endowment establishment and management and certain rules to follow, it is important to remember that no one endowment mirrors another. Each endowment reflects both the internal and external variables inherent in the country, the funder, and the recipient institution. Thus, the establishment of an endowment takes careful consideration and thorough analysis, and cannot be done by simply following a manual and "installing" the endowment in a rushed action.

C. A.I.D.'s Experience With Endowments

Endowments and trust funds in various form have long been a part of A.I.D.'s way of doing business.

The Foreign Assistance Act of 1961 authorizes the use of local currencies, that accrue from Economic Support Fund (ESF) agreements, to pay local operating expenses. Local currencies are deposited by the host country into a special account, usually at the Central Bank, and are used for purposes that are mutually agreed upon by USAID and the host government.

Some host governments transfer a portion of this local currency into a trust fund, usually governed by a trust fund agreement between the U.S. government and the host country government, with the USAID Mission acting as a trustee.[7]

During the 1980s, A.I.D. established endowments to support bi-national foundations that replaced direct A.I.D. programs in India, Israel, Portugal, and Yugoslavia. Various endowment funds were established in Latin America during the mid- and late 1980s, using ESF or PL 480 local currencies.[8] See, also, comments above, in Section II.A, concerning A.I.D.'s funding of the SOLIDARIOS endowment in Latin America.

A.I.D.'s use of appropriated dollars (rather than local currencies) to establish endowments has usually required specific Congressional approval. It has consistently been the view of A.I.D. General Counsel that Development Assistance funds may be used only when there is Congressional approval. This theory derives from theories of U.S. Constitutional separation of powers: when Congress appropriates it establishes the Executive Branch agencies' level of spending; the agencies are not supposed to "augment"[9] the Congressional appropriations by generating interest on appropriated funds; "augmentation" is viewed as usurping the Congressional power of the purse by circuitously exceeding the amount of funds Congress has appropriated. While there have been some disagreements among Government attorneys as to the correctness of this interpretation,[10] it was the prevailing view within A.I.D. until an important 1992 Congressional amendment to the Foreign Relations Act.

In 1992, the Foreign Assistance Act was amended to allow the placement of A.I.D. dollar funds (i.e., development assistance funds) in interest-bearing accounts, in addition to local currency, to be used, among other things, as endowment funds.[11]

At of the time of this study, formal guidelines are in the process of being established by A.I.D. (through the Office of Policy Analysis and Resources) to govern endowments which may be funded directly by U.S. dollar grants. It is anticipated that these guidelines will be promulgated by the time this study is completed, and they will be reviewed in detail in Annex 2.

---

[7] "Use of Local Currencies for AID's Operating Costs", U.S. General Accounting Office (October 1988).

[8] See Gary Hansen, "Terms of Endowment: A New A.I.D. Approach to Institutional Development," Innovative Development Approaches, CDIE (December 1990), No. 3.

[9] The increased, or "augmented", revenues from interest on an endowment fund (or any interest bearing account) have been treated by A.I.D.'s General Counsel as miscellaneous receipts" which must (under 31 U.S. Code Sec. 484) be paid over into the General Fund of the U.S. Treasury.

[10] 31 U.S. Code Sec. 628 restricts use of appropriated funds "to their intended purpose." Some have argued, reasonably, that the intended purpose of an endowment fund is to provide sustainability to a development-related institution, and thus should be permitted.

[11] Public Law 102-391, Section 567 (October 1992).

However, initial documentation provided by A.I.D.'s Policy Directorate indicates that the thrust of the proposed guidelines will be as follows:

> Within the scope of Section 567 [the 1992 FAA Amendment], an endowment is the granting of funds to capitalize an independent fund, owned by an NGO or foundation, from which the income is intended to be used to achieve the economic, social, and humanitarian objectives set forth in the Foreign Assistance Act, as amended. Endowments open up creative ways to leverage A.I.D. resources and provide capital for locally constituted organizations to finance community-based initiatives for stimulating lasting social and economic development. However, unlike the traditional grant funding mechanism, an endowment means that A.I.D. will agree to the stated objectives of the NGO or foundation and cede control over the use of the funds.

D. Relevant Factors for Endowments in Mali

As outlined above, when considering an endowment, one must examine a number of key internal and external variables in order to answer the questions of "why" one would set up an endowment, "whether" one should set up an endowment, and "where" one should house an endowment. Variables both internal and external to the endowment mechanism can be found in the social, political, economic, legal, financial, and non-profit institutional contexts in Mali, outlined in the following sections.

1. Social, political, and economic context

Mali continues to be the throes of economic struggle. The battle to gain access to international markets, to manage rapid urbanization, to politically survive through structural adjustment, and to continue to produce livestock and crops on its increasingly marginal and degraded lands will be long and arduous. Mali will need continuing development assistance in the future and the future of foreign assistance is often precarious. A.I.D. and other international donors, are re-thinking their development assistance strategies and have indeed begun to make major policy changes in other African countries.

Although Mali is exhibiting great strides in its commitment to democracy and to participative governance, there always exists the possibility that economic hardship may force political turmoil. As foreign donors begin to impose conditionalities tied to economic aid, the threat of diminished foreign support continues to loom darkly in the background. The endowment mechanism, by granting a large sum of money to an institution to be managed and invested for the long-term, would allow truly committed development institutions to avoid the harsh severance of assistance due to political instability and incompatible foreign relations. These committed institutions do indeed exist in Mali, and are attempting to reach Malian communities and individuals greatly in need of support. To endow them is a strong endorsement of donor confidence in their ability to effectively manage resources and promote real progress and change.

However, the endowment concept, or even the simple idea of monetary capital accumulation, does not have much of a history in Malian society. Although mutual assistance is wide-spread, where groups contribute to revolving funds or will support their neighbors, family, and friends in times of hardship, the though of making money with money, such as simple savings with interest accounts is blatantly lacking in the Malian economy.

This lack of development arises from a weak financial sector, from a great reliance on informal sector banking (including in-kind investments), and perhaps also a social tendency to help one another when the need presents itself, which is constant. Certainly, Malian herders invest in their livestock, watching their herds grow, and cultivating them for their children in the future. But making investments in a modern sense, in capital markets, and through banks, to create capital which allows modern institutions to function and operate is virtually non-existent. This lack of familiarity with the basic principle behind an endowment may create an initial impediment in an attempt to introduce the concept and promote its acceptance in Malian society.

2. Legal context

Although the concept of an endowment is not well-known nor put into practice in Mali, there do exist elements in Malian law which would serve to protect an endowment against diversion, invasion and dissolution.

As mentioned above, endowments can take two principle forms, a capital fund, where the endowment is managed by the recipient institution itself and a trust, where the endowment is managed by a third party, often the trust department of a bank, for the beneficiary. The three way relationship found in the trust mechanism is a legally recognized contracting arrangement in common law countries. In Mali, which uses the civil code as its basis, this "trust" relationship can be found in two different contracting mechanisms, the first is the "*Contrat du Mandat*" and the second is the "*Stipulation pour Autrui*", Article 1121 in the Civil Code, which is an exception to the law of privity of contract.

The first case, the "*Contrat du Mandat*," follows the principle of power of attorney. A contract is established between the funder and the "*mandataire*" often found in the "*Departement du Mandat*" at a bank. This contract establishes a trust relationship between the funder and the mandatiare where the mandatire has the right act on behalf of the funder in undertaking investments, in signing legal documents, and in carrying out the funder's wishes. Normally, power of attorney is used when the primary party is either unavailable to sign documents or is unable to sign documents or carry out certain activities. This arrangement is often used for a minor, who cannot legally carry out his or her own affairs, or for an elderly person who does not have the capacity to manage his or her own legal affairs. The Contrat du Mandat does not specifically apply to an arrangement between a trustee, donor, and beneficiary, but it does demonstrate one principle of a trust relationship which does exist in Malian law.

More applicable to the concept of trusts and endowments is the "*Stipulation pour autrui*". This article in the Malian civil code allows for a three way contract between the donor or "*stipulant*", the trustee or "*promettant*," and the beneficiary, in this case the institution receiving the endowment.

This relationship protects an endowment from diversion or invasion by the beneficiary, by holding the trustee to the terms of the trust set up by donor, or "*stipulant*." If the trustee does not uphold the terms of the trust, he or she can be held legally responsible, and can be sued both by the beneficiary as well as the donor.

This article can also be applied to a capital fund, where the donor endows the beneficiary directly without going through the trust department of a bank. The financial management section of the beneficiary institution will act in a trust arrangement as well which upholds the terms of the endowment as stipulated by the donor for use by the beneficiary institution, and any ultimate beneficiaries of the endowment. This trust relationship is also protected by the "*Code des Obligations*" in Mali which governs all private contracts.

In the above cases, one is examining the issue of diversion or invasion of the fund by the beneficiaries. However, it is of great importance that there exist a mechanism by which the endowment's assets are protected from seizure or appropriation by the government. In Mali, the best protection from government intervention is the "*Accord-cadre*" which is an agreement used mostly by non-governmental organizations to establish the organization's independence as well as the parameters which define the government's role in the affairs of the organization.

It is in an *accord-cadre* where a statement concerning the dissolution of the endowment can be made (as well as in the statutes of the recipient organization) restricting the government from usurping control. However, legal authorities in Mali explained that in the event of illegal activities by the recipient organization in the use of the endowment assets, which includes splitting endowment revenue earnings among the founding members of an institution stated to be non-profit in nature, the government does have the right to seize the assets until they can be relocated in an institution specified in the statutes or the accord-cadre to receive the endowment assets upon dissolution.

As there are no functioning endowments in Mali, one can only determine the regulatory environment surrounding their use by looking at simple savings and investments in real estate in Mali. Pursuant to Article 109 in the "*Code des Impots*," all interest or principal of any working assets controlled by or owned by associations or non-profit institutions is tax exempt. The non-profit institution or association must be able to demonstrate however, that these assets are being used to further the objectives of the endowment and the institution, i.e., that the assets are working in the public interest and are not being invested in commercial activities for the private gain of the endowment managers or directors of the institution.

There was some question as to whether endowment earnings could be used as no- or low-interest loans to support credit programs in Mali. Legal authorities, however, have explained that as long as the endowment earnings or interest paybacks are returning to the non-profit recipient institution and are being rechannelled into new programs and activities, that there are no restrictions imposed and that the institution will not be treated as a financial institution such as a bank which engages in credit programs.

3. Financial context

Mali does not have a working capital market, nor a stock exchange. There are 5 commercial banks operating throughout the country, each with an office in Bamako, all with direct operations with French banks. Additionally, the Banque Malienne de Credit et de Depots (BMCD), which is part owned by the Groupe Credit Lyonnais de France and part by the Malian government, has branches in most all major European countries, the US and Canada, the Middle East, Latin America, and other African countries.

Malian banks can undertake portfolio management for clients, but these activities are rare, with the exception of the BMCD. There are no brokerage or venture capital firms. Investment opportunities are slim and access to markets outside of the CFA and French Franc zone is limited in an effort to curb capital flight. For a more thorough analysis of Malian investment regulations as they might affect fund management and capital transfers, please refer to Annex 4.

There has not been a great wave of privatization in Mali, however, the few public institutions which have been privatized, including the Bank of Africa, have sold shares through locally existing banks. A bond market has not yet been developed nor a debt swap program, but investigations have commenced to look into the possibility of establishing one. For more information on the potential for debt swaps in Mali, please see Annex 3. The West Africa Monetary Union is currently engaged in a project to create a stock market based in Abidjan, although it has not yet been established.

As mentioned in the Introduction, this brief financial market analysis is only meant to provide a cursory overview. However, it appears safe to say that the Malian financial sector is not well-developed and does not offer a wide array of investment opportunities for an endowment manager. This is a limitation which must be considered in the establishment of endowments in Mali.

4. Institutional Context

Although almost every institution or even individual person could benefit from an endowment, one most often looks to the non-profit sector to identify an institution which would truly use an endowment for the greater public interest. In this identification process, the endower must be sure to choose an institution which is legally recognized by the state, which has the power to sue and be sued, and which has the kind of management structure which would support the endowment mechanism.

In Mali, the non-profit sector generally consists of associations, as outlined in Section II.B.2. Although there are four types of associations recognized, only three would be appropriate to manage an endowment, and in fact only two, the public interest association and foreign associations would be truly suitable. The non-declared association, although fairly numerous in Mali, has no formal legal recourse for its actions. If problems result, such as one of the members stealing funds from the association's coffers, it is only the traditional court system which would intervene. The national Malian authorities would have no jurisdiction to protect or litigate against any members of the association.

The declared association, although legally recognized at the state level, does not establish a formal working relationship with the government, such as one finds with a public interest or foreign association. The process of establishing a declared association is fairly unencumbered. One must submit to the Ministry of Territorial Administration and Decentralization (formerly called the Ministry of the Interior in the mid 1980s) the title, the objectives, and the location of the association; the names, the professions and addresses of all of the founding members; and two copies of the association's statutes and bylaws. The Ministry then reviews the application (a process which can take from 1 month to 1 year depending on who you know at the Ministry), and if it is accepted, the Ministry sends the association a registration certificate and also announces the official legal recognition of the association in the Journel Officiel. During the approval process, often the founding members will be investigated to assess their moral character by undercover police agents who approach the members to ask them how they could also join the association.

The public interest association is recognized by Article 13 of the ordinance No. 41-PCG of 28/3/59. These are declared associations, which have demonstrated over 3 years of activity that their development projects, activities, and goals are undertaken in the public interest. They receive public interest status also from the Ministry of Territorial Administration and Decentralization upon presentation of the following materials:

1. The announcement of legal recognition of the association in the Journel Officiel (announcing it as a declared association)
2. A brief resume of the history and origin of the association.
3. 10 copies of the statutes
4. List of offices - main and sub - with their locations specified.
5. Annual budget and financial accounts for the last 3 years of operation.
6. List of association members with their ages, professions, addresses and nationalities.
7. The value of real estate holdings and assets
8. Titles to gifts and legacies made to the association
9. Statement of liabilities (however, you must show that your balance sheet is 0, i.e., you do not have outstanding debts which you cannot cover).
10. Written declaration from the General Assembly requesting public interest status - in accordance with the statutes. This provision basically achieves consent from the entire association.

The basic burden of proof for a public interest association is that its objectives and activities are indeed being pursued in the public interest. This proof in Mali tends to rest upon the ability to demonstrate that the objectives of the statutes have been upheld through the association's activities. Clearly, this approval process can be fairly ambiguous as there is no specific definition of what constitutes activities being undertaken in the public interest.

Public interest status allows a foundation to bypass government approval of gifts and bequests. It is assumed that as the association is working in the public interest, that all assets will be used in the same manner. In Mali, however, most declared associations have explained that they rarely need to obtain government approval for gifts and bequests bestowed to their associations. In practice, thus, most associations do not bother to take the extra measures to register themselves as public interest associations in that bypassing government approval seems the only tangible benefit.

Article 7 of the ordinance states the types of funds a public interest association can utilize: membership dues, grants, acquisitions, gifts. French law also includes revenues generated by real estate holdings, and loans. Real estate must be used only for the stated objectives of the association. The Article does not specify portfolio management and investments as a possible financial activity, but investigations with legal and fiscal authorities did not reveal any restrictions in undertaking a wide range of financial activities, including foreign and local investments.

A public interest association by definition has a more transparent relationship with the government, such that the government can investigate the association's affairs and must be updated on the association's activities. In Mali however, this relationship is difficult to ascertain, as there is only one visible public interest association, the Mali Red Cross, which very clearly by its nature and its international history, works in the public interest.

The final category is the foreign associations. Two criteria distinguish foreign associations from national associations: a foreign association must have its central office located abroad, and 1/4 of the members or administrators of the association must be foreign. This last restriction can be bypassed if the association is managed by one or more foreigners.

To register as a foreign association, the group submits an application to the Ministry of Territorial Administration and Decentralization, stating its name and purpose, its place of operation, names, professions, addresses, and nationalities of foreign members, and the names of those charged with the association's administration and management. If an application is turned down, the association must immediately cease all activities and proceed to vacate its office in Mali within one month from the date of notification. If this process is not followed, the association can risk fines ranging from 2,500 CFA to 150,000 CFA as well as a jail sentence of 6 months up to 3 years.

Curiously enough, NGOs, as fairly recent institutions in Mali, have been grouped into the category of foreign associations. This placement is surely due to the fact that NGOs began in Mali as foreign institutions during the famine years in the late 70s and early 80s. However, as discussed earlier, it is somewhat odd to think of a local Malian NGO as a foreign association.

The term NGO has a very wide meaning and can be interpreted in many different ways. In Mali, the term serves to emphasize the independence of this institutional form of association from the government. This independence is safeguarded by the use of an *accord-cadre* which any NGO must submit to the government of Mali during its local registration procedures. This *accord* creates an understanding between the government and the NGO on the activities which the NGO will undertake and sets the parameters which allow the organization to function without government intervention. NGOs can also register as public interest associations, but there are no known cases here in Mali.

It is generally the use of the *accord-cadre* which makes the public interest association (which does not have to file one, but is entitled to) and the foreign association the most appropriate for housing and managing an endowment, because this mechanism would protect the endowment from seizure by the government.

A foundation by its nature, should be a more suitable institution for managing an endowment. However, a foundation "by decree" such as has been established with the Fondation pour l'Enfance in Mali does raise questions about the ability of the government to "change its mind." One of the incompatibilities of the Malian legal system and one which donors like USAID would like to see removed, is that the Malian system relies heavily on the approval of specific people in specific ministries. Legal mechanisms like decrees or *accord-cadres* do not provide the same kind of assurance as one finds with a written law. Although associations are recognized by the law and are protected against government intrusion, it is difficult to gauge how an institution might be treated which is managing an endowment consisting of a large amount of capital.

To truly foster the development of endowments in Mali, an institution, such as a foundation, should be surrounded by a legal framework which clearly specifies the endowment mechanism, and the parameters which serve to protect it and insure its long-term management.

V. INSTITUTIONAL OPTIONS FOR MANAGING ENDOWMENTS IN MALI

Having reviewed the various institutions which exist in Malian law, this section looks at a number of different types of institutions, their place within Malian society, their role, and their potential for being strong candidates for endowment establishment and management. The list is not intended to be comprehensive, but rather is a sample of institutions which USAID might consider endowing, and which reflects the kinds of institutions which other USAID Missions -- particularly in Latin America -- have endowed in the past.

A. CCA-ONG

The *Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali* (CCA-ONG) is a non-governmental organization established for the express purpose of coordinating the actions of NGOs, both Malian and international, working in Mali. It accomplishes this mission through four essential activities:

1. Collection, exchange, and dissemination of information concerning NGO activities in Mali.
2. Arranging and organizing periodic meetings among NGOs working in Mali to create better coordination of their activities and to encourage collaboration in development practices.
3. Technical assistance, including arranging meetings with government authorities for NGOs, helping NGOs to design proposals for projects and assisting them with research materials in finding donor organizations. Additionally, CCA-ONG can act as a conduit for donor organizations, who wish to fund local NGOs, but do not wish to fund them directly. CCA-ONG in essence acts both as a beneficiary and an intermediary in this last case.
4. Evaluation of NGO activities. CCA-ONG tries to document various methods of intervention to encourage successful initiatives to be shared among the NGO members.[12]

Although the CCA-ONG has actually been operational since January 1984, the formal statutes of the organization were not adopted until 1990. The *Accord-Cadre* was signed with the government on December 28, 1991. CCA-ONG is a well respected institution with a membership of 90 Malian and international NGOs as of April 13, 1993.

Since January of 1993, USAID/Mali has been encouraging and assisting CCA-ONG to register as a private voluntary organization with USAID/Mali. The controller's office has been reviewing their audits, and their financial management and operational practices. CCA-ONG is "nearly there" in the words of the former USAID controller as far as financial systems of accountability (to USAID standards) are concerned. The purpose of registering CCA-ONG with USAID/Mali is to allow USAID/Mali to reach Malian NGOs as well as smaller grassroots organizations, like village associations, without having to register those organizations directly with the Mission.

[12] See "*Rapport Annuel 1992*", *Comité de Coodination des Actions des ONG au Mali*, Bamako, 1993.

This arrangement reduces the administrative burden for the Mission and also allows Malian NGOs more flexibility in their implementation of the grants because they are working with a consortium body which understands their constraints and needs, rather than with USAID who demands a particular formula in monitoring and managing grants.

CCA-ONG has a long-term commitment to development in Mali, as is evidenced by its activities over the last 9 years, throughout much political turmoil within the country. This sense of permanence, of solid managerial performance, and its ability to reach a wide number of NGOs and grassroots organizations makes CCA-ONG a potentially viable institution for an endowment.

B. CERPOD

CERPOD, the Center for Applied Research on Population and Development was established in 1987 by CILSS, the *Comité Inter-Etats de la Lutte contre la Secheresse au Sahel*, as a semi-autonomous affiliate of the Sahel Institute. Since October 1988, A.I.D. has been providing assistance to CERPOD under a project entitled Promoting Population Policy Development (PPPD), a five year project, which was designed to assist CERPOD in its transition from a center concerned primarily with demographic training and research into an institution with a broadened mandate to work in population policy development in the Sahel.[13]

The PPPD in particular was designed to help strengthen CERPOD's institutional capacity in four key areas:

1. staff competencies and leadership
2. databank and microcomputer capability
3. enhanced capacity for monitoring and evaluation
4. improved resource management capacity.

From USAID/Mali accounts, CERPOD has indeed benefitted from this technical assistance and although perhaps is still mired by limitations in its financial accounting system, is advancing in the areas of strategic planning and leadership.

As a research institution which has a defined mission, and which has strong linkages with other established institutions in the Sahel, CERPOD may be well-placed for an endowment in the future, particularly if AID would like to step back from a technical assistance role.

It should be noted that the vast majority of the A.I.D.-endowed institutions in Latin America have been research and/or academic institutions. In large part this was resulted from the realization that science-based research required sustainable funding over a long period of time.

---

[13] See "Management Review of the Promoting Population Policy Development Project" by Judith Seltzer, Nancy Nolan, and Susan Wright, The Futures Group, Washington, DC, October 1991.

C. West Africa Rural Foundation

WARF, the West Africa Rural Foundation grew out of a project called PRAAP, the Local Organization Support Project, in English, which was started in 1990 with support from Development Innovations and Networks, the Ford Foundation and the International Development Research Centre. PRAAP was designed to develop and test training materials on participatory methods for rural organizations to assist them in identifying their needs and strengthening their institutional capacities. The project was very well-received and made painstaking efforts emphasize "process" over quantitative results, such as the number of grants given to grassroots organizations.

WARF, now established as an international non-governmental organization, as of this year 1993, based in Senegal, works in five West African countries, including Mali, Senegal, Guinea-Bissau, Guinea, and the Gambia. A Mali branch office is currently being established in Bamako.

WARF's mandate, stated in its five year plan, is "to support African non-governmental intermediary institutions that are based in rural areas and work in several villages. These community-based intermediary organizations are NGOs offering professional services to farmer organizations, as well as federations of village associations. Because these organizations are new to the region, they are still very weak. The task of helping them to develop effective participatory programs is therefore difficult and complex. WARF's staff of well-trained and experienced African men and women develop participatory tools and methods for local organizations, teach team to WARF's grantees, develop with each grantee organization a program of activities based on these methods, negotiate a grant to the organization to fund that program, and provide follow-up and monitoring and advice."[14]

WARF currently does not have an endowment, but is in the process of building one. The Foundation is supported by a five year grant of $3.5 million from IRED and the Ford Foundation.

Due to WARF's solid approach to supporting and reaching grassroots organizations throughout West Africa, tested in a three year project, its strong ties with established institutions such as the Ford Foundation, IDRC, and IRED, its high caliber of African professionals which constitute its staff and board, and its international standard of financial accounting, WARF may be a strong candidate for an endowment in Mali, particularly if USAID is looking for alternative institutions which can provide support, through grants and technical assistance to Malian NGOs and village associations.

[14] See "Five-Year Strategic Plan (1993-1998)." The West African Rural Development Foundation, Dakar, Senegal, 1993.

D. Fondation pour l'Enfance

The Fondation pour l'Enfance (The Children's Foundation) was established in Mali on July 29, 1993, by General Amadou Toumani Touré. The aims of the foundation, as listed in the Statutes are:

> To promote in Mali the organization and development of social, economic, and cultural actions in favor of:
>
> - the child (and his Mother)
> - youth (sport, employment, protection of the environment)
> - decentralized urban and rural associations (the disadvantaged sections of the population)
> - the promotion and defense of democracy and peace, and
> - support for all actions in favor of African unity

As this foundation is still in its infancy and has not undertaken any projects or programs, it is difficult to gauge whether an endowment would be viable.

E. Proposed Malian National Community Development Foundation

A community development foundation is one promising option currently under consideration in Mali for more self-reliant, participatory approaches to sustainable development at the village level.

1. Origins, goal, and purpose

The idea to create a Malian national community development foundation resulted from a consultative process by which several Malian communities, village associations, and NGOs were contacted, informed on the concept of foundations and their activities, and were organized to discuss these ideas freely and determine a structure which could attempt to represent their interests and needs. This consultative conference, which was organized in Bamako, on August 3 and 4, 1993, is outlined in detail in Annex 7. As mentioned in the Introduction, the conference was not convened to reach definitive decisions about the creation of a community development foundation in Mali, but rather was a democratic forum to begin the debate between various members of Malian civil society on how to create an organization for Malian communities and by Malian communities which could supported by both international and national donors.

The conference participants represented many actors active in Mali's economic, social, and political development, including government administrators, other civil servants interested in foundations, international NGOs, donors, Malian NGOs, village associations, and federations of associations. This varied group engaged in a lively debate on how foundations could serve various development purposes in Mali, and what it meant to create an institution which would truly engage communities in the development process from the level of the donor to the level of the farmer.

The community representatives determined that the broad goal of an organization such as a community development foundation should be to support the development activities of the rural world.

The purpose of a Malian national community development foundation was determined to be three-fold:

1. To promote the participation of village communities, associations, federations of associations, and Malian NGOs in the decision-making, design, and management of programs and institutions which affect their lives and their activities.

2. To encourage solidarity between communities in all regions of Mali

3. To create a mechanism through which donor organizations can directly reach grassroots organizations in Mali and work with them to identify their true needs and interests.

2. Proposed Programmatic Areas

As this foundation would serve all regions of Mali and a wide number of various communities, the representatives of grassroots organizations at the conference decided that all program areas be supported by a community foundation, particularly mentioning agriculture, livestock management, fisheries, artisan activities, credit programs, environment, training, literacy, health, public education, irrigation systems, women's health, small- and micro-enterprise, cultural activities, and sports.

It was agreed that a Malian community development foundation should support grassroots organizations in three ways:

1. through direct grants which may include some co-financing on the part of village associations
2. through technical assistance, with particular emphasis on institutional training
3. through gifts of equipment to undertake development activities

3. Proposed structure and operation

It was extremely difficult for the group to arrive at a conclusion on the kind of structure which would allow a national community development organization to be effective and efficient. Two models were developed, both of which emphasized the need to have representative offices in each region of Mali as well as a central office in Bamako to coordinate activities. There was significant debate on how much autonomy each regional office should have, but there was a general consensus that a representative office was necessary to encourage participation in decision-making by village associations.

In operational management, a grant-making and support structure was not determined. However, village association representatives expressed a great interest in being represented on the board of directors, and being involved in programming, and decision-making at all levels.

4. Institutional Relations

(a) With Government

There was wide-spread consensus that the community development foundation should be independent and free of government control, which meant excluding government representatives from the Board or staff of the foundation. There was concern among various participants that the new system of decentralization will create more obstacles for a community organization which will now need to receive government approval to operate both at the national and "*cercle*" levels.

(b) With Donors

The conference participants expressed a great interest in working in collaboration with donors to understand their requirements in funding an organization like a community development foundation and to promote greater understanding on the part of the donor of the needs and interests of local Malian communities. Village representatives also brought up the concept that the financial support of the foundation should be transparent between donors, such that USAID could know how much the Cooperation Suisse had given to the foundation and vice versa.

(c) With Other Foundations

In light of the current interest in Mali, and throughout much of the developing world in community development foundations, the conference participants expressed a great interest in sharing information between foundations which were more or less advanced in their establishment. Exchange visits were proposed, for example, with the Puerto Rican Community Development Foundation or the Community Development Foundation in Mozambique.

(d) With Beneficiaries

The beneficiaries of the community development foundation were listed as cooperatives, mutual associations, village associations, federations of village associations, and even individuals, such as a blacksmith, if they are seen to be serving the wider public interest. The community development foundation would like to encourage participation of all beneficiaries in the operation, programming, and decision-making of the institution. The mechanism to encourage participation was not determined, although most conference participants pointed to a general assembly to insure full and equal participation among beneficiaries.

The way in which this community development foundation is beginning to develop is highly indicative of a structure which is looking toward a permanent presence in Mali. Participants in the formulation of the idea and the institution are asking difficult and pertinent questions and are fully engaged in a committed process to create a viable institution. It is this kind of commitment and dedication which can in fact create a solid structure for future endowment management.

One issue which should be further taken into consideration in the continued discussion of a "national" community development foundation is decentralization. If the Mission for Decentralization is successful in implementing its administrative reforms perhaps a "national structure would be inappropriate. Perhaps there could be a coordinating body in Bamako, particularly if the foundation will be supported by international donor grants of by funders who operate out of Bamako. However, the essence of community foundations is that they serve the communities in which they are located. In order to fully respond to the ultimate beneficiaries -- the farmers, herders, fishers and craftspeople etc.-- it might be more efficient to create a number of small community foundations rather than one large interrelated structure.

The realistic possibility however, of establishing small community foundations in Mali in the immediate future is remote. More educuation will be needed on how these organizations are structured as well as more discussion among communities to determine whether indeed establishing a community foundation is an appropriate step to take. The current work of NGOs and cooperatives is already giving communities a much larger unified voice than they have had in the past.

A community foundation should not be established simply as another recipient to donor funding. There should be an absolute commitment on the part of individual communities in creating a strucuture which has purpose, clarity of vision and a true function in society. There is great potential in Mali for further developing local institutions and a serious effort has commenced, but this effort should evolve naturally and not be forced by carrots of new donor funds which may not be appropriate or even currently possible.

VI. CONCLUSIONS

Foundations

1. Mali's non-profit sector is modelled after the French non-profit sector, which places most emphasis on the institutional form of "associations." "Foundations" are recognized in the French legal system, but follow far stricter parameters in terms of establishment and legal recognition than is found in the U.S. system. A comparative analysis between French and U.S. law provides a solid platform from which Malian authorities can examine the differences and create a legal framework for "foundations" which satisfies Malian needs and complements an evolving Malian legal system.

2. Although there exists no current "law" controlling the establishment of foundations in Mali, there is a legal practice, as is found in France, which can be followed to obtain legal recognition "by decree" for a foundation. Recent experience in Mali suggests procedural formalities on organizational form are subject to pragmatic adaptation.

3. As Mali is experimenting with democracy and as the current government is making valiant efforts at moving its country forward in that direction, the time is right for encouraging private initiatives such as foundations, which provide yet another alternative to supporting grassroots organizations and tapping into local reservoirs of knowledge and creativity.

4. There are many impressive, well-organized, and effective village associations operating in Mali. Representatives of these groups express a great interest in establishing direct relationships with donors and are currently examining ways in which they can organize themselves to inspire confidence from international and national donors to contribute to their activities.

Endowments

1. Endowment funds as means of reliable support for non-governmental organizations are increasingly favored by donors under certain circumstances. A.I.D.'s support of such mechanisms has increased in recent years, and 1992 Congressional legislation encourages and enables even greater consideration of endowment funding for qualifying organizations.

2. Preparing an organization to be able to monitor and manage an endowment is a valuable exercise. The requirements for managing an endowment include requirements of legality, legitimacy, transparency, and effectiveness required for any viable and professional organization.

3. From a legal or regulatory view, the differences between Anglo- and French systems with respect to endowments are substantially greater than in the realm of foundations. The French legal system as applied in Mali does provide some limited equivalents to "endowments" or "trust funds" available under the Anglo-system. However, the formal legal context for institutional endowments is at present rather sparse and imprecise.

4. Similarly, Mali's local investment sector is substantially undeveloped, and does not encourage local endowment management. However, endowments **for** Mali do not necessarily need to be managed **within** Mali itself for the time being. The trust department of a foreign bank can be retained to manage an endowment for a Malian institution.[15]

5. Due to an imprecise formal legal context for institutional endowments and a seriously undeveloped local investment sector, the present context does does not support the local establishment of endowment funds. Rather, endowment establishment should be viewed as a long term strategy and could be more seriously considered as the legal and financial sectors in Mali become more developed.

VII. RECOMMENDATIONS

1. USAID should encourage the process in which many village associations have already engaged to create a community development foundation. USAID could support the next series of steps for the fledgling group, such as helping to organize future national meetings, disbursing documents, and providing technical assistance in drafting statutes and by-laws. USAID additionally could organize an exchange visit or two with other community development foundations in other developing countries. The Puerto Rico Community Development Foundation and the Community Development Foundation of Mozambique are two such examples.

2. USAID should consider grant support, or even possibly an endowment, for the West Africa Rural Foundation, an international NGO, already operational in Senegal, which is establishing an office in Bamako. As an African institution, with a tested method of working directly with rural grassroots organizations, providing institutional capacity training and direct grants, and with a financial accounting system of international standards, WARF is an institution which could greatly assist USAID in its interest to support Malian institutions and grassroots organizations.

   If WARF can demonstrate positive results in Mali, working with grassroots organizations, it will open the door to new Malian and African initiatives which donors will feel more comfortable supporting. It is important to note, however, that WARF should not replace the effort of creating a community development foundation. There could be solid collaboration, interchange, and training between the two institutions, which would encourage a foundation "sector" to develop in Mali.

---

[15] Note: The current version of A.I.D.'s draft "Guidelines for Endowments" proposes that such externally managed endowment funds be employed for national non-governmental organizations which USAID missions endow.

3. USAID could play a supporting role in assisting legal authorities in Mali to develop a law on foundations which would provide long-term security for this new type of institutional form. USAID could put legal authorities in contact with US institutions such as the International Law Institute, the Council on Foundations, and the Foundation Center, so that they can obtain recent information on foundations and foundation legislation. These groups have a great deal of interest in helping developing countries develop laws and practices which support the development of foundations.

4. USAID should commission a financial feasibility study to assess and quantify the potential of Mali's financial markets for external and internal investments, as well as other options, such as developing a debt swap program. Whether or not USAID/Mali itself ultimately contributes to one or more endowment funds, USAID can substantially assist the non-governmental community to identify and clarify investment opportunities for endowments, whatever the source.

5. Most institutions in Mali would be better served at the current time with a trust form of an endowment rather than a capital fund. With a trust, the donor chooses the trustee and the bank in which the fund is to be set up. This is an important factor, in light of Mali's weak financial investment market and restricted access to international capital markets.

6. While current endowment opportunities in Mali are limited, the time is ripe for donors (including USAID) to encourage institutional development in Mali to the point where endowment funding is feasible.

7. USAID should establish and maintain contact with other African Missions who are experimenting with endowments and the support of national foundations. The experiences of Madagascar, Mozambique, Zambia, South Africa, Gambia, and Senegal could provide useful information on stumbling blocks and advancements in A.I.D.'s efforts in Africa to support these endeavors.

8. These recommendations are aimed specifically at USAID/Mali. For recommendations on options for next steps to be taken, both by legal authorities, and by grassroots organizations, please see Annex 1. This annex does also go into greater detail on the next steps which USAID should take as well in its support of endowment and foundations in the future.

APPENDIX A: REFERENCES

Andrews, F. Emerson."Legal Instruments of Foundations". Russell Sage Foundation, New York, NY. 1958.

Biemann, Lisa Cannon and Danielle Klainberg. "A Survey of Endowed Grantmaking Development Foundations in Africa, Asia, Eastern Europe, Latin America, and the Caribbean." The Synergos Institute. New York, NY. August 1992.

Chauveau, René. *"Constitution et Fonctionnement des Associations et Syndicats: Ce qu'il vous faut savoir"*. J. Delmas et Co., 7th Edition, Paris. 1978.

Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali (CCA-ONG/Mali). "Rapport Annuel 1992", Bamako, Fevrier 1993.

Council on Foundations. "Community Foundation Training Manuals." Council on Foundations. 1990.

Debasch, Charles et Pierre Langeron. *"Les Fondations"*. Presses Universitaires de France, Paris. Novembre 1992.

Dulany, Peggy. "How Community Development Foundations Can Help Strengthen Civil Society." The Synergos Institute. New York, NY. November 1992.

Encyclopedia Universalis France. Editeau à Paris. Volume A, 11th Edition. Paris. 1977.

Fondation de France. *"Repères à Travers le Monde des Fondations"*. Fondation de France, Paris. 1992.

Fondation pour l'enfance. "Statuts et Reglement Interieur 1993." Bamako. 1993.

Gibson, J. Eugene. "Environmental Community Development Foundations: An Innovative Financing Mechanism for Environmental Protection." International Law Institute. Seminar on Environmental Policy and Regulation. November 1992.

Hoyt, Christopher. "Legal Compendium for Community Foundations." Council on Foundations, Washington, DC. 1993.

International Seminar on Foundations. "Foundations in a Civil Society: Principles and Core Concepts." Moscow, USSR Conference. Center on Philanthropy, Washington, DC. 1989.

Jones, Earl and John T. Rigby. "A Proposal for Development Endowment Assistance for the Honduran Agricultural Research Foundation (FHIA)." Development Associates, Walnut Creek, CA. November 1989.

Mercadal, B. "Droit des Affairs". Editions Francis. Le Febvre. Paris. 1990.

Ministère de la Justice (France). "Journal Officiel de la Republique Française", Paris, 8 Juillet, 1990.

Ministère des Finances et du Commerce, Republique du Mali; "Code Général des Impôts", Direction Nationale des Impôts. 1989.

Lion, Donor M. "Private Sector Initiative for Africa: Endowments and Intermediary Institutions." Labat-Anderson, Inc. Washington, DC. April 1992.

Rigby, John T., Joan Goodin, Elaine Robbins. "Report to USAID/Ecuador: Health and Family Planning Project - 518-0084: PVO Sustainability Issues." New TransCentury Foundation, Washington, DC. March 1991.

Rudel, Lu and J. Jude Pansini. "Assessment of the Feasibility to Establish an Endowment for the Community Development Foundation of Mozambique." Development Associates, Inc., Washington, DC. March 1991.

Seltzer Judith R., Nancy Nolan, Susan Wright. "Management Review of the Promoting Population Policy Development Project (625-0978)." The Futures Group, Washington, DC. October 1991.

Struckhoff, Eugene C. "Kinds of Funds that Most Community Foundations Accept. Starting a Community Development Foundation". Resources for Grantmakers Series. Council on Foundations, Washington, DC. 1986, Revised January 1989.

Thiam, Mohammed. "*Propositions pour la Creation de Fondations au Mali.*" Bamako, April 1993.

US Agency for International Development/Mali. "PVO Co-Financing Project: Amendment Three (688-0247)." Draft. 1993.

Vengroff, Dr. Richard, Dr. Sheldon Gellar, Dr. Benoit Ngom, Dr. Tessy Bakary. "Democratic Governance in Mali: A Strategic Assessment. Associates in Rural Development." The A.I.D./Africa Bureau Democracy and Governance Program. Washington, DC. Draft. October 1992.

APPENDIX B: LIST OF PERSONS CONTACTED

NGOs

International

Nancy Devine - World Education
Steve Hatfield - Community Economics Corporation
Issa Sinaba - CCA-ONG
Daouda Berthé - Fondation Frederich Elbert
Peter Laughorn - Save the Children, US
Michelle Poulton - Save the Children, US
Barbara Derr - Groupe Pivot PME/PMI

Malian

Aly Cissé - Centre de Raoul Follereau
M. Touré - ACA

GOVERNMENT

Diossély Koné, M. Bouaré - Commisariat à la Reforme Administrative
M. Sangaré and M. Sissoko - Direction des Affaires Sociales
Oussman Sy - Mission de la Décentralisation
M. Konaté - Ministère de l'Emploi et les Initiatives Privées
Youssouf Keita - Direction Legislative de la Direction Nationale des Impôts

DONORS

USAID

Dorothy Stevens
Robin Poulton
Mahamane Baby
Lynn Gorton
Chuck Johnson
Sarah Paquet
George Thompson
Alan Getson
Cheryl Jennings
David Atterbury
Kat McIntyre

World Bank

Linda McGinnis - Representati

FED

Mme. Ascofaré

OTHERS

Demba Kida	- AGETIPE
General Amadou Toumani Touré	- Former President of Mali
Ousmane Ben Fana Traoré	- Fondation pour l'Enfance
Madame Dibo Fanta Cissé	- SONATAM
Boubacar Sidibé	- Conseil Juridique
Koninba Sidibé	- Hotel l'Amitie (former Control d'Etat)
Sibry J.M. Tapsoba	- IDRC
Lynn Ellsworth	- WARF
William Duggin	- Ford Foundation, Senegal
Bob Charlick	- A.I.D. Africa Bureau Democracy and Governance Program

Key Factors in Establishing Foundations and Endowments in Mali

Annex 1

OPTIONS FOR NEXT STEPS TO BE TAKEN

I. INTRODUCTION

The study to which this Annex is appended concerns the key factors in establishing foundations and endowments in Mali. While treating the context and prospects for foundations and endowments generally, it more specifically sheds light on whither and whether USAID/Mali might proceed,

- in supporting the process in Mali of formation of a particular type or groupings of foundations, called a "community development foundation"; and

- in supporting, and perhaps even financing, the creation of an endowment fund for such a foundation.

The recommendations set forth in the report are generally affirmative on the proposition that USAID/Mali should continue, through the USAID/Mali PVO Co-Financing Project, to explore new mechanisms for direct support of Malian NGOs, VDOs, and federations of village associations.[1]

The report also concludes that there is a reasonably wide range of institutions in Mali that might warrant consideration for endowment funding. However, neither the state of development of Malian institutions, nor that of the legal and investment environments in Mali, is currently propitious for A.I.D. endowment funding. It should be noted that the notion of endowment funding was injected into this study specifically with a view to possible application of endowment approaches to grant-making at the grass roots level. Thus, this study and report do not purport to canvass the full range of institutions in Mali (e.g., academic, research, general development) whose purpose and performance might warrant donor endowment consideration.

[1] The 1992 interim evaluation of the Project had recommended that USAID/Mali explore such mechanisms.

With typical bluntness, village association participants at the two-day consultative conference understandably asked where, in practical terms, the talk of foundations and endowments was leading. Some of the Malian national NGO leaders as well as some international NGO representatives made it known, perhaps with less directness than the villagers, that their interest in discussing the foundation and endowment concepts was not unrelated to possible implications for their own institutions.

Finally, it should be pointed out that USAID/Mali perhaps accelerated its consideration of foundation and endowment regulations out of a concern that pending A.I.D. regulations on endowment-related matters might constrain USAID's options in these areas. At the time that this study was commenced, that was a fair reading of the situation with A.I.D./Washington: internal policy reviews in A.I.D. were leading toward a seemingly restrictive set of guidelines and parameters for endowment funding. A draft of such guidelines was actually prepared, but has been shelved pending further internal review and personnel changes within the principal policy office of A.I.D. (PPC, formerly POL).[3]

Pending reopening of these guidelines, and notwithstanding the 1994 Appropriations Act authorization of development assistance funded endowments, the General Counsel's Office of A.I.D (including the Associate General Counsel for Africa) is strongly discouraging establishing of new endowment mechanisms. In short, the perceived "window of opportunity" to move on A.I.D. endowment funding is shut for the moment

B. Community Development Foundations Generally

There is no single model of the so-called community development foundation. Many interesting models are developing around the world, including in Africa, and now (through the PVO Co-Financing Project and other stimuli) the idea of a community development foundation is being discussed and considered in Mali.

Impetus for encouraging community development foundations in developing countries has come in recent years primarily from a group of U.S. foundations (Ford Foundation, MacArthur Foundation, Mott Foundation, Kellogg Foundation, Rockefeller Foundation, and Rockefeller Brothers Fund). Whereas the original community development foundations in the United States were primarily aimed at mobilizing local resources for philanthropic purposes, the donor encouragement and support of community foundations in developing countries has been prompted by:

-- awareness by donors supporting work in multiple locations of the need for local input into program and project options;

[3] Among other things, the draft guidelines, now shelved, recommended that A.I.D. funded endowments require that investments be made only in U.S. banks. In practical terms, this would require a U.S. PVO intermediation not only in management of the endowment funds but, most likely, in programming the use of the endowment earnings.

C. Endowments Generally

Section III of the Report, supplemented by Annex 2, reviews the concept, rubrics, and implications of endowment funding.

As with community-development foundations, discussed above, the recent surge of interest in using endowment mechanisms to support non-governmental organizations in developing countries has arisen primarily from within the donor communities, in search of better and more sustainable means of channeling funds to non-governmental organizations, both U.S. and indigenous.

As Annex 2 points out, A.I.D. first began to use endowment mechanisms in establishing trust funds to support bi-national foundations that replaced direct A.I.D. programs. Current active A.I.D. endowment explorations, including in Africa, largely grow out of a search for improvements in A.I.D.'s grant-making mechanisms. While there are many strong arguments why, from the NGO and community perspectives, endowment funding is an effective tool for sustainable, participatory development, the focus in A.I.D.'s deliberations on endowments continues to remain on the benefits and constraints that endowments pose to how A.I.D. conducts its business.

It is against this background and these realities that the following options and recommendations have been formulated.

Option 3. USAID/Mali provision of funding to PVOs and/or NGOs to incubate one or more forms of community development foundations (which, over time, might qualify for direct grant funding from USAID or other donors).

There are several organizations in Mali that might be examined by USAID/Mali as potential "incubators" of a community development foundation mechanism. These include, for example, CCA-ONG and WARF.

Option 4. Creation of a new "Pivot Group On Participatory Grant-Making."

Using the innovative and successful format that has been employed in this project for consultation and cross-fertilization in the different sectoral areas, USAID/Mali could provide a structured forum for continuation of discussion and ideas on the topics that were raised at the consultative task force meeting. Given that there are no universal "models" for participatory grant-making, a "Pivot Group" approach on this important question could establish, perhaps, a Malian model.

C. With respect to an A.I.D.-funded endowment in Mali

With respect to an A.I.D.-funded endowment in Mali, the options in the short term are not at all promising.

Annex 2 lists, in Section IV, a number of institution-specific characteristics and variables that help inform donors (A.I.D.) whether a particular institution has the capacity to manage an endowment fund. That treatment also describes the legal and financial climate usually required in order for a donor prudently to make the investment-like decision to grant funds for the express purpose of establishing an endowment.

To the question whether there are institutions (relevant to the PVO Co-Financing Project) currently functioning in Mali and meeting general A.I.D. standards for endowment funding, the honest answer has to be a qualified "no". The qualification is that there are some organizations (Malian and foreign), mentioned in the report text, whose management of grant funding gives rise to the inference that they are or can be suitable managers of endowment funds.[4] With respect to the legal and financial investment environment in Mali, there need not be a qualification on the opinion that, at the moment, endowment funding in Mali is not a existing, viable option.

[4] Institutional capacity analyses were not undertaken in this study.

Annex 2

A.I.D. AND ENDOWMENT GUIDELINES

I. INTRODUCTORY SUMMARY

The Agency for International Development (A.I.D.) has not established formal guidelines for its Missions on the matter of use of A.I.D. money for endowments. While there are some legal and regulatory limits on A.I.D. endowments, USAID Missions are still dependent upon A.I.D. and other donor field practice, rather than headquarters direction, in determining the desirability and mechanics of endowment funding.

A.I.D. has, in fact, set the pace among official development assistance agencies and private foundations in exploring and deploying endowments as a tool for sustainability of non-profit organizations in developing countries. Not surprisingly, increased donor discussion of endowment funding is stimulating the enthusiasm of non-profit organizations on the topic.

From the perspective of a desirous recipient, an endowment is typically viewed primarily as a secure source of income, to support the worthy activities of the organization. However, from the perspective of a donor, including A.I.D., an endowment has many of the trappings of an investment, where stewardship of the principal is of no less weight than disposition of the income.

This Annex highlights the A.I.D. endowment experience, as a guide to non-profit organizations which wish to include endowments within their strategy for long-term sustainability.

II. ENDOWMENTS IN GENERAL

Appreciation of A.I.D.'s history with endowments, and insight into future A.I.D. support of endowments, must start with a basic understanding of the term. The word "endowment", like the word "profit", is contextual: depending on its setting, it can signify an act, or a condition, or even an entity. The word comes from the Latin "dotare" (meaning a gift which provides an income), arriving in English via the old French "douer" (as in the English term "dowry").

An "endowment", then, can take many forms, and there is no inherent technical or legal meaning requiring that it be housed in any one specific kind of institution. One (of many) serviceable definitions of an endowment is as a body of assets donated by one party to another to perpetuate an activity with financial support from the earnings on the assets. In broadest terms, the forms that an endowment can take include the following:

-- as a capital fund, with the endowment being managed by the beneficiary of the fund (as with an "endowed" chair at a university);

-- as a trust fund, managed by independent trustees (such as in the trust department of a bank), who pay out earnings to the beneficiaries in accordance with the terms of the trust;

-- as a separate operating non-profit organization (such as an endowed foundation, e.g. Ford Foundation), with the endowment managed by investment advisors, supervised by the trustees or directors of the organization.

In the first two examples (capital fund and trust fund), the endowment is likely to be but one of a number of sources of income for the beneficiary. In the last example, the endowment is likely to be the dominant if not exclusive source of income.

III. A.I.D. ENDOWMENT EXPERIENCE

A.I.D. endowments over the years have used all of the three basic forms outlined above. Some early A.I.D. endowments, in the 1970's and early 1980's, were in the form of trust agreements to support bi-national foundations that replaced direct A.I.D. programs in countries such as India, Israel, Portugal, and the then-Yugoslavia.[1] In these instances, A.I.D. and recipient countries agreed on mechanisms whereby U.S. supported development assistance activities were to be perpetuated after discontinuation of a direct A.I.D. presence. The "downsizing" or "rightsizing" of A.I.D. in late 1993 has revived interest in use of endowment or trust mechanisms for post-A.I.D. aid.

Some A.I.D. Missions are examining endowment mechanisms as possible "umbrella" mechanisms to provide NGO grant support without requiring Mission processing of individual grants. Current active A.I.D. designs of endowment structures -- for example, for natural resources management in Madagascar and for NGO work in health in Tanzania -- are concerning not only with the mechanisms for investing the capital funds but are also concerned with the mechanisms and procedures for distributing the endowment income among a variety of NGO recipients.

Until recently, A.I.D. used appropriated dollars, rather than local currencies, for endowments only when there was specific Congressional approval. Under prevailing legal interpretations, A.I.D. funding cannot be used to generate interest unless there is specific Congressional approval. Congressional approval of A.I.D.-funded dollar trusts and endowments has been granted for the bi-national foundations noted above. As noted below, in the A.I.D. Appropriations Act for 1993 and again for 1994, Congress has approved interest generation from development assistance dollars, specifically for nongovernmental organization endowments.

---

[1] Earlier, in the 1960s, A.I.D. funded the establishment of a consortium (SOLIDARIOS) of national development foundations in Latin America and the Caribbean. The A.I.D. funding included technical assistance, credit, and $4 million in capital for an endowment fund.

In the middle and late 1980's, a series of local currency A.I.D. endowments were established for eight indigenous non-governmental organizations in Costa Rica, Dominican Republic, Honduras, and Ecuador.[2] These local currency endowments did not require Congressional authorization, and were established in the course of fulfillment of specific A.I.D. institutional strengthening objectives. In most instances, the organizations were involved in agricultural-related research or education. In large measure the institutional selection resulted from the fact that, typically, A.I.D. local currencies are managed by the USAID mission agricultural offices.

The endowments range in size from $400,000 (IDEA, in Ecuador), to $60 million (EARTH, in Costa Rica). Most of the endowments were funded, at least initially, through Government securities. In some instances (e.g., EARTH and FUNDAGRO (Ecuador), significant portions of the endowments have been converted into dollar-denominated securities. In cases where conversion has not been possible (e.g. in Honduras, for FHIA and the Agricultural School at Zamorano), currency devaluation and inflation have eroded the value of the endowment assets.

Some major U.S. foundations (e.g. Ford Foundation, Rockefeller Foundation, MacArthur Foundation, Mott Foundation) have in recent years actively supported the emergence of developing country foundations, including endowment support mechanisms. Examples of these foundations can be found in Mozambique, Senegal, Ecuador, India, and the Philippines. The A.I.D. endowment funding experience in Latin America, particularly in Ecuador, was relied upon to a substantial degree by the U.S. foundations in formulating their endowment funding strategies.

The 1993 Foreign Aid Appropriations Act[3] specifically allowed placement of A.I.D. dollar funds (i.e., development assistance funds) in interest-bearing accounts, to be used, among other things, as endowment funds. A comparable provision was approved by Congress for the 1994 A.I.D. appropriation.[4]

---

[2] PROFIT can, upon request, make available its review of past A.I.D. endowments.

[3] Public Law 102-391, Section 567 (October 1992).

[4] Public Law 103-87, signed by the President September 30, 1993. Section 534 of this Appropriations Act authorizes use of development assistance dollars for interest-bearing endowments.

IV. ENDOWMENT GUIDELINES DERIVED FROM A.I.D. EXPERIENCE

As of the Fall 1993, no implementing guidelines or regulations have been promulgated by A.I.D., either with respect to local currency endowments or the dollar endowments permitted by the 1992 Congressional enactment. However, the substantial experience of A.I.D. and other donors in endowment funding provide useful guidance. In major part, the controlling factors on whether or not an endowment fund is appropriate can be derived from the very rationale of endowment funding:

-- An endowment provides support to an institution over a longer period of time than is possible with a multi-year grant. By leaving the principal of the endowment intact, the endowed institution, through prudent investment activities, can undertake longer planning horizons, and can engage in program activities which are more financially sustainable.

-- An endowment provides more programming independence for an endowment institution. The endowed institution usually does not have to provide detailed reporting to the organization or person that provided the endowment funds. Thus, a donor considering funding an endowment must satisfy itself that the institution to be endowed possesses the managerial capacity and institutional integrity to exercise stewardship of the endowment in accordance with its purpose.

-- Most often, endowment income provides only a portion of an institution's earnings. Thus, successful endowment funding presupposes a competent fiscal planning and management capacity on the part of the institution to be endowed.

The appropriate form and operation of an endowment will depend upon factors unique to the particular institution and its program, as well as upon the legal and financial climate within which the endowment will be used.

Institution-Specific Variables

-- The institution should have a long-term mission and should be able to demonstrate that it warrants a more or less "permanent" existence (e.g., 10 to 20 years or more; an example of this is FUNDAGRO, in Ecuador, whose endowment was premised in large part upon the fact that the scientific research of the institution was predictably long-term);

-- The institution must have an acceptable level of competence and reliability

(a) of the trustees or directors, to oversee management of an endowment (even if technically handled by contracted managers); and

BEST AVAILABLE COPY

(b) of the organization's management team and systems, including program management, capital management, and fiscal controls.[5]

-- The institution must have (within its management and its trustees or directors) a capacity and disposition for longer-term, strategic planning (program and financial) of which the endowment element is to be but a part.

Sometimes A.I.D. offices have included endowment strategies in conjunction with institutional strengthening grants; it was recognized in such cases that long-term stewardship of an endowment called for management, planning, and governance capacity essential for an institution's future performance independently of endowment considerations; an example of this approach is the A.I.D. Central America regional (ROCAP) institutional support of the regional nutrition agency, INCAP.

Legal and Financial Climate

-- There must be an adequate body of laws, regulations, and practices which govern the stewardship of the endowment, and which guard against the diversion, invasion, and dissolution of the endowment. These laws must provide provisions against the ability of the government to seize the endowment assets, and must outline the nature of trust relationships, or fiduciary responsibility, in the recipient's country; (A.I.D.'s consideration of endowment funding in Central America and Latin America has been facilitated by the existence of an enabling legal and financial infrastructure; the absence of a comparable infrastructure in Africa has severely constrained A.I.D. consideration of endowment funding in Africa.)

-- If the endowment is to be managed by a local bank or by the beneficiary institution itself, there must be access to capital markets with a range of investment opportunities, or sufficient flexibility in currency exchange and movement to enable "offshore" endowment management; for the most part, the A.I.D.-funded endowments have been invested in "paper" (bonds, certificates of deposit) and not in securities;

-- There must be some measure of assurance that the endowment corpus will be protected from decapitalization through inflation, devaluation, or excess taxes.

A.I.D.'s Africa Bureau commissioned a study, in 1992 and 1993, of experience-based guidelines for use in Africa of local currency endowments, possibly to be managed by new foundation-like institutions. The focus of the study was upon endowment funding in the field of natural resource management, although the concepts and principles are not sectorally specific. A draft of the findings has been published as Technical Report No. 10 under the Environmmental and Natural Resources Policy and Training (EPAT) Project, and is entitled "Draft Guidelines for Environmental Endowments."

---

[5] An example of this is the Agricultural College at Zamorano, Honduras, whose governance and management teams had several decades to mature before undertaking stewardship of an endowment.

The EPAT "guidelines" note that despite the potential value of endowments managed by foundation-like organizations, the conditions in most of Africa are not favorable for establishing them. This is because of the lack of charitable foundations that serve as a framework for endowments, the lack of relevant legal systems and investment opportunties suitable for endowment portfolios, and the lack of a cadre of professionals knowledgeable about the establishment and management of foundations and endowments.

The uncertainties of endowment fund establishment and management are discussed against the backdrop of A.I.D.'s concern with tracking of funds. In this connection, the EPAT "guidelines" note as follows:

-- When an endowment's assets are provided by A.I.D. funds in the form of a nonproject assistance (NPA) agreement with an African government, then the extent **or absence** of A.I.D. tracking obligations can be established by the terms of the NPA agreement itself;

-- However, in the case of generated local currency funds, USAID Missions have some continuing responsibility for monitoring their use; the "guidelines" do not suggest the extent or limits of this responsibility, deferring on this issue to the Office of the General Counsel.

Notwithstanding the substantial involvement to date of A.I.D. in the study and implementation of endowment funding for non-governmental organizations, it must be acknowledged that A.I.D. (and other donors) are still at the threshold stage of this approach to sustainability. In virtually all of the Latin American non-governmental organization endowments funded to date by A.I.D., the endowment funding has been accompanied by parallel A.I.D. institutional support grant funding. This collateral support has been designed to assist the endowed institutions to address the constraints cited above in the list of internal and external variables. In addition, A.I.D. has retained some oversight or advisory role on endowment management on the endowments approved to date, and those now under active consideration.

IV. CONCLUSION

Endowment funding is approached by A.I.D. more with the caution required of an investment than with the risk-taking or generosity of a grant. As noted above, the U.S. Congress has now specifically authorized A.I.D. to move forward in this area. However, until endowment funding has assumed a more settled place in the development assistance lexicon, it would be wise for organizations seeking an endowment to acknowledge the validity of the A.I.D. concerns, and seek to demonstrate that their requested endowment falls within the existing comfort level of A.I.D. as a prudent investor.

From the perspective of A.I.D., endowment funding will have to be acknowledged to be an example both of risk taking and innovation. A.I.D. Administrator Brian Atwood has appointed a Working Group specifically to examine recent innovations in the A.I.D. process, and to identify and recommend means to address constraints to innovation and risk taking by A.I.D. and its partners. While the final report has not yet been released, an October 1993 draft of the Working Group findings includes the following invitation to for A.I.D. to consider further endowment funding:

> *"Given A.I.D. staffing constraints and the overriding objective of A.I.D. programming to assist countries and institutions to become independent, self-reliant entities, endowments are seen by many as an increasingly appropriate means of transferring A.I.D. resources."*

This October 1993 paper has been synthesized into a document[6] prepared by a joint A.I.D./InterAction Task Force. This synthesis document was presented on November 4 to A.I.D. Administrator Brian Atwood at the annual meeting of InterAction. The synthesis report notes as follows with respect to endowments (report, p. 25):

> *"USAID has successfully endowed country or regionally oriented foundations registered both in the United States and in individual developing countries. There are a variety of models and approaches. One promising variant would be establishment of a country based PVO development foundation that would function as an independent subsidiary of an established American PVO. Large endowments pose serious budget issues, although supplemental funds could come from debt for development swaps, local currency generations and matching contributions. The governance structure could reflect a mix of public/private and local/U.S. individuals and be designed to guide program direction consonant with USAID priorities. If carefully structured, this mechanism would sustain the image and reality of a positive U.S. presence at minimal administrative cost. A variant approach would be an NGO development foundation with funds under jurisdiction of indigenous foundation [sic]."*

As encouraging as this language may be to those favoring endowment mechanisms, it must be noted that the foregoing is a recommendation only (from the PVO community to A.I.D.), to which A.I.D. has not yet reacted, let alone begun to formulate guidance to USAIDs on how to implement the idea.

---

[6] Entitled: "The United States Agency for International Development and The Private Voluntary Community: Policies for A More Effective Partnership", November 1993.

Annex 3

DEBT SWAPS

I. BACKGROUND

During the 1970s, many commercial banks lent heavily to Third World countries to finance a variety of projects. Developing countries have been forced to sacrifcie internal economic growth and social programs to maintain these debt payments. In 1982, Mexico became the first major developing country unable to service its foreign debts. Subsequently, a number of other countries also became unable to meet their debt repayment requirements. Poor economic conditions have discouraged new foreign investment and development programs.

Over the past decade, numerous techniques have been proposed for reducing the debt burden of Third World countries. Among these techniques is the debt-for-equity conversion program. Initially, these programs were designed to reduce the external debt and encourage foreign direct investment on the part of international corporations and banks. The corporations would purchase the external debt of a country from a bank at less than its face value and "swap" the debt for ownership in a local company or other form of equity. Environmental conservation groups pioneered the use of debt conversions by nonprofit organizations in 1987 by conducting "debt-for-nature swaps"[1] Subsequently, other "debt-for-development" transactions have been employed to provide local currency funding for local educational, health, and social welfare projects.

II. THE ADVANTAGES OF DEBT-FOR-DEVELOPMENT SWAPS

The economic rationale for debt-equity or debt-for-development conversions is based on the ability to purchase the financial obligations of a development country from a commercial bank at a discount. A nonprofit or non-governmental organization (NGO) can purchase the debt and, by a prearranged agreement with the debtor government, agree to cancel the debt in exchange for receiving local currency. These proceeds are used to fund the NGO's development project.

[1] The idea for debt-for-nature swaps first surface publicly in a New York Times op-ed piece by Thomas Lovejoy, former VP of the World Wildlife Fund.

All parties to a well-conceived and executed debt-for-development transaction can benefit, as follows:

-- The NGO obtains local currency at a favorable rate because the debt was purchased at a significant discount in the secondary market[2] and sold to the Central Bank or other debtor institution at a value higher than its purchase price. This financial gain will permit the NGO to leverage the resources it has available for development assistance.

-- The debtor country reduces its external debt servicing requirements and overall hard currency payments. The country's debt levels are reduced, making it easier to service the remaining debt. The debt conversion program may also attract new development initiatives to countries that receive little foreign assistance.

-- The commercial bank receives immediate, albeit partial, repayment on its outstanding loans at a price it believes is equal to its market value. The reduction in the country's external debt may improve the country's ability to service remaining debt held by commercial banks.

III. SOME DEBT-SWAP PRECONDITIONS

To execute a debt-for-development swap, several preconditions should exist:

-- The country's external debt must be priced at a discount on the secondary market, and the debt must be available for purchase.

-- Under the prevailing credit arrangements and country laws and regulations, the debt must be eligible for conversion.

-- The debtor government must be willing to convert the debt. Some countries only approve debt conversions on a case-by-case basis; others have formalized programs that indicate the government's requirements for conversion.

-- An NGO must propose a development project that meets the country's criteria for debt conversion projects.

-- The NGO must have funds available (or have commitment from a donor) to purchase the debt and pay for the transaction costs.

[2] The proliferation of national debts has created secondary markets, where debt is sold at discount -- sometimes quite substantial -- from face value.

IV. MECHANICS OF A DEBT-FOR-DEVELOPMENT TRANSACTION

Assuming that the debt-swap preconditions cited above are met, the steps -- in a logical sequence which may, in practice, be varied -- in conducting a debt-for-development transaction are outlined below.

1. Design or Definition of the Project

A debt-for-development transaction typically requires an NGO (in most instances, this has been an international or Northern NGO) which negotiates and pays for the debt with the external creditor. Some countries require that a local counterpart either be the beneficiary of the swap proceeds or actually undertake the swap transaction. Accordingly, an agreement covering programmatic and financial concerns must be reached among any. NGO partners, with the following considerations being particularly important:

- A cost-benefit analysis of the proposed transaction should be performed. As debt swaps may be time-consuming, the NGO should udnertake a thorough assessment of the benefits, costs, and potential risks.

- The NGO should obtain the support of its board and staff for use of this financing mechanism. Debt conversions are still relatively new financing tools for most NGOs, so the board and senior staff should be educated about the technique and approve of its use.

- In the case of external and national NGO partners, areas of responsibilities and capabilities should be determined and delineated.

- Adequate funding must be available to finance the project. Prospective donors require education regarding the costs and benefits of debt conversions.

2. Designing the Financial Structure of the Transaction

A budget needs to be developed along with potential funding sources. The cost and benefits of completing a debt-for-development swap should be assessed including such issues as the type of proceeds to be received from the Central Bank (cash, bonds, land, etc.), the exchange rate applied to the debt conversion, the percent of face value to be redeemed by the government, any taxes or commissions applicable to the transaction, and inflation-protection or devaluation-protection measures. Associated fund-raising activities should be conducted. AID debt-for-development policy permits eligible NGOs, with prior approval, to use AID funds to purchase debt to finance AID-approved development projects and programs.[1]

---

[1] A.I.D.'s 1994 Appropriations Act continues earlier provisions permitting use of development assistance dollars for debt-swaps and endowments. Public Law 103-87, Section 534, September 30, 1993.

3. Securing Government Approval

The debtor government generally requires that the external NGO and its local counterpart submit for review or approval an application outlining the project to be funded. The application review process is usually managed by the Central Bank and appropriate sector agencies. While the terms of the debt conversion are outlined in formal guidelines in most cases, some governments prefer to negotiate the terms ad hoc during the application process.

4. Executing the Conversion

Once the NGO has received written approval from the government, the transaction can be "closed." The NGO will normally purchase the debt from a secondary market participant (commercial bank, investment bank, or one of the emerging debt trading "shops"). Once the NGO has title to the debt (which must be considered eligible for conversion by the government and its creditors), the NGO can present the financial instrument to the government. In exchange for canceling the debt, the government will provide the NGO with local currency proceeds, usually in the form of cash or a bond.

5. Managing the Swap Proceeds

Typically, the external NGO or its local counterpart will need to prepare reports for the government on the use of the proceeds. If the NGO was the recipient of local currency bonds, the NGO may be permitted to sell these instruments in the local secondary market, if any exists,[4] to obtain funds for the project. In other cases, theNGO may be involved in creating trust funds or endowments to finance ongoing activities. For such transactions, it is essential that the NGO take into account the possible effects of inflation or devaluation in eroding the value of the capital.

---

[4] In some countries, e.g., Ecuador, debt-swap transactions are sufficiently frequent that not only is there a secondary market for the foreign debt itself, there is also a secondary market for the bonds issued by the Government as part of the debt-swap transaction. NGOs who want to liquidate their debt-swap securities sell the Government bonds at a discount.

V. SOME COSTS AND RISKS OF DEBT CONVERSIONS

Debt-for-development swaps clearly are not without substantial costs and risks.

Among the costs are the price of the debt, the fees paid for legal and technical assistance, and fees paid to financial advisors. In addition, the transaction may require considerable staff time, costs involved in negotiating program agreements, auditing and reporting fees, and costs for managing the funds.

The risks can include delays in application approval or execution of the transaction, changes in government or applicable laws and regulations, rising secondary prices, decline in local currency proceeds received due to changes in exchange rates or percentages of face value received, and inability of the government to deliver local currency. Once the proceeds are received, the NGO may experience a loss in value due to high inflation, currency devaluations, or local taxation.

VI. CONCLUSION

Despite the costs and risks cited above in Section V, debt-for-development transactions are a valid and valuable tool for certain organizations, in certain countries, and in certain circumstances. Depending on the country, swaps can generate between 5% and 200% in additional local currency for an NGO's project in comparison with a conventional foreign exchange transaction. Some of the significant variables determining the prudence of a debt-swap transaction are outlined in the foregoing sections of this Annex.

BEST AVAILABLE COPY

ANNEXE 4

LE CODE DES INVESTISSEMENTS AU MALI

I. INTRODUCTION

Dans les économies contemporaines, surtout dans les économies des pays du Tiers monde, la croissance et le développement constituent les soucis majeurs des gouvernements:

Le développement se caractérise par l'accroissement du produit national brut par habitant. L'augmentation de la production et du produit national brut par habitant nécessite une promotion industrielle qui permet une augmentation de la productivité des unités industrielles. C'est pourquoi, les pays les moins avancés cherchent des voies vers leur industrialisation. La politique du code des investissements en est une.

Le Mali s'est lancé depuis 1962 dans cette politique. Il en est actuellement à son cinquième code. Le niveau d'industrialisation est toujours faible. Cela est-il dû aux codes? En partie, car, les premiers codes étaient très peu incitatifs mais d'autres facteurs jouent également: territoire étendu, situé dans le Sahel, peu peuplé, sans accès à la mer, caractérisé par une insécurité économique due aux aléas climatiques et à la désertification. Le Mali ne constitue ni un enjeu décisif dans la stratégie des groupes multinationaux, ni une zone d'investissement rentable pour les étrangers.

L'étude du code malien nous amène à étudier les caractéristiques des codes africains (II) les facteurs constitutifs du climat d'investissement la politique gouvernementale en la matière, les instruments juridiques (III) et les recours, règlements de différents et garanties offertes à l'investisseur (IV).

II. LES CARACTERISTIQUES DES CODES DES INVESTISSEMENTS AFRICAINS

A. Nature Juridique

Le code des investissements passé a toujours un statut juridique clairement défini. Il est toujours oeuvre du peuvoir législatif, soit du Parlement comme l'actuel code du Mali, soit de celui qui détient le pouvoir à sa place (ordonnances du Comité Militaire de Libération Nationale pour les Codes de 1969 et de 1976).

La quasi-totalité de ces lois sur les investissements a fait l'objet d'au moins une révision depuis leur adoption.

B. Les particularités des codes

La première particularité des codes est leur caractère ambigu. En effet, l'homogénéité des dispositions rassemblées fait défaut à plusieurs égards: contrairement aux codifications classiques (code civil, par exemple), les codes des investissements ne concernent pas qu'un seul domaine juridique, mais reprennent des dispositions de plusieurs disciplines (droit commercial, fiscal, douanier, droit du travail).

Les codes, dans certaines de leurs dispositions font appel à des éléments du droit international et obéissent à ses règles, par exemple en matière d'expropriation. En ce qui concerne les règles de solution des litiges, le rôle que joue le droit international est encore plus direct: en effet, les codes prévoient souvent la compétence d'une juridiction étrangère, par exemple celle de la Banque Mondiale. Il n'en reste pas moins que le droit applicable au fond du litige sera toujours celui de l'Etat- d'investissement.

Enfin, si les codes ont un caractère essentiellement réglementaire, ils prévoient souvent la participation des intéressés à l'élaboration des décrets d'agrément.

Le deuxième élément caractéristique de ces codes est leur nature politique. Les codes détermineront la place qui revient aux investissements privés d'origine externe dans la stratégie de développement de chaque pays. Les "changements de cap" fréquents des codes africains sont souvent l'expression d'un revirement de la politique économique.

Enfin, les codes se placent en quelque sorte en dehors de la législation ordinaire. Par les garanties juridiques extraordinaires et les avantages économiques fiscaux et autres et tout l'appareil institutionnel qu'ils établissent.

C. Le Champ d'Application des Codes

Les codes doivent préciser leur définition de la notion d'investissements. Celle-ci est très large. Les codes visent d'abord des investissements privés . En effet, les investissements publics sont exclus du champ d'application des codes. Les restrictions concernent les entreprises à caractère exclusivement commercial, les entreprises de recherche et d'exploitation minières et les entreprises de recherche et d'exploitation pétrolières (article 4 du code Malien).

Une autre restriction apportée aux genres d'investissements éligibles doit être mentionnée. Soucieux de stimuler un accroissement du patrimoine économique, les codes ne s'appliquent le plus souvent qu'aux investissements nouveaux. Notamment, les bénéfices fiscaux restent ainsi réservés aux entrepreneurs qui viendraient s'installer dans le pays après la promulgation du code. (Mali: articles 11 et 12)

Le Mali retient le critère du siège social (Titre IV du Décret d'application de la loi portant code des investissements) mais garantit cependant le droit au transfert des capitaux (article 10 de la loi).

D. Les Régimes

Les codes africains ont établi différents régimes en fonction des priorités de développement . Ces régimes contiennent des privilèges variés qui sont échelonnés selon l'importance économique de l'entreprise dans le cadre des objectifs du gouvernement. Les critères d'application pour l'admission à un de ces régimes privilégiés sont souvent énumérés. Pour le Mali, il sera tenu compte (article 22, Titre IV du Décret)

- des avantages que l'investissement est susceptible d'apporter à l'Etat, aux entrepreneurs nationaux et aux consommateurs.
- de l'apport en financement extérieur
- de l'établissement du siège social au Mali
- du degré d'intégration de l'entreprise à l'économie nationale
- de l'effet de l'investissement sur la balance commerciale
- des effets sur l'environnement.

Au Mali, il y a trois régimes: le régime "A" concerne les petites et moyennes entreprises (niveau d'investissement inférieur à cent millions de francs (article 11)); le régime "B" également appelé Régime des Grandes Entreprises (niveau d'investissements égal ou supérieur à cent millions de francs (Article 12)); et le régime des zones franches, pour les entreprises nouvelles qui sont tournées principalement vers l'exportation (article 14).

BEST AVAILABLE COPY

III. LE DROIT DES INVESTISSEMENTS AU MALI

Le code a pour objectif d'un point de vue global de contribution au développement économique et social du pays en encourageant l'initiative privée. Cet objectif ne peut être pleinement atteint que si des conditions favorables sont réunies (A) si la politique gouvernementale est cohérente en la matière (B) et si les instruments juridiques sont adaptés (C)

A. Les facteurs constitutifs du climat d'investissement

Font partie du climat d'investissement: l'histoire politique, la situation économique, le climat social et le système juridique.

1. L'histoire politique

Le 22 septembre 1960, le Soudan Français, colonie française depuis 1890, accède à l'indépendance. Il prend le nom MALI.

Le premier dirigeant, Modibo Keïta proclame le socialisme. Son parti, crée en 1946, l'Union soudanaise-RDA (USRDA) se lance dans l'étatisation de l'économie. L'Etat, seul agent économique manque de moyens. Le monopole de l'Etat et du Parti sont de rigueur. Les investisseurs étrangers boudent le Mali. La crise économique s'installe. Elle devient vite sociale puis politique. En 1966, Modibo Keïta dissout tous les organes élus de l'US-RDA et met en place le Conseil National de Défense de la Révolution. Sa popularité en sera lourdement grevée. Le 19 Novembre 1968, l'armée prend le pouvoir sous la direction du lieutenant Moussa Traoré.

Entre 1968, et 1978, le Mali va vivre sous le régime du Comité militaire de Libération Nationale (CMLN) qui conserve cependant les structures socialistes de l'ancien régime, tout en diversifiant l'économie vers les pays occidentaux.

Une nouvelle constitution est adoptée par référendum en juin 1974 et ne connaîtra un début d'application qu'en 1979, date à laquelle les militaires créent le parti unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM). Le parti semble cependant incapable de mobiliser la population . La crise scolaire de 1979 a sérieusement ébranlé le régime. La libéralisation économique des années 80 et l'entrée dans l'Union monétaire Ouest-africaine(UMOA) en 1984 se traduit par une baisse du niveau de vie et au plan politique par l'absence de démocratie.

Au début des années 90, les revendications se firent plus pressantes, jusqu'au renversement du régime le 26 mars 1991.

Depuis cette date, l'ouverture politique est une réalité. Le multipartisme est instauré par l'ordonnance n°2 du Comité de Transition pour le Salut du peuple. On compte 45 partis à l'issue de la Conférence Nationale (Juillet Août 1991). Les associations se multiplient. La liberté de presse est garantie (plus de 20 journaux) et les radios rurales et privées sont créées.

Une nouvelles constitution est adoptée en Janvier 1992. Elle garantie les libertés fondamentales et l'initiative privée.

Les citoyens exigent désormais de participer à la gestion du pays.

Une loi n°93-008 institue la décentralisation politico-administrative et met en place des collectivités décentralisées.

2. La situation economique

Le Mali est un pays agro-pastoral ou la conjoncture nationale reste fortement liée aux aléas climatiques qui influent sur le niveau de la production du secteur primaire d'une manière générale et plus particulièrement sur la production agricole.

Les comptes économiques de la nation font apparaître une structure de l'économie caractérisée par:

- la prédominance du secteur primaire, en particulier de l'agriculture vivrière et industrielle dans la production intérieure brute (+ de 45 %).

- la faible part du secteur secondaire (sans pouvoir distinguer les poids relatifs de l'industrie et de l'artisanat)

- la part croissante prise par le secteur tertiaire. Comme la plupart des pays africains, l'économie malienne connaît des problèmes structurels. Le secteur primaire reste dépendant de la pluviométrie et les principales exportations (coton 42 milliards en 1992, arachide) subissent les fluctuations des cours.

Le secteur industriel dépend dans une large mesure de l'importation de matières premières et d'équipements. Dans l'ensemble, les activités industrielles ont enregistré une baisse en 1991 par rapport à 1990: baisse consécutive aux événements de Mars 1991 qui ont dévasté le tissu économique.

D'une manière générale, la production des unités industrielles est insuffisante. Insuffisances imputées à la mévente, la fraude, la concurrence déloyale, la pénurie des matières premières et l'étroitesse du marché intérieur. Les problèmes structurels de l'économie malienne ont contribué sur le plan interne aux déficits budgétaires et sur le plan exteme aux crises de la balance des paiements et à l'endettement du pays. Les finances publiques se trouvent depuis des années dans une position déficitaire. Le gouvernement actuel, très conscient de cette situation, a récemment édicté une série de mesures tendant à assainir ce déficit chronique.

BEST AVAILABLE COPY

Les paramètres de performances économiques sont de 9,7 % en 1992 pour la croissance économique, plus de 54 milliards pour ces avoirs extérieurs nets ou réserves officielles de change, 57,1 % pour la couverture de l'émission monétaire. Comme les autres pays e l'UMOA, le Mali s'installe dans la récession et la dette.

Depuis le plan quinquennal de 1987-1991, un plan de programme de sauvetage de l'économie a été mis sur pied. Ce sauvetage a été confié principalement à trois organismes étrangers:

- la Banque mondiale; programme d'ajustement des entreprises (reformes, liquidation, privatisation)

- le Fonds Monétaire International (FMI); programme d'ajustement structurel (balance extérieure, trésorerie, renégociation de la dette extérieure)

- USAID; programmes de reforme économique (refonne fiscale dont la droits et taxes douaniers, réduction du personnel de la fonction publique, informatisation du budget e l'Etat).

Le programme de restructuration des entreprises publiques concerne 35 sociétés et entreprises d'Etat à réhabiliter. 14 d'entre elles seront privatisées et 15 feront l'objet d'un désengagement de l'Etat. Sur les 15 dernières, 12 seront liquidées.

A ces problèmes, il faut ajouter que les réseau bancaire du pays est assez peu développé. Bamako est le centre de ce réseau où se trouvent la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque du Development du Mali (BDM) créée en 1968 en vue d'apporter son concours financier à tout projet de développement, la Banque malienne de crédits et de dépôts (BMCD) née en 1961 d'une collaboration entre le gouvernement malien et le crédit Lyonnais qui finance les actions à court terme, la Banque Internationale des Etats de l'Afrique e l'Ouest (BIAO) et la Banque Of Africa (BOA Mali).

Ce réseau draine peu ou mal l'épargne locale. Le rôle du système bancaire est amoindri du fait de sa faible implantation et de la médiocrité de l'épargne locale.

3. Le climat social

Pour une population de plus de huit millions d'habitants, la population malienne est essentiellement rurale (80 %). Le taux d'urbanisation est de 6,7 % par an. La population est jeune (60 % ont moins de 20 ans), majoritairement feminine (51% de femmes) et inégalement répartie.

La pauvreté est le lot quotidien de la plupart des maliens. Le taux d'alphabétisation (20 %) est des plus faibles au monde.

Les mesures dans le cadre du programme d'ajustement structurel se sont concrétisées par un dégraissage de la Fonction publique. Les taux de chômage restent très élevés (d'après les statistiques de l'Association des diplômés initiateurs et demandeurs d'emploi, ADIDE, plus de 13000 jeunes instruits attendent un travail dans les villes et régions du Mai en 1993.)

Les salaires sont très bas. L'exode rural a gonflé les villes, ce qui a eu pour conséquence l'augmentation de la criminalité, de la délinquance et de la mendicité.

4. Le climat juridique

La constitution de la 3eme République (Janvier 1992) instaure un Etat de droit, laïc et démocratique. Le régime des libertés publiques a été étendu et leur protection renforcée.

La nouvelle constitution consacre la séparation des pouvoirs. Il est important de noter qu'elle fait référence à l'autorité judiciaire. Le pouvoir législatif se voit accorder une place importante.

En ce qui concerne les institutions judiciaires, nous trouvons les mêmes formes et procédures qu'en France. De même que s'inspirent du droit français les principaux droits en usage dans le pays: droit administratif, droit civil,droit commercial, et droit du travail. Ces deux derniers ont fait l'objet d'aménagements pour s'adapter au nouveau contexte. Le Code du Travail de 1992 introduit des innovations qui contribuent à une contribution à la problématique du chômage, et la relance des entreprises, de l'allégement des charges de celles-ci. Il s'agit essentiellement du renforcement des relations professionnelles et d'innovations dans les juridictions de travail.

Quant au code de commerce adopté par la loi n° 92 - 002 du 27 Août 1992, il reprend les dispositions du code français. Il introduit dans son article 548 la Société unipersonnelle à responsabilité limitée (SU-ARL)et abaisse les capitaux minimums des sociétés anonymes et des sociétés à responsabilité limitée.

BEST AVAILABLE COPY

B. LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT.

1. Evolution

a) Le code de 1962

La stratégie du développement adoptée au Mali est fondée sur la construction d'une économie planifiée. Les moyens d'action pour la mise en oeuvre du Plan sont liés à la recherche de moyens financiers. L'épargne locale étant faible, le financement public ne peut venir en aide à l'industrialisation. Et; malgré son option socialiste et la place décisive accordée au secteur d'Etat, le Mali fait appel aux moyens de financements privés. La contribution des entreprises étrangères est alors considérée comme indispensable, raison pour laquelle, en 1962, une loi de conventionnement tendant à attirer l'investissement privé est publiée. Ce code des investissements donne des directives à l'investisseur qui doit se conformer au Plan et accepter les modalités de transfert des bénéfices fixes par le gouvernement. En outre, "la loi écarte les investisseurs privés nationaux".

b) Le Code de 1969

L'ordonnance n° 29 / CMLN du 23 Mai 1969 prise par le gouvernement règle les investissements en République du Mali. Ce code précédant la publication des orientations du plan triennal (Juillet 1970 Juin 1973) qui va être mis sur pied, va dans le sens de la diversification de l'économie vers les pays occidentaux: deux régimes sont élaborés dont un prioritaire. Entrent dans ce cadre pour les industries:

- les entreprises industrielles de préparation et de transformation des produits d'origine animale et végétale
- les entreprises de culture industrielles comportant un stade de transformation et de conditionnement des produits
- les entreprises métallurgiques.

Ce régime donne la possibilité de transférer les bénéfices

c) Le Code de 1976

Le souci de promotion des industries a conduit à l'élaboration d'un second plan quinquennal. Un troisième code des investissements est promulgué le 30 Mars 1976 par ordonnance.

Toujours dans cet esprit de promotion des industries est crée en Mars 1976, le Centre d'Etude et de la Promotion des Industries (CEPI). Il est appelé à aider les petits industriels à mettre au point leur projet et à les assister dans sa réalisation.

d) Le Code de 1986

L'ordonnance 76-31 n'avait pas fixé d'objectif précis. Il est simplement précisé que le "présent code a pour but de contribuer au développement économique et social du Mali".

Le code instituait trois régimes; A, B et C. Il accordait des avantages aux entreprises exportatrices, de main-d'oeuvre et décentralisées et introduisait l'entreprise artisanale dans son article 22. Dans ses dispositions spéciales; le code apportait un changement important: l'Etat doit protéger le marché dans le respect de ses engagements internationaux.

2. Le Code Actuel

Il comporte 23 articles et 9 titres.

Le titre I qui concerne la définition et le champ d'application du code. Trois régimes sont distingués.

- le régime des petites et moyennes entreprises appelé "Régime A".
- le régime des grandes entreprises appelé "Régime B".
- le régime des zones franches

Font partie du "Régime A" les entreprises dont le niveau d'investissement est inférieur à cent millions de francs (article 11).

Les zones franches concernent les entreprises nouvelles principalement tournées vers l'exportation (Article 14).

a) La procédure d'agrément

Il est crée pour le "Régime B" (investissement égal ou supérieur à 100 millions) une Commission nationale des Investissements qui a un rôle consultatif.

La Commission est composée comme suit:

- Président, le représentant du Ministre chargé de l'Industrie
- les Membres: les représentants des Ministres de l'Intérieur et du Développement à la Base, des Finances, de l'Emploi, de l'Hygiène Publique et de l'Assainissement, du Plan ainsi que les représentants de la Chambre d'Agriculture et de la Chambre de Commerce et d'Industrie (Article 3 du Décret).

La Commission peut s'adjoindre des représentants des autres Ministères compétents (Article 5).

L'agrément est accordé par arrêté du Ministre chargé de l'Industrie dans un délai de trente jours ouvrables à partir de la réception de la demande d'agrément. Le défaut de réponse pour toute demande d'agrément dans un délai de 30 jours ouvrables vaut approbation (Article 13 du Décret d'application).

Les dossiers de demande d'approbation doivent compter:

- Une demande adressée au Ministre chargé de l'Industrie
- Une étude de faisabilité en 15 exemplaires, conforme à un plan type de présentation
- les formulaires d'évaluation (article 14)

Le délai maximum pour l'instruction d'une demande d'agrément au code est fixé à quinze jours (Article 16) et le délai de convocation de la commission à sept (7) . jours (Article 17).

Pour le "Régime A " (investissement inférieur à 100 millions), il est crée une Commission Interministérielle des agréments. Cette commission est composée des représentants du Ministre chargé de l'Industrie (qui en est le Président), des Ministères chargés des Finances, de l'Industrie, des Directeurs des Industries, des Impôts et de la Santé Publique (Article 10)

La Commission interministérielle peut s'adjoindre toute Direction technique selon la nature du projet. La procédure de demande d'agrément est la même que pour le "Régime B"

Le refus d'agrément ne peut être prononcé que pour non-conformité avec une disposition législative ou réglementaire en vigueur (article 20 du Décret). Les autorités compétentes dont la Direction Nationales des Industries et la Direction Nationale des Impôts (article 21).

b) Les avantages liés aux différents régimes

Pour le "Régime A", il s'agit des avantages suivants:

- exonération pendant les cinq (5) premiers exercices de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ainsi que de la contribution des patentes.

- exonération pendant cinq (5 ans) et seulement pour les constructions nouvelles, de l'impôt sur les revenus fonciers et la taxe sur les biens de main morte. La durée de l'exonération est portée à 10 ans pour les entreprises de promotion immobilière.

- étalement sur trois de paiement des droits d'enregistrement sur les actes de création des sociétés et exonération de ces droits en cas d'augmentation de capital.

Le "Régime B" bénéficie des mêmes faveurs. Mieux, l'exonération est portée à huit ans pour les bénéfices industriels et commerciaux et la contribution des patentes.

Les entreprises nouvelles principalement tournées vers l'exportation (Régime des zones franches) bénéficient de l'exonération totale et permanente de tous droits et taxes liés à l'exercice de leurs activités (Article 14).

Toutefois, si ces entreprises écoulent 20 % de leur production sur le marché local, elles seront passibles de droits et taxes qui frappent les produits similaires importés.

D'autre part, dans le cadre de la politique de décentralisation, des entreprises qui s'installeront dans les régions non encore ou insuffisamment industrialisées (zone II Koulikoro, Sikasso, Ségou, Zone III Kayes, Mopti, Tombouctou et Gao) bénéficient de l'exonération sur les BIC et la contribution des patentes pendant 2 exercices en zone II et 4 exercices en Zone III.

3. Les instruments juridiques du code

Ils concernent l'arsenal fiscal qui donne des avantages à l'investisseur (a). D'autres mesures d'attraction sont prévues (b). Mais le code comporte également des mesures d'orientation (c).

a) Les mesures fiscales

Pendant longtemps, les pouvoirs publics ont pensé qu'une fiscalité élevée et multipliée était la meilleure façon de saisir l'argent où il se trouve. Ceci a conduit au Mali à plusieurs formes d'imposition des entreprises.

- L'impôt sur le bénéfice industriel et commercial: il s'applique à la plupart des entreprises à caractère industriel ou commercial. Con taux actuel est de 45 % du revenu d'exploitation pour les entreprises individuelles, les sociétés en nom collectif, les groupements d'intérêt économique (GIE).

- La Taxe sur les prestations de service (TPS) liée aux prestations de service. Les taux appliqués sont:
  - taux normal: 15 %
  - taux réduit: 7 %

- La taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) liée à la production: les taux appliqués aux chiffres d'affaires sont:
  - taux normal: 17 %
  - taux réduit: 10 %

- La Taxe des biens de main morte (TBMM) qui est égale à 20 % de la Valeur Locative abaissée (VLA) ou revenu foncier qui elle-même est égale à 60 % de la valeur Locative.

BEST AVAILABLE COPY

- l'Impôt sur les revenus fonciers. Son taux est actuellement de 20 %

- L'impôt sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM). On entend par valeur mobilière des biens tels que la part d'intérêt dans une société à responsabilité limitée, l'action dans une société anonyme, l'obligation, les capitaux placés et porteurs d'intérêt. Les taux sont de 9 % taux réduit) ou 18 % (taux normal).

- la contribution des patentes: elle est liée à l'exercice d'une profession commerciale au Mali et de ce fait frappe les entreprises industrielles. La contribution comprend un droit fixe donné par le tarif des patentes et un droit proportionnel assis sur la valeur locative des professionnels.

b) Les mesures d'attraction du code

En plus des exonérations fiscales sur les bénéfices industriels et commerciaux, la contribution des patentes, les revenus fonciers et les biens de main morte, le code garantit la liberté de transfert.

Son article 10 énonce que le droit au transfert des capitaux est garanti. Le transfert des salaires du personnel étranger est règlement autorisé, de même que les dividendes des capitaux investis.

c) Les mesures d'orientation

Ce sont les moyens par lesquels les gouvernement assume son rôle de direction de l'économie nationale.

Les entreprises installées au Mali sont tenues aux obligations suivantes (Article 18):

- tenir une comptabilité régulière suivant le plan comptable agrée en conformité avec les dispositions du code du commerce

- favoriser le recrutement de nationaux par l'organisation de la formation professionnelle à tous les niveaux dans l'entreprise.

- respecter la législation sur l'environnement

- fournir les documents comptables et financiers, les rapports d'exécution sur l'investissement, l'emploi, le financement national et étranger aux autorités compétentes conformément à la législation fiscale.

Le non-respect des engagements souscrits par les entreprises agrées donne lieu à des sanctions (article 19)

La législation douanière peut également servir d'instrument d'orientation dans la mesure où celles-ci dépendent des échanges avec l'extérieur. La politique d'ajustement structurel visant à assainir la situation économique ne permet pas de dérogation à ce régime.

La réglementation des changes qui peut constituer un des facteurs les plus négatifs du climat d'investissement. Le Mali, membre de la zone franc, a par arrêté du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan en date du 10 Août 1993, pris des mesure contre la sortie massive des billets émis par la BCEA0 hors du territoire des pays africains, membres de la zone franc. Cette disposition ne concerne pas les investisseurs étrangers qui investissent dans leur devise.

d) L'appareil institutionnel

Il s'agit principalement de la Direction Nationale des Industries (DNI). La tâche principale de cette direction est de promouvoir le développement industriel du Mali en mettant sur pied des études technico-économiques de projets industriels en établissant des programmes de développement industriel et en formulant des avis sur les entreprises privées désireuses d'installer au Mali des unités industrielles .

La loi n° 82-54 du 18 janvier 1983, précise ses missions qui sont:

- de concevoir et coordonner les éléments de la politique industrielle du Ministère chargé de l'Industrie
- d'élaborer et contrôler la législation en matière de propriété industrielle et de normalisation.

C'est à la Direction que sont adressées les demandes d'agrément (Article 13).

A côté de la DNI, existent des structures d'appui:

- le Centre d'Assistance aux Projets des Entreprises et Sociétés (CAPES)
- la Société Nationale d'Etude pour le Développement (SNED), en voie de privatisation
- des organismes crées dans le cadre des conventions multilatérales ou bilatérales, par exemple; le projet FED et le projet d'appui aux petites et moyennes entreprises (PAPME) avec le Canada.

Ces structures aident les candidats entrepreneurs dans la réalisation des études de faisabilité, la mobilisation de financement, la réalisation concrète du projet et même de son fonctionnement, afin de minimiser les risques de faillite.

L'Agence pour la promotion de l'entreprise privée (APEP) a été créée grâce à la Banque mondiale. Cette agence doit intervenir uniquement dans le financement de prestations de services en faveur des entreprises privées dans le domaine des ressources humaines afin d'améliorer la gestion des entreprises.

Un programme PNUD-BIT s'occupe de la formation et du conseil. Toujours avec le PNUD, un programme-cadre pour le secteur privé doit démarrer en 1994.

Les organisations professionnelles concernées dans les problèmes d'investissement sont la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Fédération Nationale des Employeurs du Mali.

IV. SANCTIONS ET REGLEMENTS DE CONFLITS

A. La procedure de conciliation

Elle est expressément prévue par l'article 21 du code. Les différends opposant l'investisseur à l'Etat et relatifs à la validité, l'interprétation, l'application ou la révision d'une ou plusieurs causes de l'agrément feront d'abord l'objet d'une procédure amiable entre les parties.

En cas de refus d'agrément pour non-conformité avec une disposition législative ou réglementaire en vigueur, le code ne prévoit qu'un recours auprès de la Direction Nationale des Industries et la Direction Nationale des Impôts.

Le code ne prévoit d'autre part que la procédure amiable et l'arbitrage.

B. L'arbitrage

Le Mali a ratifié le 3 Janvier 1978, la convention de la Banque Mondiale du 18 mars 1965, créant le Centre International pour le Règlement des Différents (CIRDI).

En cas d'échec de la procédure amiable, et si l'investisseur est un ressortissant d'un autre Etat c'est donc les règles de l'arbitrage international qui s'appliquent. Ceci a pour but d'éviter l'application d'une loi étatique arbitraire, car les principes de droit international protègent la partie privée.

C. La protection de l'investisseur étranger

La protection de l'investisseur étranger est renforcée par les dispositions de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI). Le Mali a signé en octobre 1990 le Traité instituant l'AMGI.

L'agrément au code vaut également agrément pour l'octroi de toute garantie au sens de l'Article 15 de l'AMGI. Cela se traduit par une protection contre les risques non commerciaux. Quatre catégories de risques sont énoncés dans la convention:

- les risques de transfert résultant de restrictions apportées par le gouvernement d'accueil à la convention et au transfert de fonds.

- les risques de perte résultant de mesures législatives ou administratives ou d'une omission du gouvernement d'accueil ayant pour effet de priver l'investisseur de ses droits sur son capital ou son investissement ou d'une part substantielle des avantages découlant de son investissement. En d'autres termes, l'investisseur est protégé contre les risques d'expropriation.

- les risques résultant de la dénonciation ou de la rupture d'un contrat par le gouvernement, dans le cas ou l'investisseur ne dispose pas de voies de recours judiciaires ou arbitrales.

- les risques de conflits armés et de troubles civils;

Actuellement, ce sont probablement les risques de transfert qui sont les plus inquiétants du point de vue des investisseurs, les cas d'expropriation, pure et simple, étant devenus peu fréquents.

V. CONCLUSIONS

De l'indépendance à nos jours, le code des investissements du Mali a fait l'objet d'améliorations assez sensibles. Les petites et moyennes entreprises et l'artisanat bénéficient d'avantages; cependant, pour être plus incitatif, la fiscalité doit être simplifiée.

Les difficultés d'investissement sont multiples. Le dernier code contient lui-même beaucoup d'insuffisances. Il ne dit rien sur la procédure de retrait de l'agrément et n'explicite pas la notion de zones franches (contrairement aux législations sénégalaise et togolaise) et les conditions qu'elles doivent respecter dans leur activité d'exportation.

L'avant-projet de code des investissements (pour 1995 ou 1996) a pris en considération ces lacunes tout en élargissant le champ d'application du code aux organismes de financement et aux activités de développement.

BIB

- Le code des Investissements du Mali: Loi 62-5/AN-RM du /5/1/62
- Le code des Investissements du Mali: Ordonnance n° 29/CMLN du 23/5/69
- Le code des Investissements du Mali: Ordonnance n° 76-31/CMLN du 30/3/76
- le code des Investissements du Mali: Loi n° 86-39/AN-RM du 24/1/86
- Le code des Investissements du Mali: Loi n° 91-048/AN-RM du 26 Février 1991
- "Comptes économiques du Mali", 1993
- "Elements de conjoncture", 1993, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique.
- "Recensement industriel. 1990", Banque Mondiale. Mission Résidence au Mali
- "Programme de l'IDA au Mali", Bamako 1991
- Alain Maharaux, "L'industrie au Mali", Editions du C N R S 1986
- Politique Africaine N° 47, "Le Mali: La Transition", Karthala 1992
- Jacquenot Pierre, "Le Mali, Le paysan et l'Etat", Editions L'Harmattan, 1982 Paris.

ANNEX 5

NOTE TECHNIQUE

OBJET

La présente note a pour objet de soumettre à l'approbation des autorités maliennes une série de recommandations tendant à l'adoption d'une loi sur les fondations au Mali.

ANALYSE

Au Mali, la liberté d'association est prévue par l'ordonnance 41 PCG du 28 Mars 1959. Ce texte ne prévoit que les groupements de personnes autres que les sociétés de commerce, les sociétés de secours mutuel, les associations culturelles, et les congrégations.

Malgré ces exclusions, l'Ordonnance prévoit cependant dans son article 34 la possibilité de création d'oeuvres (comme les fondations), lesquelles peuvent même bénéficier de subventions de l'Etat. Le texte est muet sur les modalités d'organisation de telles oeuvres. Plus de trente ans après l'adoption de ce texte, le contexte social, politique et économique a beaucoup évolué. La situation actuelle se caractérise par une ouverture politique et économique favorable à toutes sortes d'initiatives:

La constitution de la Troisième République instaure un véritable Etat de droit. Les libertés démocratiques, individuelles sont prévues et leur protection est renforcée. La Société civile s'organise et tient désormais à participer à la gestion du pays.

La décentralisation prévue par la Loi N°93 - 008 vise à changer les rapports entre l'Etat et le citoyen. Cette politique de décentralisation avait été prévue par les premières constitutions mais ne s'était pas produite dans les faits. Le processus démocratique actuel lui donne une place de choix. Désormais, la gestion concertée, le consensus et la solidarité occuperont une grande place dans la gestion des affaires locales. L'Etat partagera son rôle d'agent économique avec les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Trois grands enjeux se dégagent de cette politique de décentralisation:

- rompre avec l'omnipotence du pouvoir central
- assigner un rôle aux collectivités territoriales dans le domaine socio-économique
- S'appuyer sur les solidarités locales qui sont mieux appropriées.

Une telle conception des rapports entre l'Etat central et les collectivités suppose l'existence de structure, d'agents de développement capables de promouvoir les initiatives de développement de manière transparente, soutenable et durable.

OBSERVATIONS

Au Mali, parmi les agents de développement classiques (coopératives, tons villageois, ONG), peu ont réellement joué leur rôle d'outils de développement et ont souvent été victimes de la bureaucratie.

On constate en effet que ces structures, après des années de pratique, n'ont pas:

- intervenu efficacement dans leurs zones d'intervention.
- utilisé de manière pertinente les compétences et les ressources locales.
- Ces structures manquaient de flexibilité et ne s'adaptaient pas forcément au niveau local et aux changements économiques et sociaux.

A. Les societes coopératives

Ce sont des personnes morales de type particulier dont les membres sont groupés en entreprises en vu d'atteindre un but de développement économique et social. Les membres s'engagent à participer activement à la réalisation de cet objectif.

Les origines du mouvement coopératif remontent à la période coloniale. Mais c'est à partir de 1960 que la fièvre coopérative déferla sur le pays. De cette date à nos jours, le mouvement coopératif s'est surtout distingué par son échec. Cet échec résulte principalement de la mainmise totale de l'Administration et de la non-participation des coopérateurs.

B. Les Tons Villageois

Les Tons Villageois ont été définis par le décret N°53 PG-RM du 27 Février 1982 comme "des associations à caractère cooperatif et mutualistes fondées sur la solidarité et le volontariat des membres". Leur apparition a été provoquée par l'échec des structures coopératives classiques nationales auxquelles on a reproché d'avoir manqué de pertinence sociologique en tentant d'imposer le même carcan coopératif.

Force est de constater, là encore, le poids de l'Etat dans cette structure. Les Tons se sont vus assigner de nouvelles missions de promotion des villages et sont progressivement devenus de simples structures de gestion au profit de l'Etat. La fonction sociale et culturelle qui leur était dévolue s'est éclipsée au profit de la fonction économique.

C. Les Associations et les ONG

Elles sont régies par l'ordonnance du 28 Mars 1959 qui définit l'association comme "une convention par laquelle plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices".

Le cadre juridique dans lequel évoluent les associations est très souple. En effet, il laisse toute latitude pour imaginer les modalités d'administration et d'organisation. Le problème est que les associations souffrent trop souvent d'un manque de financement pour mener à bien leurs activités.

Quant aux ONG, agences et services d'appui au développement, leurs principales difficultés se posent avec le gouvernement (interprétation de l'Accord-cadre et accessibilité aux lignes budgétaires bilatérales ou multilatérales, interférence de l'Etat) de même que leur intervention dans certaines zones enclavées.

Incertitude des fonds; paralysie des structures chargées des actions de développement, confusion à l'administration centrale; manque de rigueur dans la gestion; dépendance au budget de l'Etat; tous ces facteurs limitatifs empêchaient d'asseoir les actions de développement sur des bases durables et de viser des performances raisonnables à la portée des populations.

L'ouverture démocratique actuelle, la grande disponibilité affichée des dirigeants, la place accordée à la société civile, sont des atouts indéniables pour créer et expérimenter des alternatives d'appui et de soutien au développement de l'économie sociale.

UNE ALTERNATIVE: LES FONDATIONS

A côté des coopératives associations et ONG, d'autres alternatives existent qui peuvent être de merveilleux outils de développement. Ce sont les fondations.

Définie par la loi française du 23 juillet 1987, dans son article 18, "la fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation, irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général à but non lucratif".

Le droit americain définit la fondation comme:

> ".. une ONG à but non lucratif, dotée d'un capital ou d'un fonds propre qui développe ou soutient des activités d'ordre charitable, éducatif, religieux ou tout autre domaine relavant de l'intérêt public, ceci tout particulièrement par l'attribution de subventions à d'autres organisations à but non lucratif".

CONSULTATIONS

Entre Janvier et Septembre 1993, diverses consultations ont eu lieu dans les Ministères de l'Administration Territoriale, de la Justice, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et de l'Initiative Privée. Le commissariat à la Réforme Administrative, La Mission de décentralisation, le CCA-ONG. ainsi, que des organisations à la base. Des spécialistes étrangers ont été également consultés. Il s'agit notamment:

- des spécialistes de Fletcher (USA)
- de la Fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest(FRAO) qui intervient au Mali.
- de l'African Development Foundation
- de l'AID
- de la Near East Foundation (NEF) à Douentza.
- de la Fondation pour le Progrès de l'Homme.

Une conférence consultative a réuni à Bamako, les 3 et 4 Août, les représentants à la base de toutes les régions de notre pays, les ONG et les bailleurs de fonds sur le problème des fondations.

RECOMMANDATIONS

A la suite des études et consultations, il est apparu opportun et nécessaire de combler un vide juridique, d'adopter une loi sur les fondations. Cette nouveauté n'entraînera aucune incidence financière sur le budget de l'Etat. Au contraire, les fondations seraient conformes à la tradition d'entraide sociale encore vivace au Mali. De plus, une telle loi permettra l'évolution de structures.

Des fondations tant étrangères (Friedrich Ebert, Hans Seidel, NEF, Fondations de Pays arabes) que nationales opèrent déjà. Au nombre des fondations nationales, on peut citer la dernière en date: la Fondation pour l'Enfance du Général Amadou Toumani Touré. Cette dernière s'est vue reconnaître d'emblée le caractère d'utilité publique. Il serait préférable que l'ensemble de la matière des fondations soit l'objet d'une consécration législative.

A défaut d'une loi, la structure peut être inscrite dans le cadre de l'ordonnance de 1959 à condition de lui reconnaître une personnalité morale plus grande, comme celle accordée aux associations d'utilité publique.

ANNEXE 6

L'ENTRAIDE SOCIALE ET LA SOLIDARITÉ EN AFRIQUE

INTRODUCTION

L'étude de l'entraide sociale, de la solidarité entre dans le champ de l'étude des communautés. Les études de communautés visent à expliciter comment les groupes humaines (quartier, village, association) résolvent les problèmes auxquels ils sont confrontés, compte tenu du lieu et de l'époque à laquelle ils vivent.

L'un des objectifs des auteurs d'études des communautés reste, sous une forme ou sous une autre, la reforme sociale.

Le Dictionnaire Le Robert définit la communauté comme un "*groupe social caractérisé par le fait de vivre ensemble, de posséder des biens communs, d'avoir des intérêts et un but communs*".

Le mode de vie communautaire n'a cessé d'intéresser sociologues et anthropologues. C'est un des thèmes les plus controversés de l'anthropologie. Fonctionnalistes, Structuralistes et Marxistes ont tour a tour étudié ce phénomène.

A propos des sociétés Africaines, on a parlé de "**communaucratie**" (congrès mondial des Ecrivains et Artistes noirs en 1959. Présence Africaine 1959), de "**Communalism**" (Kwame N'krumah, Julius Nyerere ont bâti des théories sur le socialisme Africain.

C'est que pour ces pays, l'enjeu est d'importance. Faut-il bâtir les solidarités sur le modèle villageois ou sur le modèle national? La conception occidentale de l'Etat-Nation correspond-elle à la structure des sociétés africaines?

Outre l'aspect politique, l'échec du mouvement coopératif dans certains pays comme le Mali nous donne également sujet à réflexion : les données sociologiques de base sont-elle propices à l'éclosion du mouvement coopératif? Existe t-il d'autres alternatives? Le but de cette étude est de faire l'inventaire des systèmes d'entraide et d'envisager les perspectives de mise en oeuvre d'institutions philanthropiques de nos jours dans les pays africains.

I. PROBLEMATIQUE DE L'ENTRAIDE SOCIALE

A. Genèse de l'entraide sociale et de la solidarité

Il existe dans tous les pays du monde une tradition philanthropique fortement enracinée dans l'inconscient collectif et individuel. Ses manifestations, dans le temps et dans l'espace sont diverses. Mais de tous temps, un élan de solidarité a poussé l'homme à aider son semblable. Rien d'étonnant alors que ce thème ait intéressé philosophes, sociologues et anthropologues.

Depuis l'antiquité grecque, Platon dans son livre "*La République*", préconisait la communauté de biens pour une catégorie sociale déterminée. Cependant, son "*Mythe de la caverne*", constitue une justification des inégalités de la société de son temps où il y avait des hommes libres et des esclaves.

Des mouvements populaires en Europe (Thomas Munzer en Allemagne, Walwyn en Angleterre, la conspiration des Egaux en France) préconisaient l'égalité dans les biens et les terres. Plus tard, Robert Owen dans son ouvrage, "*Une Nouvelle Conception de la Société*", suggéra la création de villages fondés sur la coopération et non sur la concurrence.

En Afrique, solidarité, entraide sociale et communauté apparaissent comme des expériences tangibles et quotidiennes, supports même de la vie de l'individu dans les Sociétés
traditionnelles fondées sur la parenté et l'exploitation au jour le jour des ressources de la Nature. Des institutions sociales, des organisations sociales ont été utilisées pour réaliser la solidarité, l'entraide depuis les temps les plus reculés.

Par solidarité, nous entendrons l'entraide entre les hommes, le secours physique et moral apporté à autrui, la participation et l'apport de tous à la culture du groupe.

B. Les strategies de socialisation dans les societes traditionnelles

La socialisation consiste à préparer l'individu à intégrer la vie d'un groupe, partant à adhérer à ses valeurs, ses pratiques. Elle est une stratégie pour rendre l'individu solidaire du groupe. Elle se fait aussi bien par l'activité de production que par la formation et porte essentiellement sur la population jeune. La socialisation est une stratégie d'éducation dans les sociétés traditionnelles tout comme dans la société dite moderne de nos jours. La socialisation est l'expression de la solidarité surtout dans nos sociétés traditionnelles africaines. C'est l'effort du groupe vers l'individu et profite aussi bien à l'individu qu'au groupe par la formation et le bénéfice qui peut en être tiré.

Les stratégies de socialisation sont en fait des manifestations de la solidarité qui s'exprime à plusieurs niveaux: familial, villageois, communautaire.

1. La Famille, la Parenté.

Les systèmes de parenté et d'alliance sont dominants dans les sociétés traditionnelles qui sont souvent des sociétés patrilinéaires et patriarcales. La place de l'individu dans la société était fixée d'emblée par la position qu'il occupait dans le lignage. Les aînés et les cadets entretenaient ainsi les rapports de domination qui s'exerçaient au profit des premiers. Le lien de sang est le premier support de la solidarité traditionnelle. Il fonde le solidarité familiale. Celle-ci est assortie de prescriptions sociales, éthiques et même politiques réglementant les rapports entre les membres de la famille. La famille traditionnelle dans les différents groupes ethniques au Mali, en Afrique occidentale aussi bien dans les sociétés patriarcales que matriarcales est le lieu où se cultive la solidarité. C'est le cas aussi bien chez les Bamanan, les Peuhls, les Bozos, les Senoufo, les Minianka, les Bwa, les Sonrhaï, les Malinké, les Touaregs, les Dogon, les Toucouleurs, entre autres. Plusieurs études consacrées à ces groupes ethniques l'attestent: travaux des premiers anthropologues que travaux récents.

Cependant, cette solidarité n'est pas toujours restée la-même. Ses formes changent. Elle s'altère et peut aboutir à la segmentation des familles traditionnelles en unités de production plus petites. Une étude consacrée à la segmentation montre comment celle-ci est dynamique en milieu senoufo (Koné, F. 1989).

La famille est le lieu de la production de l'identité individuelle. Mais cette identité est modelée par les autres membres de la famille, par leur manière d'être, de faire et surtout par leurs préceptes à l'endroit de l'individu. Le milieu bamanan met par exemple l'importance sur la famille comme lieu de formation de l'identité et plusieurs adages et proverbes traduisent cette réalité. Des études ont été consacrées à cette question en milieu bamanan du Beledugu (Diarra T. 1984) et en milieu bamanan du Jitumu (Samaké. M. 1977).

Dans un ouvrage collectif devant constituer le livre de référence pour l'éducation en matière de population au Mali, une analyse de la famille est faite telle qu'elle se présente de nos jours dans maintes aires culturelles du Mali. Elle montre aussi le nouveaux enjeux au sein de la famille, mettant souvent à l'épreuve les rôles traditionnels de socialisation. Le village, la tribu, la fraction sont aussi des lieux d'expression de la solidarité.

2) Le Village, la Tribu, la Fraction, la Communauté

L'organisation du village, de la tribu sur la base d'un patrimoine foncier, spatial et culturel est assortie de contraintes de solidarité entre les membres de ces entités. Il en est de même des communautés villageoises. L'alliance est le ciment de ces communautés et elle instaure des obligations de solidarité. Dans le village, la tribu, la fraction ou la communauté, le patrimoine est géré de manière communautaire et cette gestion est basée sur la solidarité. Personne ne peut, quel que soit son statut disposer du patrimoine collectif à des fins individuelles.

Ainsi, le chef de village, de fraction, de la tribu comme celui d'une communauté est une personne morale. Sa responsabilité est collective, d'où l'existence d'institutions traditionnelles qui l'assistent et qui sont des aides à la décision et l'expression de la solidarité. Le partage des rôles apparait alors comme une matérialisation de la solidarité.

La régulation des conflits dans le village, la tribu, la fraction ou la communauté est faite à travers l'éthique de la solidarité. La solidarité au sein des ces entités se réalise à travers des formes d'organisation de la vie sociale et de la vie économique: tons en milieu bambara, associations de jeunes, de femmes. L'entraide est un élément fondamental dans la vie du village, de la fraction, de la communauté. En milieu bambara par exemple, des communautés villageoises sont organisées en Kafo. Kafo signifie se mettre ensemble. C'est une communauté qui génère un patrimoine et des activités sociales, culturelles et économiques ensemble. Le Kafo est aussi un espace d'alliances matrimoniales. Ces alliances sont des extensions de la solidarité. La constitution d'un Kafo répondrait à une exigence de cohabitation sur un territoire donné, à un souci d'une plus grande cohésion, d'entente mutuelle et d'entraide en cas de danger.

La solidarité est présentée comme la condition sans laquelle l'existence n'a pas de valeur. La communauté est un mode d'expression du lieu de ses membres, des familles. Elle est présentée à travers des âges comme le seul lieu du salut de l'individu. Une étude consacrée à la perception de l'enfant, l'éducation et la communauté montre bien que la solidarité est valorisée puisqu'elle est bonne même dans la mort collective. Elle aborde les vertus de l'unité dans tout le groupe social (Diarra, 1981). La communauté a une grande place dans la socialisation des enfants, des adolescents et de tout individu dans les sociétés de l'Afrique de l'ouest. C'est le cas chez les différents groupes ethniques du Mali, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Nigéria, du Ghana, de la Guinée, du Benin, du Togo, du Sénégal, de la Gabie, du Cameroun notamment. Mais certaines formes de cette éducation communautaire sont en voie de disparition dans certains groupes ethniques à cause des influences conjuguées de l'islam, du christianisme, de la scolarisation, de l'urbanisation. C'est surtout le cas des initiations.

3. L'initiation et les classes d'âge.

" *L'initiation a pour but de donner à la personne psychique une puissance morale et mentale qui conditionne et aide la réalisation parfaite et totale de l'individu*", (Ba A.H., 1972).

Les initiations occupent une place importante dans plusieurs sociétés de l'Afrique de l'Ouest. Elles sont aussi l'occasion de renforcer la solidarité lignagère. Elles concourent à la formation à la socialisation de l'individu par exemple en milieu bamanan du Beledugu, Mali (Diarra 1984, 1990). Des études avaient été faites sur les sociétés d'initiation bambara et qui avaient mis l'accent sur leur caractère religieux (Zahan, 1960). Dans certaines sociétés, l'initiation consacre la division de la société en classes d'âges. C'est le cas chez les bamanan, les minianka, les senoufo, les dogon, les malinké du Mali, les mossi, les bisa du Burkina Faso, chez les yoruba du Nigéria, du Benin, chez les mountang du Tchad pour ne citer que ceux-là. L'initiation est un moyen de contrôle des aînés et structure la hiérarchie villageoise. Elle est basée sur une logique de la place et du rôle (Diarra, T. 1990).

Dans maintes sociétés d'initiation en Afrique de l'ouest, les initiés jurent de rester fidèles aux prescriptions initiatiques parmi lesquelles le devoir d'être solidaires de tous les membres de la communauté. L'initiation crée une identité communautaire et la solidarité est très valorisée dans les enseignements initiatiques. Elle est rappelée dans les chants initiatiques, par exemple en milieu bamanan (Diarra T. 1985).

La solidarité est l'un des fondements de l'initiation. En milieu bamanan du Beledugu, l'initiation a non seulement un rôle de formation mais aussi un rôle d'évaluation. A ce titre, la sociabilité de l'individu est évaluée à travers ses comportements vis-à-vis des autres membres de la communauté (Diarra T. 1984).

Les initiations permettent de prolonger la solidarité familiale et lignagère pour la rendre plus horizontale (Diarra T. 1990). Elles constituent aussi un moyen de reproduction sociale par l'institution de rapports sociaux, de rapports d'obligation. Les classes d'âge créées dans les initiations constituent des fraternités d'âge au sein desquelles les rôles des uns et des autres sont définis. A ce titre, les fraternités d'âge protègent aussi le rôle des élites et accentuent parfois les inégalités, comme en milieu senoufo (Coulibaly. Y. S. 1978). Les initiations aboutissent à des classes d'âge qui dans la vie de tous les jours organisent la production, l'entraide, la solidarité. Ces classes d'âge initiatiques deviennent la base de l'organisation des tons et des associations prenant plusieurs noms selon le milieu. Nous en donnons deux exemples.

4. Deux exemples d'organisation de jeunesse: le Naam et la Samariya

Les organisations de jeunesse sont des lieux de formation des jeunes. Elles sont présentes dans les sociétés traditionnelles de l'Afrique occidentale. Leur force a souvent inspiré les pouvoirs publics au lendemain des indépendances de les utiliser à des fins politiques ou de créer des organisations politiques de jeunesse à l'image des organisations traditionnelles.

a) *Le Naam dans la société mossi*

Le naam est une organisation de jeunesse à partir de la circoncision qui marque le passage du statut d'enfant à celui d'adulte doté d'une plus grande responsabilité. La circoncision marque la rupture de certains liens avec le père. Tous les individus du même âge et du même sexe forment une communauté. Regroupés en organisation, les membres devaient s'entraider et former des groupes de travail collectif.

Le groupe Naam apparaît en pays Mossi comme la forme la plus poussée d'une association intégrative de jeunes. Le Naam regroupe dans un même village garçons et filles de la même génération (ceux d'environ 20 - 25 ans). Les activités du Naam sont multiples : économiques, culturelles ou ludiques. Il agit comme un groupe de culture en aidant les agricultures en difficulté.

L'association a pour but la formation des jeunes, la création de solidarités et l'expérience d'une pratique agricole commune. Cette vie associative dure près d'un an.

b) *La Samariya*

La Samariya, "Jeunes Gens" en Haoussa, est une Association qui, a priori, regroupe tous les jeunes d'une localité donnée. Aucun processus d'intégration ou de retrait rigide ne la régit ; les seuls critères fondamentaux étant la jeunesse et la participation effective aux activités collectives qu'elle organise, et on la quitte à partir de 35 à 40 ans (Monnier, A. 1967).

Les séances de travaux collectifs constituent un système prestations gratuites de services appelées *gayya*. En dehors des membres de l'association, d'autres membres de la communauté bénéficient de ces prestations. Les premiers sont prioritaires et ont les prestations à tour de rôle, les seconds à la demande. Cependant, certaines personnalités de la communauté villageoise (chef de village, marabouts influents) sont systématiquement gratifiées de ces prestations, tout comme les personnes nécessiteuses (invalides, malades, vieillards). La *gayya* a toujours été un cadre d'entraide et de solidarité surtout pour faire des travaux agricoles, mais aussi pour d'autres activités colle la construction, la réfection d'habitations, de greniers. La *gayya* est similaire au ton qu'on retrouve dans plusieurs aires culturelles du Mali.

La solidarité se manifeste dans plusieurs domaines de la vie.

II. LES DOMAINES DE LA SOLIDARITE

La solidarité se manifeste dans la vie économique et dans la vie sociale. Dans la vie économiques, toutes les activités de production font l'objet d'entraide et sont l'occasion de la manifestation de la solidarité.

A. Les domaines économiques

1. L'agriculture

Si chaque famille en milieu rural produit pour subvenir à ses besoins, le manque de main-d'oeuvre, de moyens de production peut être un obstacle à l'indépendance économique ou à l'autosuffisance alimentaire. La solidarité reste le recours pour toute famille et des institutions existent dans plusieurs sociétés en Afrique de l'ouest pour maintenir la solidarité. Dans plusieurs milieux, des groupes d'individus sont là pour aider les familles en cas de besoin. Ces groupes ont des noms différents selon les milieux. Au Mali par exemple, ils portent le nom de *sansene* en milieu malinké , de *ci ton* en milieu bamanan, de *boogu*, en milieu sonrhaï, de *tyolo* en milieu senoufo. Ils peuvent avoir un caractère profane ou sacré.

La famille comme la communauté, peut avoir recours à ces groupes. Les prestations peuvent être gratuites ou rémunérées en nature après la récolte. Mais actuellement des rémunérations sont faites en espèces. D'autres communautés villageoises peuvent bénéficier des prestations de ces groupes en fonction des relations de parenté et d'alliance.

En milieu sonrhaï par exemple, le boogu est une séance de travail collectif qui regroupe pour une journée des individus d'une même classe d'âge ou de classes d'âge voisines (De Sardan 1982), fait des prestations au profit du chef de village, des marabouts, des beaux-parents d'un des membres, des déshérités. Cette pratique est courante au Mali. En pays senoufo, si le tyolo est un initié au poro, plusieurs nouveaux initiés forment un groupe de travail et de prestation qui joue un rôle économique important pour la communauté villageoise (Coulibaly S. 1978). Cultiver pour les autres est devoir, une obligation pour eux. Ils doivent cultiver les champs des dignitaires du poro et ceux de leurs aînés qui en expriment le besoin. De tels exemples existent en milieu bamanan, malinké, bozo, bwa.

Les groupes de prestation sous des noms différents interviennent dans plusieurs sociétés au Mali, en Afrique de l'ouest, en Afrique centrale et orientale dans la vie économique des communautés rurales. Dans le domaine de l'agriculture, les prestations concernent toutes les activités: préparation des champs, labour, semis, sarclage, récoltes et même battage dans certains milieux.

2. L'élevage

La solidarité est mise en oeuvre chez les éleveurs sédentaires ou ceux qui pratiquent en même temps l'agriculture et cela dans les différents milieux déjà évoqués. La construction des parcs, des enclos est dans bien des cas une activité communautaire. Si les récoltes de céréales sont gardées de façon séparée par les familles, le bétail est souvent gardé ensemble et les villageois gèrent ensemble les activités que l'élevage nécessite. Lorsque les enfants des familles ou des adultes ne s'occupent pas de conduire les animaux dans les pâturages, l'individu que le village engage pour cela est à la charge de tout le monde. Les préjudices causés par les dégâts des animaux sont réparés de manière collective, même si les bêtes qui les ont causés n'appartiennent pas à tout le monde. La solidarité est mise en oeuvre dans l'élevage.

Chez les peuhls qui sont les plus grands éleveurs, la gestion du terroir, de l'espace pastoral est une activité communautaire. Les normes d'utilisation de l'espace pastoral sont basés sur les principes de la solidarité pour que tous tirent profit de leur activité. Il en est de même de tous les éleveurs nomades.

En dehors de l'utilisation que chaque famille fait de son bétail, on assiste dans différents milieux à une consommation communautaire de certains produits de l'élevage. Ces derniers font l'objet de dons mutuels: lait, viande. Le partage est ici un acte de solidarité. De même, le village, la fraction ou la communauté peut abattre un animal dans un but rituel pour se protéger ou pour conjurer de mauvais sorts ou tout simplement pour la consommation.

Dans certaines sociétés, existait le bétail collectif: cas des *foroba misi* à Segou qui étaient destinés à subvenir aux besoins communautaires.

3. La pêche

Si la pêche est l'activité professionnelle des Bozo et Somono, elle est aussi pratiquée par des agriculteurs, des éleveurs. Elle est une activité traditionnelle, voire rituelle dans certains milieux. Si les cours d'eau qui traversent des terroirs sont le patrimoine d'un village en fonction de l'histoire du peuplement, toute la communauté en a l'usufruit. La pêche du Sangué à San (Mali), la pêche de la mare du Pe dans le bwatun, la pêche de la mare de Kena dans le nord du Beledugu, la pêche de la mare de Dona en pays dogon sont l'occasion de revivre et de renforcer l'unité sociale et culturelle ainsi que la solidarité lignagère et intra-lignagère dans les zones concernées. Les exemples sont nombreux. Les lieux de pêche sont sacralisés et tous les membres de la communauté obéissent aux interdits qui les concernent puisque leur transgression aboutit à un malheur pour toute la communauté.

Dans certains cas, la pêche ne peut être que collective, toute tentative de pêche individuelle pouvant aboutir à une sanction contrevenant aux désirs des génies et des hommes. C'est par exemple le cas pour la mare de Kena dans le nord du Beledugu. Cependant, dans certains cas, après la pêche collective; les individus sont autorisés à pêcher pendant une certaine période. Les cours d'eau et leur gestion consacrent la manifestation de la solidarité.

Le butin de pêche tout comme le butin de chasse est partagé. Dans certains milieux, cet acte est considéré comme le seul garant du succès ou le seul garant de la protection du pêcheur ou du chasseur, qui tous deux courent des risques importants. Les pêcheurs professionnels, les Somono et les Bozo au Mali, les Sorko au Tchad, ont des règles d'assistance, de solidarité pendant leurs activités sur les cours d'eau et les fleuves.

4. L'artisanat.

Dans les sociétés qui comportent des castes, certaines activités artisanales sont l'oeuvre des forgerons, griots et cordonniers (sociétés Wolof, Malinké, Toucouleur etc...). A l'intérieur de ces deux groupes professionnels intervient une division du travail entre l'un et l'autre sexe. Ainsi par exemple chez les forgerons, l'homme extrait le minerai, forge le fer et travaille le bois ; la femme travaille l'argile et façonne les poteries. Le tissage est une activité castée par exemple, chez les Toucouleurs, les Peulhs, et les Soninké.

Dans les sociétés fortement hiérarchisées (sociétés Toucouleur, Maure...), la division du travail est plus poussée. C'est le cas dans la société soninké où l'on rencontre des tisserands, des cordonniers, des forgerons. En plus des hommes libres, on rencontre des personnes de situation servile (Diawara, 1990, Pollet, C, Winter G, 1971).

Quel est l'apport de ces groupes socio-professionnels sur la construction communautaire ?.

- Le forgeron est étroitement associé à la terre. On le charge de forage de puits et de la fabrication de houes, dabas, coupe-coupe pour les agriculteurs.

- Le griot, dispensé du travail agricole, acquiert un savoir technique et spécialisation professionnelle. Il est surtout la mémoire du passé généalogique des lignages et l'histoire collective du village.

Le rôle du griot a été bien décrit dans la société soninké (Diawara, 1990) et dans la société malinké (Camara, 1990). L'artisanat est le ciment de la solidarité dans la mesure où il produit des objets qui sont indispensables à l'activité professionnelle aussi bien des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs que des chasseurs. L'artisanat, de par sa nature, crée une logique de l'interdépendance. Le forgeron n'était pas tenu de mener d'autres activités, fournissant les outils indispensables aux autres membres de la communauté, ces derniers en retour subviennent à ses besoins de subsistance par le troc et par l'achat ensuite.

Sans faire de guerres pendant les périodes pré-coloniales, le forgeron pouvait disposer d'esclaves dans la plupart des sociétés d'Afrique de l'ouest pour la fabrication des armes. En milieu bambara par exemple, certains prénoms consacrent cette réalité. L'artisan a un grand rôle dans la vie communautaire si bien que de nos jours, on voit apparaître dans les villes africaines des fédérations ou des associations modernes d'artisans. L'artisanat se vulgarise de plus en plus. On assiste même à une décastisation de certaines professions artisanales.

En dehors de la production, la solidarité se manifeste dans la vie sociale.

B. Les domaines socio-culturels.

1. L'éducation Traditionnelle.

L'enfant africain est un bien et un bien pour toute la communauté qui en dispose pour tous ses services. Mettre un enfant au monde, c'est contribuer au développement numérique de la main-d'oeuvre familiale et communautaire pour la production des biens matériels et la bien-être social, c'est contribuer à la perpétuation du groupe. A cet effet, son éducation incombe à toute la société. Dès que s'amorce sa prise de conscience, l'enfant en milieu traditionnel, se situe par rapport à ses aînés, se détermine parmi ses pairs, et s'affirme sur ses cadets.

Dans les sociétés, où la gérontocratie constitue un principe de domination (Mossi, Sonraï, Toucouleur,Malinké, Sonrhaï, Bamanan...), cet aspect est particulièrement perceptible.

Les aînés de l'enfant sont: grands-parents, parents, grands-frères et grandes soeurs. Tous interviennent dans son éducation. L'enfant est corvéable par tous ceux-ci qui peuvent, sans le connaître, l'utiliser à faire une commission, à exécuter un travail. Quand il s'entête, on le gronde, on l'insulte, on le bat sans avoir de compte à rendre à quelqu'un parce qu'il n'a d'identité que par rapport à une famille, un lignage. Une grande partie de l'éducation se fait par la communauté, comme cela a été décrit à propos des Bamanan du Beledugu (Diarra 1979).

L'initiation dont nous avons parlée plus haut est une stratégie d'éducation communautaire. A partir de monographies éducatives traditionnelles en milieu senoufo et minianka, il a été proposé des modèles éducatifs intégrés (Dembélé, U. 1984). Il s'agit là d'une proposition d'un système éducatif endogène plus à base communautaire.

2. La donation et le Legs.

Le don est fortement présent dans les sociétés traditionnelles. Donner est acte d'affirmation de soi. Par ce geste, l'homme fait parler de lui, se fait aimer ou admirer par les autres, acquiert des courtisans et des bras au besoin. La donation et le legs sont très importants dans les cérémonies culturelles, les mariages et les baptêmes par exemple . Il est de coutume de faire des cadeaux à la mère de l'enfant dans l'espoir de recevoir les mêmes cadeaux en cas d'accouchement. Cette forme de don et de contre-don est très répandu dans les centres urbains. Il prend la forme du potlatch que Frantz Boas a décrit pour la première fois chez les Indiens de la côte nord-ouest des Etats-Unis et que Marcel Mauss a décrit plus tard avec plus de détails (Mauss, M. 1925).

Lors des mariages, tous les membres de la communauté donnent ou lèguent en tant que camarades d'âge, parents ou amis.

3. La participation

A l'occasion d'un mariage, d'un baptême ou d'un deces, la participation est collective, spontanée dès l'annonce de la nouvelle. Personne ne se fait solliciter et chacun, par âge, par sexe, par catégorie sociale a un rôle à jouer et s'en occupe de manière bénévole. La construction des cases, la réfection d'une mosquée sont faites collectivement.

4. Le Mariage .

Dans les sociétés patriarcales (société Toucouleur par exemple), le mariage préférentiel avec les consanguins est de coutume. Cela permet de resserrer les liens dans la communauté et éviter l'intrusion des personnes éloignées dans la gestion des biens.

Si on épouse une cousine paternelle, les liens de lignage sont resserrés et aucun bien de la communauté ne lui échappe. Les valeurs de solidarité sont fondées sur la communauté de sang.

La société malinké nous offre le mariage par héritage. Une veuve reste dans la famille de ses beaux-frères. De même un veuf remarie la petite soeur de son épouse défunte.
Le mariage est généralement un mariage de société. Le divorce est fort rare.

5. Les associations et tontines

De nos jours, la vie associative s'est beaucoup développée au Mali. Plus d'un milliers d'associations sont déclarées auprès du Ministère de l'Administration Territoriale. La plupart des associations déclarées ont parmi leurs objectifs la consolidation des liens entre les membres, la solidarité ou l'entraide et la solidarité envers les parents du milieu d'origine pour ce qui est des associations des ressortissants.

A ce titre, les associations s'inscrivent dans une quête de solidarité et cherchent à la mettre en oeuvre. Elles sont répandues en Afrique. Les associations restent alors un recours pour les divers membres pour résoudre des problèmes matériels et sociaux. Elles revêtent plusieurs formes. Les associations naissent sur une forme d'organisation sociale basée sur l'organisation de la famille. Une étude faite sur les associations en villes africaines, montre l'ampleur du phénomène associatif à Dakar et à Brazzaville (O'Deye, M, 1985).

Une des formes les plus répandues reste la tontine. Au Mali, elle plus pratiquée par les femmes. Elle consiste en une thésaurisation à partir de cotisations des membres pour produire un fonds qui est attribué à tour de rôle. La tontine, tout comme les autres formes d'association en ville, apparait comme une réponse à une situation économique de plus en plus difficile qui rend l'individu plus fragile. Une étude montre comment les associations sont de nos jours en milieu urbain des stratégies pour faire face à la pauvreté (Diarra T, Martela, 1993). De ce point de vue, elles constituent pour l'individu un appel à la solidarité et à sa mise en oeuvre.

Les tons, les associations, les groupes de prestations de service dans les diverses sociétés dont nous avons parlé plus haut sont des institutions sociales de solidarité. Quels que soient l'origine de leur formation et leur caractère sacré ou profane, ces institutions sont destinées à mettre en oeuvre la solidarité. Si elles sont là pour toute la société, elles constituent un tremplin pour l'individu qui peut toujours avoir recours à elles en fonction de ses besoins. Ce recours peut être fait dans tous les domaines de la vie économique, sociale et culturelle. De ce fait, l'individu peut trouver son salut dans le recours à la solidarité matérialisée en institutions sociales ou tout simplement par le recours à la communauté (Diarra T, 1991).

C. Le domaine religieux : la sociabilité musulmane.

Les moyens de solidarité en islam sont la donation, la Zakat, le Waqf ou Hubus et enfin le Beit-El Mal.

En conception islamique, le bienfait est un devoir naturel de l'homme. Le musulman considère en effet que tous les biens appartiennent à Dieu seul, lui n'étant qu'un simple dépositaire.

Les bienfaits sont classés en 4 catégories d'importance croissante.

a) la donation (SADAKA) qui est individuelle et direct.
b) la **ZAKAT** = impôt annuel obligatoire prélevé sur tous.
c) le **WAQF** ou **HUBUS** pour des actions sociales : il est permanent.

Tous ces 3 se confondent pour constituer le Beit-el mal.

La pratique du waqf n'était pas inconnue des grands empereurs du Mali. Le waqf est le droit de jouir et d'user des choses dont un tiers est propriétaire. Il est temporaire dans ses 3 cas :

1) à titre viager, c'est-à-dire durant la vie du bénéficiaire.
2) à titre dévolutif, c'est-à dire au bénéfice des descendants du bénéficiaire.
3) durant la vie du constituant (donateur).

Les rites orthodoxes musulmans sont unanimes sur le principe du waqf. Le hubus est l'un des moyens les plus importants de rendre service aux déshérités dans la religion musulmane. Le rite Malékite nous précise le cadre juridique du waqf.(Fit-hi Sunna, Sidi Sabik, 1984).

Quant on constitue en hubus une maison, celle-ci est affectée à la destination fixée par le constituant, si la prise de possession a eu lieu avant la mort de ce dernier. Si cette maison est constituée en hubus au profit de l'enfant impubère du fondateur, celui-ci pourra exercer la possession au nom de l'enfant jusqu'à à sa majorité. La maison devra être donnée en location pour le compte du mineur. Si le fondateur l'habite, le hubus est annulé.

L'Empereur du Mali, Kankan Moussa, au cours de son pèlerinage en 1324 a constitué des hubus pour venir en aide aux indigents. A cette époque, l'unité du monde musulman était effective. Mais sa dislocation fit perdre au Mali d'immenses richesses emportées par l'Empereur.

De tout ce qui précède, la solidarité apparait comme une institution sociale à laquelle l'individu a recours.

D. La solidarité - Institution sociale - Recours individuel.

Les sociétés africaines étaient des sociétés communautaristes, cela veut dire que ces sociétés sont caractérisées par la primauté qu'elles accordaient à l'individu dans l'ordre des valeurs, dans l'ordre des fins et dans l'ordre des moyens.

Primauté dans l'ordre des valeurs, en ce sens que l'individu n'était pas considéré comme un être détaché de ses rapports avec les autres, mais comme un être concret, situé dans un groupe déterminé.

Primauté dans l'ordre des fins en ce sens que l'action individuelle n'avait de valeur qu'en vue de la réalisation du bien de la communauté. Il n'était pas question pour l'individu de promouvoir ses intérêts personnels en dehors ou aux dépens de la communauté. C'est pourquoi les rites d'initiation n'avaient d'autre but que de préparer l'individu à servir le groupe.

Primauté du groupe dans l'ordre des moyens en ce sens que le groupe était considéré comme l'instrument du progrès social.

Les sociétés concernées étaient effectivement des sociétés ayant des moyens de production faibles ou limités, des sociétés évoluant dans un milieu naturel généralement austère. Elles avaient une économie d'autosubsistance. Dans un pareil milieu, l'individu isolé s'aperçoit très vite des limites de ses capacités; pour sa survie, sa sécurité comme celle de ses biens, il se voit obligé d'intégrer le groupe et d'admettre l'entraide et la solidarité comme des principes indispensables pour mener une vie décente (Congrès des Artistes et Ecrivains Noirs, Rome, 1959).

III. NOUVEAUX ENJEUX - LA SOLIDARITE REPENSEE.

Pensant pouvoir tirer profit de la tradition d'entraide et de solidarité existant dans les sociétés africaines, nombre de dirigeants africains se sont inspirés du modèle communautaire. C'est le cas de Mamadou Dia, Kenneth Kaunda, de Kwame N'krumah et de Julius Nyerere. Ce dernier considérait les UJAAMA (Coopératives communautaires) comme le point de départ du socialisme.

Le Mali fut l'un des grands pionniers du mouvement coopératif. Des structures coopératives furent érigées dès les premières années de l'indépendance. De leur échec, sont nés les Tons villageois rénovés ainsi que l'apparition de nouveaux partenaires au développement.

A. Aperçu historique du mouvement coopératif au mali.

Ses origines remontent à la période coloniale où l'administration voulait prévenir les producteurs contre les périodes de soudure et les catastrophes éventuelles. L'administration devait plupart encourager la productivité rurale sur l'ensemble de ses volets (agriculture, élevage, artisanat).

Les premiers greniers villageois furent crées en 1910 avec pour objectif la constitution des stocks de produits vivriers recueillis au niveau des paysans.

A partir de 1952, les greniers villageois furent remplacés par les Sociétés Indigènes de Prévoyance (S.I.P) mais souffrant du désintéressement des paysans du fait de la mainmise de l'administration coloniale, les S.I.P furent remplacés par les Sociétés Mutuelles de Production Rurale (S.M.P.R) en 1953.

Les Sociétés Mutuelles de Développement Rurale (S.M.D.R) qui remplaceront les (S.M.P.R) jetteront les bases du mouvement coopératif.

A partir de l'indépendance en 1960, la fièvre coopérative déferla sur le pays. De cette date à nos jours, le mouvement coopératif passe par 3 phases distinctes.

De 1960 à 1968

Conçu dans le cadre d'une voie de développement socialiste, le mouvement coopératif doit freiner l'embourgeoisement des uns et rendre souveraines les masses paysannes dans le processus production consommation.

De 1968 à 1974

Le mouvement coopératif connaît une période de flottement caractérisé par la dilapidation des premiers acquis (pillage des fonds et du matériel, abandon des magasins, etc...), la méfiance des militaires envers les structures du régime socialiste de Modibo Keïta, et la faillite de la suprématie coopérative jadis toute puissante. Désormais, les capitaux seront centralisés au niveau de la Société Commerciale pour l'Agriculture et l'Equipement Rural (SCAER). Les Opérations de développement (Opération Pêche, Mil-Sorgho, Haute Vallée, Arachide) vont prendre l'envergure naguère assignée aux coopératives.

De 1974 à nos jours

Face à la sécheresse qui semble être le principal facteur de sensibilisation des autorités, le mouvement coopératif va essayer de se relancer, en surpassant ses tares et en renouvelant ses structures. Il fallait redéfinir les objectifs coopératifs, adapter les organes de gestion et de contrôle, responsabiliser les coopérateurs. La réforme fit long feu. A partir de 1984 (sous l'UDPM), les détournements de fonds, le désintéressement des paysans devenus réfractaires à toute initiative coopérative, gelèrent le mouvement coopératif.

Les solidarités traditionnelles pouvaient-elles stimuler le mouvement coopératif ? De quel côté se trouvait le mal ?.

Force est de constater que le mouvement coopératif a été "avalé" par l'Administration. Cela pour plusieurs raisons :

- Le gérant de la coopérative est recruté par l'Administration, contrôlé par le Centre d'Action Coopérative (CAC), dominé par le Commandant de cercle. En cela, les coopératives ont subi le même sort que les mouvements de community development en Inde où les programmes étaient "*a top down bureaucratic empire that ignored agriculture production*" (Holdcroft Lane, E. 1978).

- De plus, le Conseil d'Administration est composé de notables peu informés et peu intéressés à la gestion de la coopérative.

- L'Administration a la mainmise totale sur les coopératives qui souffrent également d'un grave problème, elles étaient ravitaillées jusqu'en 1983 exclusivement par 2 sociétés d'Etat: l'OPAM pour les céréales et la SOMIEX pour les autres produits. Mais cet approvisionnement est très irrégulier et les ruptures de stock sont nombreuses.

L'objectif du mouvement coopératif était de parvenir à l'autosuffisance alimentaire en s'appuyant sur la production et la commercialisation.

Les coopératives étaient ravitaillées par la Société Malienne d'Importation et d'Exportation (SOMIEX), l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) ainsi que les autres Sociétés et Entreprises d'Etat spécialisées dans la production et la commercialisation. Des problèmes apparurent en 1960 dûs à une conception autoritaire de la coopération, au détournement des fonds entraînant la rupture des stocks et à la paralysie du fonctionnement.

Pour pallier les problèmes d'encadrement et de mauvaise gestion, La Direction de la Coopération fut créée en 1967.

Voici quelques textes législatifs sur le mouvement coopératif (Ministère de l'agriculture, Direction Nationale de la coopération: mai 1985)

- La Loi n° 68 du 9 Juin 1960 portant statut des Groupements Ruraux de Production et de Secoure Mutuels (G R P S M).

- La Loi n° 63-21 du 25 Janvier 1963 portant statut général de la coopération en République du Mali.

- Le Décret n° 126 / P.G - R.M du 23 Août 1974 portant organisation de la coopération.

- Loi n° 88-62 AN/RM du 10 juin 1988 régissant le mouvement coopératif et le Décret n° 203/PRM portant application de la loi.

Lors du séminaire national sur la coopération en 1968 il a été décidé de la suppression des SMDR, le maintien des Groupements Ruraux de Production (GRP) et la création d'Unions de coopératives villageoises multifonctionnelles.

La Loi conférait à ces organismes ruraux le caractère d'entreprise économique à vocation coopérative, assurant à la fois des fonctions de production, d'approvisionnement, de crédit et caution mutuels. Leur déclin était prévisible: car, outre la mainmise de l'administration, Carl Eicher ajoute l'extorsion des paysans par l'Etat en écrivant: " *In Mali, the government price policy for small farmers could be labeled extortion. It cost 83 Malian Francs to produce a kilo of rice, but the government paid farmers only 60 Malian Francs per kilo. Does it seem irrational that farmers smuggled rice across the boarders where they secured 108-128 Malian francs per kilo*" (Eicher K. C, 1982).

Notons que malgré la relance du mouvement coopératif, les coopératives de maraîchers et de planteurs crées dès les premières années de l'indépendance, ainsi que les coopératives de pêcheurs n'ont pas véritablement atteint les objectifs qu'ils s'étaient assignés.

B. Les tons villageois

Ce sont des groupements de paysans connus dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, sous le nom de *m'Botay* chez les Ouolofs du Sénégal, *Naam* chez les Mossi et *tons* chez les Bambaras du Mali.

Sous le terme générique *"Ton"*, on s'adresse à des associations à caractères coopératif et mutualiste créées en vue de promouvoir et d'accélérer le développement des organisations autonomes de production du monde rural.

Des Tons ont fait depuis 1960 l'objet d'une récupération politique. L'US-RDA (parti unique de 1960 à 1968) a encouragé les Tons. Ainsi, il existait : "Mali Ton" pour les champs collectifs "Tyikè Ton" ; "Sansènè Ton . Le congrès constitutif de l'UDPM (Mars 1979) décida d'en faire décret n° 53 PG - RM du 27 Février 1982 portant statut type des Tons Villageois fut pris.

Le Ton a été présenté comme une structure relais, au même titre que les coopératives et les associations villageoises. Toutes ces structures devaient porter le développement programmé ou diffuser les techniques proposées.

Là encore, la récupération politique a enlevé à ces structures toute leur signification, puisque l'adhésion des paysans aux programmes de développement proposés était l'objectif voulu par les dirigeants.

Les Opérations de Développement Rural (ODR) ont mis en place une organisation paysanne pour servir de relais dans les transferts des compétences techniques : Coopératives dans les zones de l'Office du Niger (ON), de l'Opération Riz Ségou (ORS) ; Groupements villageois en zone de l'Opération Haute Vallée (OHV) ; Associations villageoises en zone de la compagnie Malienne de développement des Textiles (CMDT).

Progressivement, le ton, en tant que "association à caractère coopératif et mutualiste fondée sur la solidarité et le volontariat des membres" (Diarra T, 1990), se voit doter d'une mission de promotion du village. L'Etat lui assigne de nouvelles missions (mobilisation de l'épargne et distribution du crédit, organisation des opérations de production, de transformation et de commercialisation). Les Associations villageoises sont considérées comme des formes embryonnaires du ton. On assiste alors à une hiérarchisation entre association villageoise et Ton villageoise alors qu'initialement un ton n'était qu'une association.

La question se pose alors de savoir si ces structures ne sont pas devenues aux mains des villageois de simples structures de gestion au profit de l'Etat. En tout état de cause, leur fonction économique est en train de s'ériger en composante principale, éclipsant du coup leur fonction sociale et culturelle. (Diarra T, 1990).

C. Les Organismes non Gouvernementaux, (ONG)

Leur caractère non gouvernemental signifie qu'il s'agit d'associations privées dont les membres sot eux-mêmes des personnes privées, qu'elles soient physiques ou morales. En plus de l'élément non gouvernemental, le caractère humanitaire est le second élément commun aux ONG. Ce caractère humanitaire recouvre un champ d'application et des modalités d'intervention très diverses:

- les ONG dites caritatives
- les ONG dites de développement

L'approche des problèmes est une approche associative, solidaire, à l'écoute des autres et le contact direct. L'approche est spatialement limitée, s'inspirant du préccpte, " *Small is Beautiful*", de Schumacher.

L'appui des ONG qui doit rester temporaire, se poursuit souvent au delà des années et est souvent dépendant des bailleurs de fonds et de l'opinion européenne et américaine. Pour être plus efficaces, les ONG doivent acquérir plus de professionnalisme et accorder plus d'importance aux facteurs sociaux, économiques et culturels et non pas seulement le facteur technique.

C'est en 1974, après plusieurs années de sécheresse qu'une mission de la FAO arrive au Mali, elle convainc les autorités d'engager un programme d'action avec l'appui des ONG dans le cadre des secours d'urgence dans le nord du Mali. Les autorités, conscientes des lacunes du mouvement coopératif, établissent une demande de financement auprès des ONG pour engager une évaluation sur la situation des coopératives et préparer des projets de relance.

La présence des ONG s'est surtout accentuée après 1983 dans le cadre de l'aide d'urgence aux populations éprouvées par la sécheresse. Le décret n° 260/PG-RM du 15 Octobre 1984, institue une commission Nationale de Suivi et d'évaluation des activités des ONG qui interviennent dans des domaines aussi divers que variés.

IV. PERSPECTIVES DE MISE EN OEUVRE D'INSTITUTIONS PHILANTHROPIQUES AU MALI.

Les institutions philanthropiques sont des structures prestataires de service dans le cadre des oeuvres de bienfaisance. Mais une institution philanthropique, si elle a une vocation humanitaire, n'est pas forcément un service de prestations gratuites. Les tons, les groupes de prestations dans diverses sociétés traditionnelles avaient cette fonction. Il a toujours existé des conditionnalités pour le recours à la solidarité et c'est l'institution de solidarité qui juge de la gratuité ou des conditions de la prestation. Ces prestations étaient dans la plupart des cas en nature ou en travaux, mais produisaient toujours une valeur. C'est pourquoi des conditions étaient déterminées pour leur mise en oeuvre. Dans certains cas, des individus, en fonction de leur statut, pouvaient bénéficier de la gratuité des prestations.

Ces institutions traditionnelles répondent à des besoins précis, dans des conditions économiques bien déterminées. Elles peuvent être rénovées. Ainsi est-il possible de créer de nouvelles institutions philanthropiques inspirées de la philosophie des premières, mais qui ont pour vocation de répondre à de nouveaux besoins. De telles institutions peuvent être des appuis à l'initiative privée ou à des initiatives communautaires. Les institutions philanthropiques peuvent être réalisées sous forme de fondations. Déjà, les ONG ont la fonction d'institutions philanthropiques de par leurs actions dans le domaine du développement surtout rural.

Depuis quelques années, on assiste à un intérêt croissant des Maliens pour les fondations. Cet intérêt a commencé après les événements tragiques de Janvier et Mars 1991. Une fondation des Martyrs contribuerait ainsi à perpétuer la mémoire des victimes de ces événements. Dans les mois qui ont suivi, le Ministère de l'Administration Territoriale a été saisi de demandes de création de fondations.

Dans un pays où la tradition d'entraide est encore vivace, aucun texte ne prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement de telles structures. Si les fondations proprement nationales commencent à exister, il faut cependant noter que des fondations étrangères opèrent depuis longtemps au Mali. La fondation allemande, Friedrich Ebert existe depuis 1973 dans le pays. Une autre fondation allemande, Hans Seidel s'est installée. Quand aux Waqfs, elles interviennent depuis l'indépendance, principalement dans les domaines suivants :

- l'aide à l'enseignement arabe par la création des Medersas
- La construction de mosquées
- Les forages
- l'aide aux orphelins.

L'Institut Khaled (Mahad Khaled IBN Abdul Aziz) du souverain saoudien, est très présent à travers ses Medersas. De même les Waqfs koweitiennes, irakiennes (Nahr Djoliba), les Waqfs des Emirats Arabes Unis qui ont édifié le centre culturel Islamique avec l'aide de la Lybie. Il serait illusoire de penser que des privés maliens accepteraient aussi facilement de créer des fondations telles qu'elles sont connues en Europe, même si le sponsoring (dans le sport, la musique) prend de l'ampleur . Une fondation malienne ne serait viable que si elle est supportée dans un premier temps par des capitaux extérieurs. Cela, le Général Amadou Toumani Touré l'a bien compris.

Il a effectué des voyages au Canada et en France pour présenter la Fondation pour l'Enfance qu'il préside et demander une aide financière pour le démarrage de ladite fondation.

La création d'institutions philanthropiques nécessité des conditions indispensables pour qu'elles puissent atteindre leurs objectifs. Les expériences dans le domaine des actions de développement dans plusieurs pays dans le monde peuvent permettre d'orienter les stratégies de mise en oeuvre d'institutions philanthropiques. Nous savons par exemple, que certains résultats du développement rural n'ont pas profité aux bénéficiaires, ce qui a souvent désorienté les ONG. C'est pour cela que toute aide devrait être pour ceux qui en ont le plus besoin (Poulton, 1988).

Il apparait que les critères d'accès aux prestations des institutions devraient être définis et chaque institution devrait dégager ces critères. La mise en oeuvre devrait se faire dans un environnement approprié. Ainsi la décentralisation serait la condition idéale pour l'action d'institutions philanthropiques. Les ONG en offrent la preuve la plus palpable de nos jours. La décentralisation des responsabilités au niveau local et associatif est une nécessité.

L'action des ONG a été confrontée à la mauvaise attitude des élites, comme cela a été rapporté à propos de certains programmes de développement au Bengladesh et au Nepal (Singh, 1988). Des exemples similaires se rencontrent en Afrique.

Pour les activités des institutions philanthropiques en milieu rural, l'accent doit être mis sur les organisations locales. Celles-ci seront des intermédiaires dans le développement. A ce titre, le renforcement des organisations locales a été présentée comme une bonne stratégie dans le cadre des actions de développement, car elles ont ce que Meehan a appelé de "*strong local anchor points* "

Les institutions philanthropiques pourraient contribuer au développement à travers leurs prestations également sous forme de fonds de garantie, de fonds d'aide, de fonds d'action sociale comme le Ministère de la Santé, de la solidarité et des personnes âgées vient d'en créer. La création d'un tel fonds avait déjà été proposée dans une étude faite sur les jeunes mendiants dans la commune de Mopti (Diarra T, 1993).

Cependant, les conditions d'accès aux prestations des institutions philanthropiques doivent être bien étudiées, puisque même au niveau villageois, la hiérarchie traditionnelle peut être un obstacle à la mise en oeuvre de la solidarité envers ceux qui en ont le plus besoin.

En conclusion, nous sommes d'accord avec Hunter, lorsque proposant des alternatives au développement du monde rural, il éludait la méthode bureaucratique et le marché. La première méthode s'appuyait sur les lois et règlements, sur l'autorité, sous le contrôle d'experts et d'administrateurs. Le mode d'opération dans ce cas est forcément le "top down". La seconde méthode, celle du marché était trop individualiste. Une troisième voie existe: celle basée sur des associations et organisations locales dont les maîtres-mots sont la discussion, la négociation et le consensus. En un mot, la démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

Ba A. H. " Aspect de la civilisation Africaine", Présence Africaine, 1972.

Bany , I: "Le pouvoir, le commerce et le coran dans le Soudan nigerien du XIXè siècle. Le royaume de Bandiagara. 1864-1893", Thèse de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris 1993

Camara, S: "La tradition orale en question.Conservation et transmission des traditions historiques au Manden: le centre de Kela et l'histoire du Mininjan." Thèse EHESS. 1990.

Capron, J: "Communautés villageoises BWA", Mémoire de l'Institut d'Ethnographie. Musée de l'Homme. Paris 1973.

Coulibaly, S: "Le paysan Senoufo", Nouvelles Editions Africaines, 1978.

Dembélé, N.U: "De la pensée traditionnelle à l'éducatin endogène", Bamako 1984.

De Chassey, F: "La houe, l'étrier et le livre; Sociétés traditionnelles au Sahara et au Sahel Occidental", Editions Anthropos, Paris.

De SARDAN, O "La Société Zarma Songhoy", NUBIA, PARIS 1982.

DIARRA, T: - "Un aspect de l'éducation par la communauté", Etudes maliennes n° 1., 1979.

- "Enfant, Education et Communauté dans la pensée populaire des Bamanan du Beledugu", Mémoire de DEA. EHESS. Paris 1981.

- "Initiations, éducation et société. Les initiations de l'enfance dans le Beledugu. Mali", Thèse EHESS. Paris 1984.

- "Chants de circoncision dans le Beledugu: Voix ou voies vers la sacralité", Paris 1985.

- "Les tons et organisations in Le Mali: les défis du développement à la base", Editeur Suco Montréal 1990.

- "Initiations, éducation et socialisation de la jeunesse in La jeunesse en Afrique", Edité par l'Université de Paris VII. Actes du Colloque. 1992.

- "Etude de la situation des jeunes garibu (mendiants) dans la commune de Mopti", UNICEF 1992.

- "La famille", in "Le livre de référence pour l'éducation en matière de population au Mali, 1993", à paraître, Unesco, BREDA.

Diarra T. et Martella A. - "Etude sur la pauvreté urbaine à Bamako", Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Banque Mondiale. Février 1993.

Diawara, M : "La graine de la parole", Edition Franz Steiner Verlag. Stuttgart. 1990

DIOP, A. B: "La Société Ouolof : traditions et changements: Les systèmes d'inégalité et de domination", Editions Karthala - Paris, 1981.

DIOP, M. "Histoire des classes Sociales dans l'Afrique de l'Ouest", Edition Maspéro 1977.

"Dictionnaire de la Sociologie": Editions Larousse. Paris 1986.

Griaule, M. Dieterlin, G. " Le renard pâle", Institut d'Ethnologie, Musée de l'Homme Paris 1965.

Kassi'o, B. " Histoire et sens du pouvoir dans le Korondougou", Thèse EHESS, Paris 1983.

Kone, F. Y : " Dynamique de la segmentation lignagère. Le cas de senoufo du Folona, Mali", Thèse EHESS, Paris 1989.

Korten, C. D: " Community organization and rural development: a learning process approach", Public Administration Review. Sept. Oct. 1980.

Landau, M. Eagle, E. " On the concept of decentralization. Berkeley: Project on managing decentralization", Institute of International Studies. University of California, 1981.

MAIGA, Z. T. " Solidarité Traditionnelle et mouvement coopératif chez les Songhoy de la 7e Région", Mémoire de fin d'études - ENSUP 1990.

Mauss, M. " Essai sur le don", in Sociologie et Anthropologie. Edition PUF, Paris, 1950

Milton, J. E. Norman, T. U. "Local organizations, intermediaries in rural development", Cornell University Press, Ithaca and London

O'Deye, M. " Les associations en villles africaines: Dakar, Brazzaville", Edition L'Harmattan. Paris, 1985.

D'Orfeuil, H. "Coopérer Autrement: L'engagement des Organisations non Gouvernementales aujourd'hui", L'Harmattan, Paris, 1984.

Pollet, E.
Winter, G. " La société Soninké (Dyahunu, Mali)", Edition de l'Université Libre de Bruxelles, 1971.

Poulton, R. " On theories and strategies" in "Putting People First. Voluntary organizations and Third World organizations", Macmillan, 1988.

Samaké, M. " La famille bamanan du Jitumu. Rôle social, économique et politique", Mémoire de fin d'études. ENSup, 1977.

Sing, R. K.: " How can we help the poorest of poor? The impact of local elites in some NGO community development programmes in Nepal and Bangladesh" in "Putting People First", op.cit. 1988.

ANNEX 7

LA CONFERENCE CONSULTATIVE [1]

I. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Dans le but d'atteindre des objectifs à court moyen et long terme en matière d'appuis à des institutions afin de promouvoir le développement à la base et de renforcer l'économie sociale, une étude de faisabilité de création d'une fondation a été initiée. Ainsi une équipe, de quatre consultants maliens (deux hommes et deux femmes) ayant une assez bonne expérience en développement à la base et de deux juristes (un malien et une américaine) devant réfléchir sur les aspects juridiques et concevoir une démarche administrative en vue d'une concrétisation de l'idée, a été constituée. Cette équipe étant appuyée par un consultant américain) spécialiste de fondations.

De l'analyse des termes de référence de l'étude, un plan de travail a été défini qui prend en compte la conception des hypothèses sur la structure à mettre en place, l'identification d'organismes intermédiaires, la consultation de certains associations et groupements à la base et l'organisation d'un atelier consultatif. Ainsi le travail s'est déroulé à trois (3) niveaux

1. Contacts:

   Des organismes, institutions, services techniques et des personnes ressources ont été contactés afin de pouvoir profiter de leurs expériences en matières de fondations et de leurs rapports avec la base. De là, ils doivent ainsi servir d'introduction à l'équipe auprès des associations et groupements à la base

2. Mission - terrain:

   Après identification de certains associations et groupements à la base à travers leurs partenaires d'appui et de collaboration l'équipe repartie en deux (2) groupes s'est ensuite rendue dans différentes régions pour les rencontrer. Les critères de choix ont porté sur leur représentativité par rapport à la base, leur niveau d'organisation et de fonctionalité.

3. Conference Consultative:

   Des représentants de tous les partenaires au développement y ont été invités. C'était pour juger de la pertinence de la création d'une ou plusieurs fondations, confirmer et compléter les renseignements déjà reçus.

BEST AVAILABLE COPY

[1] Cet annexe est un extrait du rapport; "Reflexions sur la Creation d'une Fondation au Mali" par Doumbia, Ouedraogo, Maiga et Touré, kunafoni services, Août 1993

En effet, au cours des rencontres, briefings et causeries débats faits à travers un guide d'entretien élaboré auparavant. Les débats ont porté essentiellement sur :

- l'objectif de l'étude ;
- la définition de la structure à mettre en place : objectifs, structures, organes, mode de fonctionnement et de gestion, domaines d'intervention ;
- les types et la nature de l'appui ;
- les bénéficiaires ;
- les rôles et places de la base dans la structure ;
- les relations fondations/ bailleurs, Etat et autres Institutions ;
- Conditions d'être bénéficiaire.

En plus de ce guide d'entretien, des fiches signalétiques ont été élaborées ; documents qui retracent l'historique des associations ou institutions rencontrées avec leurs activités, expériences de financement et problèmes rencontrés.

II. CONTACT AVEC LA BASE ET LES RESULTATS

Ce contact à la base s'est réalisé concrètement dans les 4 régions : Koulikoro, Segou, Sikasso et Mopti. Pour les régions de Kayes, Kidal Gao et Tombouctou, nous avons utilisé la connaissance et les relations de partenariat profond de certains acteurs de ces zones (ACORD, FENU, AMADE, UNCMP etc...)

Les objectifs étaient entre autres :

- Connaître les organisations de base et leurs structures supérieures dans leurs histoires et pratiques, leur représentativité, leurs activités, les forces et faiblesses, les contraintes diverses, les efforts et perspectives liés aux financements ;

- Discuter avec eux de l'esprit de la fondation et de leur intérêt par rapport à cette institution peu connue.

En plus de ces aspects, le dialogue s'est centré sur les points suivants :

1) Information sur les fondations et possibilité d'en créer au Mali :

- Objectifs
- Acteurs
- Structures
- Domaine d'intervention, Actions prévues
- Type d'appui

BEST AVAILABLE COPY

ii) Qu'attendent-ils de la fondation

iii) Quels rôles voudraient-ils jouer si on le permettait ?

iv) Quelles sont leurs craintes, appréhensions et réserves pour une institution pareille

En outre nous avons dialogué avec les cadres, certains organismes de développement et les personnes ressources

Les résultats obtenus sont traités dans Tableau A. Ces tableaux constituent la synthèse des organismes rencontrés dont la liste et la localisation se trouvent en Tableau B. Les renseignements reçus portent sur

- Structures, représentative, activités, gestions, expériences de financement problèmes et contraintes

- Formes d'appuis souhaitées, rôle et place dans la fondation, craintes et réserves

Il ressort en gros que les gens veulent de la fondation et souhaitent qu'elle soit un outil pour le monde rural. Toutes leurs perceptions et souhaits pour la fondation en terme d'objectif, de domaines d'intervention, de structure de gestion, de leur rôle et place dans l'organisation, la gestion et la propriété de l'institution, les relations avec les autres, etc. sont fondamentalement confirmés lors de l'atelier préparatoire de mise en commun réalisé à la veille de la conférence

Il s'agissait là de permettre aux délégués régionaux de se connaître et de [illegible] échanger entre eux ; mais spécifiquement de vérifier entre autres

- Si le compte rendu des consultants était conforme

- S'il existait les mêmes éléments de réponses pour les différentes questions, selon les régions et les types d'organisations , quelles différences et quelles complémentarités

- Enfin si les délégués endossaient et étaient prêt à officialiser et argumenter leurs points de vue. Ce qui était déjà le début du processus de participation d'appropriation

Les résultats du terrain ne sont point fondamentalement différents des résultats obtenus dans les travaux de groupe

BEST AVAILABLE COPY

III. LA CONFERENCE CONSULTATIVE

A. Le deroulement

Elle s'est tenu au CRES (Centre Régional d'Energie Solaires) sur la Colline de Badala à Bamako pendant 2 jours (3 et 4/08/93)

Elle a réuni plusieurs catégories de participatants (60 au total) à savoir

- Les Représentants des Collectifs d'Organisations de Base des 8 Régions du Mali (Unions, Federations, Comites de Coordination, des divers types d'Associations et Groupements);
- Les Représentants d'ONG et de Collectif d'ONG (SECO, CCA ONG)
- Les partenaires au developpement ,
- Les Représentants d'Institutions Spécialisées ,
- Les Structures Techniques de l'Etat ,
- Les Personnes Ressources Spécialisées et Consultants

L'animation et l'organisation étaient assurées par **kunafoni services** et son equipe de Consultants spécialisés dans divers domaines du Developpement Institutionnel et à la Base

Le déroulement pratique de l'atelier a été axé sur

- Les présentations en pleniere suivies de débats

  Les travaux en groupes (4 groupes) avec restitutions en pleniere et discussions sur 4 thèmes spécifiques qui sont

  - L'institution - fondation,
  - Domaines d'Intervention, Catégories de beneficiaires, et nature de l'appui,
  - Structures et mécanismes de fonctionnement et de gestion
  - Garanties pour certains éléments prioritaires d'agréments communs.

  Enfin, la présentation d'une synthese générale et les recommandations

Les traductions étaient assurées en langue locale par rapport aux besoins

La conférence fut ouverte par le Directeur de Cabinet du Ministre de l'Emploi, la Formation Professionnelle et de l'Initiative Privée, le Ministre etant empêché. Ce dernier en felicitant les promoteurs a vivement encouragé les participants de tenir compte des réalités maliennes et les a invités à s'investir dans cette alternative de financement pour faire face aux defis du libéralisme économique et de la décentralisation priorités de la politique malienne.

Puis ce fut le délégué du monde rural en la personne de Mme Adiawiakoye de Tombouctou qui présenta la contribution des organisations de base à propos de la fondation à créer. Cette contribution assez pragmatique contribua à mieux cadrer les débats.

BEST AVAILABLE COPY

Enfin nous eumes droit a une contribution de Monsieur Ousmane Sy, Responsable de la mission de Décentralisation (MATD) qui exposa sa perception sur la fondation et les liens avec les perspectives de la Decentralisation avec les futures collectivités territoriales.

Ces différentes présentations et contributions furent suivies de discussions très riches et profondes.

Les travaux de groupe survinrent et ensuite les restitutions des résultats.

Puis les représentants de l'USAID (Projet de Co-financement des PVO) revinrent pour évoquer la logique de la conférence, les espoirs et les possibilités, les [illegible] et les engagements pour la réussite du processus.

Les résultats de la conférence sont spécifiés dans les divers rapports [illegible] de groupe.

B. Presentations et Communications

1. Contribution du Conseiller Juridique

"A PROPOS DES FONDATIONS"

L'entraide Sociale est un phénomène très ancien en Afrique. Si, selon [illegible] "L'Entraide signifie l'aide mutuelle, s'étendant sur l'ensemble des [illegible] de personnes ayant un but social de prévoyance et de solidarité grâce aux cotisations de leurs adhérents, nous avons assisté, nous assistons au Mali a de nombreuses [illegible] d'entraide visant à satisfaire les intérêts collectifs des membres de la société. [illegible] avons diverses associations villageoises ou tons villageois, les coopératives [illegible] continues.

Ces différentes structures jouaient un triple rôle. Elles étaient d'abord [illegible] comme un élément d'identification. La société africaine traditionnelle ne laissait [illegible] place à l'aventure individuelle et à la singularisation. Toute entreprise personnelle était découragée. L'individu devant toujours s'insérer dans son groupe d'appartenance.

Elles étaient également un moyen d'interaction sociale. Les différents groupes percevaient à travers les pratiques l'image de leur capacité à s'organiser, d'établir des structures d'entente et de solidarité. C'était aussi un moyen de renforcer les vertus morales que tout un chacun devait avoir : être honnête, respecter l'engagement pris, être solidaire des autres.

Elles étaient enfin perçues comme des sources de revenus.

BEST AVAILABLE COPY

Comme ont le constate, des structures à base communautaire existaient déjà et les solidarités traditionnelles ont inspiré bon nombre de chefs d'Etat africains. Par exemple, des tenants du socialisme africain comme Senghor, Julius Nyerere à propos des Ujamaa et Kenneth Kaunda qui affirmait que "*l'ancienne société était une société d'entraide mutuelle dans laquelle on travaillait coopérativement et collectivement, sans perdre l'identité de l'individu au non du quel le travail est fait*".

Qu'il s'agisse des formes traditionnelles d'entraide pratiquées dans toutes les ethnies et dans toutes les couches sociales, qu'il s'agisse de formes plus modernes de ces mêmes tons, coopératives et associations qui ont fait l'objet de réglementation, c'est toujours un élan de solidarité qui se trouve à la base

Mais les différentes formes ont connu des fortunes diverses. Les formes traditionnelles à cause des différentes mutations dans la société malienne (crise économique, exode rural, etc...), n'ont plus leur vigueur d'autant Les formes modernes traversent elles aussi des crises L'Emergence des ONG est une tentative de remédier à ces crises

Face à ces crises, le moment est peut être venu d'adopter une autre forme, un autre mécanisme qui allie à la fois la solidarité, concept Cher dans nos traditions, à la responsabilité nécessaire dans tout Etat de droit

Ce nouveau mécanisme doit être une alternative entre le laissez-faire trop constaté au niveau des Associations et le dirigisme étatique qui a conduit à bien des echecs dans les politiques de développement

Une nouvelle structure qui jouerait le rôle d'un catalyseur est nécessaire. De même qu'est nécessaire un nouvel outil de développement renforcant la société civile et pouvant promouvoir les initiatives de développement de manière soutenable et durable.

La fondation ne pourrait-elle pas jouer ce rôle ?

a) Definitions

Il n'y a pas une mais des définitions de la fondation, chaque définition reflétant les traditions philanthropiques en usage dans les différents pays. Ainsi, pour les pays de la "Common Law" (Angleterre, Etats Unis).

> *"La fondation est une organisation non gouvernementale, à but non lucratif, dotée d'un capital ou d'un fonds propre, qui développe ou soutient des activités d'ordre charitable, éducatif, religieux, ou tout autre domaine relevant de l'intérêt public, ceci tout particulièrement par l'attribution de subventions à d'autres organisations à but non lucratif"*

BEST AVAILABLE COPY

Tandis que le Droit Français dans sa loi du 23 Juillet 1987) définit une fondation en ces termes :

> ***"La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général à but non lucratif.***

Lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat accordant la reconnaissance d'utilité publique. Elle acquiert alors la statut du fondation reconnue d'utilité publique" (Article 18, Al. 1 et 2).

Il ressort de cette définition plusieurs éléments.

- L'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la fondation. Ce caractère irrévocable démontre la volonté des fondateurs de perpétuer leur création. Elle démontre le désir des fondateurs de se lier et de construire au delà d'eux-mêmes une oeuvre qui les dépassera.

- L'affectation à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif, la fondation doit toujours dépasser ses promoteurs.

- Personnes physiques ou morales. Une fondation peut être créée par des personnes physiques et\ou morales.

Importance du fonds de dotation:

L'élément essentiel de financement de la fondation est la dotation en capital dont elle est dotée lors de sa création. Mais la fondation peut faire appel à d'autres sources de financement à la condition de rester dans le cadre qui est le sien : une institution principalement non lucrative et qui ne doit pas se transformer en une structure commerciale.

Cette dotation est essentielle. Elle va permettre à la fondation lors de sa création de s'établir. Elle est intangible, c'est-à-dire qu'elle doit être toujours conservée seuls les revenus pouvant en être consommés.

Le fonds peut être géré au sein de la fondation, elle-même (capital fonds) de la par le groupe financier au sein de la fondation.

Pour produire des revenus, le capital est placé en valeurs d'investissement (placement libre, obligations actions...), ou géré par des personnes indépendantes appelées fondation.

Il est à noter que d'autres structures, telles les établissements publics peuvent accueillir des fonds de dotation.

Pourquoi alors loger ce fonds dans une fondation ?

BEST AVAILABLE COPY

Peut être parce qu'étant souvent l'expression d'une recherche d'indépendance se caractérisant de 3 façons

- la pérennité : l'indépendance financière est la garantie de l'autonomie de la fondation, mais aussi de la pérennité de la structure lui permettant de traverser les années et les régimes politiques sans remise en question

- la liberté La fondation jouit d'une liberté vis à-vis du pouvoir, de l'opinion publique, des bailleurs de fonds.

- la souplesse

Nature juridique

La fondation est une personne morale de droit privé, spécifique Il convient de la distinguer d'autres catégories voisines

i) Fondation et Etablissement Public

Il existe des points communs entre les fondations et les établissements publics Les uns et les autres tirent leur vie de leur création par une autorité publique; bénéficient d'une dotation initiale et sont gérés par un Conseil d'Administration Mais les établissements publics sont des personnes morales de droit public soumis à une stricte tutelle

ii) Fondation et Association

Fondations et Associations constituent des personnes de droit privé qui peuvent être associées à la satisfaction de l'intérêt général. Lorsqu'une association est reconnue d'utilité publique, sa capacité par exemple pour recevoir une donation est assez voisine de celle d'une fondation. Mais les structures de l'association sont ouvertes, elles comportent des membres dont la volonté s'exprime dans une Assemblée Générale

Les associations sont financées par des cotisations perçues sur leurs membres La fondation n'est pas contrôlée par une Assemblée Générale mais par un Conseil d'Administration Elle ne connaît pas les cotisations mais dispose d'une dotation statutaire. Elle facilite la participation, la prise de décision et de contrôle au plan local.

BEST AVAILABLE COPY

b) Les types de fondation

Si l'on se réfère à la fois à l'origine de leurs fonds, leur mode de fonctionnement et leur capacité juridique, nous retiendrons 5 grands types de fondation : la fondation opérationnelle, indépendante, d'entreprise, la fondation abritée et la fondation communautaire. Les garanties de souplesse et de démocratie ne se retrouvent pas dans toutes ces formes.

La fondation indépendante. Elle est créée à partir de legs provenant de personnes privées et peut être créée par un seul individu ou par une seule famille. Ses membres sont choisis par les fondateurs.

La fondation Opérationnelle qui mène directement des activités philanthropiques charitables spécifiques ou d'intérêt général.

La fondation d'Entreprise dans laquelle les fonds pour les activités proviennent des profits d'une ou plusieurs entreprises rentables.

La fondation abritée qui est rattachée à une institution mère et gérée de manière individualisée.

La fondation communautaire qui est à notre avis la forme la meilleure pour des actions de développement. Elle a l'avantage de combiner les actions en ce sens qu'étant collective, elle peut exercer dans le domaine des fondations opérationnelles par exemple en exerçant directement des programmes. Mais son intérêt est grand du fait qu'elle peut attirer de nombreux donateurs (étrangers comme maliens) grands ou petits. Elle est généralement l'émanation de la communauté. De ce fait, la participation, la prise de décision et le contrôle au plan local sont nécessaires.

Une des raisons pour lesquelles d'ailleurs votre présence s'explique ici aujourd'hui est le désir de créer avec vous et pour vous une structure permettant l'implication effective des communautés à la base dans ces actions de développement.

De nos travaux, nous tirerons la légitimité nécessaire pour la création de cette institution.

Sa viabilité dépendra beaucoup moins du contexte juridique que des mécanismes qui seront mis en place pour la rendre transparente, crédible et reflétant la "voix du silence", c'est-à-dire celle de nos communautés à la base. Le chemin du développement passe par les villages disait G. Belloncle, celle de la démocratie aussi.

BEST AVAILABLE COPY

Le probleme au Mali et dans certains pays en voie de developpement

Aucune loi au Mali ne reconnaît la forme institutionnelle de la fondation contrairement à l'association prévue par l'Ordonnance de 1959. La matière est réglée comme en France pour la fondation d'utilité publique par la voie administrative. L'acquisition de la capacité juridique par une fondation est conditionnée par sa reconnaissance d'utilité publique, accordée par Décret, comme on a pu le constater avec la fondation pour l'Enfance qui devient ainsi la première fondation reconnue au Mali

Les fondations créées en Afrique ne respectent pas forcément la typologie traditionnelle. Ce sont généralement des fondations hybrides créées sur la base d'adhésion des membres, financées par le Gouvernement et en même temps fondations communautaires.

Ainsi nous avons :

- La fondation pour le Développement communautaire au Mozambique Créée en 1990 Le droit Mozambicain, issu du droit Portugais, ignore comme le droit malien les fondations. La F.D.C. sera au service de 150 communautés, financera les ONG, les Associations Villageoises et Autres groupes locaux

- Il existe également une expérience Gambienne initiée en 1991 par le PNUD mais qui n'a pas donné toutes les garanties d'Indépendance du fait de l'intervention étatique

- A Madagascar, il existe un Projet de création d'une dotation pour l'Environnement

- Des exemples existent en Tanzanie et en Afrique du Sud pour venir en aide aux différents communautés Noires

- D'autres exemples existent en Amérique Latine (Costa Rica, Equateur, Honduras)

- Mais pour rester en Afrique, nous citerons le cas de la fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest (FRAO).

BEST AVAILABLE COPY

2. CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS PAYSANNES

Monsieur le Ministre de l'Emploi de la Formation Professionnelle et de l'Initiative Privé

Messieurs les Représentants des Organismes d'Appui.

MESSIEURS,

Nous, représentants du monde paysan, nous nous réjouissons de la tenue du present atelier de réflexion et remercions les organisateurs pour leur initiative dont l'importance n'est point à démontrer.

Elle est d'autant plus importante que vous avez compris qu'aucun developpement n'est possible si il ne part des vrais acteurs qui sont les hommes, les femmes et jeunes regroupes au sein des organisations d'agriculteurs, d'éleveurs, de pêcheurs, d'artisans venus de toutes les regions du Mali et dont nous sommes les porte paroles.

Nous devons l'existence et le fonctionnement de ces organisations à la volonté et au courage de nos exploitants, à l'appui combien positif de nos partenaires de l'intérieur et de l'extérieur (Services techniques, ONG et OI)

Notre rôle en tant que responsables de ces organisations étant d'aider à l'orientation des activités, à chercher des bailleurs, à alphabetiser, à sécuriser, à informer, à negocier, etc... le monde paysan que nous représentons ici nous fait confiance, nous encourage et nous supporte dans le travail qu'il nous a confié.

Ce travail très important pour la survie de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants de toutes les couches socio-professionnelles, nous le faisons non sans difficultés.

En effet au manque de moyens financiers, d'equipement, de debouches (commercialisation et emploi) et de transport pour certains, il faut ajouter les difficultés liées aux aléas matériels, le manque de formation, d'information et de structures sanitaires adéquates pour d'autres.

Malgré l'insuffisance de nos moyens financiers, nous nous débattons pour trouver des solutions appropriés par la sensibilisation, les cotisations, la creation de caisses d'épargne et de crédits, de banques de céréales, de centre d'alphabétisation, des formations en gestion, l'appui à la production, etc...

BEST AVAILABLE COPY

En nous invitant à cet atelier de réflexion après l'étude menée à la base par les consultants, nous sommes venus tous en tant que représentants de différentes communautés avec l'adhésion et le soutien du monde rural à l'idée de création d'une fondation

Il faut cependant préciser que notre adhésion est motivée par notre compréhension de la fondation. C'est à dire

- Une fondation pour nous, devant intervenir dans des domaines définis par nous, selon les spécificités et priorités de chaque communauté

Il importe que cette fondation soit structurée et gérée à la base dans le souci d'une meilleure implication et responsabilisation des bénéficiaires

Nous souhaiterions que la structure soit légère et souple et que la fondation ait une base juridique pour la sécuriser.

Nous la voulons apolitique et non gouvernementale , que l'Etat y joue un rôle de facilitateur et de conseiller.

Cette idée malgré sa beauté et les espoirs qu'elle suscite en nous, nous inquiète et nous amène à faire certaines interrogations .

- Est-ce encore là un atelier mirage ?
- Comment pérenniser la fondation si elle voyait le jour ?
- Sera t-elle une aide conditionnée ?
- Sera-t-elle transparente ? équitable ?

Voilà tant de questions pour lesquelles il faut trouver des réponses convaincantes au cours de nos travaux

Mesdames, Messieurs, nous ne saurions terminer sans remercier une fois de plus l'USAID et le CCA\ONG pour leur initiative et lancer un appel à tous les partenaires au développement ici présents et au Mali pourqu'ils adhèrent à la création de cette fondation pour la promotion du monde rural.

BEST AVAILABLE COPY

C. LES RESULTATS DES TRAVAUX DE GROUPES

1. Groupe 1. - "L'INSTITUTION - FONDATION"

Composition du groupe:

Président	:	Baba Antoine BERTHE	- SYCOV.
	:	Mahamane MAIGA	- UCUTOHA
	:	Mamadou Lamine DOUMBIA	- CCPIM.
	:	Mme Zenebou Wallet IDOUAL	- Trésorière Association des Femmes de Tessalit.
	:	Mohamed THIAM	- Conseil Juridique.
	:	Ousmane Ben Fana TRAORE	- Fondation pour l'Enfance du Général A.T.T.
	:	Idrissa MAIGA	- CCA / ONG
Rapporteur	:	Amadou TOGO	- A.S.F

THEME A TRAITER : L'institution - Fondation.

- Utilité.
- Objectif.
- Relation (Donateur, Etat, autres partenaires, bénéficiaires).
- Une ou plusieurs fondations.

L'utilité de la fond[illegible] fait dans un premier temps les constats des échecs et insuffisances des différentes structures intervenant en milieu rural :

- Considérant l'échec des différentes politiques de l'Etat en matière de développement à la base.
- Considérant l'incertitude des fonds publics.
- Considérant la lourdeur administrative.
- Considérant la trop grande dépendance au budget de l'Etat.
- Considérant le manque de participation et de responsabilisation des communautés à a base dans la politique de développement de l'Etat.
- Considérant la mauvaise gestion des fonds destinés aux communautés à la base.
- Considérant l'aide bilatérale liée aux humeurs politiques.
- Considérant le caractère aléatoire des financements des ONG.
- Considérant les actions à court terme des interventions des ONG.
- Considérant le problème de suivi de l'après projet des ONG.
- Considérant le manque de transparence dans la gestion de certaines ONG.
- Considérant les difficultés d'accès de certaines organisations à la base au financement des ONG.
- Considérant la fragilité structurelle de certaines organisations à la base.
- Considérant l'organisation des communautés à la base.

BEST AVAILABLE COPY

SUR L'UTILITE, LE GROUPE RECOMMANDE :

- La création sans délai d'une fondation de type communautaire,
- Que cette fondation soit bien structurée et bien gérée à la base dans le souci d'une meilleure implication et de responsabilisation des bénéficiaires.
- Qu'elle soit une structure légère, souple ayant une base juridique solide.
- Qu'elle soit apolitique et non lucrative
- Qu'elle soit autonome vis-à-vis du gouvernement, des bailleurs de fonds et autres partenaires.

SUR LES OBJECTIFS :

- Elle doit avoir des objectifs précis, clairs, à court, moyen et long terme, dont :
- Financer des oeuvres d'Intérêt général du monde rural et impliquer les communautés dans la prise en charge de leur propre développement
- Appuyer les communautés rurales dans les domaines de leur developpement socio-économique
- Faciliter l'accès de ses financements aux ONG et Associations à la base.

SUR LES RELATIONS:

- Qu'elle soit tout a fait indépendante des donateurs; ces derniers se réservent la possibilité de contrôle dans la gestion.
- Qu'elle soit indépendante de l'Etat avec un droit de regard sur la structure en fonction des textes en vigueur.
- Qu'elle ait une coopération et complémentarité avec tout autre organisme ayant la même vocation (fondation, ONG, autres institution).
- Qu'elle soit à l'écoute permanente des bénéficiaires
- Que les bénéficiaires soient les principaux acteurs.

SUR LE NOMBRE ET LE TYPE:

- le groupe retient l'idée d'une seule fondation communautaire.

BEST AVAILABLE COPY

2. **Groupe 2: - "DOMAINES D'INTERVENTION; CATEGORIES DE BENEFICIAIRES; NATURE DE L'APPUI":**

Composée de :

- Mr. Abdoulaye TRAORE
- Mme Adiawakoye Ramata
- Mariam TOURE
- Moussa BEGA
- Aldil Ag
- Edmont DEMBELE
- Modibo DIABATE
- Diadié MINTA
- Ogotembelou TIMBELY
- Projet fonds villageois SEGOU
- Rappoteur DFFRNS
- Kunafoni Services / ARAFD
- Douragangano GAO Commune
- Coop. Eleveurs, TIN HAMMA ANSONGO.
- CCA \ ONG.
- JEUNES MANDE
- Président Coopérative Pêcheurs MOPTI
- MOLIBEMO.

SUR LES DOMAINES D'INTERVENTION :

- Agriculture, élevage, pêche, artisanat, A.G.R. (Activités Génératrices de Revenus), environnement, Formation, Alphabétisation, santé \ Affaires sociales, information, éducation du public, hydraulique villageoise et pastorale, promotion féminine, PMI - PME (d'Intérêt général), désenclavement, diversification des revenus, culture, sport.

SUR LES CATEGORIES DE BENEFICIAIRES :

- Associations villageoises, Coopératives, Groupements villageois, Groupements Feminins, Fédérations des A.V. ; ONG de service intervenant au Mali, Tons villageois, Groupements de jeunes, Groupements d'Intérêts Economiques (GIE) -

SUR LA NATURE DE L'APPUI :

- Appui financier sous forme de subvention avec un pourcentage de participation locale.
- Appui technique - Conseil
- Appui équipement.

I) Qui doit determiner l'Orientation et les Programmes de la Fondation:

- Conseil d'Administration Où à la base est représentée :

2) **Rôle et Place des Structures Intermédiaires d'Appui à la Base** (ONG ; Service Technique, Bureau d'Etudes)

Comme moyens ou bénéficiaires?

- ONG: Bénéficiaires et moyens
- Bureaux d'Etudes: moyens
- Services Techniques: moyens.

3) Conditionalités (critères d'accès) :

- d'un projet pertinent c-à-d répondant à un besoin réel.
- Projet ayant reçu accord des autorités locales.
- Obtention de l'Agrément pour les bénéficiaires directs.

BEST AVAILABLE COPY

3. Groupe 3: - "STRUCTURES ET MECANISMES DE FONCTIONNEMENT ET DE GESTION"

Composition du groupe:

Président	: Sidi M. TOURE	- Comité de Coordination Au FENU Tombouctou
Rapporteur	: Sekou DIABATE	- Kafodjiginew, Koutiala
Membres	: Adama SANOGO	- " "
	: Souleymane TRAORE	- Kelka, Douentza.
	: Babadian DIAKITE	- UNCPM, Bamako
	: Mme Aicha MAIGA	- Bureau de coordination des Femmes, GAO.
	: Mme DIAKITE Foutamata N'DIAYE	- Commissaire à la PF, Bamako.
	: Mme Siadatou CAMARA	- AFJM, Bamako.
	: Mme Korotoumou OUEDRAOGO	- kunafoni services
	: Youssouf DEMEBELE	- Ch. d'Agriculture SIKASSO.
	: Ibrahim KONATYE	- CT Min. de l'Emploi, BKO.
	: John RIGBY	- USAID, Washington.
	: Robin POULTON	- USAID, MALI.

THEME A TRAITER : Structures et Mécanismes de Fonctionnement et de Gestion

HYPOTHESES DE TRAVAIL :

- Nombre de fondations : Une seule fondation, avec des structures ramifiées du niveau national jusqu'à la base.
- Type de fondation : Fondation Communautaire.

A. STRUCTURES

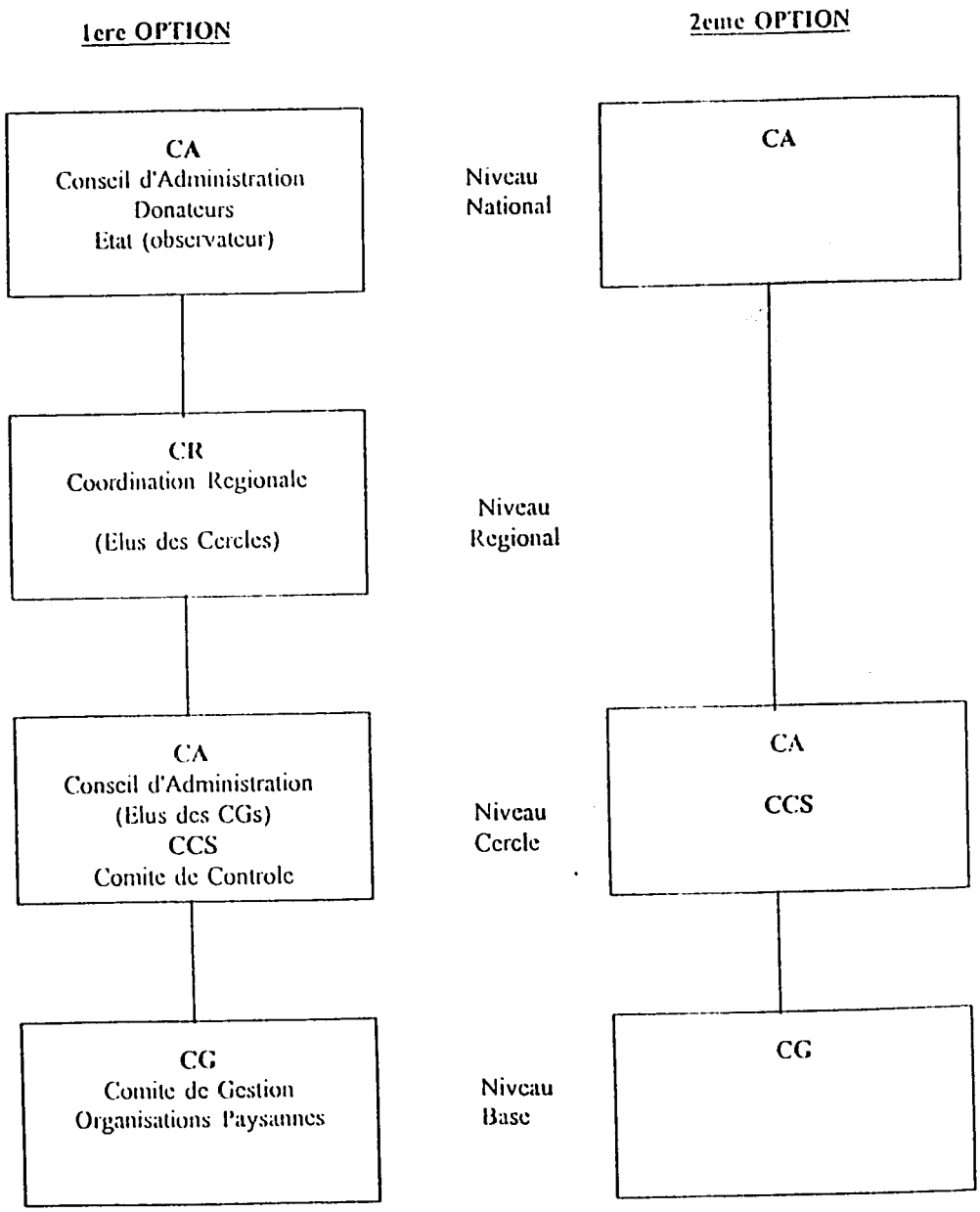
La fondation est une institution privée et indépendante devant prendre en compte le financement des projets initiés à la base par les organisations paysannes. Les fonds dont elle dispose sont placés dans une ou plusieurs banque(s) choisie(s) en fonction de leur garantie au plan de la sécurisation et du profit.

Deux options ont été proposées et sont relatives à la hierarchisation de la structure de la fondation. Toutes deux reconnaissent trois niveaux de la fondation : niveau national, niveau du cercle, niveau de la base. La différence entre les deux options relève de la nécessité d'une structure intermédiaire au niveau regional qui jouerait le rôle de coordination, de courroie de transmission entre le niveau cercle et le niveau national.

BEST AVAILABLE COPY

Dans un souci d'allègement de la structure et de relation directe entre la fondation et les bénéficiaires, la deuxième option rejette cette intermediation.

SCHEMAS



BEST AVAILABLE COPY

Du sommet à la base, nous avons :

a) Au niveau du siège à Bamako :

Un (1) Conseil d'Administration (CA) composé de :

- Les donateurs
- L'Etat
- Les délégués élus à la base

b) Au niveau de la Région :

Une (1) Coordination Régionale (CR) composée des élus des cercles.

c) Au niveau du Cercle :

Un (1) Conseil d'Administration (CA) composé de délégués des Comités de Gestion de la base.

Un (1) Comité de Contrôle et de Surveillance (CCS) composé des délégués des Comités de Gestion de la base

d) Au niveau de la Base :

Un (1) Comité de gestion (CG) qui gère l'Organisation à la base

Mécanismes de fonctionnement.

Quatre principaux organes de gestion sont concernés .

- Organes d'analyse, de programmation, d'orientation, au niveau national et des cercles.
- Organes de décision, d'exécution (niveau national, des cercles et de la base).
- Organes de suivi-contrôle (niveau national et des cercles)
- Organes de coordination (option 1, au niveau regional)

BEST AVAILABLE COPY

B. FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES

Il est democratique et transparent. Tous les responsables chargés d'animer ces structures sont élus par les instances concernées. Ils exercent leurs attributions selon les statuts et règlements intérieurs democratiquement adoptés.

Au siege: Le C.A.:

Il dispose des fonds recueillis par la fondation. Il informe les instances de base du montant de l'enveloppe financière disponible pour la campagne en vue des programmations à faire à ce niveau

Il reçoit les dossiers conçus par les organisations de base.

Il convoque la réunion du CA pour examiner des dossiers. Les conclusions sont communiquées à la base.

Au niveau Regional:

Le Conseil Regional reçoit les documents et correspondances envoyés par la base et le C.A., les transmet aux destinataires. Les réunions sont semestrielles. Des réunions extraordinaires sont permises sur demande du C.A. des Cercles. Il recourt aux Conseils et Services de Techniques de son choix.

Au niveau du Cercle :

Le Conseil d'Administration progamme les réunions pour débattre des problèmes des organisations de base.

Au niveau de base:

Les Comités de Gestion fonctionnent selon leurs statuts et règlements intérieurs. Ils assurent la confection des dossiers des projets dont ils demandent le financement. Ils peuvent recourir aux compétences du CA du Cercle et des techniciens de leur choix.

BEST AVAILABLE COPY

4. GROUPE 4 "QUELLE GARANTIE POUR CERTAINS ELEMENTS PRIORITAIRES D'AGREMENTS COMMUNS..."

Composition

Président du groupe	. Mme Ellen TIPPER	Kumafon Service
Rapporteur Général	: Macky DIASSANA	- ADIDE
Membres	: Issabré KANDJI	- CATT - CCA-ONG
	: Soumana DOUMBIA	- ACORD
	. Yacouba KONE	UCOVEC
	Djita SOUMARE	AT - MAMOU
	. Moctar TRAORE	- SECO-ONG
	. Mamourou GUINDO	- AV POYE
	: Aly BOCOUM	- NEF DOUENTZA
	: Mme Papa SABBE	- AF BARGOUDAGA MOPTI

Les travaux se sont déroulé autour du thème. quelle garantie pour certains elements prioritaires d'agrements communs, à savoir

- Légalité \ légitimité ;
- Transparence \ équité ,
- Responsabilité (accountability) \ Responsabilisation ;
- Participation, Appropriation ;
- Flexibilité, efficacité et ;
- Pérennité.

La méthode a été de concorder sur une compréhension et une définition commune pour chaque point et ensuite de déterminer les moyens et mécanismes par lesquels des garanties peuvent être trouvées pour préserver ces aspects. Les débats ont été souvent houleux mais surtout constructifs et nous ont fait aboutir à des conceptions pragmatiques ; à savoir l'acceptation de la fondation de type communautaire.

RECOMMENDATIONS

Les recommandations issues des débats ont été les suivantes :

Légalité : Légitimité

- Reconnaissance administrative et juridique au niveau local, national et international.

- Garantir la représentativité de la fondation par l'élaboration de statuts et règlement intérieur en collaboration avec les partenaires. Quelle soit représentative de la base et de ses membres.

BEST AVAILABLE COPY

Transparence \ Equité

- Clarté et transparence dans les procédures

- Contrôle et Suivi rigoureux : audit, suivi et évaluation

- Fréquence de concertation : (critiques, autocritiques)

- Journal d'information : pour tous les partenaires selon les spécificités régionales

- Egal accès de la fondation à l'information : sur la fondation et aux services d'appui

- Les priorités d'intervention : seront définies selon les besoins sur décision de l'Assemblée Consultative

- Le volume de financement sera en fonction de la capacité de gestion de chaque groupe communautaire

Responsabilité \ Accontability :

- C'est le processus de respect des droits et devoirs et de répondre vis-à-vis de la base et des autres partenaires.

- La responsabilisation et la responsabilité s'entendent selon les critères suivants : honnêteté, fidélité, sincérité, assiduité, solidarité, vigilance, engagement, dévouement, capacité et la prudence.

- Il faut aussi instaurer le droit de dénoncer les leaders et les responsables défaillants

- La responsabilisation selon la capacité

Participation \ Appropriation :

- Participation intégrale (à tous les niveaux et échelons), auto-programmation, Auto analyse.

- Préciser le rôle et les devoirs de chacun des partenaires à travers un contrat précis et clair.

Flexibilité et Efficacité :

- Concertation mutuelle et fréquente.

BEST AVAILABLE COPY

- Implication des structures.

- Eviter trop de formalisme ; mais capacité de comprendre, de réagir et de répondre aux préoccupations de partenaires.

- Communication et Diffusion large des informations par les élus.

- Décentralisation avec pouvoir d'exécution des structures.

- Limiter et alléger le personnel de gestion.

- Rigueur dans l'exécution des tâches selon le planning et le règlement.

- Elaboration de programme d'activités à la base.

- Le choix de l'homme qu'il faut à la place qu'il faut.

Pérennité :

- Contributions diverses pour le capital de la fondation.

- Générer des fonds à travers les activités de la fondation.

- Mobilisation et engagement moral et financier des fondateurs et autres partenaires.

- Existence d'organisations diverses crédibles à travers leurs expériences pratiques et riches de 5 à 20 ans. La bonne gestion de ces associations et organismes durant ces années constitue un garant et un atout fondamental pour la gestion de la fondation et assurer sa Pérennité.

OBSERVATIONS :

En Plus des points de discussion, le groupe a analysé le discours présenté par les paysans et a tiré les conclusions suivantes :

Paragraphe 1:

L'existence de communautés mobilisées et organisées (niveau base, cercle et région).

Paragraphe 2:

La représentativité des organismes par les délégués d'où la légitimité garantissant la fondation.

Paragraphe 7, 10 et 11:

Acceptation du principe de la fondation. Confirmation de leur mobilisation et engagement de participer à la création de la fondation pour les intérêts de leurs organisations. Mais l'approprjation de la fondation doit être sans équivoque.

Paragraphe 8:

Le souhait du caractère apolitique de la fondation avec une moindre implication de l'état.

Paragraphe 14:

Appel pour l'appui et le soutien des autres partenaires au developpement pour la réussite du processus.

BEST AVAILABLE COPY

D. RECOMMANDATIONS GENERALES

La Conférence Consultative qui vient de réunir les représentants des organisations de base, des ONG, les partenaires au développement, les autorités administratives et les personnes ressources arrive à sa fin. Après les différentes présentations thematiques, les débats et travaux de groupe, se degagent quelques recommandations :

Considérant l'analyse du contexte socio-politique et économique du Mali, les expériences de financement pour le développement à la base, le contenu des termes de référence, les discours présentés à l'ouverture, les résultats des travaux de groupe et bien sûr les résultats des consultations réalisées sur le terrain.

La Conférence recommande :

1. A Propos de l'Institution "Fondation" et le Contexte du Mali

1.1 Que la création de la fondation tienne compte de l'esprit et les défis de la décentralisation et du libéralisme économique conformement aux orientations du Mali.

1.2 Que la future Fondation tienne compte de nos traditions de solidarité d'entraide mutuelle et soit adaptée à nos réalités socio-culturelles.

1.3 Que, tenant compte du contexte socio-économique difficile du Mali, la fondation soit de type communautaire.

1.4 Que les objectifs de la fondation soient centrés sur les différents appuis au monde rural.

1.5 Que la Fondation soit une institution indépendante autonome et apolitique.

1.6 Que la Fondation tienne compte des aspects prioritaires suivants:

. la garantie de la légalité, légitimité,
. de la transparence et de l'équité.
. de la responsabilisation (représentativité)
. du principe de la participation et de l'approvisionnement.
. de la flexibilité et de l'efficacité.
. de la Pérennité.

1.7 Qu'elle collabore en terme de complémentarité avec toutes les institutions et organisations partenaires qui partagent les mêmes objectifs et idéaux à travers des procédures et mécanismes transparents et que l'Etat soit conseiller et facilitateur

BEST AVAILABLE COPY

2. **A Propos de la Fondation : Les Domaines D'Intervention ; Les Catégories de Bénéficiaires ; la Nature de l'Appui**

2.1 Que la Fondation s'investisse dans tous les domaines conformément aux besoins et priorités des bénéficiaires.

2.2 Que le choix des bénéficiaires privilégie les organisations de base et leurs organisations supérieures (Union, Fédérations et Comités de Coordination), les ONG de service pour la base; certains groupements d'intérêt économique orientés sur le monde rural et quelques individus dont le travail contribue à la satisfaction des besoins des organisations de base et partant PMI et PME spécifiques.

2.3 Que l'appui soit diversifié et porte sur les aspects financiers, techniques; Conseils information; équipement selon les besoins.

3. **A Propos de la fondation : les Structures et Mécanismes de Fonctionnement et de Gestion:**

3.1 Que les structures soient souples et légères avec implication de la base à tous les niveaux.

Deux options ont été soumises à l'appréciation et chacune met l'accent sur le niveau base, cercle et national en matière de décision, gestion et contrôle.

3.2 Que les procédures de consultation, concertation continuent pour l'élaboration des statuts et règlement intérieur afin de mieux garantir des grandes orientations de cette présente conférence consultative.

4. **A Propos de la Fondation : Les Aspects de Garanties:**

4.1 Que les résultats de cet atelier soient largement diffusés et commentés pour une meilleure implication de la base.

4.2 Que les initiateurs et les autres partenaires impliqués fassent l'effort nécessaire pour inciter les autres partenaires au developpement à soutenir le processus.

4.3 Que l'ensemble des partenaires s'investissent pour la recherche de moyens et la mise en place de mécanismes afin d'assurer le maximum de garantie pour la légalité, la legimité, la transparence, l'appropriation, l'efficacité et la perennité de la future fondation.

4.4 Que l'US-AID s'engage à soutenir le processus pour mieux toucher les organisations maliennes à la base.

BEST AVAILABLE COPY