

Principes internationaux et appropriation locale.

Exemple de la coordination de l'aide dans le secteur éducatif malien.

Adeline Del Medico – Doctorante à l'Université Paris Descartes, UMR 196 CEPED

Au Mali, une expérience inédite de coordination entre acteurs de l'aide au développement a été mise en place depuis la fin des années 1990, et tout particulièrement dans le secteur éducatif. L'objectif premier de cette coordination est la recherche d'une meilleure efficacité des actions entreprises par les bailleurs de fonds ainsi qu'une meilleure collaboration avec les acteurs maliens dans un contexte marqué par une multiplicité des acteurs et une forte dépendance à l'aide extérieure. Le récent coup d'Etat de mars dernier ayant changé la donne, nous reviendrons sur les bouleversements qu'il a engendrés en fin d'exposé.

L'expérience malienne est souvent présentée comme un exemple de bonne pratique dans la coordination des actions d'aide au développement, les acteurs nationaux et les acteurs internationaux de l'aide ayant formé un partenariat autour du projet éducatif national. Plus poussée que la coopération, la coordination fait référence à « la manière dont différentes activités peuvent être organisées de façon à se dérouler en harmonie ou à ne pas se contrecarrer les unes les autres » (Woods, 2011 : 8)¹. Résultat de cette coordination, le partenariat désigne une « association d'acteurs qui, par leur action commune, peuvent se fixer des objectifs qu'individuellement ils ne pourraient atteindre » (Lange, 2003 : 148). Apparue dès les années 1990, l'idée d'un partenariat entre acteurs du développement est posée comme une nécessité par la Déclaration de Jomtien de 1990² : l'éducation constituant une responsabilité sociale, l'Education pour Tous n'est réalisable que par la mobilisation et la coordination de tous les acteurs concernés (Lange, 2003). La Banque mondiale et l'Organisation pour coopération et le développement économiques (OCDE) ont ensuite reformulé la nécessité de cette démarche partenariale dans l'optique d'améliorer l'impact des actions d'aide au développement dans les pays du Sud (Woods, 2011 ; Robertson, Novelli, Dale, Tikly, Dachi, & Alphonse, 2007).

La Banque mondiale et l'OCDE justifient la nécessité de la coordination et du partenariat par la volonté d'impliquer davantage les acteurs bénéficiaires de l'aide dans la mise en œuvre de

¹ Les traductions sont de l'auteure.

² World Education Forum: <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtml>

leurs politiques de développement. Ainsi l'appropriation est présentée comme indispensable pour une réussite des stratégies de développement. Toutefois celle-ci ne va pas de soi lorsque ces stratégies sont formulées par les organisations internationales puis « importées » par les pays du Sud (Cammack, 2004 ; Lange, 2003). L'appropriation renvoie à l'idée de faire siens des principes venant de l'extérieur ; en matière d'aide au développement elle signifie également que les pays bénéficiaires « exerc[ent] une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et [assurent] la coordination de l'action à l'appui au développement » (OCDE, 2012 : 4). L'enjeu est d'apprécier l'impact de cette coordination sur l'appropriation par les acteurs nationaux des stratégies de développement adoptées dans ce cadre partenarial. La question est pertinente dans le cadre de l'expérience malienne de partenariat dans le secteur éducatif. Ainsi le processus de coordination constitue-t-il une imposition de principes internationaux par les acteurs étrangers de l'aide au développement ou les acteurs maliens maîtrisent-ils le processus ? Les principes de coordination et d'efficacité de l'aide sont-ils appropriés et transformés par les acteurs maliens ?

Tout d'abord nous montrerons en quoi le partenariat dans le secteur éducatif s'est construit sous l'influence des principes directeurs de l'aide définis au niveau international. Puis nous analyserons la question de l'appropriation effective par les acteurs maliens du système de coordination ainsi établi. Enfin nous évoquerons les bouleversements engendrés par le récent coup d'Etat et la crise qui s'est ensuivie.

Cette analyse s'appuie sur une série d'entretiens semi-directifs réalisés à Bamako en mars-avril 2011 avec des acteurs de l'aide au secteur éducatif (acteurs bi- et multilatéraux) et des représentants du Ministère malien de l'éducation, de l'alphabétisation et des langues nationales (MEALN). Ces entretiens ont été complétés par l'analyse de documents de travail et par l'échange de courriers électroniques, notamment depuis le coup d'Etat de 2012.

1. La construction de la coordination de l'aide éducative est influencée par des acteurs internationaux

- a. La première étape de la coordination de l'aide impulsée par des principes définis à l'échelle internationale

En 1996, l'OCDE effectue une revue de l'aide au Mali en raison du contexte spécifique du pays (multitude de donateurs, pays très pauvre) ; le Mali devient pays pilote. Le manque d'efficacité de l'aide est alors attribué à la fragmentation de l'aide. Les conclusions de cette revue de l'aide entraînent la création d'instances et de groupes spécifiques pour assurer la coordination des actions d'assistance (Champagne 2003).

Dans le secteur de l'éducation, devenu priorité du nouveau régime, la coordination entre acteurs nationaux et bailleurs de fonds est la plus poussée (avec le secteur de la santé). La coordination est facilitée par l'existence d'un programme éducatif, le Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). L'élaboration du PRODEC se fait de façon participative avec la consultation d'une grande diversité d'acteurs intervenant dans l'éducation (organisations non gouvernementales, syndicats d'enseignants, associations de parents et associations d'étudiants, organisations de la société civile). De plus, les bailleurs de fonds se réunissent en table ronde afin de discuter des modalités de leur soutien et de leur financement pour le PRODEC (Pearce, Fourmy, & Kovach, 2009 ; Lange, 2003 ; Cherry & Mundy, 2007).

La dynamique commencée au Mali à la fin des années 1990 reflète l'évolution des idées et principes promus par les organisations internationales influentes en matière de développement, la Banque mondiale et l'OCDE. La Banque mondiale propose en effet une nouvelle orientation pour les actions de développement entreprises dans les pays du Sud : l'aide se recentre sur l'effort de réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance ainsi que l'approche participative sont essentielles. Une approche par secteur et non plus par projet est également préconisée par les organisations internationales et par certains bailleurs de fonds comme le Danemark afin de mettre en œuvre des actions plus globales et éviter les effets négatifs de la fragmentation des projets d'aide (Cammack, 2004 ; Robertson, Novelli, Dale, Tikly, Dachi, & Alphonse, 2007 ; Birmingham, Christensen, & Mahn, 2009).

Les caractéristiques spécifiques du contexte malien ainsi que la volonté politique marquée en matière d'éducation ont joué un rôle important dans les débuts du processus de coordination. Mais les initiatives sont essentiellement prises par les acteurs étrangers, notamment l'OCDE et les bailleurs de fonds

intervenant dans le secteur éducatif, qui mettent en pratique des idées et principes définis à l'échelle internationale. La démarche participative mise en avant dans le cadre du PRODEC a souvent fait l'objet de critiques. Certains acteurs comme les syndicats d'enseignants, les associations de parents et d'élèves se sont sentis mis à l'écart et peu écoutés lors des consultations, certaines de leurs revendications n'ayant pas été prises en compte dans l'élaboration du document (Lange 2003 ; Cherry & Mundy, 2007).

b. L'élaboration du DSRP puis la Déclaration de Paris contribuent au renforcement du partenariat

Le renforcement de la coordination entre acteurs du secteur éducatif, mais également des autres secteurs, se fait de façon progressive au début des années 2000. Le partenariat prend une forme de plus en plus formelle et institutionnalisée.

De même que pour les prémices du processus, le renforcement de la coordination est étroitement lié à des dynamiques extérieures au contexte malien. L'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) en 2002 a permis aux différents bailleurs de fonds de travailler ensemble ainsi qu'avec le gouvernement malien afin de définir un cadre macroéconomique commun d'action autour de l'objectif de réduction de la pauvreté. Leur coordination s'est renforcée et les institutions de coordination ont été consolidées (Champagne 2003 ; Raffinot 2002/4).

En 2005, la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide élaborée par l'OCDE est signée par la quasi-totalité des pays occidentaux et devient un texte de référence pour les pratiques d'aide au développement. Dans le contexte national malien, la Déclaration apporte un cadre et des indicateurs pour évaluer et renforcer un processus de coordination déjà existant (Thunnissen 2009).

Les acteurs gouvernementaux maliens soutiennent les démarches de renforcement de la coordination, toutefois ces démarches sont impulsées de l'extérieur et parfois imposées, comme dans le cadre du CSLP (la démarche partenariale est requise pour que le document soit validé par la Banque

mondiale) ou de la Déclaration de Paris qui lie efficacité des actions entreprises et coordination (Raffinot 2002/4 ; OCDE 2012).

c. La construction du partenariat éducatif malien comme exemple de l'influence extérieure sur les processus nationaux

Le processus de construction du partenariat en éducation au Mali a été rendu possible par la mobilisation des acteurs gouvernementaux maliens, sans doute parce qu'il semble également répondre à des besoins dans un contexte de multiplicité d'acteurs, de fragmentation et de manque d'efficacité de leurs actions.

Malgré ces considérations nationales et la forme spécifique du partenariat, le cadre de cette coordination est imposé par les acteurs étrangers, notamment la Banque mondiale, l'OCDE ainsi que les bailleurs de fonds occidentaux. La Banque mondiale et l'OCDE définissent les principes directeurs en matière de développement pour les diffuser ensuite dans le contexte national des pays receveurs d'aide (Cammack, 2004 ; Tröhler, 2010 ; Campbell, 2002). Il est possible d'évoquer le pouvoir symbolique du discours des instances légitimes qui s'impose aux dominés (Bourdieu 2001) : « Les rapports de communication sont toujours, inséparablement, des rapports de pouvoir qui dépendent, dans leur forme et dans leur contenu, du pouvoir matériel ou symbolique accumulé par les agents (ou les institutions) engagés dans ces rapports » (Bourdieu, 2001 : 206).

2. La dynamique du partenariat reste impulsée par les acteurs internationaux

a. Un partenariat pour l'éducation institutionnalisé mais sujet à des dysfonctionnements

Le processus de coordination a abouti à la création d'institutions, ainsi qu'à une amélioration du dialogue entre les acteurs représentant le Ministère de l'éducation et les partenaires techniques et financiers. Ceux-ci s'investissent beaucoup dans la bonne marche du partenariat et travaillent à mieux

harmoniser leurs actions. Les partenaires délivrent leur aide en alignement avec les textes de référence (le CSLP, le PRODEC et ses programmes de mise en œuvre PISE³), de plus en plus de donateurs apportent leur aide sous forme de soutien budgétaire, en lien avec leurs engagements (Thunnissen, 2009 ; Secrétariat pour l'Harmonisation de l'Aide, 2011).

Au-delà des aspects positifs soulevés par les partenaires techniques et financiers interrogés, certains problèmes persistent dans le système de coordination : contrairement à leurs discours d'intention, certains partenaires n'offrent pas de soutien budgétaire mais de l'aide projet, d'autres offrent du soutien budgétaire mais conservent toujours une certaine traçabilité des fonds (Thunnissen, 2009 ; Secrétariat pour l'Harmonisation de l'Aide, 2011), et les partenaires ne réagissent pas toujours de façon concertée en cas de désaccord avec la partie malienne⁴. Beaucoup travaillent avec des assistants techniques au sein des ministères, ce qui ne va pas dans le sens d'une appropriation de la part des acteurs maliens. De plus, les nouvelles modalités d'action créent de nouvelles contraintes, comme par exemple une contrainte de temps à consacrer à la coordination qui est souvent assez lourde. La nouvelle façon de travailler avec les partenaires ne satisfait pas forcément les acteurs maliens du ministère, certains se sentant davantage contrôlés par les partenaires techniques et financiers.

b. Les acteurs maliens ne sont pas en position de leadership

Ces différents dysfonctionnements ainsi que les discussions avec les acteurs du partenariat font apparaître que le problème central est le manque de leadership des acteurs maliens dans ce système de coordination.

Tout d'abord le renforcement de la coordination entre acteurs et l'utilisation accrue du soutien budgétaire a accentué la participation des bailleurs de fonds en amont des programmes, à l'étape de rédaction des documents (observations, entretiens) ce qui va à l'encontre d'une meilleure appropriation et d'un

³ PISE : Programme d'Investissement du Secteur de l'Éducation

⁴ En 2010, suite à des retards dans la planification des activités de la part du ministère malien, les Pays-Bas ont estimé que les conditions n'étaient pas réunies pour pouvoir décaisser la tranche de soutien budgétaire prévue pour 2010; l'agence canadienne ACIDI a quant à elle décidé de décaisser les fonds prévus. L'harmonisation entre partenaires n'est pas encore entièrement réalisée.

leadership de la partie nationale (Thunnissen, 2009). Mundy (2007) parle de multilatéralisme éducatif, les organisations internationales (l'UNESCO et, plus récemment, l'OCDE et la Banque mondiale) jouent un rôle accru dans la définition des programmes d'éducation dans les pays du Sud que ce soit par l'imposition de normes éducatives ou par le « partage d'information », minimisant de ce fait le rôle des gouvernements des pays du Sud. « Les activités bilatérales et multilatérales semblent avoir œuvrés en tandem pour inciter les gouvernements des pays en développement à adopter des programmes d'expansion éducative modelés sur le monde occidental » (Mundy, 2007 : 348).

Certains représentants du ministère malien de l'Education expriment leur frustration lors des négociations pour la rédaction des documents stratégiques. Les négociations sont souvent très longues, chaque phrase étant souvent débattue entre les partenaires, sans que les protestations des représentants maliens ne soient forcément prises en compte. Les partenaires techniques et financiers sont en position de force lors des réunions du partenariat, chacun apporte des éléments de modification aux textes et documents de stratégie. Ces derniers expriment également leur frustration devant le manque de leadership de la partie malienne, lui reprochant notamment de ne pas prendre assez d'initiatives.

Une dernière limite à l'appropriation est le fait que tous les acteurs de l'éducation ne sont pas impliqués : le parlement est le grand absent de ce partenariat, à aucun moment il n'est fait mention de la nécessité pour les représentants du peuple d'approuver les orientations en matière d'éducation, sauf lorsqu'il s'agit de voter le budget. La société civile est également exclue du partenariat institutionnel ; après avoir été consultée pour le PRODEC, leur présence lors des réunions de partenariat n'est pas considérée comme nécessaire par la partie malienne (entretiens ; Cherry & Mundy, 2007).

c. Quelle possibilité de marge de manœuvre au Mali ?

Comment analyser le manque d'appropriation et de leadership de la partie malienne dans le partenariat éducatif ?

Lors de nos entretiens, les partenaires techniques et financiers évoquent le manque de capacités au sein du Ministère malien de l'éducation, mais également le manque de coordination entre les départements du ministère qui freine la circulation de l'information et ainsi la bonne gestion du secteur. Les partenaires estiment parfois être en meilleure position de savoir ce qui est bien et indispensable en matière d'orientation et de gestion du secteur éducatif.

Des auteurs comme Wickens et Sandlin (2007) s'interrogent sur le degré possible de liberté des pays du Sud dans la définition de leurs propres stratégies de développement lorsque ceux-ci sont dépendants financièrement des pays occidentaux et des organisations internationales. Whitfield et Fraser (2010) parlent de l'importance des « conditions structurelles » pour expliquer le manque de marge de manœuvre des pays du Sud dans les négociations relatives à l'aide au développement. Ainsi, les négociations sur les programmes d'aide ne se font pas entre deux individus mais elles sont imbriquées dans et constituées par les circuits politiques et économiques globaux ; elles se placent dans des domaines de création de sens, dans les discours de l'industrie de l'aide, qui sont en évolution constante (Whitfield & Fraser, 2010). Dans le cas du Mali, les acteurs maliens ne sont pas en position de force, cela était déjà le cas à l'époque des négociations pour le CSLP. Ils ne contrôlent pas le processus de négociation de l'aide au développement ; ce sont les donneurs qui impulsent le processus en raison de plusieurs facteurs (problème d'endettement du pays et donc besoin important de financements extérieurs, faiblesse des institutions de planification) (Whitfield & Fraser, 2010 ; Bergamaschi 2007).

3. Depuis le coup d'Etat

Le coup d'Etat a révélé la fragilité du régime et a constitué le point de départ d'une grave crise politique et militaire. Le pays est coupé en deux zones depuis la fin mars 2012, la partie nord du pays est entre les mains de plusieurs groupes armés islamistes (Mujao, Ansar Dine). Le Mouvement de Libération Nationale de l'Azawad (MLNA), à l'origine de la séparation d'avec le Mali du Sud, a été évincé de la région par ces groupes.

Concernant l'aide au développement, chaque pays partenaire a décidé unilatéralement de cesser les programmes de coopération avec le Mali, en raison de l'absence d'un gouvernement légitime. Seule une aide humanitaire a été maintenue depuis le coup d'Etat. Toutefois, on observe que la coordination des actions de l'aide n'a pas totalement disparu. Celle-ci se maintient sous des formes similaires, même si de nombreuses agences de développement ont réduit fortement leurs contributions ainsi que leur présence physique sur le territoire. Cela confirme l'idée d'un partenariat davantage impulsé par les partenaires techniques et financiers que par les acteurs maliens.

Le gouvernement provisoire nommé en juillet avait défini une feuille de route prévoyant les étapes nécessaires à la reprise de l'aide au développement et de la coordination régulière avec les partenaires techniques et financiers (Primature, 2012). Les partenaires ont également défini en commun une série d'étapes nécessaires pour la reprise de leur aide au développement (entretiens de l'auteure par courriers électroniques).

En matière d'éducation, les partenaires techniques et financiers continuent les réunions afin de poursuivre la coordination, même si celle-ci est devenue difficile. Ainsi les Pays-Bas ont relancé partiellement leur assistance, délivrant une partie de leur aide éducative par le biais d'ONG locales dans le souci de maintenir le fonctionnement régulier des services éducatifs de base (Ambassade des Pays-Bas, 2012).

Le Mali peine à retrouver une stabilité au niveau politique (démission récente du premier ministre Diarra et de son gouvernement suite à la pression du Capitaine Sanogo, auteur du coup d'Etat), ce qui contribue à l'affaiblir politiquement sur la scène internationale (Prier, 2012). Mais surtout, la situation économique et sociale du pays se dégrade, l'économie est ralentie dans la partie sud du pays et la zone du Nord doit faire face à une sécheresse et à d'importants problèmes sociaux et sanitaires (Thiam, 2012 ; Gaulon, 2012). Cela risque de fragiliser encore plus la situation du Mali, l'un des pays les plus pauvres du monde avant le coup d'Etat, et ainsi renforcer sa position de dépendance envers les bailleurs de fonds étrangers.

Conclusion

Ainsi, bien que le Mali soit souvent cité comme un exemple de bonne pratique en matière de coordination de l'aide, l'étude sur le terrain du partenariat dans le secteur éducatif montre que

ce partenariat connaissait un certain nombre de limites, et essentiellement un manque d'appropriation et de leadership de la part des acteurs maliens. Ce manque d'appropriation est visible dès la période de construction du partenariat ; la coordination s'est créée et renforcée sous l'impulsion d'acteurs extérieurs au contexte malien, elle constitue la mise en pratique de principes et d'orientations en matière de politiques de développement définie à l'échelle internationale par la Banque mondiale et l'OCDE. Le partenariat ainsi défini, malgré la forte implication des acteurs nationaux et des partenaires techniques et financiers, souffrait de manque de leadership des acteurs maliens, étant toujours mené par les acteurs occidentaux. Le coup d'Etat de mars 2012 a plongé le pays dans une crise politique, militaire mais également humanitaire qui risque d'avoir des répercussions à long terme sur le pays mais aussi de renforcer la dépendance du pays envers les bailleurs de fonds étrangers.

Bibliographie

- Ambassade des Pays-Bas. (2012, octobre 11). *Actualités: Lancement du Financement des Secteurs Sociaux par les ONG's*. Consulté le 14 décembre 2012, de Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Bamako Mali: <http://lemali.nlambassade.org/actualites/2012/10/lancement-du-financement-des-secteurs-sociaux-par-les-acteurs-non-etatiques-par-l%E2%80%99ambassade-des-pays-bas.html>
- Bergamaschi, I. (2007). *Mali : Patterns and Limits of Donor-driven Ownership*. Working Paper 2007/31, Global Economic Governance Programme, Managing Aid Dependency Project.
- Bermingham, D., Christensen, O. R., & Mahn, T. C. (2009). Aid effectiveness in education: why it matters. *Prospects* , 39, 129-145.
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et pouvoir symbolique* (3ème ed.). Paris: Editions du Seuil.
- Cammack, P. (2004). What the World Bank means by poverty reduction and why it matters. *New Political Economy* , 9 (2), 189-211.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* , 28, pp. 21-38.
- Champagne, E. (2003). *Etude de cas sur la coordination, l'harmonisation et l'alignement de l'aide internationale au Mali depuis l'adoption du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Institut de la Banque Mondiale, Ouagadougou.
- Cherry, S., & Mundy, K. (2007). *Civil Society and the Governance of Basic Education. Mali Country Field Study*. Comparative and International Development Education Centre, OISE/UT, Toronto.
- Gaulon, J. (2012, 9 août). Pénurie, inflation, épidémie de choléra, le Nord-Mali est en crise. *Afrik.com* .
- Lange, M.-F. (2003). Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire? *Cahiers d'Etudes Africaines* , 169-170, pp. 143-166.
- Mundy, K. (2007). 'Global governance, educational change'. *Comparative Education* , 43 (3), pp. 339-357.
- OCDE. (2012). *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide*. Retrieved Déc. 12, 21012, from OCDE - Des politiques Meilleures pour une Vie Meilleure: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacitedelaide/declarationdeparissurlefficacitedelaide.htm>
- Pearce, C., Fourmy, S., & Kovach, H. (2009). *Delivering Education For All in Mali*. Oxfam Research Report, Oxfam International.
- Prier, P. (2012, 30 juillet). De retour au Mali, Traoré peine à relancer la transition. *Le Figaro.fr* .
- Primature. (2012). *Projet de feuille de route du gouvernement pour la transition politique*. Cabinet du Premier ministre du Mali.
- Raffinot, M. (2002/4). Vite fait ou bien fait ? L'économie politique de la lutte contre la pauvreté au Mali. *L'Economie Politique* , 16, pp. 55-69.
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H., & Alphonse, N. (2007). *Globalisation, Education and Development: Ideas, Actors and Dynamics*. Educational Papers, Department for International Development.

- Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide. (2011). *Cadre de ressources à moyen terme (CRMT). Analyse de l'aide des partenaires de l'aide techniques et financiers en 2009 et prévisions pour 2011-2013*. Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide.
- Thiam, A. (2012, 14 juin). Comment la crise plombe l'économie du Mali. *Le Républicain* .
- Thunnissen, K. (2009). *L'appui budgétaire sectoriel dans la pratique, Etude de cas, Le secteur de l'éducation au Mali*. Overseas Development Institute & Mokoro, London.
- Tröhler, D. (2010). Harmonizing the educational globe. World polity, cultural features and the challenges to educational research. *Stud Philos Educ* , 29, pp. 5-17.
- Whitfield, L., & Fraser, A. (2010). Negotiating Aid: The Structural Conditions shaping the Negotiating Strategies of African Governments. *International Negotiation* , 15, pp. 341-366.
- Wickens, C. M., & Sandlin, J. A. (2007). Literacy for what? Literacy for whom? The politics of literacy education and neocolonialism in UNESCO- and World Bank-sponsored literacy programs. *Adult Education Quarterly* , 57 (4), pp. 275-292.
- Woods, N. (2011). *Rethinking Aid Coordination*. GEG Working Paper, University College Oxford, Global Economic Governance Programme.
- World Education Forum. (2000). *The Conference: World Declaration on Education for All* . Consulté le 14 décembre 2012, de World Education Forum 2000: <http://www.unesco.org/education/wef/en-conf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm>