

La société civile et la gouvernance
de l'éducation de base

MALI
Etude sur le terrain
(traduite de l'anglais)

25 octobre 2007

Suzanne Cherry,
candidate à la maîtrise (auteure principale)
et
Karen Mundy,
professeure agrégée

Comparative and International Development Education Centre, OISE/UT
civilsocietyandeducation@gmail.com

Les quatre études de cas, ainsi qu'une analyse-synthèse, sont disponibles
sur le site web du projet:
http://cide.oise.utoronto.ca/civil_society/

Recherche parrainée par OISE-UT,
l'Agence canadienne de développement international
et le Centre de recherches pour le développement international

Sommaire

Au cours des quinze dernières années, le Mali a procédé rapidement à des réformes fondamentales dans le secteur de l'éducation. Parmi celles-ci, il y a eu les efforts des PTF et des ONG pour étendre le système des écoles communautaires, l'embauche à grande échelle d'enseignants contractuels et le lancement du PRODEC, le Programme Décennal de Développement de l'Éducation. Le gouvernement malien a aussi cédé progressivement la gouvernance de l'éducation aux autorités infranationales (les Collectivités Territoriales).

Dans l'ensemble, ces réformes ont élargi l'espace occupé par la société civile au niveau des politiques. Elles ont toutefois eu des conséquences diverses pour les organisations de la société civile (OSC), ce qui a accentué les divisions au sein de celle-ci. Deux constellations clés d'acteurs des OSC ont émergé, chacune subissant des pressions différentes afin de modifier les modalités de sa participation au secteur de l'éducation.

La première constellation d'OSC est constituée des ONG nationales et internationales, qui assument souvent un rôle de prestation de services complémentaires. Pour ces acteurs, le passage à un programme sectoriel s'est accompagné d'une évolution de la stratégie des PTF vers l'appui budgétaire, d'une baisse de l'interaction entre les PTF et les ONG et d'une réduction du financement direct des activités des ONG. Du même coup, les ONG reconnaissent qu'elles ont de meilleures possibilités de partenariat avec le gouvernement, mais un manque de communication et de compréhension mutuelle a entravé leurs rapports. Si les ONG appuient activement la mise en œuvre des réformes axées sur la décentralisation et, de façon générale, le programme sectoriel (PRODEC), elles sont préoccupées par les conditions qu'imposent les PTF et le manque d'imputabilité du gouvernement. Par conséquent, elles ont clairement le sentiment qu'elles doivent participer activement aux processus liés aux politiques nationales, mais la coordination et la collaboration mutuelles demeurent un défi à surmonter. Contrastant avec les trois autres études de cas que nous avons réalisées, les ONGI et les ONG nationales au Mali n'ont pu, dans les années 2000, maintenir une plate-forme commune pour gérer efficacement l'interface avec le gouvernement central et les PTF dans les dossiers de l'éducation – en dépit de leur collaboration fructueuse au sein de ce type de mécanisme dans les années 90.

Se démarquant des ONG, la seconde constellation d'OSC maliennes actives en éducation est demeurée critique face au PRODEC. Les syndicats d'enseignants et les représentants des parents n'approuvent pas certains aspects des politiques gouvernementales de décentralisation de l'éducation – une pièce maîtresse du PRODEC. Historiquement, ces organisations ont exercé une influence considérable, menaçant de déclencher des grèves nationales ou de mobiliser leurs bases bien organisées. Bien que ces acteurs estiment que leurs intérêts n'ont pas été pris en compte dans le processus de conception du PRODEC, ils profitent de communications régulières avec le gouvernement malien, qui cherche à contenir leur opposition au PRODEC et à gagner leur adhésion au programme de réforme de façon générale. Du même coup, ces OSC sont conscientes du besoin de travailler plus efficacement avec les autres acteurs de la société civile, tels que les ONG.

Les stratégies et les responsables gouvernementaux entendent principalement un rôle pour les OSC aux *niveaux infranational et scolaire* : veiller à ce que les acteurs au niveau de l'école soient bien formés et mobilisés et qu'ils disposent des ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du système et l'application des politiques de l'Etat. Les efforts des OSC pour être associées à l'élaboration des politiques aux niveaux décentralisés commencent à porter fruit et ne sont encore que faiblement liés aux processus d'élaboration des politiques nationales. A ce stade, la décentralisation de la gouvernance semble diluer plutôt que renforcer l'influence des OSC sur les politiques.

Même si les acteurs de la société civile ont participé à la conception initiale du PRODEC à la fin des années 90, leur capacité de jouer un rôle *coordonné* au niveau des politiques *nationales* doit être renforcée. De nombreuses OSC maliennes présentes dans le secteur de l'éducation estiment qu'elles n'ont pas encore formé une coalition robuste de la société civile en vue de réaliser « l'Education pour tous » (EPT) – quoi que, depuis 2005-2006, elles aient fait des progrès en vue de réunir diverses OSC autour de cet objectif. La tendance parmi les OSC a plutôt été de faire valoir des intérêts particuliers et de négocier avec le gouvernement sur une base individuelle. Des représentants des PTF, du gouvernement et même de la société civile jugent que les OSC ne pourront être efficaces à la table où sont débattues les politiques nationales qu'après s'être organisées de façon à mieux exploiter leurs synergies et avoir démontré leur capacité de faire un apport valable au dialogue sur les politiques. Dans nos interviews, les OSC ont réclamé de l'appui pour combler ces besoins; certains PTF ont indiqué qu'ils étaient prêts à préconiser et à appuyer l'idée de ménager une plus grande place aux OSC dans l'élaboration des politiques nationales.

Progresser vers l'objectif d'une meilleure coordination de la société civile aux niveaux national et infranational – et resserrer les liens entre ces deux niveaux – ne sera pas une tâche facile. Il faudra bâtir des ponts entre deux constellations très différentes d'acteurs des OSC, établir une plate-forme commune et renforcer les moyens des OSC sur les plans de la représentation (le plaidoyer), de l'analyse des politiques et de la recherche. L'intérêt manifesté récemment par le Mali à élaborer un plan pour abolir les frais de scolarité pourrait offrir une nouvelle occasion de mobilisation à la société civile malienne, notamment dans l'optique de la coalition de l'EPT – comme ce fut le cas en Tanzanie et au Kenya. En outre, l'exemple prometteur du regroupement récent des OSC autour du second CSLP du Mali et la mise en place de coalitions plus robustes en vue de l'EPT dans d'autres pays permettent de penser que l'on pourrait former une coalition vitale de la société civile en éducation au Mali avec l'appui du gouvernement et de la communauté internationale.

Table des matières

Sommaire	ii
Liste des acronymes.....	vi
1. Introduction	1
2. Conception de la recherche	2
3. Le contexte malien	3
3.1 Le contexte politique et économique au Mali.....	3
3.2 La société civile au Mali.....	5
4. Le cadre de politique de l'éducation de base au Mali.....	9
4.1 Le secteur de l'éducation après la révolution démocratique de 1991	9
4.2 Le programme du secteur de l'éducation au Mali – PRODEC.....	11
4.3 La décentralisation de l'éducation	12
5. Les acteurs de la société civile dans le secteur de l'éducation au Mali.....	13
5.1 Les organisations de la société civile actives en éducation de base	13
5.2 La collaboration et la coordination parmi les OSC en éducation	15
5.3 Forces et faiblesses des capacités des OSC en éducation	19
6. Rôle de la société civile dans la conception et la mise en œuvre du PRODEC, le programme du secteur de l'éducation au Mali.....	23
6.1 Participation des OSC à la conception du PRODEC (1996-1999).....	23
6.2 Rôles des OSC et décentralisation au sein du PRODEC : un débat qui se poursuit	26
6.3 Recul de l'engagement dans les processus liés aux politiques nationales?	30
7. Rapports actuels entre le gouvernement et les organisations de la société civile.....	32
8. Rapports actuels entre les PTF et les organisations de la société civile....	36
9. Analyse et conclusions	39
Bibliographie	42

Tableaux

Tableau 1 : Données sur les interviews par type.....	3
Tableau 2 : Statistiques de base du Mali.....	5
Tableau 3 : Statistiques de l'éducation au Mali	10
Tableau 4 : Contrastes entre les points de vue des OSC maliennes quant à leur participation à la conception du PRODEC	24

Encadré

Encadré 1 : Leçons tirées du Groupe Pivot Education de Base	19
-------------------------------------------------------------------	----

Liste des acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
AEEM	Association des Elèves et Etudiants du Mali
AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement (Banque mondiale)
APD	Aide publique au développement
APE	Association de parents d'élèves
BID	Banque Islamique de développement
CAFO	Coordination des Associations et ONG féminines du Mali
CCA/ONG	Conseil de Concertation et d'Appui aux ONG
CAP	Centre d'Animation Pédagogique
CIDA	Canadian International Development Agency/Agence canadienne de développement international
CGS	Comité de Gestion Scolaire
CNR-ENF	Centre National des Ressources de l'Education non-formelle
CNSC	Conseil National de la Société Civile
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ENF	Education non-formelle
EPT	Education pour Tous
E-U	États-Unis
FAWE	Forum des Educatrices Africaines
FECONG	Fédération des Collectifs d'ONG
FENAPEEM	Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves et Etudiants du Mali
FEN	Fédération de l'Education Nationale
FMI	Fonds monétaire international
GTZ	Agence allemande de coopération technique
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MEN	Ministère de l'Education Nationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation de coopération et de développement économiques
OM	Organisation multilatérale
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGI	Organisation non-gouvernementale internationale
ONGN	Organisation non-gouvernementale nationale
ONUSIDA	Programme conjoint des Nations-unies pour la lutte contre le VIH/sida
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSC	Organisation de la société civile
PDECOM	Programme de développement éducatif communal
PDESEC	Programme de développement économique, social et culturel
PIB	Produit intérieur brut
PISE	Programme d'investissement sectoriel de l'éducation

PNUD	Programme des Nations-unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
ROCARE	Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
R-U	Royaume-Uni
SECO/ONG	Secrétariat de Concertation des Organisations Non Gouvernementales Maliennes
SFAI	School Fee Abolition Initiative/Initiative d'abolition des frais scolaires
SIDA	Agence suédoise de développement international
SNEC	Syndicat National de l'Education et de la Culture
TBI	Taux brut d'inscription
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS/Programme conjoint des Nations-unies pour la lutte contre le VIH/sida
UNDP	United Nations Development Program/Programme des Nations-unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations-unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations-unies pour l'enfance
USAID	Agence américaine pour le développement international
VIH	Virus de l'immunodéficience humain

1. Introduction

Au Mali, où le gouvernement et la communauté internationale des partenaires techniques et financiers (PTF)¹ ont fixé des cibles ambitieuses pour l'expansion de l'accès à l'éducation de base, une constellation diverse et dynamique d'organisations de la société civile (OSC) joue un rôle actif dans le secteur de l'éducation. Le gouvernement et les groupes de PTF ont encouragé la participation de la société civile en éducation – dans la prestation des services complémentaires et (depuis le milieu des années 90) dans l'élaboration de la politique nationale. Cependant, on a assisté à l'introduction rapide de réformes fondamentales dans le secteur de l'éducation du pays au cours des quinze dernières années – y compris les efforts antérieurs des ONG et des PTF pour étendre le réseau des écoles communautaires, l'embauche par le gouvernement d'enseignants contractuels durant les années 90 et la législation plus récente qui confie la gouvernance de l'éducation à des autorités infranationales (les collectivités territoriales). Cela a engendré des points de vue conflictuels parmi les organisations de la société civile (OSC) sur certains éléments de base du programme du secteur de l'éducation (PRODEC), financé par la communauté internationale et par le gouvernement malien². Bien que les acteurs de la société civile aient participé à la conception initiale du PRODEC à la fin des années 90, leur capacité de jouer un rôle coordonné au niveau des politiques nationales doit être renforcée. Les efforts des OSC en vue d'intervenir dans l'élaboration des politiques aux niveaux décentralisés commencent tout juste à porter fruit et demeurent faiblement liées aux processus d'élaboration des politiques nationales.

Ce document présente une étude de cas sur le rôle des membres de la société civile malienne au niveau des politiques, dans le contexte du PRODEC, le récent programme de développement du secteur de l'éducation. L'étude repose sur des interviews menées auprès de diverses organisations de la société civile (syndicats d'enseignants, représentants des étudiants et des parents, ONG nationales et internationales, associations, coalitions, réseaux, organisations religieuses, écoles et quelques comités de gestion scolaire).

L'étude s'inspire aussi des interviews menées auprès de représentants gouvernementaux et d'organismes PTF, ainsi que sur divers documents de référence. Elle s'inscrit dans un projet de recherche plus vaste englobant quatre pays – Burkina Faso, Kenya, Mali et Tanzanie – financé par le *Comparative, International and Development Education Centre*, de l'Université de Toronto, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

L'étude débute par une description du contexte politique, économique, social et éducationnel au Mali. Elle présente ensuite un aperçu des principaux groupes de la société civile actifs en éducation, l'évolution de leurs rapports réciproques et leurs interactions avec le gouvernement et les PTF sur le plan des politiques d'éducation de base et des initiatives de réforme.

1 Au Mali, on utilise l'expression partenaires techniques et financiers, ou PTF, au lieu de *donateurs*.

2 PRODEC signifie Programme Décennal de Développement de l'Éducation.

2. Conception de la recherche

La recherche sur le terrain au Mali a été effectuée par Suzanne Cherry entre mars et juin 2006 sous l'égide du ROCARE (Réseau Centre et Ouest Africain de Recherche en Education)³. Des efforts ont été faits pour contacter les organisations de la société civile actives en éducation, à l'aide d'une technique d'échantillonnage en boule de neige et l'application d'un protocole d'interview standard.⁴ Au total, 69 interviews semi-structurées ont été réalisées auprès de 126 répondants, dont 40 femmes. De ce nombre, 16 interviews ont eu lieu avec des fonctionnaires ou des représentants du gouvernement (dont 3 au niveau des communes) ; 43 interviews ont eu lieu avec des OSC et 10 interviews avec des PTF bilatéraux et multilatéraux. Parmi les OSC interviewées, on retrouve des syndicats d'enseignants, des représentants d'étudiants et de parents, des ONG nationales et internationales, ainsi que des associations, des coalitions, des réseaux et des organisations religieuses. Des comités de gestion scolaire (CGS), des directeurs d'école et des enseignants ont aussi été interviewés, tant dans des écoles confessionnelles que dans des écoles communautaires. Toutes les interviews se sont déroulées à Bamako, la capitale du Mali, sauf 7 (impliquant 18 répondants) qui ont eu lieu dans deux localités rurales de la région de Koulikoro.

Les données ont été analysées selon trois catégories de répondants : OSC, fonctionnaires/ représentants du gouvernement et PTF. Ensuite, les données sur les OSC ont été ventilées par catégorie (syndicats d'enseignants, ONG, acteurs au niveau de l'école et ainsi de suite). Les thèmes d'analyse correspondent aux questions du protocole d'interview, en comparant entre elles les réponses des types de répondants (répondants des OSC par opposition aux répondants gouvernementaux, répondants gouvernementaux par opposition à ceux des PTF, et répondants des OSC par opposition à ceux des PTF). Nous avons considéré d'autres thématiques, notamment : comment la décentralisation de l'éducation modifie-t-elle le contexte de l'engagement des OSC ; et comment l'expansion des écoles communautaires a-t-elle influé sur la participation des ONG aux processus politiques. Dans ce qui suit, les interviews sont citées selon le type de répondant : « C » désigne les OSC, « G » désigne les représentants du gouvernement et les fonctionnaires, « P » désigne les PTF (les PTF bilatéraux) et « OM » désigne les organisations/PTF multilatérales.⁵

3 Pour la partie de l'étude consacrée à l'analyse documentaire, les publications du ROCARE ont été une source importante d'information sur le système d'éducation malien et les OSC maliennes actives en éducation.

⁴ Le protocole d'interview standard est disponible sur le site web du projet : http://cide.oise.utoronto.ca/civil_society

⁵ Dans certains cas, la personne interviewée représentait plus d'une fonction. Ainsi, CG signifie que la personne détenait à la fois un poste dans une OSC et au gouvernement.

Tableau 1 : Données sur les interviews par type

Type	Nombre d'organisations	Nombre de participants	Nombre d'interviews
Réseaux	5	20	5
ONG locales*	--	0	0
ONG nationales*	19	20	10
ONGI/ONG sous-régionales	10	11	9
Organisations représentant un groupe d'intérêt spécifique	5	13	6
Organisations confessionnelles	4	5	4
Chercheurs	1	2	2
Comités scolaires	4	16	4
Ecoles communautaires	2	5	2
Médias	1	1	1
Partenaires techniques et financiers (PTF et OM)	9	12 (10,2)	10 (8,2)
Gouvernement/fonctionnaires	--	21	16
TOTAL	60	126	69

* Note : Dans ce tableau, les ONG locales signifient les ONG maliennes ou les organisations communautaires à l'œuvre dans une région ou dans un secteur géographique restreint ; les ONG nationales signifient les ONG maliennes à l'œuvre dans deux régions ou plus et/ou qui souhaitent s'impliquer dans les politiques nationales.

3. Le contexte malien

3.1 Le contexte politique et économique au Mali

Le Mali est un pays enclavé d'Afrique de l'Ouest comptant près de 13,1 millions d'habitants. On y retrouve divers groupes ethniques : Mande (Bambara, Malinke et Soninke), Peul, Voltaïque, Songhaï, Touareg et Maure ; 90 p. 100 de la population est de religion musulmane⁶. Les peuples maliens ont joué un rôle historique important dans cette sous-région, où se sont succédés les grands empires ouest-africains du Ghana, du Mali et Songhaï, entre les 8^e et 16^e siècles. Longtemps, les villes de Tombouctou, Djenné, Gao et Ségou ont été des centres culturels et technologiques florissants. Tombouctou, réputée pour son historique Université de Sankoré, ses grandes mosquées et ses bibliothèques anciennes, est classée dans le patrimoine mondial de l'UNESCO. Pendant plusieurs siècles, les Maliens ont développé une culture de démocratie et d'apaisement des conflits (Pringle, 2006). Aujourd'hui, les différents groupes ethniques qui habitent le pays coexistent paisiblement (Sandbrook, 1999 ; Smith, 2001), alors que la tolérance, la confiance et le pluralisme constituent des traits importants de la société malienne traditionnelle (Smith, 2001).

Le Mali est généralement considéré comme une démocratie stable qui a réussi sa transition vers la démocratie après près de vingt-cinq ans de dictature militaire. Le régime

6 Cette information est tirée de la publication *CIA Factbook*, consultée le 24 avril 2007 sur le site : <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ml.html#People>.

de Moussa Traoré (1968-1991) a été renversé lors d'un soulèvement populaire en 1991, au cours duquel les étudiants et les enseignants ont joué un rôle important (Danté, Gautier, Marouani & Raffinot, 2001). Un comité de transition a ensuite remis les pouvoirs de façon pacifique après la tenue des premières élections multipartites en 1992, des élections considérées libres et justes (Sandbrook, 1996 ; van den Walle, 2003). La Troisième République de 1992, dirigée par le président Alpha Konaré, a rapidement donné lieu à des réformes axées sur la décentralisation, lesquelles ont attiré l'attention parce qu'elles comportaient un transfert de pouvoir authentique (Glenzer, 2005 ; Seely, 2001). Au cours de ses deux mandats, le gouvernement Konaré s'est mérité des éloges pour avoir instauré la liberté politique et religieuse (Pringle, 2006), respecté les droits de l'homme (Danté et coll., 2001), favorisé la liberté de presse (Danté et coll., 2001 ; Pringle, 2006 ; Sandbrook, 1996) et encouragé une plus grande participation populaire à la gouvernance (Wing, 2002)⁷. Le gouvernement d'Amadou Toumani Touré, élu en 2002 et reporté au pouvoir en 2007, bien qu'ayant été moins analysé dans les publications savantes, est aussi perçu comme respectueux de la démocratie et des droits de l'homme (CIDA, n.d. ; Dizolele, 2005). Le Mali a récemment été décrit comme « l'une des démocraties les plus réussies en Afrique » [traduction] (Pringle, 2006, p. 31) et, avec le Bénin, « le seul pays d'Afrique francophone à maintenir et, de bien des façons, à renforcer sa démocratie depuis le début des années 90 » [traduction] (Glenzer, 2005, p. 2).

Nonobstant ces réalisations, des recherches menées au cours de la période Konaré ont fait ressortir que le Mali devait encore surmonter « la structure patrimoniale qui est son héritage politique » [traduction] (Danté et coll., 2001, p. 6), son passé marqué par la « politique personnalisée et clientéliste » [traduction] et les problèmes causés par « les luttes entre factions et les divisions débilantes » [traduction] au sein des partis politiques, y compris les principaux partis (Sandbrook, 1996, pp. 77, 80). Sous l'actuel gouvernement Touré, il n'y a pas d'opposition politique organisée et le gouvernement dirige par consensus et prise de décision collective (OECD, 2004). Dans un tel contexte, la qualité du débat politique est difficile à évaluer, bien que sous le gouvernement antérieur (Konaré) l'opposition politique ait été jugée faible (Danté et coll., 2001). La corruption est aussi vue comme un problème endémique au Mali (Int, 62P ; Dizolele, 2005 ; Pringle, 2006) en dépit de la campagne menée par le gouvernement contre la mauvaise gestion (Dizolele, 2005).

Sur le plan économique, 80 p. 100 de la population active du Mali vit actuellement de l'agriculture et de la pêche. Toutefois, comme le Mali exporte surtout du coton et de l'or, son économie est vulnérable aux fluctuations des prix sur les marchés mondiaux et aux conditions climatiques. La pauvreté demeure un défi majeur. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) du Mali précise que 63,8 p. 100 de la population vit dans la pauvreté et 21 p. 100 dans une pauvreté extrême ; bien que la pauvreté soit un phénomène principalement rural, elle est en hausse dans les grandes villes en raison de la

⁷ Cela dit, le gouvernement Konaré a aussi été fortement critiqué lors des élections de 1997, que l'on a qualifiées de « partiellement justes » [traduction] (van den Walle, 2003, p. 320), entachées d'irrégularités, boycottées par l'opposition et décrites comme ayant « produit en pratique un Parlement unipartite » [traduction] (Boukhari, 2000, p. 28).

migration et de la détérioration du marché du travail (Gouvernement du Mali, 2002, p. 1). Le taux d'analphabétisme était de 71,3 p. 100 en 2004 (OECD, 2004) ; la mortalité infantile atteignait 121/1000 (en 2005) et l'espérance de vie, 48 ans (en 2005)⁸. Le PIB par habitant était de 371 dollars US en 2004 (UNDP, 2006) ; entre 2000 et 2004, en moyenne 9 p. 100 du PIB du pays provenait de l'aide publique au développement (World Bank,⁹ 2003). Le Mali a été décrit comme un « favori des PTF » [traduction] (World Bank, FTI, n.d.). Le pays a obtenu un allègement de dette de 523 millions de dollars US sur trente ans, dans le cadre de l'Initiative PPTE de 2000 (CIDA, 2000, p. 2). Le Mali a atteint le point d'achèvement du PPTE en 2003 et est devenu admissible à un allègement additionnel de sa dette aux termes de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), qui vise à débloquer des ressources additionnelles afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OECD, 2006)¹⁰.

Tableau 2 : Statistiques de base du Mali

	1990	2004
PIB par habitant	...	371
APD en pourcentage du PIB	19,9	11,7
Total du service de la dette (pourcentage du PIB)	2,8	2,1
Pourcentage de la population gagnant moins de deux dollars/jour (1990-2004)	...	90,6
Population totale		13,1 millions
Population urbaine (pourcentage de la population totale)	Pour 1975 : 16,2 %	29,9 %
Taux de mortalité infantile (par 1 000 naissances vivantes)	...	Pour 2001 : 137 (les 20 % les plus pauvres) ; 90 (les 20 % les plus riches)
Prévalence du VIH (pourcentage des personnes âgées de 15 à 49 ans)	..	Pour 2005 : 1,7 [1,3 – 2,1]
Enfants orphelins en raison du SIDA	..	94 000 [70 000 à 120 000]

Sources :

- UNDP, 2006, *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, consulté le 31 mars 2007 sur le site : http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_MLI.html.
- UNAIDS, 2006, *Reports on the Global Aids Epidemic 2006, Annex 1: Country Profiles*. (402), consulté le 31 mars 2007 sur le site : http://data.unaids.org/pub/GlobalReport/2006/2006_GR_ANN1M-Q_en.pdf.

3.2 La société civile au Mali

Le Mali présente des conditions propices à une société civile active et engagée. Blair (2000, p. 29) souligne la « riche tradition de vie associative et les solides réseaux

⁸ Données et statistiques du site de la Banque mondiale pour le Mali, extraites le 26 mars 2007 sur : http://devdata.worldbank.org/AAG/mli_aag.pdf.

⁹ Banque mondiale.

¹⁰ Cette information est tirée des sites de la Banque mondiale et du FMI (26 février 2007) : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040942~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>, et <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>.

interpersonnels au niveau du village » [traduction] au Mali. Avant la révolution démocratique de 1991, les groupes de la société civile ont joué pendant longtemps un rôle d'opposition à la dictature de Traoré et ont comblé les lacunes des services publics (Floridi & Corella, 2004). Avant 1991, la société civile formelle ou « organisée » comprenait les mouvements de fermiers, d'étudiants et de femmes (Floridi & Corella, 2004). Les ONG sont d'abord intervenues pour mettre en œuvre des programmes parrainés par l'Etat et les PTF lors des mesures d'urgence prises en réponse à la sécheresse de 1972-1973 (Tounkara, 2001). A la faveur de la décroissance de l'Etat qui a accompagné les politiques d'ajustement structurel des années 80, les activités des ONGI ont continué à prendre de l'expansion et le nombre d'ONG nationales a augmenté considérablement à la fin des années 80, avec l'appui des PTF internationaux¹¹.

Cependant, à partir de 1991, l'avènement de la démocratie multipartite entraînera une multiplication des OSC de tout genre. Etudiants, syndicats, organismes de défense des droits de l'homme et médias ont alors joint leurs forces pour aider à renverser le régime Traoré et se sont donnés un programme de réforme (Smith, 2001). Entre autres demandes, les groupes de la société civile ont réclamé des réformes axées sur une décentralisation (Boukary, 1999 ; USAID, 2002). Ainsi, six mois après avoir été élu, le gouvernement Konaré a constitué la Mission de décentralisation, qui a tenu des rencontres aux niveaux régional et local afin d'impliquer directement les citoyens dans la réorganisation des entités gouvernementales locales en nouvelles communes¹² (Blair, 2000 ; Seely, 2001). Les réformes axées sur la décentralisation, qui se poursuivent toujours, préconisent une participation importante des ONG dans le renforcement des capacités des communautés afin qu'elles puissent assumer leurs nouvelles responsabilités ; voulant contribuer à l'atteinte de cet objectif, les PTF ont soutenu la mise en place de partenariats entre les élus locaux et les OSC (Glenzer, 2005).

Dans tous les secteurs sociaux, les ONG ont doublé en nombre entre 1988 et 2001 (De Bruijn, Sidibé & Van Dijk, 2001). Tout au long de cette période, de nombreux PTF internationaux ont fourni un soutien important aux ONG, de sorte qu'en 1994, par exemple, 20 p. 100 du budget de l'USAID allait aux ONG et ces dernières étaient devenues le plus gros employeur au pays (Glenzer, 2005). Aujourd'hui, 1879 ONG sont officiellement enregistrées ; il est par contre difficile de dire combien sont en opération (Floridi & Corella, 2004). L'une des raisons qui explique la multiplication des ONG au Mali est la rapidité et la facilité du processus officiel d'enregistrement des ONG. L'enregistrement doit être complété par le gouvernement dans les trois mois suivant la demande, ou alors il devient automatique (Miller-Grandvaux, Welmond & Wolf, 2002; Tounkara, 2001). En comparaison, au Niger ou au Sénégal, l'enregistrement peut prendre jusqu'à trois ou quatre ans (Tounkara, 2001). En outre, le Mali compte aussi depuis assez

11 Selon Glenzer (2005, p. 198), les ONGI ont fait leur entrée au Mali au rythme de deux par année entre 1970 et 1980, puis au rythme de trois à six par année entre 1980 et 1983 ; vingt-six nouvelles ONG sont entrées au pays en 1984 et quinze en 1985. En 1999, on dénombrait 114 ONGI au Mali. Parallèlement, il n'y avait qu'une ONG nationale en 1978, mais six en 1983, 50 en 1986, 500 en 1991 et 600 à la fin des années 90 (Glenzer, 2005, p. 198).

12 Une commune est habituellement constituée de quelques villages (Pringle, 2006) et a été apparentée à une municipalité (World Bank, 2006). C'est le plus bas niveau de gouvernement décentralisé. Les niveaux suivants sont le cercle et la région.

longtemps des organismes de coordination des ONG et des associations, créés au milieu des années 80 et au début des années 90. Les trois plus connus sont le CCA/ONG (1983), qui encadre les ONG nationales et les ONGI, le SECO/ONG (1989) pour les ONG nationales, et la CAFO (1991) qui coordonne les ONG et les associations féminines.

Les associations villageoises, un pilier traditionnel de la société malienne, ont fait des gains considérables dans l'infrastructure des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau (Int, 24C ; De Bruijn et coll., 2001 ; Floridi & Corella, 2004). Elles ont proliféré dans les années 90 et, aujourd'hui, le pays en compte 12 000 officiellement enregistrées (Floridi & Corella, 2004). Selon une étude, de toutes les ONG et associations de femmes existant à l'heure actuelle, 91 p. 100 sont nées dans les années 90 (De Bruijn et coll., 2001). On leur reconnaît une réelle influence sur les lois qui touchent la discrimination contre les femmes et, au sein de la société civile, elles jouent encore un rôle clé par le biais des associations de la base et des coalitions nationales telles que la CAFO (Int, 8C ; 27C ; 32C ; 38OM).

Au cours des deux dernières décennies, les associations paysannes ont acquis beaucoup de dynamisme et mis en place de solides syndicats (Danté et coll., 2001 ; De Bruijn et coll., 2001 ; Floridi & Corella, 2004 ; Raffinot, Muguet & Alhousseynou, 2003), se structurant avec efficacité depuis la base jusqu'au niveau national et négociant de façon serrée avec le gouvernement entre autres sur la législation agricole (Int, 64C ; Boukary, 1999). Dans le secteur de la santé, le mouvement général en vue d'établir des associations et des centres de santé communautaire est sans précédent en Afrique sub-saharienne (Int, 52C ; Floridi & Corella, 2004 ; Raffinot et coll., 2003).

Selon Miller-Grandvaux et coll. (2002, p. 4), aujourd'hui « le Mali a une société civile très dynamique et ses expériences de démocratisation sont prometteuses » [traduction] ; de son côté Capacci Carneal (2004, p. 89) qualifie la société civile malienne de « dense et variée » [traduction]. L'efficacité de la société civile ressort du rôle important qu'elle a joué dans le dénouement de certaines crises sociales sérieuses : le règlement du conflit dans le Nord du pays avec les Touaregs ; l'impasse survenue en 1997 entre le parti présidentiel et les groupes d'opposition ; et la résolution des troubles qui ont marqué le système d'éducation (Floridi & Corella, 2004).

Cependant, la société civile malienne semble aussi avoir de la difficulté à définir ses propres forces et faiblesses, à acquérir des capacités essentielles, à comprendre son rôle dans un Mali en pleine mutation, et à concevoir des moyens efficaces de collaboration interne. Les participants aux interviews ont décrit la société civile comme étant « embryonnaire », « divisée », « nébuleuse », « éparpillée », non structurée et manquant d'organisation (Int, 7C ; 16C ; 21CG ; 27C ; 34C ; 38OM ; 44C ; 65C ; Dembélé, Touré Traoré, Diallo & Sakho, 2002). De nombreuses OSC féminines, les associations villageoises et les ONG sont considérées comme ayant une faible capacité institutionnelle ou manquant de transparence et de pratiques démocratiques (De Bruijn et coll., 2001 ; Floridi & Corella, 2004). De plus, un grand nombre d'ONG manquent de compétences techniques parce qu'elles ont été fondées par de jeunes diplômés désirant sortir du chômage, plutôt qu'émerger d'une vision ou d'un mandat précis (Int, 16C ; 20C ; 24C ;

31C ; 33C). De façon générale, la mesure dans laquelle les OSC représentent réellement et de façon démocratique leur base est incertaine (Dembélé et coll., 2002). Un facteur qui a peut-être contribué à cette confusion est la difficulté qu'il y a parfois à distinguer entre la quête de pouvoir et l'exercice de la responsabilité sociale (Floridi & Corella, 2004). Il arrive que des OSC soient utilisées par des dirigeants qui souhaitent se lancer en politique, ou qu'un dirigeant d'une OSC occupe à la fois une fonction en politique et dans la société civile (Int, 19C ; 24C ; 31C ; 37C ; 70C).

Evoquant ces préoccupations, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) offrait le commentaire suivant sur le contexte politique pour la société civile :

Le processus démocratique malien est encore fragile en raison de l'insuffisance de culture démocratique et de citoyenneté, l'existence de l'incivisme et la recherche de passe-droits. La fragmentation de la société civile et sa faiblesse à constituer un contre pouvoir crédible sont également une manifestation du déficit démocratique. (Gouvernement du Mali, 2002, p. 23)

En outre, deux OSC et un répondant gouvernemental ayant participé à cette étude ont fait les commentaires suivants :

On ne connaît pas très bien la société civile, de façon globale. La société civile même ne se connaît pas très bien, elle n'est pas consciente de sa force ou bien elle pense qu'elle n'a pas de force ... souvent, elle ne se donne pas l'opportunité de capitaliser [...] tout ce qu'elle dispose aujourd'hui, de façon concrète. (Int, 16C)

On est en train de la chercher [une compréhension de la société civile]... on est vraiment hétérogène et éparse, divers, ce qui fait notre force et notre dynamique, mais quelque part, on n'arrive pas à parler le même langage. (Int, 29C)

La société civile n'est pas, dans sa globalité, consciente d'elle-même. [...] Beaucoup d'organisations ignorent qu'elles sont dans un grand mouvement des organisations de la société civile [...] Vous constatez cela au niveau des communes, au niveau des régions, et d'une manière plus générale. [...] Il y a un manque de coordination, un manque d'articulation, on peut coordonner les actions au niveau d'une localité, mais elles ne sont pas coordonnées aux niveaux plus élevés [...] ; il faudrait s'organiser pour avoir une voix harmonisée. (Int, 4G)

En réponse à ces problèmes, plusieurs efforts ont été faits dernièrement pour développer des coalitions inclusives de la société civile au Mali, dont la Plateforme Nationale de la Société Civile (2000), financée par le PNUD et, plus récemment, le Conseil National de la Société Civile (2003) et la Fédération des collectifs d'ONG (FECONG) (2003), une plate-forme de coordinations des ONG nationales et régionales (Dembélé et coll., 2002 ; Floridi & Corella, 2004). Des OSC de tout genre se sont organisées très activement en vue de participer à l'élaboration du deuxième CSLP, appuyées par des PTF tels que les Pays-Bas et l'ONGI SNV (Int, 11C ; 16C ; 22C ; 40C ; 64C). Cette démarche est jugée d'autant plus importante par les OSC parce qu'elles considèrent que leur participation à l'élaboration du premier CSLP a été inadéquate (Int, 5C ; 11C ; 16C ; 22C ; 40C ; 64C).

A l'époque, les ONG étaient mécontentes de la vitesse à laquelle se déroulait les différentes étapes et elles ont choisi de créer leur propre processus de consultation parallèle, avec le soutien de l'USAID (Danté et coll., 2001). Lorsqu'elles ont participé aux groupes de travail du CSLP formés par le gouvernement, leur présence ne leur a pas assuré une influence et elles sont restées dans l'ombre des représentants du gouvernement et des PTF (Danté et coll., 2001).

4. Le cadre de politique de l'éducation de base au Mali

4.1 Le secteur de l'éducation après la révolution démocratique de 1991

L'article 18 de la Constitution malienne de 1992 précise que « tout citoyen a droit à l'instruction » et que l'enseignement public est « obligatoire, gratuit et laïc » (République du Mali, 1992). Cependant, l'application de ce droit en réalité a posé un redoutable défi au premier gouvernement démocratique du Mali en raison des difficultés économiques et de la « démocratie en construction » (CLIC, n.d.). Entre 1992 et 2002, le système d'éducation a subi beaucoup de perturbations, notamment des grèves d'enseignants, des boycotts d'étudiants et même de la violence et du vandalisme de la part d'étudiants qui menèrent à leur arrestation et à leur emprisonnement (Boukary, 1999 ; République Française, 2003). Ainsi, en 1993, des étudiants ont saccagé la résidence du ministre de l'Éducation nationale et déclenché un incendie à l'Assemblée nationale (Diakité, 2000). Après d'autres grèves et manifestations d'étudiants à Bamako en 1994, le gouvernement a fermé toutes les écoles du pays (République Française, 2003). Les syndicats d'enseignants ont aussi fait la grève cette année-là, comme d'ailleurs les travailleurs de l'industrie en raison d'une dévaluation de 50 p. 100 de la monnaie (Smith, 2001). En 1996, une autre grève a mené à l'arrestation de 40 étudiants, dont le président de l'association nationale des étudiants (AEEM) ; ces derniers furent relâchés après une grève de douze jours de leurs partisans (République Française, 2003). En 1997, les étudiants se sont joints aux leaders de l'opposition politique pour protester contre les résultats de l'élection présidentielle. Des étudiants ont par la suite été mis à l'arrêt et accusés de vandalisme, d'incendies criminels, de dommages à la propriété et de violence physique, entre autres chefs d'accusation (République Française, 2003). En dépit de cette agitation, le gouvernement et les groupes de la société civile ont progressivement réussi à instaurer une stabilité beaucoup plus grande dans le système d'éducation. Cela est imputable en grande partie aux efforts de la société civile (Int, 27C ; 38OM ; Floridi & Corella, 2004 ; République Française, 2003). Les principaux intervenants dans la gestion de ces crises ont été notamment les associations de parents d'élèves, les leaders religieux et traditionnels, les syndicats d'enseignants et certains acteurs économiques clés (Diakité, 2000). Des efforts ont aussi été faits par le gouvernement pour engager un dialogue avec les citoyens sur ces problèmes tout au long des années 90.

Autre élément positif, le secteur de l'éducation a fait d'énormes progrès au chapitre de l'accès à l'école primaire depuis le début des années 90. Le taux brut de scolarisation au premier cycle (les six premières années) de l'enseignement fondamental est ainsi passé de 26,5 p. 100 en 1990 à 69 p. 100 en 2004 (MEN Sec Gen, 2006c, p. 1). Tounkara (2001, p. 4) affirme que cela est le fruit d'une politique d'éducation fermement orientée vers la

multiplication du nombre d'initiatives et d'acteurs dans le secteur de l'éducation. L'éducation était « la priorité des priorités » du gouvernement d'Alpha Konaré (MEB/MESSRS, 2000, p. 7) et demeure une priorité élevée pour l'actuel gouvernement d'Amadou Toumani Touré.

Tableau 3 : Statistiques de l'éducation au Mali¹³

	2000	2004
Taux brut d'inscriptions au primaire (%)	52,8	63,8
Taux brut d'inscriptions au secondaire (%)	15,0	22,3
Taux brut d'inscriptions à l'enseignement tertiaire (%)	2,4*	2,1
Part des inscriptions allant au secteur privé – primaire	21,9*	34,8
Indice de parité des genres (TBI au primaire et au secondaire)	0,7	0,7
Taux d'achèvement au primaire (%)	28,5	44,0
Progression au niveau secondaire (%)	51,5	59,7*
Ratio enseignants-élèves – primaire	65,3	52,2
Dépenses totales consacrées à l'éducation en pourcentage du PIB	3,0*	n.d.

Un important facteur qui a contribué à l'amélioration de l'accès à l'éducation de base dans les années 90 est la multiplication à grande échelle des écoles communautaires créées et gérées par les communautés, dont le nombre est passé de 176 en 1995 à 2 344 en 2002, représentant 31,7 p. 100 des écoles primaires au Mali en 1998-1999 (Cissé, Diarra, Marchand & Traoré, 2000; CLIC, n.d.). Le financement extérieur des écoles communautaires, versé habituellement par l'entremise d'ONG, provenait d'un large éventail de PTF (USAID, GTZ, Agence française de Développement, Municipalités françaises et Banque mondiale, ainsi que d'ONGI telles que Save the Children (R.-U. et E.-U.), World Education, Africare, CARE et Plan International) (Capacci Carneal, 2004 ; Cissé et coll., 2000). A elle seule, l'USAID a financé 1 658 écoles communautaires en 2001 – plus de 30 p. 100 de toutes les écoles primaires au pays (Miller-Grandvaux & Yoder, 2002, A-6). Ces écoles étaient aussi soutenues par Groupe Pivot Education de Base, un consortium d'ONG qui, lui-même, était largement financé par des PTF de l'extérieur (Miller-Grandvaux et coll., 2002). En 1994, après une campagne de représentations réussie de la part de PTF, d'ONGI et de Groupe Pivot Education de Base, le gouvernement malien a accordé aux écoles communautaires la reconnaissance juridique (en tant qu'écoles privées) et, de ce fait, un certain accès aux ressources publiques, au soutien technique et aux modalités de suivi des autorités du MEN (Boukary, 1999 ; DeStefano, 2004 ; Miller-Grandvaux et coll., 2002).¹⁴

¹³Source : Statistiques de l'éducation de la Banque mondiale, consultées le 27 avril, 2007 sur le site : <http://devdata.worldbank.org/edstats/SummaryEducationProfiles/CountryData/GetShowData.asp?sCtry=MLI,Mali>.

¹⁴ En dépit de ces gains, la recherche que nous avons effectuée sur le terrain en 2006 a révélé que de nombreuses écoles communautaires luttent pour leur survie depuis l'interruption de la plus grande partie du financement provenant des PTF externes au début des années 2000. Même si le programme d'investissement sectoriel en éducation (PISE II) prévoit équiper et meubler certaines écoles communautaires, subventionner la rémunération de 5 000 enseignants d'écoles communautaires et appuyer la certification de 3 000 enseignants d'écoles communautaires (DeStefano, 2004; MEN, 2006a; MEN

Une autre réforme importante du secteur de l'éducation dans les années 90 a été l'embauche à grande échelle d'enseignants contractuels. A la fin des années 80 et tout au long des années 90, le Mali était aux prises avec une sérieuse pénurie d'enseignants attribuable en partie à la fermeture des instituts de formation des maîtres et à une politique de « départs volontaires » [traduction] dans le cadre du programme d'ajustement structurel (Ongoïba, 2005 ; World Bank Group, 2006, p. 89). Conseillé par la Banque mondiale, le Mali a réagi à cette pénurie en recrutant des enseignants contractuels, d'abord au niveau secondaire puis, en 1992-1993, au niveau de l'éducation de base (Ongoïba, 2005 ; World Bank Group, 2006). Les enseignants contractuels représentaient 86 p. 100 des enseignants recrutés entre 1998 et 2002 (Ongoïba, 2005, p. 18). Bien que peu appréciée des enseignants et de leurs syndicats, et soulevant de nombreuses questions sur le plan de la qualité, l'embauche d'enseignants contractuels a manifestement permis une expansion rapide du système d'éducation. Les enseignants contractuels représentaient 61 p. 100 du corps enseignant en 2005 et l'on prévoyait que la proportion atteindrait 88 p. 100 de l'effectif total en 2015 (World Bank, 2006, p. 14).

4.2 Le programme du secteur de l'éducation au Mali – PRODEC

Le lancement en 1999 du PRODEC (le Programme Décennal de Développement de l'Éducation du Mali) a marqué un jalon important dans l'évolution du système d'éducation du pays. Conçu dans le but de promouvoir l'éducation pour tous, le PRODEC vise plusieurs objectifs, notamment atteindre un TBI de 95 p. 100 au primaire en 2010, réduire les disparités entre les régions et entre les zones rurales et urbaines et atteindre un TBI de 93 p. 100 pour les filles en 2010. Les axes prioritaires du PRODEC pour l'éducation de base privilégient une éducation de qualité pour tous, l'enseignement dans les langues nationales au cours des premières années¹⁵ et une politique soutenue de perfectionnement professionnel des enseignants (MEB/MESSRS, 2000). Ils visent aussi un partenariat véritable autour de l'école entre l'Etat, les Collectivités Territoriales, les communautés, les Associations de parents d'élèves (APE), les Comités de gestion scolaire (CGS), les ONG, les syndicats d'enseignants, les étudiants, le secteur privé et les partenaires techniques et financiers (MEB/MESSRS, 2000, p. 48). Le PRODEC est mis en œuvre par le biais du Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE), un programme d'investissement en trois étapes dans le secteur de l'éducation, soit 2001-2004, 2005-2007 et 2008-2010¹⁶.

Le projet PISE II (seconde étape) au Mali bénéficie actuellement de l'appui de nombreux PTF. Les Pays-Bas (représentant aussi la Suède et la Norvège), la France (AFD) et le Canada (ACDI) fournissent un appui budgétaire (190 millions de dollars US) au secteur

2006b, p. 2 ; World Bank, 2006), de nombreuses écoles communautaires n'ont toujours pas les ressources nécessaires pour continuer à fonctionner (Int, 5C; 19C; 36G; 37C; 60C; Ongoïba, 2005).

15 Initiative appelée *Pédagogie Convergente* qui implique l'utilisation des langues maliennes durant les premières années d'instruction et l'introduction graduelle du français par la suite.

16 Cette information a été extraite du site du ministère de l'Éducation du Mali, le 23 février, 2006, au http://www.education.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=43.

de l'éducation (World Bank, 2006)¹⁷. Les autres PTF « appuient une composante particulière avec leurs propres instruments et selon leur avantage comparatif » [traduction] (World Bank, 2006, p. 15). Parmi ceux-ci, on retrouve l'USAID (United States Agency for International Development), l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), la Suisse, la Belgique, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), le Japon, l'Allemagne, la BID (Banque interaméricaine de développement), la Banque asiatique de développement et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (World Bank, 2006, p. 15). La Banque mondiale/AID fournit un crédit de 35 millions de dollars US (World Bank, 2006). Parmi les autres PTF dans le secteur de l'éducation, il y a le Luxembourg, la Banque africaine de développement, la Banque islamique de développement, le Fonds de développement international de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) et le Programme alimentaire mondial. Le gouvernement malien collabore étroitement avec ce groupe de partenaires techniques et financiers à la mise en œuvre du PISE, dans un cadre de partenariat national, par des missions d'évaluation conjointe et ses groupes thématiques (Int, 33C ; 35G ; 38OM ; Bender, Diarra, Edoh & Ziegler, 2007).

4.3 La décentralisation de l'éducation

L'un des plus importants éléments du programme du secteur de l'éducation du Mali, le PRODEC, représente une initiative gouvernementale de décentralisation progressive du système d'éducation. Le Mali a transféré la responsabilité de la gestion de l'éducation du gouvernement central aux Collectivités Territoriales élues pour un mandat de cinq ans, aux niveaux de la région, du cercle et de la commune (MATCL, 2003, p. 27)¹⁸. Ces autorités ont le pouvoir de réunir des ressources en recourant à la fiscalité et en s'adressant aux PTF, aux ONG, au secteur privé etc. (MATCL, 2003, p. 12 ; MEN, 2005, p. 6). Le transfert de compétences doit aussi s'accompagner d'un transfert correspondant de ressources du niveau central (MATCL, 2003, p. 12) ; cependant, au moment où se déroulait la recherche sur le terrain, le transfert de ressources était loin d'être suffisant pour permettre aux Collectivités Territoriales d'exercer pleinement leurs nouvelles compétences.

En 2007, le gouvernement malien prévoit transférer pleinement la responsabilité des écoles primaires aux communes (World Bank, 2006). Les autorités communales décentralisées ont la responsabilité des six premières années de l'enseignement primaire (appelées « premier cycle ») et des programmes d'enseignement préscolaire et d'éducation non formelle (ENF). Les autorités communales gèrent la construction, l'entretien et l'équipement des écoles, le recrutement, la rémunération et la gestion de

17 Hors du secteur de l'éducation, le Mali reçoit aussi un appui budgétaire bilatéral direct de la France, du Canada, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse (USAID/Mali, 2005).

18 Le gouvernement central conserve la responsabilité de la formulation de la politique nationale, ainsi que du soutien, de la supervision, de la coordination et de l'évaluation de sa mise en œuvre (Int, 1G ; 3G ; 4G ; 13G ; 14C ; 26C ; 70C ; Aide et Action, 2005a ; MEB/MESSRS, 2000, p. 49 ; MEN, CADDE, 2003, p. 10).

carrière des enseignants, la définition de la carte scolaire et l'élaboration de stratégies de scolarisation des filles, parmi les nombreuses tâches qui leur incombent (Aide et Action, 2005c, p. 8 ; MATCL, 2003, p. 124 ; MEN, CADDE, 2003 ; World Bank, 2006). En 2002, la majorité des enseignants contractuels étaient déjà recrutés par les Collectivités Territoriales et on prévoyait qu'ils représenteraient 88 p. 100 du corps enseignant en 2015 (Ongoïba, 2005). Dans un processus parallèle, appelé *déconcentration*, le MEN décentralise son propre personnel afin d'offrir appui et conseil aux représentants élus dans l'exercice de leurs nouvelles compétences. La formation des enseignants doit aussi se dérouler aux paliers décentralisés (World Bank, 2006).

Avec l'avènement de PRODEC et de PISE, le gouvernement malien a aussi légiféré la création d'une nouvelle structure de gestion pour chaque école, en l'occurrence le Comité de gestion scolaire (CGS). Chaque CGS doit réserver deux places aux membres de l'Association de parents d'élèves existante et réunir un vaste groupe d'acteurs du milieu scolaire (directeur d'école, représentants des enseignants, élèves et autres intervenants de la société civile, tels que les ONG locales) (MEN, Sec Gen, 2004a). La création de comités de gestion scolaire est devenue obligatoire par arrêté gouvernemental en 2004. Le CGS est chargé de créer et de consolider des partenariats pour répondre aux besoins de l'école, d'élaborer les plans de développement des écoles et les budgets, d'assurer la gestion de l'école, l'entretien des infrastructures et le recrutement des élèves et de participer au recrutement des enseignants (MEN, CADDE, 2003 ; MEN, Sec Gen, 2004a).

5. Les acteurs de la société civile dans le secteur de l'éducation au Mali

5.1 Les organisations de la société civile actives en éducation de base

Les organisations de la société civile jouent depuis longtemps un rôle actif dans le développement de l'éducation au Mali. L'enseignement islamique est dispensé depuis des siècles ; les écoles Qur'anic ont proliféré au 19^e siècle et existent encore aujourd'hui. Les écoles catholiques sont apparues au 19^e siècle. Durant la période qui a immédiatement suivi l'indépendance, on a assisté à la formation du premier syndicat d'enseignants au pays – le Syndicat National de l'Education et de la Culture (SNEC) en 1963 ; après la transition vers la démocratie, plusieurs autres syndicats se sont formés, dont la Fédération de l'Education Nationale (FEN) et, plus récemment, le Syndicat des professeurs contractuels de l'enseignement secondaire (SYPCES). Les Associations de parents d'élèves (APE) sont aussi apparues au lendemain de l'indépendance, bien que leur fédération nationale, la FENAPEEM, n'ait été créée qu'en 1984 (Floridi & Corella, 2004). Regroupant principalement des directeurs d'école et des représentants de parents, il y a environ 5 000 de ces associations (APE) actuellement au Mali (Int, 58P ; Floridi & Corella, 2004, p. 64) – une constellation importante, bien que son efficacité ait parfois

suscité des opinions divergentes¹⁹. L'association nationale des étudiants (AEEM) a été créée en 1990 (République Française, 2003), bien qu'une autre organisation nationale d'étudiants, l'Union Nationale des élèves et étudiants du Mali, ait existé depuis la seconde partie des années 70 et soit entrée en conflit avec le régime Traoré (Diakité, 2000).

Les organisations non gouvernementales internationales et nationales, dont plusieurs sont actives en éducation de base, sont apparues au Mali dans les années 70 et 80 (Glenzer, 2005 ; Tounkara, 2001). Plusieurs des ONGI les plus importantes parmi les 114 que l'on retrouve au Mali ont, ou ont eu, des activités substantielles dans le secteur de l'éducation, notamment Save the Children (R.-U. et E.-U.), Care International, Vision mondiale, World Education et Plan International (Glenzer, 2005 ; World Bank Group, 2006). Plusieurs autres ONGI sont aussi actives en éducation, dont Aide et Action, Oxfam R.-U., la Fondation Stromme, FAWE, Africare, Agro Action (Allemagne), BORNEfonden (Danemark), Eau Vive (France), Sahel 21 et Société Internationale Linguistique (SIL). Le nombre d'ONG nationales a augmenté considérablement au Mali durant les années 80, et s'est multiplié rapidement après la transition du pays vers la démocratie en 1991. Parmi les ONG nationales actives en éducation, il y a l'Association d'Appui à l'Auto Développement Communautaire (AADeC), l'Association du Sahel d'Aide à la Femme et à l'Enfance (ASSAFE), l'Association Malienne d'Initiatives et d'Actions pour le Développement (AID-MALI), l'Association Malienne pour la Promotion du Sahel (AMAPROS), l'Association Subaahi Gumo (ASG), le Cabinet de Recherche Action pour le Développement (CRADE), le Grade Banlieue, l'Institut pour l'Education Populaire (IEP), l'Oeuvre Malienne d'Aide à l'Enfance du Sahel (OMAES) et beaucoup d'autres. Selon le CCA/ONG, l'un des principaux organismes de coordination des ONGI/ONG nationales, il y aurait 123 ONGI, ONG nationales et associations actives dans le domaine de l'éducation, de l'alphabétisation et de la formation²⁰. Entre autres, les ONG nationales et les ONGI se démarquent par leurs initiatives qui ont permis de mieux faire ressortir le problème de l'accès inégal des filles et des femmes à l'éducation formelle et aux programmes d'alphabétisation, et pour avoir proposé des solutions à cet égard (Int, 43P ; Dembélé et coll., 2002).

19 Au cours de la présente recherche, différents points de vue ont été exprimés au sujet de l'efficacité des associations de parents d'élèves (APE). Certains répondants des PTF et de la société civile estimaient que les APE sont des véhicules légitimes, démocratiques et représentatifs de la voix des parents au niveau de l'école ; ils ont souligné les réalisations des APE au chapitre de la construction d'écoles et de la mobilisation de la base, et ils sont d'avis que les APE ont toujours un rôle à jouer (Int, 22C ; 29C ; 30C ; 38OM ; 55P). Par contre, des répondants du gouvernement, d'ONG nationales, d'ONGI et de PTF ont critiqué les APE pour leur manque de pratiques démocratiques, la participation inadéquate des femmes et leur implication insuffisante dans la gestion quotidienne des écoles (Int, 3G ; 19C ; 23C ; 30C ; 47C ; 48C ; 55P ; 58P ; 66G). Cependant, dans les années 90, des efforts ont été faits pour mettre en place des structures démocratiques et dynamiques de gestion au niveau de l'école. A titre d'exemple, lors de l'expansion des écoles communautaires, les ONG ont formé des comités de gestion scolaire qui ont acquis une bonne réputation ; l'on rapporte qu'ils étaient véritablement issus de la base et participaient activement à la gestion quotidienne des écoles. De nombreuses associations de parents (APE) ont été intégrées à ces projets de formation et l'on rapporte qu'elles y ont trouvé un dynamisme nouveau. (Int, 19C ; 23C ; 30C ; 55P ; 66G ; Miller-Grandvaux et coll., 2002)

20 Ces renseignements sont tirés du site Web du CCA/ONG, consulté le 21 mai 2007 à : <http://www.malipages.com/ccaong/alphabetsation.asp>.

Au cours des quinze dernières années, deux constellations différentes d'acteurs de la société civile ont adopté des positions passablement différentes face à l'évolution du système d'éducation de base du Mali. De nombreuses OSC, et les ONG en particulier, ont contribué directement à l'amélioration de l'accès à l'éducation grâce au rôle qu'elles ont joué dans la promotion et le soutien des écoles communautaires durant les années 90 et au début des années 2000 (Int, 37C ; 52C ; Miller-Grandvaux et coll., 2002 ; Tounkara, 2001). La contribution des OSC aux écoles communautaires a débouché sur une expansion remarquable de l'accès à l'éducation de base. Cependant, cela a aussi provoqué des divisions au sein de la société civile, alors que des tensions considérables se sont manifestées entre les ONG et les syndicats d'enseignants durant les années 90, notamment sur les questions relatives à la qualité de l'éducation et à l'embauche d'enseignants contractuels dans les écoles communautaires (Int, 5C ; 37C ; Miller-Grandvaux et coll., 2002 ; Tounkara, 2001).

Une seconde constellation d'OSC a réagi de façon beaucoup plus critique aux changements apportés dans le secteur de l'éducation. Deux des groupes d'OSC les plus anciens et les plus influents sur le plan politique – les syndicats d'enseignants et l'association nationale des étudiants (AEEM) – ont joué un rôle de premier plan dans la transition vers la démocratie. Ils ont par ailleurs vivement contesté les politiques d'éducation adoptées dans les années 90, notamment l'introduction de frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, l'embauche d'enseignants contractuels et les menaces posées par l'avènement des écoles communautaires à la qualité de l'éducation. Les syndicats d'enseignants, la FENAPEEM (Fédération nationale des associations de parents d'élèves) et l'AEEM (représentant les étudiants) – les trois groupes d'acteurs de la société civile issus de la base dans le secteur de l'éducation – sont considérés comme extrêmement efficaces pour mobiliser leurs membres en vue d'atteindre des objectifs donnés (Int, 3G ; 36G ; 44C ; 70C). Ces organismes continuent de détenir un pouvoir considérable au sein du système d'éducation malien.

5.2 La collaboration et la coordination parmi les OSC en éducation

Etant donné l'évolution très différente de leur engagement dans la réforme du secteur de l'éducation nationale, il n'est pas étonnant de constater le bilan très inégal des OSC maliennes sur le plan de la coordination et de la collaboration dans les grands dossiers de l'éducation. Il y a eu des efforts de coordination pour en arriver à une « voix commune » parmi la société civile à l'égard des politiques éducatives. A titre d'exemple, Groupe Pivot Education de Base a été créé en 1992 pour renforcer la collaboration entre les ONG actives en éducation, et l'un de ses objectifs inauguraux était la promotion de l'Éducation pour tous (EPT). En dépit de son succès initial, Groupe Pivot Education de Base a progressivement éprouvé de la difficulté à conserver une influence au niveau des politiques au nom de ses membres (comme il ressort de l'encadré qui suit). De plus, la formation de coalitions parmi *différents types* d'OSC en éducation est un phénomène assez récent ; en 2005-2006, une coalition plus large de la société civile vouée à l'EPT s'est formée. Cette coalition a permis de marquer des progrès vers l'établissement d'un

groupe ombrelle pour faire entendre la voix de l'ensemble de la société civile dans le secteur de l'éducation ; cependant, des OSC ont indiqué qu'elles avaient toujours besoin d'un appui pour mieux s'organiser et renforcer leur capacité de jouer le rôle de partenaire au niveau des politiques. La situation du Mali contraste donc avec les observations que nous avons faites dans les trois autres pays étudiés, où des organisations ombrelles existent depuis plusieurs années et représentent, à des degrés divers, les intérêts communs des ONG, des ONGI, des syndicats d'enseignants, des représentants des étudiants et des parents, des organisations religieuses, des prestataires de services et des autres OSC dans le secteur de l'éducation.

Outre les tensions qui opposent depuis longtemps les ONG et les syndicats nationaux d'enseignants, nos interviews ont fait ressortir un certain manque de solidarité parmi d'autres acteurs de la société civile présents en éducation. Ainsi, nous avons noté une faible collaboration entre les OSC de confessionnalité différente ou de diverses régions. Les groupes islamiques actifs en éducation se sentent parfois déconnectés de la société civile, tandis que les OSC nationales et infranationales n'ont pas réussi à établir de rapports suffisamment étroits entre elles (Capacci Carneal, 2004 ; Miller-Grandvaux et coll., 2002).

L'un des principaux foyers de tension que nous avons observés se situe peut-être entre les ONG nationales et internationales. Les ONG nationales éprouvent beaucoup de frustration du fait qu'elles jouent un rôle de sous-traitant des ONGI (Int, 17C ; 37C), une pratique répandue lors de l'expansion des écoles communautaires (Capacci Carneal, 2004 ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). On s'inquiète du fait que les PTF ne financent pas souvent les ONG nationales de façon directe; selon un répondant :

Pour le moment, l'appui des PTF est versé directement aux ONGI, au détriment des ONG nationales; la tendance doit être actuellement l'inverse [...] les ONGI sont obligées de sous-traiter avec les ONG nationales pour pouvoir aller faire le travail sur le terrain, cela fait combien de millions de dollars qui tombent entre temps? Ils pourraient gagner directement en appuyant les ONG nationales pour qu'elles puissent livrer les résultats sur le terrain. (Int, 37C)

Pour leur part, les ONG internationales ont fait plusieurs commentaires au sujet des ONG nationales (ONGN). Selon les ONGI, les atouts des ONGN résident dans l'éducation non formelle, la sensibilisation et la mobilisation communautaires, certaines innovations au niveau de la base, ainsi que le travail axé sur la qualité de l'éducation, la prestation des services, la scolarisation des filles et le soutien des acteurs et des rouages de la décentralisation (Int, 20C ; 25C ; 26C ; 30C ; 33C ; 54C ; 64C). Si les ONGI ont affirmé qu'elles étaient des partenaires très proches des ONG nationales – en vue d'appuyer et d'accompagner, plutôt que de diriger ou de gérer, la société civile malienne – elles jugent par contre que les ONG nationales ont plusieurs points faibles. Parmi ceux-ci, on note une collaboration et une communication déficientes, des liens insuffisants avec les communautés où elles œuvrent, un manque de capacité dans la conception, l'analyse et la représentation (le plaidoyer) au niveau des politiques nationales et une présence trop faible dans les processus décisionnels du gouvernement national, où leur expérience

pratique pourrait faire une contribution utile au système d'éducation (Int, 20C ; 25C ; 26C ; 33C ; 64C).

Le CCA/ONG, une coordination d'ONG actives en éducation au Mali depuis les années 80, offre une autre illustration du risque de tension qui peut opposer les ONG nationales et les ONGI, et de ses effets sur la coordination du secteur des ONG. Mis sur pied en 1983 par des ONGI afin de coordonner l'action des ONG face à la sécheresse, le CCA/ONG est devenu « le centre nerveux des ONG de développement et d'urgence au Mali » [traduction], s'engageant avec le gouvernement et renforçant les capacités des ONG membres (Int, 16C ; Glenzer, 2005, p. 202). En 1989, toutefois, on observait un certain morcellement de la collectivité des ONG. Cette année-là, une seconde organisation ombrelle a été formée afin d'encadrer plus spécifiquement les ONG nationales – le SECO/ONG – et de veiller aux intérêts et d'assurer les besoins de ces dernières. Par la suite, les ONG féminines ont aussi décidé de créer leur propre structure d'encadrement, la CAFO, en 1991. Le CCA/ONG existe toujours et compte de nombreux membres, mais on affirme qu'il doit surmonter des défis considérables en tentant de représenter les divers points de vue des ONG qui en font partie. Cela est attribuable en partie à l'investissement énorme qui est requis en temps, en ressources et en termes de participation active des ONG membres pour former une coalition qui soit vraiment représentative des membres. Lors de nos interviews, quelques répondants ont indiqué que le CCA/ONG a de la difficulté à mobiliser ses membres autour d'une plate-forme commune et à entretenir des liens étroits avec les ONG au niveau sous-régional (Int, 1G ; 16C ; 43P ; 44C ; 57C). Cependant, le CCA/ONG ne devrait pas être le seul organisme à faire l'objet d'une critique parce que les ONG jugent qu'en général, les coordinations d'ONG ont des problèmes de représentation, d'organisation et de compétence appropriée pour participer aux processus liés aux politiques (Int, 16C ; 33C ; 44C ; 64C).

Dans l'ensemble, un consensus semble se dégager parmi les répondants à nos interviews sur le fait que beaucoup d'ONG maliennes n'ont pas acquis l'habitude de coordonner efficacement leurs travaux (Int, 1G ; 3G ; 25C ; 43P ; 64C). Les OSC au niveau national et infranational n'ont pas tissé entre elles de liens suffisamment solides pour que les expériences acquises à la base circulent vers le haut pour alimenter les débats sur les politiques (Capacci Carneal, 2004 ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). Le gouvernement et les PTF ont critiqué les ONG en particulier à cause de leur tendance à travailler de façon isolée du gouvernement et des autres ONG (Int, 1G ; 3G ; 12G ; 25C ; 43P ; Glenzer, 2005). Nous avons observé que les tensions au sein du secteur des ONG sont plus vives que celles que nous avons perçues parmi d'autres groupes d'acteurs de la société civile. Faisant écho aux résultats de Glenzer (2005), nos travaux indiquent que certaines de ces tensions tournent autour de relations insatisfaisantes entre les ONG nationales et internationales (Int, 4G ; 17C ; 37C ; 43C).

De nombreuses OSC que nous avons interrogées ont reconnu les avantages de la collaboration mutuelle (Int, 5C ; 44C ; 57C). Elles ont fait preuve d'un certain optimisme devant les efforts plus vastes déployés pour en arriver à une voix commune parmi les OSC dans les processus d'élaboration des politiques nationales, surtout lors de la seconde ronde de conception du PRSP, qui s'est amorcée récemment (Int, 11C ; 16C ; 22C ; 40C ;

64C). Cependant, on a aussi noté un certain scepticisme quant à la possibilité de parvenir à une coalition nationale vraiment fonctionnelle des OSC actives en éducation de base, du moins à court terme (Int, 20C) ; pour y parvenir, il faudrait manifestement que la société civile en éducation s'attaque aux nombreux défis que les répondants associent aux coalitions d'ONG (Int, 1G ; 16C ; 33C ; 43P ; 64C), ainsi qu'aux tensions existant entre les OSC dans le secteur de l'éducation de façon générale. Une ONG a manifesté de sérieuses réserves quant aux possibilités de collaboration entre les OSC, qui défendent des intérêts très opposés – syndicats d'enseignants, ONG et associations d'étudiants – et s'est interrogée sur l'utilité et l'efficacité d'une coalition qui réunirait ces acteurs (Int, 9C ; communication personnelle ; 17 août 2007.)

Malgré ces défis notés par certains répondants, une coalition pour l'EPT s'est formée au Mali en 2005-2006 avec l'appui d'Aide et Action, Oxfam R-U, Plan International et Care International (Int, 33C ; communication personnelle ; 27 juillet, 2007). Cette coalition réunit un éventail très prometteur d'OSC, dont des syndicats d'enseignants, la FENAPEEM, des ONGI, des ONG nationales, des associations et des représentants des organisations ombrelles et des réseaux d'ONG. Au moment de notre recherche en 2006, cette coalition laissait entrevoir des divergences d'opinions sur la meilleure façon d'établir des mécanismes de leadership pour un groupe aussi diversifié d'acteurs (Int, 20C ; 44C)²¹. Certains répondants ont attribué ces premières difficultés au sein de la coalition pour l'EPT au fait que l'on y discute trop de la façon de se structurer plutôt que de définir une vision et une plate-forme communes (Int, 20C ; 57C). Cependant, un rapport de 2007 affirme que cette coalition pour l'EPT a depuis marqué des progrès positifs en vue de résoudre les questions de leadership qui se posaient, clarifiant sa vision et recrutant des appuis pour ses activités. Sa campagne de 2007 a été financée par un bon éventail d'OSC du Nord et du Sud, ce qui incite à penser que le niveau de confiance envers la coalition va en augmentant (Int, 33C ; communication personnelle ; 27 juillet 2007). En outre, cette coalition a présenté l'allocution préliminaire en tant que partenaire de la société civile à la Conférence internationale sur l'abolition des frais de scolarité, à Bamako, au Mali, en juin 2007, convoquée par l'ADEA, l'UNICEF et la Banque mondiale. Même si le Mali n'a pas encore pris l'engagement d'abolir les frais de scolarité, le gouvernement a exprimé l'intention d'élaborer un plan à cette fin (SFAI, 2007); cela pourrait devenir un puissant foyer de mobilisation pour la coalition de l'EPT, autour duquel les divers acteurs pourraient convenir de collaborer.

21 De façon plus générale, les luttes de leadership constituent un problème reconnu dans les tentatives de collaboration au sein de la société civile au Mali (Int, 11C ; 20C ; 21CG ; 26C ; 33C ; 44C ; 57C ; Aide et Action, 2005b). A titre d'exemple, une ONG a souligné que les coalitions de la société civile « ne représentent que leurs secrétariats et qu'elles n'ont aucune légitimité, aucunes racines – leurs dirigeants ne cessent de se quereller » (Int, 33C). Selon une autre OSC: « *chacun veut diriger [...] c'est une perte de temps, une perte d'énergie, et une perte d'opportunités, parce que même les bonnes informations qui viennent, au lieu qu'elles soient partagées par tout le monde, on fait la rétention de l'information et souvent on n'arrive même pas à faire le travail, donc c'est la société civile malienne qui perd [...] chacun a son domaine d'intervention, sa spécialité, il faut que nous comprenions cela et qu'on laisse les uns et les autres s'exprimer dans leur domaine de compétence* » (Int 44C).

Encadré 1 : Leçons tirées du Groupe Pivot Education de Base

Dans les années 90, un certain nombre de Groupes Pivot différents ont été organisés avec le soutien des PTF pour orienter les efforts des OSC vers des domaines particuliers, comme l'éducation, la santé, l'environnement, la micro-entreprise et le développement social (Int, 16C ; 9C ; Floridi & Corella, 2004). Ces efforts ont abouti à la formation, en 1992, du Groupe Pivot Education de Base, une organisation qui a coordonné et représenté les ONG nationales et les ONGI (Int, 37C ; 43P ; 52C ; Miller-Grandvaux et coll., 2002 ; Touunkara, 2001). La promotion de l'EPT figurait parmi ses objectifs initiaux. Groupe Pivot s'est aussi impliqué de près dans les efforts de promotion des écoles communautaires auprès du gouvernement. Par la suite, des PTF l'ont invité à servir d'intermédiaire financier entre les PTF et les organisations impliquées dans la création des écoles communautaires (Miller-Grandvaux et coll., 2002 , p. 35). Le Groupe Pivot Education de Base n'avait pas la capacité requise pour jouer ce rôle de sous-traitant ; il a été accusé d'avoir mal géré les fonds et, au bout du compte, a perdu sa capacité de coordonner les efforts de ses membres autour d'objectifs de politique communs (Miller-Grandvaux et coll., 2002 , p. 34).

La campagne de représentation réussie du Groupe a culminé avec la décision du gouvernement d'intégrer les écoles communautaires au système formel au milieu des années 90. Par la suite, l'organisation s'est retrouvée sans objectif politique clair (Miller-Grandvaux et coll., 2002), bien que la défense des intérêts des écoles communautaires n'ait pas été le but premier du Groupe à sa création. Aujourd'hui, le Groupe Pivot Education de Base n'a plus l'influence qu'il a déjà eu sur la scène de l'éducation, selon des PTF, des ONG et des travaux de recherche antérieurs sur le Mali (Int, 20C ; 23C ; 25C ; 26C ; 38OM ; 43P ; 44C ; 56OM ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). L'expérience du Groupe Pivot Education de Base illustre certains des défis inhérents aux modèles de collaboration des OSC tributaires du soutien extérieur, en particulier lorsque les partenaires externes tentent d'utiliser les organisations ombrelles comme intermédiaires financiers.

5.3 Forces et faiblesses des capacités des OSC en éducation

Au cours de nos recherches, nous avons demandé aux répondants de toutes catégories (OSC, gouvernement, PTF) de préciser quelle était, selon eux, la force principale des OSC en éducation – la mobilisation sociale, la recherche, l'innovation, la représentation ('plaidoyer') ou l'engagement au niveau des politiques.

– **La mobilisation sociale**²² est unanimement considérée comme un atout des OSC surtout parmi les ONG (Int, 6C ; 9C ; 17C ; 19C ; 23C ; 25C ; 26C ; 28C ; 29C ; 32C ;

22 La mobilisation sociale signifie ici amener les communautés à s'engager dans l'éducation, par exemple amener les parents à envoyer leurs enfants (en particulier les filles) à l'école, ou à participer aux décisions de l'école, ou à fournir des ressources pour l'éducation. Le taux d'accès enregistré par les écoles communautaires est jugé illustratif du succès de cette mobilisation – c'est toutefois le seul exemple donné de mobilisation ayant un large effet social (Int, 44C ; 57C). Le terme réfère souvent à l'action de chaque

37C ; 40C ; 48C ; 57C). Pour les PTF, les ONG sont efficaces dans la mobilisation sociale, tandis que les PTF et le gouvernement considèrent les OSC aptes à mobiliser des *ressources* autant que des gens (Int, 4G ; 12G ; 35G ; 56OM).

– Des répondants ont ajouté que les OSC sont à leur meilleur dans **la prestation des services** (Int, 20C ; 31C ; 33C). Les répondants du gouvernement ont commenté de façon positive l'apport des OSC au chapitre de l'accès et de leur capacité à « intervenir là où le gouvernement ne peut pas » (Int, 4G ; 13G). Ils louangent également l'expansion des écoles communautaires qui a aidé à solutionner le faible taux d'accès, lorsque les OSC ont exercé des pressions auprès de leurs partenaires pour obtenir des ressources (Int, 35G ; 39G) ; « nous aimerions que ce genre de contribution se multiplie », a affirmé un représentant gouvernemental (Int, 35G). Les représentants du gouvernement et d'autres OSC ont indiqué que les ONG faisaient une contribution importante et jouaient le rôle de spécialistes en éducation non-formelle (ENF), notamment dans le travail relatif à la politique d'ENF (Int, 1G ; 8C ; 12G ; 26C ; 33C ; 57C).

– Les OSC et le gouvernement s'entendent pour reconnaître que les OSC – surtout les ONG nationales – jouent un rôle de plus en plus important dans **la décentralisation de l'éducation à l'échelle communautaire**. Ils s'occupent notamment du développement des capacités des représentants élus, de la formation des acteurs de la scène scolaire, de la planification de l'éducation au niveau décentralisé et de représentation des intérêts de la base (le plaidoyer) (Int, 3G ; 4G ; 8C ; 9C ; 14C ; 19C ; 20C ; 26C ; 29C ; 48C ; 65C ; 69P).

– Les OSC, le gouvernement et les PTF considèrent la **recherche** comme un domaine où les OSC en général, et les ONG en particulier, sont *assez peu* actives (Int, 17C ; 26C ; 33C ; 40C ; 57C). Cependant, il y a une exception importante à cette observation générale. Le Mali abrite à la fois le réseau national malien et le siège régional du ROCARE (Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education), qui a pour mission de développer la capacité de recherche en éducation dans la région, contribuant ainsi à l'amélioration des politiques d'éducation à long terme²³.

– Sur la question de la capacité d'**innovation** des OSC, les opinions divergent. Les OSC avaient généralement tendance à donner des exemples d'innovation dans leur domaine d'intervention. Les exemples cités plus d'une fois sont les écoles communautaires et les innovations des ONG en ENF, mentionnés par des ONGI, des ONG nationales, des coalitions d'ONG et des représentants gouvernementaux (Int, 1G ; 3G ; 12G ; 13G ;

OSC pour mobiliser sa base ou les communautés qu'elle rejoint. Une OSC a dit que la mobilisation de la société civile *ne débouche pas* sur des représentations (du plaidoyer) en vue d'un changement systémique (Int, 33C).

23 Cette information est tirée du site du ROCARE : www.ernwaca.org/back.htm (consulté le 3 avril 2007). Le ROCARE a accueilli la chercheuse lors de la collecte de données au Mali.

23C ; 25C ; 26C ; 44C ; 57C). D'autres (représentant une ONGI, une ONG nationale, un syndicat d'enseignants et une coalition nationale) ont affirmé que les OSC *n'avaient pas* une solide capacité en innovation (Int, 9C ; 26C ; 31C ; 40C). De l'avis d'un répondant : « Il est difficile de faire accepter les innovations [par le gouvernement], nous devons faire beaucoup de lobbying pour y arriver » (Int, 9C).

La question de la capacité des OSC en matière de **représentation** ('plaidoyer') a soulevé un certain débat. Les syndicats d'enseignants, les ONG nationales et les coalitions fournissent des exemples d'efforts de plaidoyer axés sur les écoles communautaires, ainsi que sur les droits des enfants et des femmes et la scolarisation des filles. En fait, la scolarisation des filles est le dossier le plus souvent mentionné en rapport avec les efforts de plaidoyer (Int, 5C ; 8C ; 17C ; 31C ; 44C ; 57C), pour lequel le gouvernement reconnaît l'efficacité des OSC (Int, 3G ; 4G ; 13G).

Mis à part ces exemples, toutefois, il y avait beaucoup de divergences d'opinion sur la capacité de représentation des OSC en éducation *globalement*. Certaines OSC jugeaient que la société civile était forte sur ce plan (Int, 5C ; 16C ; 28C ; 44C ; 57C) ; d'autres y voyaient au contraire un point faible (Int, 17C ; 19C ; 20C ; 22C ; 23C ; 33C ; 40C). Le gouvernement trouve les OSC fortes dans leurs démarches de représentation pour obtenir des *ressources* (Int, 4G ; 12G) et estime que les ONG jouent de plus en plus un rôle de « contrepoids » (Int, 4G). Par contre, le représentant d'un PTF considérait que les OSC étaient globalement faibles quand il s'agit de faire « contrepoids » au gouvernement (Int, 58P).

De l'avis d'un répondant d'une OSC, les OSC en éducation *dispersent* leurs efforts de représentation (plaidoyer) (Int, 22C). Dans la même veine, un PTF a fait remarquer que certaines OSC – syndicats d'enseignants, AEEM (étudiants) et FENAPEEM (parents) – font de la représentation lorsque le MEN prend une décision qu'elles n'aiment pas (Int, 43P). Ce qui est important, les OSC n'ont pas fourni d'exemple *actuel* d'un enjeu en éducation où la société civile a réussi *collectivement* à faire la représentation (le plaidoyer) en vue de susciter des changements. Aide et Action a corroboré cette conclusion dans une étude réalisée en 2005 qui soulignait que les OSC maliennes ne plaident pas leurs causes en synergie au palier national, ni dans le cadre des initiatives infrarégionales ou continentales, et que la nécessité d'obtenir du financement du gouvernement et des PTF influe sur la qualité de leurs efforts de plaidoyer (Aide et Action, 2005b).

Nous avons aussi observé que, jusqu'à un certain point, les OSC nationales définissent le travail de représentation (plaidoyer) différemment des OSC internationales. Selon Aide et Action (2005b), ce que les OSC maliennes appellent 'plaidoyer' est en fait de la sensibilisation parce que, bien souvent, les OSC demandent des choses sur lesquelles les décideurs et les PTF se sont déjà entendus plutôt que de préconiser des changements. Les OSC maliennes semblent hésiter à s'engager dans un travail de représentation et de sensibilisation « conflictuelles » et être ainsi mal vues par le gouvernement (Int, 9C ; Aide et Action, 2005b). Pour illustrer ce fait, la campagne de la Semaine d'action

mondiale a été *organisée conjointement* par des OSC et le MEN ces dernières années. Pour le gouvernement, le plaidoyer en faveur de l'EPT constitue un point fort des OSC. Néanmoins, parmi les OSC, il y a un profond désaccord sur le fait que l'organisation de la Semaine d'action mondiale en collaboration avec le MEN constitue ou non un travail de plaidoyer *authentique* (Int, 8C ; 25C ; 40C versus Int, 5C ; 19C ; 20C ; 26C). Fait intéressant, chaque point de vue a ses partisans parmi les OSC nationales. Selon une OSC, la Semaine d'action globale « n'a pas un caractère antagoniste, mais vise à tenir le gouvernement responsable [...] cela a peu de chance de survenir aussi longtemps que le gouvernement organise cette semaine et distribue l'argent servant à organiser des activités » (Int, 20C).

Certains répondants ont aussi affirmé que les OSC n'utilisaient pas suffisamment les médias. Les ONG apprécient beaucoup que les médias diffusent leurs idées et multiplient ainsi l'impact de leur travail ; elles soulignent toutefois que le coût d'utilisation des médias est beaucoup trop élevé (Int, 6C ; 8C ; 9C ; 17C ; 44C). Un répondant de la presse écrite a indiqué qu'en raison de la pénurie de ressources des médias, les journalistes sont forcés d'écrire sur des sujets qui permettent de vendre rapidement les journaux, au lieu de couvrir de manière approfondie les problèmes de développement auxquels s'attaquent les ONG (Int, 41C). Nos recherches indiquent aussi que les rapports entre les OSC et les membres du Parlement sont sous-optimaux ; aucun exemple de collaboration stratégique soutenue entre les deux parties n'a été évoqué.

Enfin, sur la question de l'**engagement à l'égard de la politique d'éducation**, les représentants des ONG nationales, des ONGI et des syndicats d'enseignants s'entendaient généralement pour dire que, dans l'ensemble, la capacité de la société civile, sa participation, ainsi que sa compréhension du rôle qu'elle pourrait jouer dans les processus liés aux politiques sont faibles – notamment en éducation formelle (Int, 16C ; 17C ; 20C ; 25C ; 26C ; 27C ; 29C ; 40C ; 65C). Les PTF et le gouvernement avaient très peu à dire sur la contribution des OSC à l'analyse ou à l'élaboration de la politique au niveau national. En dépit de ce consensus apparent, les OSC estimaient toujours avoir exercé une **influence sur les politiques**, quoique leurs réponses variaient sensiblement lorsqu'elles étaient interrogées pour préciser *où* s'était manifestée cette influence. Bien souvent, une OSC répondait qu'elle exerçait une influence sur les politiques dans sa sphère d'activité et de collaboration, comme au niveau de la *passerelle*²⁴ ou des politiques axées sur le préscolaire. D'autres OSC ont le sentiment d'avoir influé sur de grandes décisions, telle la décision de l'Etat d'allouer 30 p. 100 de son budget à l'éducation. Même si ces exemples sont plausibles, ils ne sont mentionnés qu'une seule fois et sont donc difficiles à évaluer. Des données un peu plus robustes – provenant de multiples répondants ou de la documentation sur la société civile malienne – incitent à penser que l'influence des OSC sur les politiques s'est manifestée au niveau du nouveau curriculum, des aspects homme-femme de la politique d'éducation nationale et de la stratégie de formation des cadres de gestion au niveau de l'école (Int, 20C ; 27C ; 69P ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). Enfin, d'autres domaines d'influence au niveau des

24 La *passerelle* est le mécanisme qui facilite le passage d'un élève inscrit à un programme d'ENF vers le système scolaire formel.

politiques – notamment la scolarisation des filles²⁵ et la politique nationale d'ENF – ont été cités par *plus d'une OSC* et confirmés par des répondants du gouvernement ou des PTF.

Cependant, il est important de noter que ni les OSC ni le gouvernement ni la documentation sur le Mali n'ont présenté un exemple *récent* de dossier majeur dans lequel *la société civile plus large présente en éducation aurait collectivement* influencé un changement dans la politique. Cette conclusion est similaire à celles que l'on a tirées au sujet du travail de **représentation (plaidoyer)** des OSC en éducation. Elle laisse penser que les OSC en éducation sont quelque peu dispersées et qu'elles ne sont pas tout à fait habituées à travailler au sein de coalitions regroupant différents acteurs de la société civile (comme des syndicats d'enseignants, des représentants des étudiants et des parents, des ONG nationales, des ONGI, des fournisseurs de services, etc.).

6. Rôle de la société civile dans la conception et la mise en œuvre du PRODEC, le programme du secteur de l'éducation au Mali

La stratégie du secteur de l'éducation du Mali (PRODEC), conçue entre 1996 et 1999, et le programme d'investissement visant à l'appuyer (PISE) ont modifié sensiblement les termes de l'engagement entre le gouvernement, les PTF et les acteurs de la société civile dans le secteur de l'éducation. Dans ce qui suit, nous examinons d'abord les rôles de la société civile dans la conception du PRODEC et les nouveaux rôles et attentes engendrés par le PRODEC pour la société civile. Nous examinons ensuite l'engagement subséquent des OSC dans la mise en œuvre et l'évaluation du programme sectoriel, en faisant valoir qu'il y a encore des obstacles importants à la participation des OSC à l'élaboration des politiques nationales, et de nouveaux défis pour les OSC en rapport avec la décentralisation de la gouvernance de l'éducation.

6.1 Participation des OSC à la conception du PRODEC (1996-1999)

Le processus de conception du PRODEC a marqué une évolution profonde par rapport aux processus d'élaboration des politiques centralisés et dirigés par le gouvernement qui avaient auparavant caractérisé le Mali (Tounkara, 2001). Comme le gouvernement malien souhaitait procéder à des réformes dans le sens d'une décentralisation visant à accroître sensiblement la nécessité d'une participation au système d'éducation, il avait intérêt à déployer beaucoup d'efforts pour consulter largement et établir des liens avec la population malienne sur les questions touchant à l'éducation.

Cependant, notre recherche a fait ressortir que les acteurs de la société civile avaient des vues conflictuelles au sujet de la mesure dans laquelle ils avaient influencé la conception

25 Certaines OSC estiment avoir influé sur la décision de politique à l'effet que les filles qui deviennent enceintes ne soient pas tenues d'abandonner leurs études.

du PRODEC. Un groupe a souligné les consultations étendues qui s'étaient déroulées et s'est dit d'avis que l'on avait été à l'écoute des OSC. Un deuxième groupe nous a affirmé que son point de vue n'était pas pris en considération et qu'il considérait le PRODEC comme un plan influencé de l'extérieur. Comme nous le verrons ci-dessous, une partie au moins de l'explication de ces opinions différentes résulte du fossé qui sépare depuis longtemps les OSC, qui se considèrent elles-mêmes comme des « prestataires de services complémentaires » dans le système d'éducation de base et ont tissé des liens étroits au niveau international, d'une part, et les organisations nationales possédant une solide base locale. Les opinions divergentes qui les animent sont résumées dans le tableau qui suit.

Tableau 4 : Contrastes entre les points de vue des OSC maliennes quant à leur participation à la conception du PRODEC

Question	Groupe I : OSC ayant de solides racines ou bases nationales*	Groupe II : OSC ayant de solides liens internationaux**
<p>Mesure dans laquelle le processus de conception du PRODEC a favorisé la participation des OSC.</p> <p>Mesure dans laquelle le contenu du PRODEC a été influencé par les OSC.</p>	<p>- Le processus de conception comportait des lacunes, ce qui a gêné la participation véritable des OSC (invitations tardives, documents de préparation non disponibles).</p> <p>- La contribution des OSC n'a pas influencé le contenu final du PRODEC. « Nous avons participé, mais nos opinions n'ont pas été prises en considération. »</p> <p>Des politiques majeures, notamment les réformes axées sur la décentralisation – dont la gestion décentralisée des enseignants et la création des nouveaux comités de gestion scolaire – ont été mises en œuvre ; le point de vue des OSC sur ces réformes a été ignoré.</p>	<p>- Le processus de conception a permis une consultation véritable des OSC.</p> <p>- Les OSC ont contribué de façon significative au contenu du PRODEC : « Quand on lit le PRODEC, on peut voir que c'est le fruit d'une vaste consultation. »</p> <p>Les réformes axées sur la décentralisation ont été appuyées par les OSC.</p>

* Ce qui comprend les syndicats d'enseignants, les représentants des parents, des chercheurs en éducation au niveau national et certaines ONG nationales ayant de profondes racines au Mali.

** Ce qui comprend les ONGI, les ONG nationales et des chercheurs en éducation au niveau national.

Lors de nos interviews, les représentants gouvernementaux nous ont fourni des renseignements indiquant que le gouvernement a cherché à recueillir les points de vue du large éventail d'acteurs de la société civile lors de la conception du PRODEC (Int, 1G ; 18CG ; 35G ; 39G ; 66G ; MEN Sec Gen, 2001a). Tel que souligné par Tounkara (2001, p. 9), « le leadership de personnalités stratégiques favorables aux ONG » a joué un rôle important pour faire en sorte que les OSC soient consultées. A titre d'exemple, le Ministre de l'Éducation, qui avait été lui-même un acteur de la société civile, a fait en sorte que des OSC, telles que Groupe Pivot Education de Base, soient associées aux

processus d'élaboration du PRODEC (Toukara, 2001). En outre, le coordonnateur régional du ROCARE, le réseau de recherche en éducation régional basé au Mali, a dirigé l'équipe de conception du PRODEC et s'est efforcé d'associer de près les OSC au processus (Toukara, 2005). PTF et chercheurs de l'extérieur conviennent que les OSC ont été consultées et qu'elles ont participé de façon significative (Int, 13G ; 43P ; Wing, 2002 ; Public World, 2004 ; Toukara, 2005). En outre, un certain nombre d'OSC ont dit qu'elles-mêmes, et la société civile plus large, avaient joué un rôle important dans la conception du PRODEC.

Ces réactions « positives » provenaient principalement de représentants d'ONGI ou d'OSC maliennes ayant des liens étroits au niveau international, ou encore des chapitres maliens d'ONGI (Int, 6C ; 26C ; 30C ; 32C ; 37C ; 44C ; 52C ; 54C ; 57C). A l'instar du gouvernement, ces acteurs étaient d'avis que le PRODEC est une stratégie sectorielle d'abord et avant tout dirigée, conçue et prise en charge par les Maliens (Int, 18CG ; 35G ; 54C ; 57C ; 66G). Ainsi, selon un répondant du gouvernement :

Si vous voulez aller faire un autre programme, au Mali aujourd'hui [...] les populations vont dire, « est-ce que c'est le PRODEC? Nous, on s'est mis d'accord avec vous sur le PRODEC » [...] Quand vous voulez faire autre chose qui est différent de cela, ils vont vous poser des questions, parce qu'ils se sont appropriés ce programme, et ils veulent voir les résultats qu'ils attendent. (Int, 66G)

En revanche, ce sont surtout des ONG nationales ou des OSC bien enracinées au pays qui ont critiqué le processus de conception du PRODEC. Elles ont mentionné les invitations tardives, la non-disponibilité des documents gouvernementaux, le nombre trop restreint de sièges offerts aux OSC lors des discussions (Int, 29C ; 65C). Elles avaient aussi le sentiment que leur apport n'avait pas été pris en compte, qu'on leur demandait de valider des décisions déjà prises, et que la version finale du document était l'œuvre d'administrateurs gouvernementaux et/ou avait été largement influencée par des étrangers (Int, 5C ; 8C ; 9C ; 10C ; 14C ; 16C ; 40C ; 64C ; 70C). Les syndicats d'enseignants, les représentants des parents et certaines ONG nationales ont sévèrement critiqué certains aspects des réformes axées sur la décentralisation mises en œuvre dans le cadre du PRODEC, dont la gestion décentralisée du personnel enseignant par des autorités élues au niveau infranational, l'adoption de nouvelles méthodes pédagogiques sans moyens adéquats pour les appuyer et le plan visant à établir de nouveaux comités de gestion scolaire. Parmi ces acteurs, certains considèrent que ces politiques ont été intégrées au PRODEC sous l'influence d'étrangers. Certaines ONGI et ONG nationales se sont jointes à des représentants de ces acteurs pour affirmer que le PRODEC n'avait pas un caractère malien distinctif mais constituait plutôt une réplique des plans décennaux d'éducation que l'on trouve dans d'autres pays (Int, 5C ; 21CG ; 22C ; 33C). Selon une OSC: « d'un pays à l'autre, c'est la même chose ; il y a un PRODEC au Mali, au Burkina, au Sénégal et au Niger » (Int, 21CG).

Il y a des indices manifestes que les PTF, les ONGI et les ONG ont eu passablement d'influence sur la politique d'éducation durant la période de conception du PRODEC. Les recherches antérieures effectuées au Mali montrent que la collaboration entre le gouvernement et les ONG en éducation a été assez étroite à la fin des années 90 et au

début des années 2000 (Miller-Grandvaux et coll., 2002), et le PRODEC a été formulé durant la période 1996-1999. De plus, la conception du PRODEC s'est amorcée après que le Groupe Pivot Education de Base et les PTF eurent plaidé pour la reconnaissance officielle des écoles communautaires au sein du système d'éducation national, ce que le gouvernement a fait par voie législative en 1994 (Int, 37C ; 52C ; Boukary, 1999 ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). On nous a affirmé de façon répétée que l'expérience des écoles communautaires avait influencé le contenu du PRODEC (Int, 52C ; 55P ; 66G ; DeStefano, 2004).

Il est clair que la solide alliance entre les PTF internationaux et les ONG autour de l'expansion des écoles communautaires a permis à une constellation d'acteurs de la société civile de jouer ce qu'ils jugeaient être un rôle significatif et positif en façonnant le nouveau plan gouvernemental pour le secteur de l'éducation. Cependant, cette alliance a aussi creusé le fossé existant entre les ONG internationales et les acteurs de la société civile qui ont été les intervenants traditionnels dans le secteur de l'éducation au Mali : les associations de parents, les syndicats d'enseignants et certaines ONG nationales.

6.2 Rôles des OSC et décentralisation au sein du PRODEC : un débat qui se poursuit

Parmi les axes fondamentaux du PRODEC est un « véritable partenariat autour de l'école » (MEB/MESSRS, 2000, p. 48). Le PRODEC énumère une grande variété de partenaires de la société civile, dont les communautés, les associations de parents d'élèves (*APE*), les comités de gestion scolaire (*CGS*), les associations de développement, les ONG, les syndicats d'enseignants et les associations d'élèves et d'étudiants (MEB/MESSRS, 2000, p. 48). Parmi les autres partenaires, il y a le secteur privé et les partenaires techniques et financiers (PTF) (MEB/MESSRS, 2000, p. 48).

En dépit de ces énoncés positifs, le PRODEC prévoit un cadre pour la participation de la société civile qui insiste sur les rôles que cette dernière peut jouer dans un contexte de décentralisation, mais il n'établit pas de paramètres clairs pour la participation des OSC à la politique d'éducation au niveau *national*. Sur ce point, Aide et Action (2005b, p. 86) affirme que les OSC devraient jouer un rôle au-delà d'une approbation et d'un appui à l'Etat dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques ; ces organismes devraient aussi avoir des rôles de « veille et d'interpellation »²⁶.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que les représentants du gouvernement et les documents traitant des politiques gouvernementales mettent effectivement l'accent sur un *rôle décentralisé au niveau des politiques* pour les OSC, tout en négligeant l'engagement correspondant au niveau national. Les représentants

26 Une étude cite même un responsable gouvernemental, qui aurait affirmé que le « manque de ressources publiques est la principale justification invoquée par le gouvernement pour faire participer la société civile (et, en fait, l'ensemble de la population) à l'éducation [...] [L'étude poursuit en affirmant que] le rôle des communautés est ainsi perçu principalement comme étant de lever des fonds destinés à la mise en œuvre des objectifs du gouvernement » [traduction] (Public World, 2004, p. 49).

gouvernementaux ont affirmé que le programme du secteur de l'éducation avait mis de l'avant de nouveaux rôles pour la société civile au niveau local et à celui de l'école – dans les activités de sensibilisation, de formation et de suivi, ainsi que pour contribuer à la stabilité du système et au développement de nouveaux modes de collaboration entre l'Etat et les autres acteurs (Int, 39G). Avant le PRODEC, l'Etat assurait à la fois la mise en œuvre et l'évaluation (Int, 39G). Il reconnaît maintenant qu'il « ne peut être l'acteur [principal] et tout faire » (Int, 39G). Les représentants gouvernementaux et les documents traitant des politiques gouvernementales entrevoient les rôles suivants pour les OSC en éducation :

aviser le gouvernement au sujet des problèmes qui risquent de faire dérailler la mise en œuvre de la politique nationale d'éducation et proposer des solutions (Int, 35G) ;

contribuer à l'infrastructure et aux ressources humaines et financières (Int, 3G ; 4G ; 35G ; 66G ; MEN CADDE, 2003, p. 12) ;

élaborer des plans concrets pour réduire les disparités régionales en éducation (Int, 39G) ;

développer les capacités de gestion et de gouvernance des élus locaux (Int, 3G) ;

au niveau de l'école ou de la communauté, sensibiliser, mobiliser et fournir un soutien à la formation des communautés et des comités de gestion scolaire (CGS) (Int, 3G ; 4G ; 39G ; 66G) ;

les syndicats d'enseignants, les associations de parents (APEs) et les ONG doivent, respectivement, sensibiliser les enseignants, les parents et les communautés, et les mobiliser à participer afin de répondre aux besoins et aux défis de l'école ; ils doivent également prévenir les conflits et favoriser le fonctionnement en douceur du système (Int, 35G ; MEN CADDE, 2003, p. 11-12) ;

les communautés ont leur mot à dire dans le calendrier scolaire, les programmes d'enseignement et leur contenu, le suivi et l'évaluation des activités scolaires, la carte scolaire et le recrutement des enseignants (MEN CADDE, 2003, p. 10 ; MEB/MESSRS, 2000, p. 49) ;

les communautés et les autorités élues aux paliers décentralisés (les Collectivités Territoriales) sont invitées à mobiliser des ressources en vue de la construction, de l'équipement et de l'entretien des écoles (Int, 66G ; MEN CADDE, 2003, p. 10).

Des responsables des services déconcentrés du MEN ont résumé ainsi le rôle de la société civile au niveau de l'école :

Dans le cas de la décentralisation, c'est la société civile qui doit jouer le plus grand rôle. Par exemple, prenons le cas du CGS (comité de gestion scolaire); on les a créés pour un objectif bien précis, c'est une structure rapprochée de l'école qui est chargée de veiller au bon fonctionnement de l'école. [...] A l'avenir, c'est le CGS qui sera la structure la plus importante pour la gestion de l'école, pour mobiliser des ressources, planifier le budget, pour faire le plaidoyer au niveau de la commune pour que ses besoins soient incorporés dans le PDECOM et le

PDESEC²⁷ [...] On veut qu'ils soient les vrais acteurs désormais pour gérer à la base leur école parce que l'école leur appartient. (Int, 46C)

Ces mêmes responsables jugeaient que les OSC devaient acquérir de meilleures compétences dans la conception, le suivi et l'évaluation des projets pour devenir des acteurs efficaces dans le contexte de la décentralisation. De façon générale, le gouvernement a invité les OSC à renforcer leurs capacités au niveau de la planification des systèmes d'éducation (Int, 39G). Dans l'optique de l'Etat, les OSC doivent être mieux informées sur les grandes orientations en éducation à travers le monde et apprendre comment d'autres OSC sont organisées hors du Mali (Int, 13G ; 39G). Les représentants gouvernementaux ont aussi préconisé que des fonds servent à renforcer l'engagement des OSC en éducation non formelle, un autre sous-secteur de l'éducation où les autorités décentralisées et leurs OSC partenaires doivent jouer un rôle clé.

L'optimisme manifesté par le gouvernement à l'égard des nouveaux rôles de la société civile dans le contexte de la décentralisation contraste avec les vives préoccupations exprimées par certains acteurs de la société civile au sujet des effets de la décentralisation sur l'éducation. Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que les réformes axées sur la décentralisation, qui sont au cœur du PRODEC, demeurent l'aspect le plus contesté et suscite les désaccords les plus profonds parmi les acteurs de la société civile. La décentralisation est aussi considérée comme posant un défi important aux OSC parce qu'elle les oblige à se repositionner dans un nouveau contexte de gouvernance.

Les critiques qui visent les réformes du PRODEC axées sur la décentralisation entrent dans deux catégories. La première traduit le sentiment que la décentralisation de la gouvernance de l'éducation ne s'est pas faite avec l'encadrement, le développement des capacités et les ressources nécessaires. Selon des OSC et des PTF, la mise en œuvre du PRODEC continue de procéder du sommet vers la base (Int, 21CG ; 29C ; 33C ; 62P ; 69P). Les structures de consultation ne sont pas fonctionnelles aux niveaux décentralisés, limitant ainsi les occasions de collaboration entre les autorités élues, les représentants déconcentrés du MEN, les acteurs au niveau de l'école et les OSC (Int, 3G ; 43P ; MEN Sec Gen, 2006a ; Public World, 2004 ; Ziegler, Touré, Tangara & Coulibaly, 2004 ; World Bank/IDA, 2007). Tous les acteurs – représentants déconcentrés du MEN, représentants élus, ONG, CGS, associations de parents – ont besoin d'une formation sur la décentralisation; le partage des rôles doit être clarifié et formalisé (Int, 7C ; 49G ; 55P ; 63P ; Aide et Action, 2005a ; Ziegler et coll., 2004). En outre, alors que les plans de développement de l'éducation doivent être produits aux paliers décentralisés de gouvernance (commune, cercle et région) en vue d'assurer une planification sectorielle de « la base vers le sommet », de nombreux répondants se sont plaints du manque de cohérence et de synergie entre la politique sectorielle au niveau national et les plans d'éducation produits aux paliers décentralisés (Int, 21CG ; 33C ; 42P ; 63P ; 68G ; 69P ; MEN, 2006a).

²⁷ PDECOM signifie les plans de développement éducatif des communes, tandis que PDESEC signifie les plans de développement économique, social et culturel des administrations décentralisées. Ces plans visent à enrichir les processus de planification et d'élaboration des politiques au niveau national.

Un problème connexe est que la gestion des ressources du secteur de l'éducation demeure centralisée (Ziegler et coll., 2004) ; le gouvernement et des OSC ont noté que l'on ne transfère pas encore de ressources adéquates pour permettre aux élus et à leurs partenaires d'exercer pleinement les compétences qui leur ont été cédées (Int, 3G ; 7C ; 30C ; 37C ; Ongoïba, 2005). Cela mine la motivation des gens à investir dans la planification de l'éducation : « Pourquoi planifier ce que l'on ne peut pas mettre en œuvre? » (Int, 37C).

La seconde catégorie de critiques tourne autour de certains aspects particuliers des politiques de décentralisation du PRODEC. A titre d'exemple, la création des nouveaux comités de gestion scolaire (CGS) continue de soulever des inquiétudes parmi certaines ONG nationales et les représentants des parents, qui estiment que les CGS ne permettront pas aux parents d'exprimer une voix démocratique au niveau de l'école – dans les cas où les CGS remplaceront ou marginaliseront les associations de parents traditionnelles (APE). Le partage imprécis des rôles entre les comités de gestion scolaire et les associations de parents nourrit l'antagonisme entre les deux groupes (Int, 22C ; 27C ; 30C ; 38OM ; 48C)²⁸. Pour leur part, les syndicats d'enseignants s'objectent à la double vacation dans les salles de classe et au recrutement et à la gestion des enseignants par les élus locaux plutôt que par l'Etat central. Une autre préoccupation des syndicats d'enseignants est le recrutement à grande échelle d'enseignants contractuels – une politique qui demeure au cœur du PRODEC (MEB/MESSRS, 2000, pp. 13, 17)²⁹.

Malgré ces importants points de désaccord, le gouvernement et divers acteurs de la société civile ont fait cause commune en 2005 et travaillé à l'élaboration d'une stratégie visant à prévenir les perturbations dans le système d'éducation et à améliorer sa qualité globale. Cela s'est fait par la conclusion d'un accord garantissant des écoles pacifiques et efficaces – l'Accord de Partenariat pour une Ecole apaisée et performante³⁰. Parmi les

28 Cependant, certains répondants des OSC et du gouvernement ont aussi remis en question les pratiques des associations de parents (APE) et se sont prononcé en faveur des nouveaux comités de gestion scolaire (CGS). Ces répondants considèrent les CGS comme étant impliqués étroitement dans les questions pertinentes aux écoles, ils adoptent une attitude proactive pour obtenir des ressources et profitent des avis d'une base élargie de membres, qui témoigne d'une bonne participation des femmes (Int, 3G ; 8C ; 47C ; 48C ; 49G). Cela dit, la plupart des partisans des nouveaux comités de gestion scolaire admettent que les CGS en sont encore à leurs premiers pas et demeurent aux prises avec des problèmes de faible capacité et de compréhension insuffisante de leurs rôles (Int, 27C ; 48C ; 49G ; 50G ; 54C).

29 Une étude de 2005 parrainée par un syndicat d'enseignants bien connu, le Syndicat National de l'Education et de la Culture (SNEC), a constaté que la qualité de l'éducation avait souffert du recrutement d'enseignants contractuels qui ne possédaient pas le bagage éducatif nécessaire ou une formation d'enseignant adéquate (Ongoïba, 2005). L'étude a aussi révélé que la qualité de l'éducation a souffert parce que ces enseignants sont insuffisamment rémunérés et doivent travailler dans des conditions très défavorables, par exemple à des ratios enseignant-étudiants élevés, en double vacation et dans des classes à années multiples (à double division) (Ongoïba, 2005). Les syndicats d'enseignants ont préconisé une amélioration de la rémunération, de la formation et des plans de carrière des enseignants contractuels et ils ont collaboré avec le gouvernement en ce sens ; aujourd'hui, tant des fonds PPTE (pays pauvres très endettés) que d'autres fonds des PTF vont à l'amélioration des salaires et de la certification/formation de ces enseignants.

30 Cette information est tirée du site Web du Président du Mali, consulté le 2 mars, 2007, à l'adresse : http://www.koulouba.pr.ml/article.php3?id_article=674.

signataires de l'Accord, on retrouve les groupes suivants : les syndicats d'enseignants, la FENAPEEM (représentant les associations de parents), l'AEEM (représentant les étudiants et les élèves), la CAFO (l'organisme de coordination des ONG et associations de femmes), l'Association Malienne des Droits de l'Homme, des organisations religieuses (Le Haut Conseil Islamique du Mali, et les églises protestantes et catholiques) et des représentants des jeunes et des écoles privées. Cet accord est le fruit de consultations menées dans toutes les régions et dans le District de Bamako entre les administrations scolaires, les syndicats d'enseignants, les OSC et l'AEEM (l'association nationale des étudiants). Aux termes de l'Accord, le gouvernement malien a pris plusieurs engagements, dont celui d'accroître les ressources publiques en éducation, d'accélérer les réformes axées sur la décentralisation et de créer un cadre de concertation permanent en vue de promouvoir une politique d'information, d'éducation et de communication autour des enjeux de l'éducation. Les OSC signataires ont pris l'engagement d'appuyer le gouvernement dans le développement et la mise en œuvre de solutions et de mobiliser et de diriger leurs bases en conséquence.

6.3 Recul de l'engagement dans les processus liés aux politiques nationales?

Les rapports de nombreux répondants dans le cadre de notre recherche incitent à penser que le degré *actuel* de collaboration entre le gouvernement et les OSC dans les processus liés aux politiques nationales d'éducation semble avoir changé, en comparaison avec l'époque où l'on a conçu le PRODEC. Selon les sources qui jugent positive la participation de la société civile à la conception du PRODEC, la société civile contribue *moins* aujourd'hui aux processus de son suivi et de son évaluation (Int, 44C ; Public World, 2004)³¹.

De nombreuses sources nous incitent à conclure que la participation des OSC aux processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du PRODEC ne s'est pas *régularisée* ou *institutionnalisée*. En d'autres mots, il n'y a ni structures ni mécanismes bien définis et fonctionnels pour encadrer les consultations et la prise de décisions partagée entre le gouvernement, les PTF et les OSC. Le PRODEC prévoyait des cadres de concertation ; or, ils ne sont pas opérationnels au niveau national, régional ou local (Int, 3G ; 14C ; 33C ; Aide et Action, 2005b ; World Bank /IDA, 2007). Des répondants ont aussi affirmé que des mécanismes de participation des OSC au suivi et à l'évaluation du PRODEC font défaut (Int, 14C ; 44C ; Public World, 2004). Même si le gouvernement affirme que, pour l'évaluation de PISE I (première étape du programme du secteur de l'éducation) et la conception de PISE II (deuxième étape du programme du secteur de

31 Quelques répondants ont noté que les OSC progressaient vers une participation *accrue* aux processus liés aux politiques ; ainsi, elles contribuent à la politique d'ENF et à des mécanismes décisionnels de haut niveau concernant l'ENF (Int, 26C ; 33C ; 38OM ; 57C). Ils ont aussi mentionné l'efficacité plus grande des OSC à s'organiser en vue de la conception du second CSLP. Ils ont vu les OSC prendre conscience de la nécessité de participer de plus en plus à tous les grands secteurs sociaux (Int, 8C ; 16C ; 24C ; 29C ; 40C ; 64C).

l'éducation),³² les OSC ont été associées et consultées (Int, 1G ; 39G), des OSC et des PTF prétendent que la participation des OSC à la conception de PISE II a été trop tardive, trop précipitée, inexistante, ou inadéquate (Int, 20C ; 29C ; 38OM ; 43P ; 58P ; 59P). Alors que les OSC sont invitées par le MEN à participer à la validation des plans ou des politiques d'éducation (Int, 57C ; Aide et Action, 2005b), elles sont souvent absentes aux étapes initiales, où les grandes orientations sont fixées (Int, 38OM)³³.

Concernant les structures de décision et de gouvernance qui *existent* pour l'éducation de base au sein du PRODEC, des répondants ont affirmé que les OSC n'y participent pas activement (Int, 3G ; 33C ; 35G ; 38OM ; 42P ; 56OM ; 58P). Ils citent en exemple le Comité de pilotage du PISE, le cadre partenarial, les missions d'évaluation conjointes et les groupes thématiques (Int, 3G ; 33C ; 35G ; 38OM ; 42P ; 56OM ; 58P). Seule exception : certaines ONG participent au groupe thématique de l'ENF (Int, 20C ; 25C ; 26C ; 33C ; 56OM)³⁴.

En outre, lorsque les OSC ont été invitées à préciser quelles sont les grandes structures ou mécanismes de partenariat entre le gouvernement et la société civile en éducation, leurs réponses variaient considérablement. Cela incite à penser que les OSC ne *connaissent pas ou ne s'entendent pas* sur les principaux forums décisionnels et qu'elles n'aspirent pas collectivement à y accéder. Un récent rapport d'Aide et Action (2005b, p. 6) aborde en ce sens, affirmant que les OSC manquent de connaissance au sujet des mécanismes décisionnels clés et il préconise des recherches sur ces structures et la mesure dans laquelle les propositions de la société civile y sont prises en compte. De façon générale, il semble que les OSC ont jusqu'à présent participé aux processus liés aux politiques d'éducation plus à titre individuel, au lieu de faire partie d'une coalition bien établie où différents types d'OSC développeraient une plate-forme commune, ainsi qu'une stratégie sur la façon et l'occasion de la présenter au gouvernement.

En dépit de l'absence de mécanismes réguliers et de coordination de l'engagement des OSC dans l'élaboration des politiques nationales, notre recherche a révélé que certaines OSC avaient maintenu des liens directs et étroits avec le MEN. Les syndicats d'enseignants, l'AEEM (association nationale des étudiants) et la FENAPEEM (fédération nationale des associations de parents) ont eu, selon les renseignements recueillis, des rencontres régulières avec des représentants du MEN (Int, 1G ; 35G ; 39G ; 43P). En outre, lorsque les répondants ont été invités à préciser qui avait participé

32 Le PRODEC est mis en œuvre par le biais du Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (PISE), un programme d'investissement en trois étapes dans le secteur de l'éducation : 2001-2004, 2005-2007 et 2008-2010. Cette information a été extraite du site du Ministère de l'Éducation du Mali le 23 février 2006, à l'adresse http://www.education.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=43.

33 Incidemment, un répondant (PTF) a affirmé que les agents déconcentrés du MEN, à l'instar des OSC, sont invités assez tard à participer à l'élaboration/suivi des politiques, soit après que les grandes orientations ont été décidées (Int, 59P). On peut en déduire que le partenariat entre les représentants du MEN au niveau central et les acteurs clés en éducation hors du MEN au niveau central n'est pas encore bien formé et établi. Par contre, la relation du MEN avec les PTF au niveau de la gouvernance sectorielle semble beaucoup plus régulière et coordonnée (Int, 35G ; 38OM ; 43P).

34 On ignore par contre si, dans le groupe thématique pour l'ENF, les OSC incluent des ONG nationales ou seulement des ONGI.

récemment à des processus liés aux politiques tels que l'évaluation de PISE I et la conception de PISE II, les organisations précitées ont été le plus fréquemment citées (Int, 5C ; 8C ; 22C ; 34C ; 43P ; 58P ; 59P ; 65C). C'est notamment le cas des syndicats d'enseignants (Int, 5C ; 22C ; 43P ; 58P ; 59P ; 65C). Comme il ressort de l'Accord de Partenariat pour une Ecole apaisée et performante signé en 2005, le gouvernement déploie manifestement beaucoup d'efforts pour contenir l'opposition au PRODEC en provenance de ce groupe d'acteurs en ayant des communications régulières avec eux.

Contrastant avec les expériences de cette constellation d'acteurs nationaux de la société civile qui ont de profondes racines au pays, la collaboration des ONG avec le MEN et leur participation aux processus liés aux politiques semblent avoir subi un certain recul. Ainsi, on dit que les ONG étaient absentes de l'évaluation de PISE I et de la conception de PISE II (Int, 9C ; 15C ; 25C ; 30C ; 37C ; 58P). Cela pourrait être dû au fait qu'on le considère difficile de faire participer le milieu des ONG, à cause de son manque de structure et de coordination interne et de ses faiblesses techniques (Int, 31C ; 33C ; 43P). Un représentant des PTF a souligné que les ONG – parce qu'elles ont choisi de ne pas participer aux groupes thématiques liés au PRODEC – ne peuvent réellement comprendre et adhérer au PRODEC ou s'y aligner (Int, 56OM). Incidemment, d'aucuns estiment que le secteur des ONG n'est pas aussi organisé, ni ne se fait entendre autant, qu'à l'époque de la conception du PRODEC (Int, 43P ; 52C). Il y a eu une diminution du financement direct des PTF, ce qui a eu des répercussions négatives sur la vigueur interne et l'influence extérieure de coalitions telles que le Groupe Pivot Education de Base et le CCA/ONG (Int, 23C ; 43P ; Miller-Grandvaux et coll., 2002).

7. Rapports actuels entre le gouvernement et les organisations de la société civile

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les relations courantes entre le gouvernement et les acteurs de la société civile présentent un tableau mitigé. La reconnaissance formelle de la part du gouvernement des rôles de la société civile dans les instances d'élaboration des politiques au *niveau national* est timide et, même si elle était plus affirmative, des mécanismes régularisés pour la participation des OSC font toujours défaut. De plus, deux constellations différentes d'acteurs de la société civile sont ressorties au Mali, chacun offrant une réaction très différente au PRODEC. Il ne faut donc pas s'étonner que ces groupes aient des rapports différents avec le gouvernement.

Au Mali, les syndicats d'enseignants sont considérés par les autres répondants comme ayant beaucoup d'influence sur le gouvernement (Int, 13G ; 36G ; 38OM ; 70C), tout comme l'Association nationale des étudiants (AEEM) et la Fédération nationale des associations de parents (FENAPEEM) (Int, 3G ; 70C). Les portes du MEN sont grandes ouvertes à ces groupes. Un représentant d'un syndicat d'enseignants a affirmé que le MEN est sincèrement attentif à leurs préoccupations, même si « certaines de [nos] demandes ne peuvent trouver de réponse à l'échelle du MEN » ; de son côté, le MEN reconnaît ce fait (Int, 1G). Du même coup, des représentants de ces groupes ont parfois senti que, même si le gouvernement les accueillait cordialement, il ne tenait pas toujours

compte de leurs points de vue dans ses décisions de politique importantes. Ils continuent donc d'exprimer leur objection à certains aspects du programme sectoriel. Des répondants de ces OSC nationales dynamiques ont dit souhaiter également plus de transparence de la part du gouvernement au sujet de l'utilisation des fonds destinés au PRODEC, ainsi qu'une plus grande participation citoyenne à la gestion et à l'évaluation des budgets (Int, 5C ; 22C ; Public World, 2004).

Le gouvernement malien reconnaît lui-même les ONG comme d'importants partenaires dans l'atteinte de ses objectifs en éducation (Int, 1G ; 21CG ; Miller-Grandvaux et coll., 2002). Les ONGI et les ONG nationales jugent le MEN ouvert à leur endroit ; il les consulte, les encourage et collabore avec elles (Int, 6C ; 9C ; 14C ; 26C ; 40C). Cela est particulièrement vrai du CNR-ENF, le centre responsable de l'éducation non formelle (Int, 57C). Il existe toutefois des points de tension entre le gouvernement et les ONG. Il y a, par exemple, une perception tenace parmi les représentants gouvernementaux que les ONG ne respectent pas leur droit de régir et d'établir les « règles fondamentales » du système d'éducation national – une excroissance des rôles que les ONG ont eu tendance à assumer lors de l'expansion des écoles communautaires, ainsi qu'un reflet des critiques exprimées par les ONG à l'égard du gouvernement dans les années 90 (Int, 52C ; Boukary, 1999 ; Tounkara, 2001). Qui plus est, les représentants gouvernementaux estiment aujourd'hui que les ONG ne collaborent pas et ne communiquent pas efficacement avec le gouvernement (Int, 1G ; 3G ; 12G) et qu'elles devraient travailler plus ouvertement dans le sens des priorités et de la réglementation gouvernementales dans le système d'éducation (Int, 1G ; 12G ; 35G ; 66G ; Tounkara, 2001). Comme l'a noté un représentant du gouvernement, « les ONG ont tendance à travailler seules ; voilà leur problème, c'est leur nature ; elles ont des ressources financières mais ne veulent collaborer ni avec l'Etat ni avec les représentants élus, parce qu'elles ne veulent pas affaiblir leur position considérant les ressources qu'elles reçoivent de l'extérieur » (Int, 3G).

Pour leur part, les ONG sont d'avis que le gouvernement a fait preuve de jalousie, de méfiance et de résistance à leur endroit (Int, 6C ; 19C ; 29C). Une recherche antérieure portant sur la relation gouvernement/ONG au Mali avait conclu que le gouvernement reconnaissait les ONG comme partenaires, mais qu'il voulait quand même définir les termes du partenariat (Miller-Grandvaux et coll., 2002). Aux yeux du gouvernement, les forces des ONG sont la mobilisation sociale, la mobilisation des ressources et le développement des capacités (Public World, 2004 ; Tounkara, 2001). Cependant, certaines ONG estiment que le gouvernement décourage leurs innovations et les empêche de jouer un rôle dans l'encadrement pédagogique et la formation des enseignants, des rôles qu'elles pourraient assumer utilement en complément de celui des représentants gouvernementaux actuellement débordés (Int, 19C ; Tounkara, 2001). Une ONG a affirmé que la *politique* du gouvernement visait à permettre aux OSC d'œuvrer à des activités liées à la qualité de l'éducation, mais qu'en *pratique*, elle limitait leur rôle à l'accès à l'éducation. Selon le répondant d'une autre ONG : « il y a une certaine résistance, l'Etat doit changer sa mentalité et son comportement ; ils sont habitués d'être responsables de toutes les réalisations et de s'évaluer eux-mêmes ; aujourd'hui ça n'est plus comme ça, voilà la difficulté majeure » (Int, 29C). Les ONG veulent que le

gouvernement leur confie plus de responsabilité (Int, 6C) ; « nous voulons un réel partenariat avec l'Etat, semblable à celui qui existe dans le secteur de la santé » (Int, 9C).

La relation entre les ONG et le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL), qui gère l'accord-cadre les liant au gouvernement, est un point de tension majeur entre les ONG et l'Etat. Le gouvernement a proposé des changements à l'accord-cadre et les ONG n'étaient pas sûres de leur signification (Int, 25C ; 33C). Certains représentants d'ONG ont indiqué que le gouvernement voudrait que 1 p. 100 du budget annuel des ONG soit affecté au contrôle gouvernemental et que 60 p. 100 du budget des ONG aille à l'infrastructure dans tous les secteurs (Int, 14C). Ces demandes de l'Etat ont mené à la rupture du dialogue entre les ONG et les représentants du MATCL en 2005-2006 (Int, 4G ; 14C ; 25C)³⁵. En outre, une ONG nationale a évoqué l'insuffisance des visites gouvernementales et de la rétroaction sur les rapports des ONG (Int, 17C). Le gouvernement a aussi été critiqué pour avoir omis de vérifier adéquatement la crédibilité des ONG auxquelles il verse des fonds sans par ailleurs assurer un suivi adéquat de leur travail (Int, 6C ; 13G ; 17C ; 31C).

L'interface au niveau local entre le gouvernement et les organisations de la société civile requiert beaucoup plus de recherche. Selon la politique actuelle, les plans de développement de l'éducation doivent être produits aux niveaux décentralisés de la gouvernance (commune, cercle, région) pour que la planification du secteur se fasse de bas en haut. Alors que les syndicats d'enseignants continuent de s'objecter à la décentralisation, d'autres OSC ont commencé à jouer un important rôle de promotion de la participation aux processus de planification au niveau de l'école et à aider les acteurs au niveau de l'école³⁶ à faire entendre leur voix dans les processus de planification des autorités locales. Même si la préparation décentralisée de plans d'éducation n'a débuté qu'il y a 2 ans ou 3, il y a des signes positifs d'une authentique planification de bas en haut appuyée par les ONG (Int, 37C ; 46G ; 48C ; 49G ; Ziegler et coll., 2004).

Lorsque les répondants des ONG ont été invités à décrire leurs rapports avec les représentants du MEN aux niveaux décentralisés, leurs commentaires étaient partagés. Certaines ONG ont indiqué que les représentants du MEN aux niveaux déconcentrés sont compétents, bien informés et disponibles pour toute consultation, et ils sont de bons collaborateurs (Int, 6C ; 15C ; 54C). Ces représentants apportent leur expertise ainsi que des installations et de l'équipement aux programmes d'éducation ; ils donnent de la formation aux enseignants et au personnel chargé de la mise en œuvre de l'ENF et ils invitent les ONG à des ateliers (Int, 6C ; 15C ; 19C ; 37C ; 48C). Toutefois, si certains répondants ont affirmé que les représentants du MEN avaient fourni un soutien technique et assuré le suivi de leurs programmes (Int, 48C), d'autres ont soutenu que ces représentants ne fournissent *pas* les services nécessaires à cet égard (Int, 15C ; 19C ; 25C ; 37C). Les services déconcentrés du MEN sont largement considérés comme

35 L'information la plus récente, qui date de 2007, indique que le gouvernement a depuis retiré ces demandes (Int, 70C ; communication personnelle ; mars 2007).

36 Les acteurs au niveau de l'école sont notamment les directeurs d'école, les enseignants, les élèves, les parents et les autres représentants de la société civile, par exemple les ONG locales ou les associations de femmes.

n'ayant pas les ressources logistiques, humaines et financières requises pour exercer leurs responsabilités (Int, 6C ; 14C ; 15C ; 17C ; 25C ; 37C ; 54C ; Public World, 2004 ; Ziegler et coll., 2004). On a même affirmé qu'ils avaient demandé un soutien financier aux ONG pour effectuer leur travail (14C ; 15C ; 17C). Quelques répondants d'ONG ont parlé des conflits de leadership au niveau local, les services déconcentrés du MEN voulant conserver un rôle clé dans la gestion des écoles et le recrutement des enseignants, sans être remis en question par les ONG (Int, 19C ; 27C). Il semble que ces nouveaux rapports n'aient pas été suffisamment formalisés ou précisés (Int, 14C ; 27C ; 37C ; Ziegler et coll., 2004).

Notre recherche n'a pas fait ressortir d'exemples de collaboration stratégique soutenue entre les membres du Parlement et les acteurs de la société civile. Cependant, des ONG ont donné des comptes rendus mitigés au sujet de leurs rapports avec les représentants élus au niveau *local*. Certaines ONG ont émis des commentaires positifs sur le partenariat étroit établi avec les élus locaux, qui sont disposés à rencontrer les ONG et à leur faire une place dans leurs activités (Int, 6C ; 14C ; 17C ; 26C ; 37C). On juge que ces élus ont rapidement assumé leurs compétences dans des domaines tels que la construction d'écoles et le recrutement d'enseignants (Int, 54C ; 68G ; Ziegler et coll., 2004). Ils sont aussi perçus comme ayant intérêt à établir de bonnes relations avec les ONG, qui peuvent améliorer leurs chances de réélection en leur fournissant des ressources pour des programmes de développement locaux (Int, 14C ; 58P). « Des maires se servent des résultats des ONG pour leur campagne électorale, » a noté une ONG (Int, 37C). Toutefois, la relation de l'ONG avec les élus locaux est aussi qualifiée de faible, émergente ou problématique dans bien des cas, en raison d'une méfiance réciproque ou de la capacité limitée des représentants élus au niveau de la gouvernance participative et la gestion partagée (Int, 33C ; 40C ; 50G ; 58P).

Seulement quatre comités de gestion scolaire ont été interviewés et ils ont tous fait des commentaires positifs – et aucun commentaire négatif – au sujet de la collaboration actuelle avec les représentants déconcentrés du MEN (Int, 45C ; 47C ; 51C ; 61C). Ils ont relevé un nouveau sens de partenariat égalitaire avec les représentants du MEN :

De plus en plus, nous sommes sollicités dans la prise de décision au niveau du Centre d'animation pédagogique (CAP) (Int, 47C). Il y a une relation plus étroite entre le CAP et nous; avant, presque tout nous tombait dessus, mais maintenant c'est nous qui leur renvoyons la balle; eux, ils apprécient et font des suggestions et des recommandations et nous les appliquons sur le terrain [...] on discute de tout maintenant alors qu'auparavant on ne discutait pas [...] nous n'étions que des exécutants, maintenant nous élaborons ces projets avec eux, et nous en discutons avec eux. (Int, 51C)

Les relations entre ces comités et les représentants *élus* locaux semblent en être encore à une étape précoce de développement et se caractérisent parfois par de la confusion, des conflits, une méfiance réciproque ou un manque de collaboration (Int, 58P). Dans certains cas, les CGS ont obtenu l'aide du maire sur des questions administratives (pour obtenir le certificat de naissance d'un enfant que l'on veut inscrire à l'école, aider des enfants à passer d'un programme d'ENF au système officiel), ou pour fournir quelques

ressources (limitées) (Int, 45C ; 51C ; 60C). Par contre, quelques CGS rapportent que des maires/représentants de communes ont été incapables de contribuer à leurs projets de développement d'écoles (Int, 47C ; 61C).

8. Rapports actuels entre les PTF et les organisations de la société civile

Tous les répondants – représentants gouvernementaux, de la société civile et des PTF – ont indiqué que les contacts entre PTF et OSC étaient très limités à l'heure actuelle au Mali. Les PTF affectent de plus en plus leurs ressources à l'appui budgétaire et ils sont en relation directe principalement avec le MEN (Int, 1G ; 20C ; 43P ; 58P). Les OSC nationales bien établies, comme les syndicats d'enseignants et les représentants des étudiants et des parents, ont peu ou pas de relations directes avec les PTF ; certaines, qui ont vu leurs interactions avec les PTF décroître au fil des ans, aimeraient rétablir des liens plus étroits avec eux. Quant aux PTF, ils ont des rapports directs avec les ONGI et les ONG (Int, 1G ; 26C ; 43P), bien que, dans certains cas, il s'agisse simplement des ONGI de leur pays (Int, 43P). Selon un représentant d'un PTF : « c'est le gouvernement malien qui a la responsabilité de bâtir des relations avec sa société civile » (Int, 43P).

Les PTF considèrent que les OSC ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre du PRODEC, pour former les acteurs au niveau de l'école, tels les comités de gestion scolaire, pour former les communes à élaborer leurs plans d'éducation décentralisés, à communiquer les réalités sur le terrain, à offrir des services aux élus locaux et à faire la représentation (le plaidoyer) à l'échelle locale (Int, 43P ; 58P). Les répondants représentant les PTF ont reconnu que les OSC devaient renforcer leur capacité de jouer leur rôle de « contrepoids » (Int, 38OM) et d'œuvrer dans les secteurs axés sur la qualité de l'éducation (Int, 62P). Ils avaient le sentiment que les OSC ont besoin d'appui pour se repositionner dans un contexte décentralisé (Int, 63P) et d'aide pour comprendre le système d'éducation et faire des choix éclairés en matière d'accès, de qualité et de gestion, au lieu de se concentrer uniquement sur l'infrastructure (Int, 69P).

Toutefois, certains PTF ont fait valoir que leurs homologues n'étaient pas encore suffisamment accoutumés à l'importance de la participation de la société civile aux processus liés aux politiques nationales de l'éducation (Int, 38OM ; 43P). Selon ces répondants, les PTF devraient plaider davantage auprès du gouvernement pour qu'il associe la société civile aux forums d'élaboration/suivi des politiques et de prise de décision.

Certains PTF sont prêts à insister en ce sens auprès du MEN, mais il subsiste une incertitude considérable quant à la forme que devrait prendre le soutien accordé aux rôles des OSC dans les processus liés aux politiques. Pour les PTF, le grand nombre d'ONG et leurs capacités inégales posent un défi de taille (Int, 43P). Si les PTF conviennent qu'ils devraient appuyer davantage la coordination des OSC, ils ne s'expriment pas clairement sur la façon de le faire (Int, 38OM ; 42P). Lors des interviews, les PTF n'ont pas mentionné d'initiatives de financement ou de programmes particuliers à l'appui de la

participation de la société civile au dialogue sur les politiques. Comme l'a expliqué un représentant d'un PTF :

En tant que PTF, on est très préoccupé par la faiblesse des capacités de la société civile, par le fait qu'elle ne semble pas avoir une plateforme suffisante pour agir. On essayait de penser à des canevas de projets ou de programmes en appui à la société civile, mais c'est tellement diffus et volatile donc on ne sait pas au juste à quoi s'attaquer. En éducation, avec les aides budgétaires, on aura de moins en moins [...] de contact avec la société civile. On est très préoccupé par cela parce qu'on connaît la faiblesse de ses capacités et on sait qu'elle a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du programme décennal d'éducation. Mais c'est un casse-tête de savoir comment renforcer la société civile pour qu'elle joue son rôle [...] On n'arrive pas vraiment à saisir une façon concrète ; donc dans le moment, cela se limite à un rôle de plaidoyer. [...] Mais si vous avez des réponses, on serait intéressé à les connaître, parce que nous on jongle avec cela depuis plusieurs années. Et pas seulement nous, les autres partenaires aussi. [...] Le problème, c'est d'essayer d'avoir une action structurante, étant donné que le milieu est assez désorganisé ; tout ce qu'on réussit à faire, c'est d'être réceptif, des organisations nous font des propositions et on réagit, mais cela n'est pas très structurant. Il faudrait être capable d'avoir une action plus globale, plus macro, et cela, on n'arrive pas vraiment à le faire. (Int, 43P)

En revanche, les OSC maliennes ont fait plusieurs suggestions et réflexions à l'intention des PTF. Elles s'inquiètent de la possibilité que le mouvement vers l'appui budgétaire et les programmes sectoriels ne soit qu'une mode passagère, et que « l'appui budgétaire contraigne les OSC à faire la cour à l'Etat pour obtenir des fonds », ou à courir après le financement au niveau national au lieu de soutenir les gens à la base (Int, 11C ; 16C ; 62P).

En outre, lorsqu'on leur a demandé comment les PTF pourraient mieux appuyer la participation des OSC et les partenariats avec le gouvernement en éducation, les OSC ont fait de nombreuses recommandations, résumées ci-dessous.

a. Favoriser une meilleure compréhension de la société civile malienne.

La société civile malienne doit étudier de plus près ses origines, son développement, ses moyens, ses ressources, ses forces, son niveau d'organisation, ses partenariats avec l'Etat, et son degré d'engagement dans les processus d'élaboration des politiques et des programmes (Int, 11C ; 16C). Il est essentiel de comprendre les coalitions – et leurs problèmes de leadership – afin de préciser comment appuyer la société civile (Int, 11C ; 16C). Concernant la société civile malienne, les PTF doivent aussi comprendre : le lien entre la création des ONG et la création d'emplois (Int, 16C ; 20C ; Tounkara, 2001) ; la difficulté pour les acteurs de la société civile d'un pays du Sud de faire du bénévolat parce qu'ils n'ont souvent pas d'autres moyens de subsistance que les activités de la société civile (Int, 14C) ; que les membres *qualifiés* de la société civile malienne sont largement débordés par les très nombreux rôles qu'ils assument (Int, 40C).

b. Ne pas réserver les ressources au gouvernement, mais en affecter une partie aux OSC.

Les OSC ont insisté sur la nécessité d'un accès continu à des ressources. Certaines OSC – surtout les ONGI, les ONG nationales, les coalitions et les prestataires de services – sont préoccupées du fait que les PTF fournissent des ressources seulement à l'Etat (Int, 6C ; 9C ; 29C ; 32C ; 33C). A leur avis, une portion distincte devrait être réservée pour leur financement direct (Int, 29C ; 32C). Une OSC a noté que le fait d'acheminer tout le soutien au gouvernement limite la capacité des OSC d'influer sur le *genre d'occasions de participation* qu'on leur offre : « La société civile pourrait aussi initier des cadres de réflexion, d'évaluation des politiques et des pratiques éducatives en cours, mais elle n'a pas aujourd'hui les moyens compte tenu de la politique des PTF. L'aide des PTF est dirigée directement au niveau de l'Etat, qui assure la coordination, et de plus en plus les PTF ne financent pas les actions de la société civile. » (Int, 57C). Des représentants de *toutes les catégories* d'OSC ont dit souhaiter plus de transparence quant aux ressources que les PTF envoient à l'Etat et à la manière dont elles sont utilisées, et plus de transparence également à l'intérieur des ministères (Int, 5C ; 22C ; 33C). Un certain intérêt a été exprimé relativement au suivi budgétaire (Int, 11C ; 25C).

c. Appuyer les OSC afin qu'elles se structurent et s'organisent mieux entre elles.

Les OSC ont invité les PTF à aider la société civile à se structurer et à s'organiser (10C ; 11C ; 40C). Ainsi, un répondant a suggéré un cadre de consultation dans lequel différents types d'OSC pourraient acquérir la capacité de préparer des propositions et d'effectuer des recherches (Int, 57C). Une autre OSC a demandé un appui pour mieux encadrer les acteurs au niveau de l'école (syndicats d'enseignants, parents, étudiants) (Int, 65C). D'autres – et *non* uniquement des coalitions – ont demandé aux PTF plus de soutien aux coalitions (Int, 8C ; 9C ; 10C ; 11C). Les OSC ont reconnu que les PTF leur avaient fourni un bon appui technique (Int, 8C) et les avaient aidé à devenir plus professionnelles ; par exemple, les PTF ont soutenu le Groupe Pivot Education de Base (Int, 23C). Comme pour le gouvernement, les OSC étaient d'avis que les PTF doivent mieux évaluer la capacité des ONG et des coalitions, leur degré de représentation et leur alignement sur le PRODEC, *avant* de les financer (6C ; 11C ; 14C ; 31C).

d. Appuyer le renforcement des capacités des OSC.

Les OSC – surtout les ONG et les syndicats d'enseignants – ont fait plusieurs suggestions sur les aspects où il serait nécessaire de renforcer leurs capacités : conception et analyse des politiques, représentation (plaidoyer) au niveau national et qualité de l'éducation (Int, 14C ; 16C ; 19C ; 26C ; 40C ; 57C ; 64C ; 65C). Elles ont aussi demandé de l'aide afin de pouvoir jouer un rôle accru dans le suivi du PRODEC (Int, 44C) et développer leurs capacités techniques (p. ex. pour la scolarisation des filles) (Int, 48C ; 65C).

9. Analyse et conclusions

Au cours des quinze dernières années, le Mali a procédé rapidement à des réformes fondamentales dans le secteur de l'éducation. Parmi celles-ci, il y a eu les efforts des PTF et des ONG pour étendre le système des écoles communautaires entre le milieu et la fin des années 90, l'embauche à grande échelle d'enseignants contractuels au début des années 90 et le lancement du PRODEC, le Programme Décennal de Développement de l'Education, en 1999. Le gouvernement malien a aussi cédé progressivement la gouvernance de l'éducation aux autorités infranationales (les Collectivités Territoriales).

Dans l'ensemble, ces réformes ont élargi l'espace occupé par la société civile au niveau des politiques. Elles ont toutefois eu des conséquences diverses pour les organisations de la société civile (OSC), ce qui a accentué les divisions au sein de celle-ci. Deux constellations clés d'acteurs des OSC ont émergé, chacune subissant des pressions différentes afin de modifier les modalités de sa participation au secteur de l'éducation.

La première constellation d'OSC est constituée des ONG nationales et internationales, qui assument souvent un rôle de prestation de services complémentaires. Pour ces acteurs, le passage à un programme sectoriel s'est accompagné d'une évolution de la stratégie des PTF vers l'appui budgétaire, d'une baisse de l'interaction entre les PTF et les ONG et d'une réduction du financement direct des activités des ONG. Du même coup, les ONG reconnaissent qu'elles ont de meilleures possibilités de partenariat avec le gouvernement, mais un manque de communication et de compréhension mutuelle a entravé leurs rapports. Si les ONG appuient activement la mise en œuvre des réformes axées sur la décentralisation et, de façon générale, le programme sectoriel (PRODEC), elles sont préoccupées par les conditions qu'imposent les PTF et le manque d'imputabilité du gouvernement. Par conséquent, elles ont clairement le sentiment qu'elles doivent participer activement aux processus liés aux politiques nationales, mais la coordination et la collaboration mutuelles demeurent un défi à surmonter. Contrastant avec les trois autres études de cas que nous avons réalisées, les ONGI et les ONG nationales au Mali n'ont pu, dans les années 2000, maintenir une plate-forme commune pour gérer efficacement l'interface avec le gouvernement central et les PTF dans les dossiers de l'éducation – en dépit de leur collaboration fructueuse au sein de ce type de mécanisme dans les années 90. La dépendance des ONG à l'égard du financement extérieur (imprévisible) et l'insatisfaction des ONG nationales au sujet du rôle de sous-traitant qu'elles jouent souvent par rapport aux ONG internationales ne contribuent aucunement à améliorer le statu quo.

Se démarquant des ONG, la seconde constellation d'OSC maliennes actives en éducation est demeurée critique face au PRODEC. Les syndicats d'enseignants et les représentants des parents n'approuvent pas certains aspects des politiques gouvernementales de décentralisation de l'éducation – une pièce maîtresse du PRODEC. Historiquement, ces organisations ont exercé une influence considérable, menaçant de déclencher des grèves nationales ou de mobiliser leurs bases bien organisées. Etant donné leur forte structure interne, elles n'ont pas tendance à dépendre des fonds des PTF autant que les ONG. Bien que ces acteurs estiment que leurs intérêts n'ont pas été pris en compte dans le processus de conception du PRODEC, ils profitent de communications régulières avec le

gouvernement malien, qui cherche à contenir leur opposition au PRODEC et à gagner leur adhésion au programme de réforme de façon générale. Du même coup, ces OSC sont conscientes du besoin de travailler plus efficacement avec les autres acteurs de la société civile, tels que les ONG. Elles partagent aussi l'avis des ONG sur des aspects où la société civile aurait besoin de renforcer ses capacités, par exemple l'analyse des politiques et la représentation (le plaidoyer). Dans l'intervalle, les représentants de ces deux constellations d'OSC demandent une plus grande transparence dans la gestion gouvernementale des ressources du secteur de l'éducation.

Certaines différences sont perceptibles dans les points de vue du gouvernement, des PTF et des OSC sur la mesure dans laquelle les OSC devraient participer aux processus liés aux politiques au *niveau national* et aux grands mécanismes décisionnels. A quelques exceptions près, les stratégies et les responsables gouvernementaux entrevoient principalement un rôle pour les OSC aux *niveaux infranational et scolaire* : veiller à ce que les acteurs au niveau de l'école soient bien formés et mobilisés et qu'ils disposent des ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du système et l'application des politiques de l'Etat. Les efforts des OSC pour être associées à l'élaboration des politiques aux niveaux décentralisés commencent à porter fruit et ne sont encore que faiblement liés aux processus d'élaboration des politiques nationales. A ce stade, la décentralisation de la gouvernance semble diluer plutôt que renforcer l'influence des OSC sur les politiques.

Même si les acteurs de la société civile ont participé à la conception initiale du PRODEC à la fin des années 90, leur capacité de jouer un rôle *coordonné* au niveau des politiques *nationales* doit être renforcée. De nombreuses OSC maliennes présentes dans le secteur de l'éducation estiment qu'elles n'ont pas encore formé une coalition robuste de la société civile en vue de réaliser « l'Education pour tous » (EPT) – quoi que, depuis 2005-2006, elles aient fait des progrès en vue de réunir diverses OSC autour de cet objectif. La tendance parmi les OSC a plutôt été de faire valoir des intérêts particuliers et de négocier avec le gouvernement sur une base individuelle. Des représentants des PTF, du gouvernement et même de la société civile jugent que les OSC ne pourront être efficaces à la table où sont débattues les politiques nationales qu'après s'être organisées de façon à mieux exploiter leurs synergies et avoir démontré leur capacité de faire un apport valable au dialogue sur les politiques. Dans nos interviews, les ONG, les syndicats d'enseignants, les parents, les étudiants et d'autres OSC ont réclamé de l'appui pour combler ces besoins; certains PTF ont indiqué qu'ils étaient prêts à préconiser et à appuyer l'idée de ménager une plus grande place aux OSC dans l'élaboration des politiques nationales.

Progresser vers l'objectif d'une meilleure coordination de la société civile aux niveaux national et infranational – et resserrer les liens entre ces deux niveaux – ne sera pas une tâche facile. Il faudra bâtir des ponts entre deux constellations très différentes d'acteurs des OSC, établir une plate-forme commune et renforcer les moyens des OSC sur les plans de la représentation (le plaidoyer), de l'analyse des politiques et de la recherche. L'intérêt manifesté récemment par le Mali à élaborer un plan pour abolir les frais de scolarité pourrait offrir une nouvelle occasion de mobilisation à la société civile malienne, notamment dans l'optique de la coalition de l'EPT – comme ce fut le cas en Tanzanie et au Kenya. En outre, l'exemple prometteur du regroupement récent des OSC autour du second CSLP du Mali et la mise en place de coalitions plus robustes en vue de l'EPT

dans d'autres pays permettent de penser que l'on pourrait former une coalition vitale de la société civile en éducation au Mali avec l'appui du gouvernement et de la communauté internationale.

Bibliographie

- Aide et Action/Programme Mali. (2005a, mars). *Analyse pays*. Bamako, Mali: auteur.
- Aide et Action/Programme Mali. (2005b, juin). *Le plaidoyer en éducation au Mali et dans la sous-région*. Consulté le 13 février, 2007, sur le site:
http://doc-aea.datapps.com/pub_cgi/document_sho.pl?document_id=2182&lang=fr
- Aide et Action/Programme Mali. (2005c, septembre). *Les rôles et responsabilités des acteurs éducatifs au Mali*. Consulté le 13 février, 2007, sur le site:
http://doc-aea.datapps.com/data/admin/role_et_responsabilite_des_acteurs_2005.doc
- Bender, P., Diarra, A., Edoh, K., & Ziegler, M. (2007). *Evaluation of the World Bank assistance to primary education in Mali: A country case study*. The World Bank (La Banque mondiale). Consulté le 30 juin, 2007, sur le site:
[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/fc86cd8d88b6f79085257289007c4d87/\\$FILE/mali_education.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/fc86cd8d88b6f79085257289007c4d87/$FILE/mali_education.pdf)
- Blair, H. (2000). Participation and accountability in the periphery: Democratic local governance in six countries [copie électronique]. *World Development*, 28(1), 21-39.
- Boukary, H. D. (1999). The village schools of Save the Children/USA in Mali: A case study of NGOs, communities and the state's emerging roles in the provision of basic education in the Sahel (thèse du doctorat, Indiana University, 1999). *Proquest Dissertations and Theses - Full Text*, DAI-A 61/02, p. 559.
- Boukhari, S. (2000, janvier). Mali: A flickering flame. *UNESCO Courier*, pp. 26-28. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: http://www.unesco.org/courier/2000_01/uk/dossier/txt06.htm
- Brenner, L. (2000). *Controlling knowledge: Religion, power and schooling in a West African Muslim society*. London: Hurst and Company.
- Capacci Carneal, C. (2004). Community schools in Mali: A multilevel analysis (thèse du doctorat, Florida State University, 2004). *Proquest Dissertations and Theses - Full Text*, DAI-A 65/12, p. 4517.
- CIDA (Canadian International Development Agency/Agence canadienne de développement international). (n.d./sans date). *Mali overview, Canada's commitment*. Consulté le 24 janvier, 2006, sur le site:
<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Mali-Overview>
- CIDA (Canadian International Development Agency). (2000). *Mali policy framework 2000-2010*. Consulté le 6 août, 2005, sur le site: [http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/Mali/\\$file/Mali-framework-nopics.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/Mali/$file/Mali-framework-nopics.pdf)
- Cissé, M., Diarra, A., Marchand, J., & Traoré, S. (2000). *Les écoles communautaires au Mali*. Paris: UNESCO/IIEP (Institut international de planification de l'éducation). Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001224/122462f.pdf>
- CLIC Mali (Centres Locaux d'Information et de Communication). (n.d./sans date). *Le système éducatif du Mali*. Consulté le 10 octobre, 2005, sur le site: <http://www.clicmali.org/education/systedu.html>
- Coulibaly, N. G. (2003, juin). *Communication sur le sous-thème 'l'Alphabétisation au Mali: Concept et évaluation*. Papier présenté à la 2ième Mandature du Conseil Economique, Social et Culturel de la République du Mali, 8ième Session Ordinaire. Commissionné par le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE)/Mali. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: http://www.rocare.org/alpha8_cesmali.pdf

- Dante, I., Gautier, J.-F., Marouani, M. A., & Raffinot, M. (2001, août). Institutionalizing the PRSP approach in Mali. Paru dans *PRSP Institutionalisation study: Final report* (chap. 6). Consulté le 8 septembre 2007, sur le site: http://www.odi.org.uk/pppg/CAPE/publications/id_prsp_ch6.pdf
- De Bruijn, M., Sidibé, K., & Van Dijk, I. H. (2001). *Evaluation des appuis des OCF néerlandaises à la construction de la société civile au Mali: Rapport de synthèse*. Centre d'Etudes Africaines, Leiden, Pays Bas et Koni Expertise, Bamako, Mali. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: www.mfp-breed.nl/cms/getfile.php?file=images/mali.pdf
- Dembélé, E., Touré Traoré, O., Diallo, A.A., & Sakho, S. (2002). *Final report for the civil society study in Mali, Volume 1: Results analysis*. Bamako, Mali: CERCA Mali (mimeo).
- DeStefano, J. (2004). *Mali case study: Community schools* (Draft/Ebauche). Washington, DC: EQUIP2 Project, Academy for Educational Development. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://www.fasttrackinitiative.org/library/MaliCaseStudy.pdf>
- Diakité, D. (2000) La crise scolaire au Mali [copie électronique]. *Nordic Journal of African Studies*, 9(3): 6-28.
- Dizolele, M. P. (2005, février). Democratic Mali and its struggling cotton farmers [copie électronique]. *World and I*, 20(2). *General OneFile*. Gale. University of Toronto. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <<http://find.galegroup.com.myaccess.library.utoronto.ca/itx/start.do?prodId=ITOF>>.
- Floridi, M. & Corella, B.S. (avec Beridogo, B. & Diakité, L.). (2004). *Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali* (Projet 9 ACP MLI 01): *Rapport Final*. Rome, Italie: STEM-VCR Srl. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: http://penserpouragir.org/IMG/pdf/Rapport_final_SC_pdf.pdf
- Gérard, E. (1997). *La tentation du savoir en Afrique: Politiques, mythes et stratégies d'éducation au Mali*. Paris: Editions Karthala.
- Glenzer, K. (2005). 'Politics is a thing that passes': A historical ethnography of power, development, and democracy in Mali's Pongori flood plain, c. 1818 – 2002 (thèse du doctorat, Emory University, 2005). *Proquest Dissertations and Theses - Full Text*, DAI-A 66/05, p. 1834.
- Gouvernement du Mali. (2002, mai). *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP). Consulté le 25 octobre, 2007, sur le site: http://poverty2.forumone.com/files/Mali_PRSP_French.pdf
- Marchand, J. (2000). *Les écoles communautaires: Mali, Sénégal, Togo*. Paris: UNESCO/IIEP (Institut international de planification de l'éducation). Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001224/122461f.pdf>
- MATCL (Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, République du Mali). (2003, novembre). *Lois et décrets de la décentralisation* (5^{ième} édition).
- MEB/MESSRS (Ministère de l'Education de Base & Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique), République du Mali. (2000, janvier). *Programme Décennal de Développement de l'Education: Les grandes orientations de la politique éducative*. Consulté le 9 septembre, 2007, sur le site: http://www.rocare.org/prodec_mali.PDF
- MEN (Ministère de l'Education Nationale), République du Mali. (2005, février). *Guide pour l'élaboration des plans de développement éducatif des communes, des cercles et des régions*.
- MEN (Ministère de l'Education Nationale), République du Mali. (2006a). *Orientations politiques de la phase II, Mission d'évaluation à Ségou*.

- MEN (Ministère de l'Education Nationale), République du Mali. (2006b). *Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education II, Mission conjointe du 6 au 17 mars 2006 au Mali, Aide-mémoire pour l'appui de la Banque Mondiale.*
- MEN (Ministère de l'Education Nationale), République du Mali. (2006c). *Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education, Descriptif de la seconde phase (2006-2008), Version finale.*
- MEN CADDE (Ministère de l'Education Nationale, Cellule d'Appui à la Décentralisation, Déconcentration de l'éducation), République du Mali. (2003, juillet). *Résultats du forum national sur la gestion de l'école en mode décentralisé, 18-19 février 2003 Bamako.*
- MEN CADDE (Ministère de l'Education Nationale, Cellule d'Appui à la Décentralisation Déconcentration de l'éducation), République du Mali. (2005, octobre). *Résultats des travaux de l'atelier d'élaboration du cahier des charges.*
- MEN CNR-ENF (Ministère de l'Education Nationale, Centre National des Ressources de l'Education non-formelle), République du Mali. (2005, mars). *Rapport Général du Séminaire National de Bilan Programmation sur l'Education Non Formelle, Bamako, 21-24 mars 2005.*
- MEN CNR-ENF (Ministère de l'Education Nationale, Centre National des Ressources de l'Education non-formelle), République du Mali. (2006, janvier). *Guide de formation du personnel des Académies d'Enseignement et des Centres d'Animation Pédagogique: Module 1, ENF.*
- ME Sec Gen (Ministère de l'Education, Secrétariat Général), République du Mali. (2001a, juin). *Processus d'élaboration du PRODEC.*
- ME Sec Gen (Ministère de l'Education, Secrétariat Général), République du Mali. (2001b, mai). *Rapport du Mali.* Papier présenté à la Quarante-sixième session de la conférence internationale de l'éducation, Genève, Suisse, septembre 2001. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://www.ibe.unesco.org/International/Ice/natrap/Mali.pdf>
- MEN Sec Gen (Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général), République du Mali. (2004a). *Arrêté No40469/MEN-SG portant création, organisation et modalités de fonctionnement du comité de gestion scolaire.* Bamako, Mali: auteur.
- MEN Sec Gen (Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général), République du Mali. (2004b, juillet). *Rapport du Mali.* Papier présenté à la Quarante-septième session de la conférence internationale de l'éducation, Genève, Suisse, septembre 2004. Consulté le 3 octobre, 2005, sur le site: <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/mali.pdf>
- MEN Sec Gen (Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général), République du Mali. (2006a). *Aide-Mémoire de la Mission Conjointe d'Evaluation de la deuxième phase du Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE), Ségou et Bamako, 6 – 19 mars 2006.* Bamako, Mali: auteur.
- MEN Sec Gen (Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général), République du Mali. (2006b). *Cadre de dépenses à moyen terme du secteur de l'éducation, 2006-2008.* Bamako, Mali: auteur.
- MEN Sec Gen (Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général), République du Mali. (2006c). *La lettre de politique éducative du Mali.* Bamako, Mali: auteur.
- Miller-Grandvaux, Y., Welmond, M., & Wolf, J. (2002). *Evolving partnerships: the role of NGOs in basic education in Africa.* United States Agency for International Development (USAID). Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://www.aed.org/ToolsandPublications/upload/EvolvingPartnerships.pdf>

- Miller-Grandvaux, Y., & Yoder, K. (2002, février). *A literature review of community schools in Africa*. United States Agency for International Development (USAID), Support for Analysis and Research in Africa (SARA) Project. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://www.aed.org/ToolsandPublications/upload/CommunitySchoolsLiteratureReview.pdf>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation de coopération et de développement économiques). (2004). Mali. Paru dans *African economic outlook 2004-2005*. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/34871934.pdf>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation de coopération et de développement économiques). (2006). Mali. Paru dans *African economic outlook 2005-2006*. Consulté le 26 mars, 2007, sur le site: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/23/36741457.pdf>
- Ongoïba, M. (2005). *Rapport d'étude: Impact de la qualification des enseignants sur la qualité de l'éducation*. Bamako, Mali: Syndicat National de l'Education et de la Culture (SNEC).
- Oumar Fomba, C., Tounkara, B. & Gilbert, L. (1999). *Synthèse de quelques études et travaux de recherche portant sur la participation des communautés dans la gestion et le développement des écoles en république du Mali*. Bamako, Mali: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE). Consulté le 16 novembre, 2006, sur le site: http://www.rocare.org/synthese_participation_communautaire.pdf
- Présidence de la République du Mali. (1999). *Loi No 99 – 046/ du 28 décembre 1999 portant Loi d'Orientation sur l'Education*. Bamako, Mali: auteur.
- Pringle, R. (2006). Mali's unlikely democracy [copie électronique]. *The Wilson Quarterly*, 30(2), 31-39.
- Public World. (2004). *Delivering good quality public services: Health and education* [Report]. Oxford, Angleterre: Oxfam R-U.
- Raffinot, M., Muguet, J., & Alhousseynou, T. (2003, avril). *Results-oriented public expenditure: Case-study of Mali* (Working Paper 206). Londres, Angleterre: Overseas Development Institute. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp206_web.pdf
- République du Mali. (1992). Décret No. 92-073/P-CTSP Portant promulgation de la constitution. Paru dans *Lois et décrets de la décentralization* (5^{ème} édition). Bamako, Mali: Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (2003).
- République Française, Commission des Recours des Réfugiés. (2003). *L'association des élèves et étudiants du Mali (AEEM)*. Consulté le 30 mars, 2007, sur le site: http://www.commission-refugiés.fr/IMG/pdf/Mali_-_1_association_des_eleves_et_etudiants_AEEM_.pdf
- Sandbrook, R. (1996). Transitions without consolidation: democratization in six African Cases [copie électronique]. *Third World Quarterly*, 17(1), 69-87.
- Sangaré, S., & Oumar Fomba, C. (2001, janvier). *Recherche opérationnelle sur la coopération en éducation de base dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest francophone: La contribution des communautés à la prise en charge de l'école, Le cas du Mali*. Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE)/Mali et Fondation Paul Gérin-Lajoie. Consulté le 7 septembre, 2007, sur le site: http://www.rocare.org/publications_rocaremali.htm
- Seely, J. C. (2001). A political analysis of decentralisation: coopting the Tuareg threat in Mali [copie électronique]. *Journal of Modern African Studies*, 39(3), 499-524.

- SFAI (School Fee Abolition Initiative/Initiative d'abolition des frais scolaires). (2007, juin). *Concept note*. Document de la Conférence internationale sur l'abolition des frais scolaires: planifier la qualité et la pérennité financière, Bamako, Mali. Consulté le 30 juin, 2007, sur le site: <http://www.adeanet.org/downloadcenter/SFAI06-07/1.SFAI%20Mali%20Concept%20Note%20en-19-06.pdf>
- Smith, Z. K. (2001). Mali's decade of democracy [copie électronique]. *Journal of Democracy*, 12(3), 73-79.
- Toukara, B. (2001, décembre). *Le rôle des ONG dans l'éducation de base au Mali*. USAID et ROCARE (Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education). Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site: http://pdf.dec.org/pdf_docs/PNACP052.pdf
- Toukara, B. (2005). *L'expérience de la collaboration entre les chercheurs du ROCARE et le Ministère de l'Éducation de Base pour la réforme éducative au Mali*. Papier présenté à l'Atelier de réflexion et d'échanges sur la synergie entre chercheurs et décideurs dans le monde de l'éducation au Burkina Faso, Ouagadougou, janvier 2005. Consulté le 3 octobre, 2005, sur le site: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11157235191ReformeEducMali-BrehimaToukara.pdf>
- Toukara, B., Oumar Fomba, C., & Fané, D. (2001). *Évaluation de la qualité de l'éducation dans les écoles communautaires gérées par Africare et ONG partenaires*. Bamako, Mali: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE). Consulté le 16 novembre, 2005, sur le site: http://www.rocare.org/ecolecommunautaire_africare.pdf
- Toukara, B., Oumar Fomba, C., & Tangara, D. (2000). *Évaluation de la qualité de l'éducation dans les écoles communautaires gérées par World Education et ONG partenaires*. Bamako, Mali: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE). Consulté le 16 novembre, 2005, sur le site: http://www.rocare.org/ecolecommunautaire_worldeducation.pdf
- UNAIDS/ONUSIDA (2006). Annex 1: Country Profiles. Paru dans *Reports on the global Aids epidemic 2006*. Consulté le 31 mars, 2007, sur le site: http://data.unaids.org/pub/GlobalReport/2006/2006_GR_ANN1M-Q_en.pdf
- UNDP (United Nations Development Program/Programme des Nations-unies pour le développement). (2006). *Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*. Consulté le 31 mars, 2007, sur le site: http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_MLI.html
- USAID (United States Agency for International Development). (2002). *Country strategic plan, FY 2003-2012: Reducing poverty and accelerating economic growth through partnerships*. Consulté le 3 octobre, 2005, sur le site: http://pdf.dec.org/pdf_docs/PDABX109.pdf
- USAID/Mali (United States Agency for International Development/Mali). (2005). *Annual report, FY 2005*. Consulté le 25 novembre, 2006 sur le site: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACD870.pdf
- van den Walle, N. (2003). Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems [copie électronique]. *Journal of Modern African Studies*, 41(2), 297-321.
- Wing, S. D. (2002). Questioning the state: Constitutionalism and the Malian espace d'interpellation démocratique [copie électronique]. *Democratization*, 9(2), 121-147.
- World Bank (Banque mondiale), Country Department for Mali (2003). *Country assistance strategy for the Republic of Mali* (Report 25663). Consulté le 27 octobre, 2005, sur le site: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/23/000160016_20030723094726/Rendered/PDF/256630MLIOCAS.pdf

- World Bank, Fast Track Initiative (Banque mondiale, Initiative Fast Track). (n.d./sans date). *Country database*. Consulté le 24 janvier, 2006, sur le site:
http://www.fasttrackinitiative.org/education/efafti/documents/Countrystatustable_oct05.xls
- World Bank (Banque mondiale). (2006). *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 24 Million (US\$35 million equivalent) to the Republic of Mali for a second education sector investment program*. Consulté le 6 mai, 2007, sur le site: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/06/29/000160016_20060629095851/Rendered/PDF/36189.pdf
- The World Bank Group, Independent Evaluation Group. (2006). *From schooling access to learning outcomes: An unfinished agenda, An evaluation of World Bank support to primary education*. Consulté le 8 septembre, 2007, sur le site:
[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/DB332E8D5FF2968E852571A800797D10/\\$file/primary_education_evaluation.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/DB332E8D5FF2968E852571A800797D10/$file/primary_education_evaluation.pdf)
- World Bank/IDA (Banque mondiale/Association internationale de développement). (2007). *Première mission conjointe de suivi de la deuxième phase du Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE II) du 9 au 26 février 2007, Aide-mémoire*. Bamako, Mali: auteur.
- Ziegler, M., Touré, A., Tangara, M. & Coulibaly, M.. (2004). *Etat de la Mise en Oeuvre de la Décentralisation et de la Planification de l'Education, notamment au niveau des Collectivités Territoriales*. Bamako, Mali: Ministère de l'Education Nationale du Mali & UNICEF.