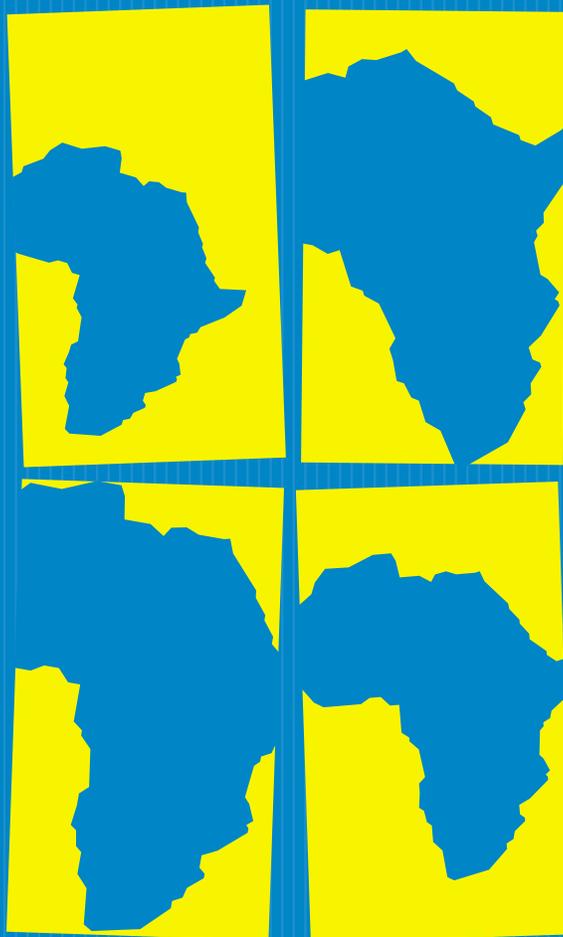


# PARTNERSHIPS IN EDUCATION

Key Findings on the Role of NGOs in Basic Education in Africa



# PARTENARIATS EN EDUCATION

Résultats de l'étude sur le rôle des ONG en éducation de base en Afrique

United States Agency for International Development,  
Bureau for Africa, Office of Sustainable Development





Le Bureau de l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International a financé une étude visant à approfondir la compréhension qu'ont les gouvernements, les bailleurs de fonds, les ONG et les représentants de la société civile du rôle sans cesse grandissant des ONG en éducation de base en Afrique. L'étude a été réalisée en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali par le Projet Soutien pour l'Analyse et la Recherche en Afrique (SARA) et American Institutes for Research (AIR). Basée sur une revue de la littérature, des visites de terrain et des interviews, l'analyse porte sur les relations entre les ONG, les bailleurs de fonds et les gouvernements, le rôle des ONG dans les politiques éducatives et dans le développement de la société civile. L'étude dégage les facteurs essentiels à envisager pour que les ONG puissent contribuer le plus efficacement possible au développement de l'éducation en Afrique. L'étude intégrale a été réalisée par Yolande Miller-Grandvaux, Michel Welmond et Joy Wolf et est disponible auprès du Projet SARA, <http://sara.aed.org>.

FORGER DES PARTENARIATS : LES RELATIONS ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LES ONG EN EDUCATION DE BASE EN AFRIQUE

IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE POUR AMELIORER L'EDUCATION DE BASE EN AFRIQUE : LE ROLE DES ONG

DIALOGUE ET NEGOCIATION : RELATIONS ENTRE ONG ET BAILLEURS DE FONDS EN L'EDUCATION DE BASE EN AFRIQUE

VERS UNE POLITIQUE EDUCATIVE AMELIOREE : LE ROLE CROISSANT DES ONG EN AFRIQUE



# FORGER DES PARTENARIATS : LES RELATIONS ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LES ONG EN ÉDUCATION DE BASE EN AFRIQUE

Tensions et méfiance sous-tendent fréquemment les relations entre les autorités gouvernementales et les ONG. Pourtant elles reconnaissent qu'elles ont chacune un rôle à jouer, non seulement pour améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique mais aussi pour offrir les prestations que l'autre ne peut pas assumer. Autorités et ONG ont des points de vue différents, voire opposés, quant à la légitimité, au rôle, à la capacité et à la motivation de chacun et ces différents les empêchent souvent de forger des partenariats productifs.

La présente étude analyse les relations entre autorités gouvernementales et ONG en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali\* et démontre clairement que leurs différences ne disparaîtront pas d'un coup de baguette magique. Toutefois les résultats des interviews avec les autorités gouvernementales et les représentants d'ONG montrent qu'en reconnaissant leurs différences et en les assumant, la nature des partenariats en ressort améliorée.

## **La question de la légitimité : comment les gouvernements et les ONG se définissent-ils et comment se voient-ils mutuellement ?**

D'une part, les autorités pensent qu'il est de leur droit légitime et de leur responsabilité de contrôler et de réglementer le rôle des ONG en éducation. La marge de manœuvre accordée aux ONG est déterminée par des raisons politiques et par la nature de la contribution des ONG au

développement social et économique d'un pays donné. Au niveau de l'éducation de base les autorités gouvernementales cherchent à réglementer le travail et la légitimité des ONG essentiellement par le biais de trois moyens :

- Elles demandent aux ONG de s'inscrire auprès du gouvernement. Certes, si une ONG devient « légitime » uniquement par le biais de l'approbation officielle délivrée par l'Etat, ce dernier peut alors limiter le champ d'action de l'ONG ou même lui interdire de fonctionner. En Ethiopie et au Malawi, les ONG indiquent que le processus d'inscription est lent, complexe et cher et que de ce fait il favorise les ONG les plus importantes et les mieux établies. Par contre, le processus est davantage simplifié au Mali où le gouvernement doit achever l'inscription en l'espace de trois mois, faute de quoi l'ONG est automatiquement inscrite.
- Elles définissent les domaines d'intervention des ONG. La démarcation peut se faire par zone géographique, le gouvernement autorisant l'ONG à intervenir dans les sites les plus reculés ou les plus défavorisés. Cela peut aussi se faire par portée ou par type d'intervention. Dans chacun des quatre pays les autorités disent préférer que les ONG se chargent de la mobilisation sociale, de la formation des comités scolaires et de la fourniture du matériel scolaire plutôt que de dispenser l'instruction. Les gouvernements sont aussi prêts à laisser le champ libre aux ONG pour qu'elles puissent se charger de questions telles que la gestion

\* Sur financement du Bureau de l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, une étude a été réalisée afin d'analyser l'évolution croissante du rôle que jouent les ONG au niveau de l'éducation de base en Afrique et l'interprétation de ce rôle par les bailleurs de fonds, les ONG, les gouvernements et les représentants de la société civile. L'étude a été réalisée en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali par le Projet de Soutien pour l'Analyse et la Recherche en Afrique (SARA). L'étude s'est basée sur une revue de la littérature, des visites sur le terrain et des interviews pour examiner les collaborations entre les ONG, les gouvernements (sujet de la présente synthèse) et les bailleurs de fonds, ainsi que le rôle des ONG au niveau de la politique éducative et au sein de la société civile. L'analyse permet de dégager les facteurs clés à prendre en compte pour assurer que les ONG contribuent le plus efficacement possible au développement de l'éducation sur le continent africain. L'étude intégrale est disponible auprès du Projet SARA, <http://sara.aed.org>.

communautaire des établissements et la scolarisation des filles, domaines où le secteur public, saturé par d'autres demandes, ne peut guère agir. Toutefois, la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage demeure la chasse gardée de l'Etat.

- Les gouvernements font appliquer les normes relatives à la qualification des enseignants, à la construction d'écoles, à l'élaboration de programmes scolaires et autres services éducatifs que les ONG fournissent ou proposent de fournir. D'après les ONG de telles normes font part exemple obstacle au recrutement d'enseignants dans les écoles communautaires et à la construction de locaux scolaires.

Par ailleurs un grand nombre d'ONG revendique le droit légitime d'éduquer du fait que les gouvernements n'ont pas réussi à assurer l'équité d'accès à l'enseignement de base :

- Les ONG desservent les communautés et régions isolées se situant hors du périmètre d'intervention de l'Etat.
- Les ONG transfèrent aux communautés et à leurs responsables des compétences en gestion et en bonne gouvernance et leur distribuent du matériel et de l'équipement de construction et d'entretien des écoles. Les ONG aident à créer des comités de gestion scolaire dont elles renforcent les capacités pour permettre aux communautés d'assurer elles-mêmes la gestion de leurs écoles.
- Les ONG renforcent les capacités des enseignants par le biais de formations initiales et continues et en fournissant du matériel didactique.

Ces trois positions contraires relatives au rôle des ONG et de l'Etat entraînent parfois des frictions, particulièrement lorsque les ONG souhaitent entreprendre d'autres activités non sanctionnées par le gouvernement. Par exemple certaines autorités ont fait savoir qu'elles étaient franchement irritées de voir que les ONG dépassent la zone géographique ou les champs d'activités que le gouvernement leur a concédées. Elles affirment qu'il est de leur ressort et non pas de celui des ONG, de déterminer ce qui constitue le rôle légitime des ONG en éducation.

Néanmoins les objectifs des gouvernements et des ONG peuvent être à la fois légitimes et complémentaires, permettant de ce fait de forger des partenariats constructifs. Ainsi les autorités, sachant qu'elles n'en ont pas elles-mêmes les moyens, souhaitent généralement que les ONG travaillent avec les populations mal desservies et c'est bien là que les ONG se sentent l'obligation morale d'intervenir. Les autorités souhaitent que les ONG s'engagent dans les activités d'appui aux communautés et c'est bien là que la plupart des ONG désirent se positionner. Les exemples suivants montrent que les ONG et l'Etat peuvent forger des partenariats sans compromettre leur position, et ceci en toute légitimité.

### Honorer les limites

Au Malawi, le Centre for Creative Community Mobilization (CRECCOM) a décidé de préserver sa légitimité et d'éviter de se mettre à dos le gouvernement. Cette ONG locale a en effet démarré dans le domaine de la scolarisation des filles. Au fil du temps elle a élargi son champ d'action pour intervenir dans des domaines autres que l'éducation mais elle n'en maintient pas moins une orientation communautaire, respectant ainsi les préférences du gouvernement. L'ONG cherche consciemment à dissiper toute crainte des autorités en utilisant diverses tactiques de conciliation : ainsi elles les invitent à tous les événements, tiennent les ministères concernés régulièrement informés et vérifient que leurs activités complètent effectivement les activités gouvernementales sans pour autant leur faire concurrence.

### ***Le problème de capacité : comment les gouvernements et les ONG perçoivent-ils leurs forces et faiblesses mutuelles ?***

Les relations entre les ONG et les autorités gouvernementales sont influencées par le jugement qu'elles portent sur leur capacité mutuelle dans le domaine de l'éducation. Quand les ONG évoquent les capacités du gouvernement, elles soulignent que ces derniers sont incapables de garantir aux enfants l'accès à une éducation de qualité et que c'est pour combler ce manque qu'elles ouvrent des écoles

### **Le partenariat vu sous divers angles**

Tout en reconnaissant que les autorités, les bailleurs de fonds et les ONG utilisent souvent le terme « partenariat » pour, en fin de compte, définir leur dépendance mutuelle, le fait de collaborer profite à toutes les parties concernées. Toutefois ces différences de compréhension et de définition du terme en question montrent bien que les parties travaillent côte à côte mais partent d'hypothèses différentes. Par exemple les ONG en Guinée définissent le partenariat comme étant un apport de ressources – techniques ou autres – au profit du gouvernement pour encourager la participation des ONG aux programmes nationaux. Au Malawi et en Ethiopie, les autorités considèrent que le partenariat doit être dirigé par elles-mêmes, déterminant la nature des investissements des ONG ; toutefois les ONG ayant su habilement négocier, ont laissé au gouvernement une grande partie du crédit associé à la réussite de certains projets. Quant au Mali les autorités affirment que c'est à elles – et non pas aux ONG – de décider des clauses du partenariat alors que pour les ONG le partenariat signifie en fait que le gouvernement a accepté le rôle qu'elles jouent en éducation.

communautaires. Les autorités répondent à cela que c'est le manque de ressources qui leur lie les mains. Quand les autorités évoquent les capacités des ONG en éducation, elles soulignent que les ONG ne peuvent pas répondre aux normes éducatives établies, qu'elles doivent rester à l'écart et ne pas s'engager dans le processus d'enseignement. Les ONG répondent que les circonstances très difficiles dans lesquelles elles travaillent souvent ne se prêtent pas aux approches traditionnelles avalisées par le gouvernement.

La question des capacités se pose quand les ONG s'engagent au niveau de la prestation de services tels que la formation et l'encadrement des enseignants et l'élaboration de matériel didactique, comme elles l'ont fait dans les quatre pays. Les autorités défendent le modèle établi par chaque pays pour préparer les éducateurs et affirment que les ONG sont ni qualifiées pour enseigner, ni pour préparer d'autres à enseigner, ni pour superviser l'enseignement, ni pour élaborer

des programmes scolaires. Quelle que soit l'ONG, nationale ou internationale, les autorités gouvernementales ne voient pas d'un bon œil leur ingérence au niveau des prestations liées à l'enseignement. Toutefois elles ont tendance à penser que les ONG internationales ont plus d'expérience en la matière que les ONG nationales. Les autorités s'avèrent souvent déçues quant au manque de suivi local des programmes des ONG internationales et particulièrement quand le suivi revient au gouvernement qui doit en faire les frais. L'exemple suivant montre qu'une ONG, Save the Children, s'est adaptée aux circonstances, apaisant ainsi ces tensions.

### ***Motivation : Méfiance du gouvernement, frustrations des ONG***

Dans les quatre pays étudiés les autorités gouvernementales ont remis en question les vrais motifs des ONG, ceci en raison des enjeux financiers. Les autorités du Malawi ont souligné que les ONG changent souvent d'orientation et retournent leur veste en fonction des opportunités de financement. En Guinée, les autorités affirment que les ONG locales n'étaient rien de plus que des sociétés privées déguisées alors que les autorités éthiopiennes, elles, se méfient des objectifs politiques cachés des ONG et de la confusion qu'elle causent en voulant défendre certains intérêts. Ces soupçons poussent les autorités à suivre de près les activités des ONG, exigeant d'elles qu'elles préparent et présentent des rapports d'activités et des rapports financiers, faisant des visites ou inspections non annoncées ou en dirigeant certaines des activités des ONG.

Pour les ONG, leur valeur ajoutée se situe dans leur capacité à innover, à circonscrire les problèmes et à tester des solutions. A leur tour, elles se sont dites frustrées par l'incapacité du gouvernement à innover. Même si les autorités affirment qu'elles lanceraient volontier de nouvelles initiatives si elles en avaient les ressources, il n'en reste pas moins que les réalités politiques et les exigences du système constituent des obstacles de taille à toute innovation. Les ministères de l'éducation adoptent une approche nationale et lorsqu'il s'agit d'expérimenter ils se doivent de répartir les sites d'expérimentation pour satisfaire les exigences de leurs populations. Par contre, les programmes des ONG dont il est question dans cette étude ont démarré comme pilotes et se sont testés sur

### Adapter les modes de partenariat aux circonstances

Save the Children ayant des programmes en éducation dans les quatre pays de l'étude a modulé ses programmes en fonction des capacités et des normes de chaque gouvernement. L'ONG a d'abord démarré ses activités au Mali sur la base de fonds privés. Elle a créé des écoles dans trois communautés tout en introduisant des stratégies novatrices : recrutement de personnel local pour les former à l'enseignement, élaboration d'un programme scolaire portant sur nouveaux domaines de formation et enseignement en langue locale. Le programme s'est répandu rapidement au Mali et l'ONG a essayé d'appliquer ce modèle dans les trois autres pays. Dans chaque cas, Save a remodelé son programme selon les réglementations de chaque pays, selon le type de financement reçu et enfin selon l'expertise de son personnel local. Ensuite Save a progressivement établi les bases d'un partenariat constructif dont le but était avant tout l'amélioration de l'enseignement.

**Au Mali**, les écoles communautaires ont été créées pour fournir un accès à l'éducation dans des zones reculées où n'existait aucune école. Malgré la résistance initiale du gouvernement, le programme s'est rapidement étendu, passant de trois écoles en 1991 à presque 800 en 2002. La rapidité de cette expansion tient à plusieurs facteurs : la pression exercée sur le gouvernement pour qu'il apporte un soutien aux écoles, les négociations continues avec les autorités gouvernementales, le financement des bailleurs de fonds, la publicité et enfin le fait que le gouvernement a reconnu que ces écoles risquaient de taxer les modiques budgets de l'éducation publique. Des normes gouvernementales pour les écoles communautaires furent adoptées suite à l'expérience de Save et les écoles communautaires obtinrent un statut officiel.

**Au Malawi**, la qualité était le premier but dès le départ. Le modèle utilisé au Mali pour élargir l'accès n'était pas conforme aux normes éducatives nationales, à savoir le programme scolaire, la formation des enseignants et la construction des écoles. Ainsi, plutôt que d'élargir l'accès et d'augmenter le nombre d'écoles comme au Mali, Save the Children au Malawi s'est concentré sur la qualité, élaborant un programme expérimental et adoptant les normes officielles pour la formation des enseignants. Actuellement les pratiques pédagogiques et le programme de formation mis en oeuvre par Save sont en cours d'évaluation sous l'égide du gouvernement afin d'analyser si les méthodologies utilisées peuvent effectivement améliorer la qualité de l'enseignement au niveau national.

**En Guinée**, le gouvernement rejeta le modèle d'école communautaire utilisé au Mali par Save – notamment l'utilisation d'enseignants non formés, le programme scolaire abrégé et les constructions à faible coût. Après une longue période de négociations, le gouvernement s'accorda à ce que le modèle en question apporte un véritable soutien aux associations de parents leur permettant de gérer, d'équiper et d'entretenir les établissements plutôt que de marcher sur les plates-bandes des autorités scolaires (pour formation des enseignants et les programmes scolaires par exemple). Toutefois, Save a obtenu du Ministère qu'il accepte certaines de ses conditions préalables, à savoir l'affectation des enseignants formés dans les écoles.

**En Ethiopie**, Save se concentre sur des approches éducatives novatrices dans des domaines où n'est pas encore intervenu le gouvernement. Plutôt que d'essayer de fournir des prestations éducatives – comme ce fut le cas dans les trois autres pays – Save renforce actuellement 10 ONG locales afin de leur permettre de jouer un rôle important dans le domaine de l'éducation. Save apporte soutien et formation à ces ONG dans des domaines tels que le renforcement des capacités institutionnelles, la création de réseaux et la négociation avec le gouvernement. Toutefois, ces ONG sont classées comme entités appartenant à la catégorie de l'éducation non formelle. Grâce à ce compromis, il existe peu de conflits avec les normes gouvernementales.

de petits sites. Les autorités maintiennent une position ambivalente puisqu'elles souhaitent d'une part que les ONG n'interviennent que dans une petite partie du pays mais elles se plaignent de cette situation ; par ailleurs cela permet aux ONG de démarrer leurs activités à petite échelle et de les élargir progressivement.

Les ONG et le gouvernement peuvent trouver un terrain d'entente où les deux envisageraient d'adopter puis d'étendre à plus grande échelle les innovations. Cette généralisation peut prendre plusieurs formes, modulant le modèle selon les circonstances, essayant différentes stratégies, identifiant de nouveaux problèmes à résoudre ou acceptant l'exigence d'un bailleur qui souhaite reproduire le modèle ailleurs (chose qui n'est pas toujours recommandée car chaque projet est unique). Mais si elles veulent avoir une chance de réussir les ONG doivent consacrer un minimum de ressources aux activités d'évaluation afin de démontrer judicieusement leur impact et leurs

résultats aux autorités et aux bailleurs de fonds. Par exemple quand le gouvernement se charge lui-même de l'évaluation d'un projet plutôt que d'en confier la charge à l'ONG, une compréhension mutuelle peut en ressortir qui étayera des décisions éducatives prises en commun.

Alors que les autorités et les ONG prennent davantage connaissance du champ d'action de chacun, la méfiance certes ne peut disparaître comme par magie, mais elle peut être gérée. Dans les quatre pays, les relations entre les ONG et les autorités locales qui se sont avérées les plus bénéfiques sont celles qui maintiennent un contact régulier, alors que ce contact est plus distant lorsqu'il s'agit des autorités au niveau central. L'encadré suivant traite d'une collaboration réussie entre les ONG et le Ministère de l'Éducation en Éthiopie.

### Un visage familier inspire confiance

C'est l'Éthiopie qui, des quatre pays étudiés, exerce le contrôle le plus strict sur les activités des ONG. De fait, pendant des années, le seul rôle acceptable pour les ONG se situait au niveau des secours humanitaires. Puis au fil du temps les ONG éthiopiennes ont su apaiser les préoccupations du gouvernement et le gouvernement a lui-aussi pris des mesures pour améliorer les relations avec les ONG.

Ainsi le personnel des bureaux d'enseignement régionaux venait souvent à l'improviste voir les projets de World Learning. Ils furent toujours bien reçus, se déclarèrent satisfaits de ce qu'ils voyaient et les ONG n'oubliaient jamais d'inviter les autorités locales aux ateliers ou autres événements. Les ONG locales dans différentes régions connaissent des expériences analogues. Par exemple, Rift Valley Children and Women's Association ont su gagner la confiance du bureau local d'éducation en l'informant régulièrement et les tenant à jour. Dans certains cas, des ONG internationales ont organisé des visites pour le personnel régional afin qu'ils prennent connaissance des programmes des ONG et pour qu'ils aident les ONG locales à améliorer leurs compétences en suivi et évaluation.

Peu à peu, le gouvernement a commencé à inclure les ONG dans son processus de planification. Certains bureaux régionaux tiennent compte à présent des activités des ONG quand ils planifient la construction d'école et un autre bureau a adopté des mesures politiques pour faciliter le transfert des élèves des écoles des ONG aux écoles publiques. Au niveau national, le Ministère de l'Éducation a examiné divers programmes éducatifs et les a jugés efficaces. En faisant l'examen lui-même plutôt que de se fier aux descriptions des ONG, le Ministère a décidé d'encourager une plus grande participation des ONG à l'éducation.

L'Éthiopie a progressé à petits pas, certes, mais assurément de l'avant partout là où le gouvernement a fait l'effort de comprendre les initiatives prises par les ONG et là où ces dernières ont cherché à démontrer la valeur de leurs activités. Par le biais de la communication et du contact, la méfiance s'est dissipée et le terrain s'est prêté à une meilleure collaboration et à davantage de respect mutuel.

## **Points de vue à envisager**

Dans les quatre pays étudiés les ONG et les gouvernements signalent une évolution analogue dans leurs relations en vue de forger des partenariats constructifs : débutant sur un fonds de méfiance mutuelle, passant par un temps d'enquête puis de négociations, pour parvenir finalement à une acceptation mutuelle et un soutien réciproque :

- Les gouvernements et les ONG doivent reconnaître qu'ils ont des points de vue différents reposant sur des convictions et opinions qui divergent certes, mais qui ne doivent pas les empêcher de forger des partenariats constructifs pour améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de l'éducation.
- Les ONG et les gouvernements doivent s'entendre sur un processus consultatif de collaboration pour définir les rôles et les responsabilités des ONG dans le secteur de l'éducation. Ils peuvent identifier des mécanismes efficaces de partenariat, en tirer les leçons nécessaires pour les appliquer et les renforcer.
- Les ONG et les gouvernements doivent mettre en place des modes de communication efficaces. A cette fin, les ONG doivent davantage faire connaître au gouvernement leurs innovations et leurs réussites. En prenant connaissance de ces programmes et des résultats obtenus, les gouvernements prendront confiance, ce qui ne manquera pas d'engendrer un effet positif sur les rapports entre les ONG et les gouvernements.
- Les gouvernements doivent incorporer les innovations dans leurs programmes et encourager la participation des ONG à la formulation et à la modification des politiques. Si les autorités n'acceptent les ONG que parce qu'elles interviennent dans des domaines où le gouvernement ne peut pas intervenir ou n'en a pas les moyens, alors la collaboration perdra de sa force. Seul un effort conjoint sera susceptible de marquer le système éducatif dans son ensemble.



# IMPLIQUER LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR AMÉLIORER L'ÉDUCATION DE BASE EN AFRIQUE : LE RÔLE DES ONG

De manière générale, le rôle que jouent les ONG au niveau du renforcement de la société civile est clairement soutenu par les bailleurs de fonds et les gouvernements, bien que leurs raisons soient différentes de celles avancées par les ONG elles-mêmes. Si les ONG intervenant dans le domaine de l'éducation espèrent que leur travail aux niveaux communautaire et scolaire aura une influence positive sur le développement social, les bailleurs de fonds en revanche, et tout particulièrement les gouvernements, prônent des objectifs plus limités et plus pragmatiques.

Cette étude sur les ONG en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali\* se penche sur les raisons qui poussent les ONG intervenant dans le domaine de l'éducation à renforcer les capacités de la société civile pour améliorer la qualité des prestations éducatives. Comment les ONG procèdent-elles ? D'une part elles changent les attitudes des communautés pour que celles-ci soient en mesure d'exiger une éducation de meilleure qualité et une augmentation de l'accès à la scolarisation. D'autre part, elles renforcent les capacités institutionnelles des ONG locales et soutiennent les réseaux d'ONG pour qu'ils s'engagent dans un processus de plaidoyer en faveur de l'éducation. L'étude tire des enseignements de ces stratégies, montrant comment les ONG influencent effectivement la société civile aux fins d'améliorer la prestation et la qualité des services éducatifs.

## **Pourquoi les ONG souhaitent-elles renforcer la société civile ?**

Les ONG internationales, les bailleurs de fonds et les gouvernements interviewés pour cette étude s'accordent tous sur le principe que le développement de la société civile permet d'améliorer l'enseignement, du moins au niveau local, et tous apprécient la contribution des ONG à l'atteinte de ce but. Seulement à quelle fin ?

Les ONG internationales travaillant dans le secteur de l'éducation affirment que le renforcement de la société civile commence par un travail de responsabilisation individuelle selon lequel chaque membre de la société se voit en mesure d'exercer ses droits humains et d'exiger que l'Etat assume ses fonctions. Aux yeux de certains, le renforcement de la société civile est un moyen d'atteindre un but plus global, à savoir créer et maintenir les structures démocratiques alors que, pour d'autres, c'est un moyen d'améliorer l'éducation. Quel que soit le cas, les ONG notent que le renforcement des capacités des citoyens permettra de créer des réseaux de responsabilités pour soutenir les structures éducatives qui, une fois renforcées, seront la base de systèmes éducatifs performants.

Pour les bailleurs de fonds, le rôle que les ONG jouent dans le renforcement de la société civile peut effectivement favoriser le processus de démocratisation puisque la nature des systèmes démocratiques repose sur le principe de participation universelle. C'est ainsi que les bailleurs de fonds ont augmenté les financements alloués aux

\* Sur financement du Bureau de l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, une étude a été réalisée afin d'analyser l'évolution croissante du rôle que jouent les ONG au niveau de l'éducation de base en Afrique et l'interprétation de ce rôle par les bailleurs de fonds, les ONG, les gouvernements et les représentants de la société civile. L'étude a été réalisée en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali par le Projet de Soutien pour l'Analyse et la Recherche en Afrique (SARA). L'étude s'est basée sur une revue de la littérature, des visites sur le terrain et des interviews pour examiner les collaborations entre les ONG, les gouvernements et les bailleurs de fonds, ainsi que le rôle des ONG au niveau de la politique éducative et au sein de la société civile (sujet de la présente synthèse). L'analyse permet de dégager les facteurs clés à prendre en compte pour assurer que les ONG contribuent le plus efficacement possible au développement de l'éducation sur le continent africain. L'étude intégrale est disponible auprès du Projet SARA, <http://sara.aed.org>.

ONG, d'une part parce qu'elles entretiennent des liens durables avec les communautés dans la mise en œuvre des programmes et d'autre part parce qu'elles s'appuient sur le principe de développement participatif pouvant déboucher sur l'avènement d'une société démocratique capable de produire une éducation de qualité.

D'après les gouvernements, le rôle que jouent les ONG dans le renforcement de la société civile permettra effectivement aux populations d'assumer une plus grande responsabilité dans l'amélioration de leur niveau de vie et de créer des institutions modernes – médias, syndicats, associations professionnelles – allégeant ainsi le fardeau des services économiques et sociaux dont l'Etat est responsable. Selon eux, les activités des ONG pousseront les communautés à investir davantage de ressources en éducation, compensant ainsi les faibles investissements publics dans ce secteur. Pour les gouvernements, toute activité de renforcement de la société civile doit se limiter au niveau local alors que pour les ONG internationales, le renforcement des ONG locales doit les mettre en mesure d'asseoir une présence plus forte au niveau national.

## ***Que font les ONG dans le domaine de l'éducation pour renforcer la société civile ?***

### **Changer les attitudes**

Les ONG responsabilisent les communautés, leur permettant ainsi de se prendre en charge, d'exiger l'amélioration des prestations éducatives et d'atteindre des buts tels que l'accès à l'éducation, surtout pour les filles, et une meilleure efficacité de gestion des écoles, ceci par l'entremise de diverses approches participatives. Ainsi, les communautés reconnaissent qu'elles sont capables d'identifier et de résoudre leurs propres problèmes, qu'elles peuvent agir en tant qu'entité sociale organisée et asseoir les conditions nécessaires à la mise en place de prestations scolaires de qualité pour leurs enfants. Certes, les ONG utilisent des méthodes participatives pour responsabiliser les communautés, toutefois elles tendent à monopoliser le pouvoir décisionnel et à utiliser ces méthodes participatives pour atteindre leurs propres buts plutôt que ceux des communautés. Néanmoins, tous les partenaires ont convenu que

### **Construire des écoles ou construire une communauté scolaire ?**

L'objectif fondamental des ONG est déterminé par la manière dont elles conçoivent et exécutent leurs projets. Elles peuvent chercher à avant tout renforcer les organisations communautaires pour atteindre un but éducatif précis ou bien elles peuvent viser à renforcer les capacités à long terme des communautés pour qu'elles parviennent à soutenir les écoles à long terme. Distinction que l'on peut voir clairement en Ethiopie si l'on prend deux régions différentes et deux ONG différentes. Dans la région de Tigray, la « Tigray Development Association » (TDA) a directement fourni, en collaboration avec les comités de gestion scolaire, les ressources financières et la main-d'œuvre aux écoles publiques. Dans la région de « Southern Nations, Nationalities' and Peoples », World Learning considère sa collaboration avec les comités de gestion scolaire comme un moyen de renforcer la participation communautaire à la prise de décision et à la gestion.

Ces stratégies distinctes ont dicté la manière dont les ONG ont élaboré les critères d'octroi de dons aux écoles. TDA a utilisé un système à trois niveaux avec augmentation du taux de scolarisation, diminution des taux d'abandon et baisse des taux de redoublement pour sélectionner les écoles qui allaient recevoir les financements les plus importants. La participation communautaire signifiait contributions pécuniaires et main-d'œuvre. En revanche, World Learning a utilisé le financement pour motiver les organisations à préparer des plans d'action, à définir des codes de bonne conduite et autres réalisations de nature plus qualitative. La participation communautaire signifiait engagement dans la gestion scolaire et dans la prise de décisions.

En fin de compte, c'est conjointement que les ONG et les communautés se doivent de définir leurs buts à long terme et, partant, leurs stratégies de soutien aux prestations éducatives locales.

l'une des plus grandes réussites des ONG dans le domaine de l'éducation a été d'élargir l'accès à l'éducation et d'impliquer activement les communautés locales pour tout ce qui concerne la qualité de l'éducation. L'encadré présente le cas de deux ONG en Ethiopie ayant utilisé différentes stratégies pour impliquer les communautés. Les deux ont atteint leurs objectifs mais avec des cibles différentes : l'une s'est attachée à élargir l'accès et l'autre à renforcer la qualité.

### **Créer des attentes**

Les changements d'attitudes entraînent chez les populations de nouvelles attentes ou des attentes plus haut placées qui les mettent en droit d'exiger une éducation de meilleure qualité ou un accès plus large à la scolarisation. Au Mali, où World Education et Save the Children ont pour objectifs la création d'organisations viables, il n'a guère été facile de répondre aux attentes communautaires. Quand Save a encouragé les populations à devenir partie prenante de leurs écoles communautaires, elles le sont devenues à part entière, au point d'ailleurs où elles se sont opposées aux plans de Save cherchant à retirer leurs enfants de l'école au bout de quatre ans de scolarisation pour que d'autres puissent s'y inscrire. Quant aux efforts déployés par World Education pour mettre en place des associations de parents, ils ont créé de nouvelles demandes pour des salles de classe, des enseignants et des manuels. Le succès de la mobilisation communautaire a permis d'accroître la demande pour des prestations de meilleure qualité, mais cela a dépassé la capacité de la communauté qui avait du mal à répondre à cette demande. Les écoles communautaires ont transformé la manière dont les populations perçoivent l'éducation ainsi que les rapports qu'ils ont avec le milieu scolaire faisant pression sur l'Etat pour obtenir de meilleures prestations scolaires. Le véhicule des écoles communautaires a aidé à créer un groupe de pression dans le domaine de l'éducation.

### **Mettre une organisation en place**

Tout comme l'éducation devient un thème qui rallie les communautés, l'organisation qu'elles mettent en place pour mener à bien les tâches éducatives constitue la base d'où elles peuvent émettre leurs exigences auprès des pouvoirs. Par l'entremise de leur travail avec les comités scolaires et les associations de parents, les ONG peuvent transférer aux

communautés les compétences nécessaires pour gérer des organisations efficaces. Toutefois, former des représentants communautaires ou des associations de parents n'en fait pas forcément des représentants de la communauté. En effet, les ONG craignent que les organisations ne soient constituées des rangs de l'élite dominées par les hommes ou encore qu'elles renferment un trop grand nombre de membres de la fonction publique. Néanmoins les ONG locales arrivent peu à peu à mettre en place des structures décisionnelles plus démocratiques sans déraciner pour autant le leadership traditionnel. Ainsi au Mali World Education a soutenu un processus de ré-election des représentants communautaires qui a permis de résoudre un problème de représentation paritaire.

### **Créer des réseaux**

Dans les quatre pays des ONG internationales ont prêté main forte aux ONG locales pour forger des liens et créer des réseaux bien que ces derniers n'aient pas toujours eu tout l'impact que l'on avait espéré au départ.

- En Ethiopie, Save the Children et Pact ont dirigé la création du Basic Education Network (BEN), réseau d'ONG intervenant dans le domaine de l'éducation. Toutefois, BEN n'est pas officiellement agréé par l'Etat, ce qui limite son champ d'action.
- Au Mali, le Groupe Pivot est un consortium d'ONG qui étaient actives d'abord au niveau de l'échange d'information et ensuite sur le plan de l'élaboration des politiques. Mais il perdit de son efficacité quand ses membres commencèrent à s'écarter de leur mission fondamentale.
- Au Malawi, la Civil Society Coalition for Quality Basic Education s'est dressée en adversaire de l'Etat. Quand certains membres de la coalition souhaitèrent adopter une position plus conciliatoire et entretenir des relations plus étroites avec l'Etat, ils fondèrent la NGO-Government Alliance for Basic Education. Suite partiellement aux tactiques employées par la Coalition, le gouvernement mit en place un troisième réseau, le Council for Non-Government Organizations, organe qu'il contrôle et auquel il contraint les ONG d'adhérer.

C'est un monde bien diversifié que celui de ces réseaux et alliances d'ONG, allant des organisations chapeautées par l'Etat aux réseaux d'ONG, incluant ou non le gouvernement et oscillant entre la confrontation et la collaboration. Dans tous les cas, leur but est le même : ils souhaitent que la voix de la société civile soit entendue du public pour parvenir à une seule et même fin : améliorer la qualité de l'enseignement.

### ***Le renforcement communautaire peut-il se ramifier ?***

Certes, il existe moult exemples d'accomplissements remarquables de la part de communautés ; toutefois les ONG n'ont pas aussi bien réussi à passer à l'étape suivante – aider les communautés et les ONG locales à renforcer leurs liens, en amont et vers l'extérieur, avec d'autres organisations afin d'harmoniser leurs voix et d'exercer une influence au niveau régional ou national. En règle générale, les ONG travaillent dans les communautés comme si elles étaient des entités isolées qui doivent devenir auto-suffisantes plutôt que de les considérer comme un réseau d'organisations sociales. L'hypothèse selon laquelle le renforcement des capacités locales donnera aux communautés une voix nationale plus forte ne s'est pas avérée dans les quatre pays de l'étude.

Néanmoins les changements au niveau de la participation, des attentes et de l'organisation peuvent générer des demandes qui forcent les communautés à forger des liens avec la société prise au sens plus large. En Ethiopie, World Learning a encouragé les communautés à rechercher un financement auprès d'autres organisations et Action Aid a organisé un comité d'éducation avec des ONG pouvant être en contact avec des représentants officiels du district. Les avantages du renforcement communautaire peuvent s'élargir quand les liens sont fermement établis à partir de la base de la société civile.

### ***Le renforcement de la société civile par le biais des ONG locales***

Les bailleurs de fonds et les ONG internationales s'appuient sur le principe que plus les ONG locales se renforcent, plus elles contribuent au renforcement de la société civile ; de même que plus les ONG locales

s'impliquent dans le domaine de l'éducation plus elles contribueront à améliorer la pertinence et la viabilité des programmes sectoriels. Or, si ce principe s'avère la stratégie utilisée par les grandes ONG et les bailleurs de fonds pour impliquer les ONG locales pourrait être remise en question. En effet, les ONG internationales et les bailleurs de fonds peuvent soit sous-traiter avec les ONG locales pour la mise en œuvre de projets de petite envergure soit ils peuvent les financer au fur et à mesure que ces dernières mettent en place leurs propres prestations. Un grand nombre d'ONG interviewées pour cette étude ont affirmé que lorsque les projets initiés par des ONG locales obtiennent un financement elles sont plus susceptibles d'accroître leur capacité et de devenir viables que si elles sont simplement recrutées pour mener à bien une tâche prédéterminée. Le personnel de CRECCOM, une ONG du Malawi qui a débuté comme partenaire d'un projet de l'USAID avant de devenir indépendante, a souligné les avantages qu'elle a retirés à fixer ses propres priorités plutôt que d'exécuter celles de l'USAID. En Ethiopie, les ONG locales reçoivent un appui leur permettant de réaliser leurs propres projets d'éducation plutôt que d'opérer en sous-traitants.

Dans chaque pays, le soutien des ONG locales à la société civile dans le secteur de l'éducation a emprunté une voie différente :

**Au Mali**, à l'exception du réseau du Groupe Pivot, les activités se sont concentrées au niveau communautaire. Les ONG locales ont surtout été utilisées comme sous-traitants pour la mise en œuvre de projets et peu d'efforts délibérés ont été faits pour les renforcer et en faire des intervenants plus actifs de la société civile. Par contre, rien que par leur force et nombre, les écoles communautaires ont changé les attentes des populations. Ainsi, les communautés disposaient-elles d'une arme puissante de plaidoyer pour exiger des prestations gouvernementales.

**En Guinée**, les ONG locales avaient également tendance à se concentrer sur le renforcement des capacités communautaires. Toutefois, la décision prise par l'Etat sur la manière dont serait exécuté un important projet de construction d'écoles financé par la Banque mondiale, pourrait avoir des repercussions à long terme pour le rôle des ONG dans le pays, et de manière plus générale, pour la société civile. En effet, la décision avait été prise de confier les travaux

aux ONG nationales, provoquant par là la prolifération d'ONG locales qui ont su mener à bien les projets qu'on leur avait confiés. Leur nombre et leur réputation pourraient les transformer en une force civile importante, assurant ainsi la présence d'un relais entre les communautés et l'Etat.

**En Ethiopie**, la décentralisation régionale et les contrôles qu'exerce le gouvernement sur les ONG encouragent la mise en place de petits programmes locaux plutôt que de projets pilotes qui seraient ensuite élargis à l'échelle nationale. Les ONG internationales, travaillant souvent avec un financement privé ne provenant pas des bailleurs de fonds, telles que Banyan Tree Foundation, renforcent les ONG locales pour consolider les capacités de la société civile et donc contribuer à l'amélioration des prestations scolaires. Save the Children renforce les capacités des ONG locales intervenant dans le domaine de l'éducation tant pour qu'elles maîtrisent les contenus de l'éducation de base que pour qu'elles acquièrent des compétences organisationnelles.

**Au Malawi**, le gouvernement contrôlait les activités des ONG dans le secteur de l'éducation, s'opposant tout particulièrement aux modèles d'écoles communautaires adoptés ailleurs en Afrique. Et pourtant, malgré ce contrôle, ou peut-être justement à cause de ce contrôle, il s'avère que le Malawi est le seul pays étudié où les ONG prennent le contre-pied du gouvernement.

Il est difficile de trouver les ressources nécessaires pour renforcer la capacité des ONG locales dans le domaine de l'éducation. Dans le cadre des programmes de l'USAID, ces composantes sont financées avec les fonds de la démocratie et de la gouvernance plutôt qu'avec ceux de l'éducation.

Un trait commun se dégage pourtant des quatre pays : les organisations locales ne peuvent pas servir uniquement de structures pour la société civile. Elles doivent avoir de réelles raisons d'exister et des tâches à accomplir. Par exemple, le renforcement des capacités des associations de parents d'élèves réussit quand elles ont des ressources à gérer ou un ensemble spécifique de responsabilités à tenir. Les ONG locales se renforcent encore lorsqu'elles gèrent elles-mêmes leurs programmes plutôt que d'être des simples sous-traitants. Nul doute que les réseaux des ONG se

soient affermis quand ils ont défendu des changements de politiques spécifiques.

### **Points de vue à envisager**

- Les ONG locales et internationales ainsi que les bailleurs de fonds et les gouvernements doivent créer un forum leur permettant de partager l'information, de résoudre les problèmes et de rechercher des solutions quant aux rôles communs et respectifs liés à l'amélioration de l'éducation à travers le renforcement de la société civile.
- Des canaux de communication doivent être mis en place pour garantir un dialogue continu entre les ONG internationales, les ONG locales et autres associations quant aux rôles que chacun doit jouer.
- Les ONG internationales doivent aider les ONG locales à définir leurs propres programmes et priorités et ne pas les confiner dans un rôle de sous-traitant chargé d'exécuter un travail défini par d'autres. De même, les réseaux d'ONG doivent avoir des missions spécifiques ou des causes à défendre, ce qui leur permettrait de devenir plus forts et plus durables.
- Les ONG doivent montrer clairement le type d'intérêts qu'elles représentent. Elles doivent aider les communautés à forger des liens et des alliances en amont et vers l'extérieur avec d'autres organisations de la société civile comme avec l'Etat.
- Les bailleurs de fonds doivent reconnaître le besoin de renforcer la capacité des ONG locales et de financer cette composante du développement comme un moyen d'affermir la gestion locale et de confier à la communauté la conduite des programmes éducatifs, en assurant ainsi la viabilité.



# DIALOGUE ET NÉGOCIATION : RELATIONS ENTRE ONG ET BAILLEURS DE FONDS EN L'ÉDUCATION DE BASE EN AFRIQUE

L'augmentation des financements octroyés aux ONG dans le secteur de l'éducation est un phénomène récent dont les avantages apparaissent désormais clairement. En effet, la souplesse de fonctionnement des ONG leur permet de réaliser ce que ni les bailleurs ni les gouvernements ne sont en mesure de faire. En retour les ONG ont la possibilité de sécuriser de nouveaux financements ou de prolonger les financements existants pour maintenir ou élargir leurs programmes. Toutefois, la relation entre bailleurs de fonds et ONG est soustendue de compromis et de négociations selon la nature des attentes des uns et des autres et selon les paramètres qui régissent leurs programmes respectifs.

La présente étude sur le rôle des ONG en éducation en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali\* examine les raisons pour lesquelles les bailleurs de fonds entrent en partenariat avec de plus en plus d'ONG, la nature des interactions et négociations entre les bailleurs de fonds et les ONG et les conséquences de ces interactions pour les deux groupes. Par le dialogue et la négociation, les bailleurs de fonds et les ONG parviennent à trouver les stratégies appropriées leur permettant d'intégrer le savoir-faire des ONG dans les programmes d'éducation appuyés par les bailleurs de fonds.

## **Définir le champ d'action des relations entre bailleurs de fonds et ONG**

Par le passé, les ONG utilisaient leurs propres ressources pour lancer leurs initiatives éducatives ;

elles sollicitaient ensuite les bailleurs de fonds pour obtenir une aide financière leur permettant de maintenir ou d'élargir ces initiatives. Tel fut le cas de Save the Children et de World Education au Mali ainsi que d'Aide et Action en Guinée. Quand les bailleurs de fonds eurent reconnu la valeur des innovations des ONG dans le domaine de l'éducation, ils leur demandèrent d'élargir la portée de tels programmes ou mettre en place des programmes analogues. Ces dernières années, les relations entre bailleurs et ONG ont visiblement pris une dimension plus officielle et nul doute que les bailleurs de fonds exercent un plus grand contrôle. Dans les quatre pays étudiés, on constate que les bailleurs de fonds sont plus susceptibles de définir eux-mêmes la nature des programmes en éducation et d'utiliser les ONG en sous traitance.

Les programmes des ONG ont été façonnés et modelés par les mécanismes de financement utilisés par les bailleurs de fonds. Les ONG sont financées par l'entremise de trois grands mécanismes : 1) un bailleur lance un appel d'offres et les ONG soumettent leurs propositions pour devenir agent d'exécution ; 2) un bailleur de fonds et une ONG négocient un contrat de partenariat ; ou 3) un bailleur de fonds finance des ONG locales par le biais soit de contrats avec des ONG internationales soit d'ONG nationales solidement implantées.

La plupart des gouvernements et autres parties concernées se méfient toujours un peu des motivations des ONG car elles sont souvent des contractants pour les bailleurs de fonds et, partant, ils craignent qu'elles n'exécutent les programmes

\* Sur financement du Bureau de l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, une étude a été réalisée afin d'analyser l'évolution croissante du rôle que jouent les ONG au niveau de l'éducation de base en Afrique et l'interprétation de ce rôle par les bailleurs de fonds, les ONG, les gouvernements et les représentants de la société civile. L'étude a été réalisée en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali par le Projet de Soutien pour l'Analyse et la Recherche en Afrique (SARA). L'étude s'est basée sur une revue de la littérature, des visites sur le terrain et des interviews pour examiner les collaborations entre les ONG, les gouvernements et les bailleurs de fonds (sujet de la présente synthèse), ainsi que le rôle des ONG au niveau de la politique éducative et au sein de la société civile. L'analyse permet de dégager les facteurs clés à prendre en compte pour assurer que les ONG contribuent le plus efficacement possible au développement de l'éducation sur le continent africain. L'étude intégrale est disponible auprès du Projet SARA, <http://sara.aed.org>.

exigés des bailleurs mais parfois incompatibles avec ceux du gouvernement, tel que nous le montre l'exemple suivant.

### Qui sont-elles ?

On se méfie parfois des motivations qui animent les ONG chargées de mettre en œuvre un projet financé par un bailleur de fonds. Par exemple en Guinée, d'après certaines autorités, c'est l'appât du gain ou des faveurs politiques qui poussent certains responsables d'ONG à réaliser des projets. Certains représentants du gouvernement séparent les ONG qui dépendent des financements des bailleurs de celles qui sont en quête de financement ailleurs – faisant savoir que les premières n'étaient que de « simples contractants, rien de plus ».

### **Utiliser les ONG pour la mise en œuvre des programmes des bailleurs de fonds : l'obligation de résultats**

Les bailleurs de fonds continuent à soutenir les réformes des systèmes éducatifs par le financement des programmes de formation des enseignants, la production de manuels scolaires et autres activités de renforcement des capacités institutionnelles. Et pourtant, au cours des interviews réalisées pour cette étude, les bailleurs de fonds ont indiqué qu'ils se tournaient vers les ONG pour mettre en œuvre leurs programmes d'éducation pour plusieurs raisons :

- Les ONG obtiennent des résultats plus mesurables et moins coûteux que les gouvernements. De l'avis des bailleurs de fonds, les coûts des ONG tendent à être plus faibles que ceux du gouvernement et les ONG respectent mieux les délais d'exécution. Ainsi en Guinée, les ONG locales ont construit deux fois plus d'écoles que le gouvernement avec le même budget et pratiquement tous les travaux de construction ont été achevés dans les délais.
- Les ONG travaillent plus facilement que les gouvernements au niveau local pour mobiliser les communautés autour de l'école. De fait la plupart des gouvernements ne travaillent plus directement avec les communautés dans le secteur de

l'éducation. Les écoles communautaires au Mali et en Ethiopie constituent deux exemples d'ONG ayant mobilisé des ressources dans des contextes où les perspectives de scolarisation des enfants étaient faibles, voire nulles.

- Il est plus facile de négocier avec des ONG qu'avec des gouvernements et il est plus aisé de conclure des accords et passer des contrats avec des ONG qu'avec le secteur privé. Les ONG sont peu ou prou confrontées à la bureaucratie, la politique et autres réalités du secteur public. Et les propres décrets et réglementations des collectivités locales et des bailleurs leur permettent de travailler plus facilement avec une organisation à but non lucratif qu'avec une société ou un consortium de sociétés à but lucratif. C'est cette préférence qui est à l'origine de la méfiance de certains membres du gouvernement envers les motivations des ONG, tel qu'on a pu le voir en Guinée.
- Les ONG sont déjà souvent présentes dans d'autres secteurs ou bien elles gèrent déjà des projets dans d'autres pays africains. Le bailleur de fonds peut donc aisément profiter de la présence et des relations déjà forgées par l'ONG avec les institutions et communautés locales. Par exemple, Save the Children travaille dans les quatre pays analysés par cette étude.
- Les ONG font œuvre de pionnier et ouvrent la voie à des innovations dans le domaine de l'éducation que les bailleurs de fonds intègrent à présent régulièrement dans leurs programmes. Tel est le cas des écoles communautaires, des méthodologies d'apprentissage, de formation des enseignants et des communautés à caractère participatif.
- Les ONG s'allient de plus près à la société civile (par exemple, dans leur travail avec les associations de parents d'élèves) que le gouvernement ou le secteur privé. Aussi permettent-elles des actions coordonnées et synergiques prisées par les bailleurs de fonds qui cherchent à atteindre simultanément des objectifs liés à la démocratie, la bonne gouvernance et à l'éducation.

## **Utiliser le financement d'un bailleur de fonds pour mettre en œuvre les programmes des ONG**

Généralement, le financement d'un bailleur de fonds s'accompagne de restrictions, d'obligations et d'une panoplie d'autres conditions (ce qui semble normal d'ailleurs, si on se place dans l'optique d'un bailleur de fonds). Les conditions financières et administratives sont au premier plan de ces exigences. En effet, les ONG doivent rendre compte des dépenses au bailleur de fonds, souvent sous forme de rapports financiers et programmatiques que le bailleur leur demande de présenter. Certes, cette responsabilité est importante mais les représentants des ONG indiquent qu'ils dépensent des ressources très importantes pour préparer et présenter les comptes rendus et rapports demandés. En termes pratiques cela a pour conséquence de limiter le type d'ONG en mesure d'accepter le financement car ni les petites ni les nouvelles ONG n'ont la capacité et les ressources pour se conformer aux conditions de l'USAID et d'un grand nombre d'autres bailleurs de fonds.

Outre le temps et les ressources que cela exige, les comptes rendus programmatiques exercent également une influence sur le développement ou l'évolution d'un projet. Si un bailleur de fonds vise un résultat précis pour lequel il sera tenu responsable (par exemple, le taux d'abandons des filles scolarisées), les ONG se trouveront alors dans l'obligation de réorienter leurs ressources ou de redéfinir leurs objectifs pour atteindre le résultat en question. Dans bien des cas les exigences des bailleurs de fonds nécessitent davantage de ressources que celles préalablement octroyées pour le projet. L'encadré suivant montre les répercussions imposées par les contraintes administratives des bailleurs de fonds sur les programmes des ONG et la manière dont elles ont été gérées.

### **Des conséquences imprévues liées aux financements des bailleurs de fonds**

En règle générale, les bailleurs de fonds savent déjà de quels résultats ils ont besoin avant même que l'ONG ne soit sélectionnée et donc bien avant que celle-ci ne se mette à l'œuvre. Certes, un chemin tracé aussi clairement responsabilise le bailleur de fonds

#### **Des Réalités administratives**

La nature des rapports exigés par l'USAID donnent l'avantage aux ONG internationales sur les ONG locales. En effet, les ONG internationales ont mis au point des structures leur permettant de répondre aux contraintes administratives des bailleurs, systèmes qu'elles peuvent transférer à leurs diverses antennes de terrain. Leur personnel expatrié connaît généralement déjà bien ces exigences et a reçu une formation sur la manière de préparer les rapports à l'USAID. Par contre, la tâche s'avère plus ardue pour des ONG nationales même si elles sont bien établies. Au Malawi, l'ONG CRECCOM a indiqué que, lors des premières étapes de sa collaboration avec l'USAID, elle a reçu de l'argent sur une base mensuelle et ne pouvait pas obtenir le financement du mois suivant tant qu'elle n'avait rendu compte des sommes dépensées. Vu que l'argent ne pouvait pas être reporté d'un mois à l'autre, CRECCOM prit du retard dans son calendrier d'exécution, provoquant encore plus de problèmes de mise en œuvre et plus de difficultés au niveau des rapports d'activité. Par la suite, l'USAID prit conscience de ces contraintes sur la gestion financière de CRECCOM et en facilita le processus.

envers ses propres partenaires, mais cette rigidité diminue aussi la marge de manœuvre dont disposent les ONG ayant besoin de mécanismes de financement plus souples.

Le fait que les bailleurs de fonds utilisent des intermédiaires (généralement des ONG internationales ou de grandes ONG nationales) lorsqu'ils travaillent avec des ONG locales plus petites comporte également des avantages et des inconvénients. Bien que les bailleurs de fonds souhaiteraient financer des organisations locales, ils n'ont pas la capacité administrative de superviser un grand nombre d'ONG locales (ces petites ONG n'ayant d'ailleurs pas non plus la capacité administrative suffisante pour satisfaire les exigences des bailleurs). Par conséquent, les économies d'échelle allègent les charges administratives des bailleurs tout en permettant à ces ONG d'obtenir un financement auquel elles ne pourraient pas prétendre autrement.

Un tel arrangement fait qu'une structure intermédiaire filtre en réalité les relations entre les bailleurs de fonds et les ONG chargées de l'exécution.

Une autre question se pose lorsqu'on travaille avec une ONG : qui continuera l'activité lorsque se termineront les projets financés par les bailleurs et mis en œuvre par les ONG ? Contrairement aux ONG, les institutions gouvernementales sont essentiellement permanentes. Et pourtant, si le gouvernement n'est pas partie prenante dans un projet financé par un bailleur de fonds, il y a alors peu de chances qu'il en assume la responsabilité et que la communauté en assume la charge à elle seule.

En guise de comparaison, voyons comment fonctionnent des ONG telles que Save the Children, CARE, Plan International et Action Aid qui obtiennent des financements limités des bailleurs de fonds pour leurs activités éducatives. Les programmes des ONG qui ne sont pas financés par des bailleurs de fonds diffèrent souvent des programmes des ONG financés par des bailleurs de fonds :

- Vu qu'elles ne sont pas tenues de respecter un contrat stipulant des délais et des activités spécifiques, les ONG ayant des fonds indépendants tendent à avoir des programmes plus harmonieux et plus souples et leurs antennes de terrain ont plus d'autonomie. Prenons deux exemples : Action Aid et CARE qui sont pourtant suivis par leur siège indiquent de nettes différences et une certaine autonomie de leurs programmes nationaux. Par conséquent, ces ONG mettent en œuvre des projets davantage axés sur le processus qui vise à forger des relations ou à renforcer une capacité institutionnelle plutôt que d'obtenir des résultats spécifiques à l'éducation.
- Vu qu'elles ne sont pas tenues de respecter des délais précis, les ONG disposant de fonds indépendants tendent à concevoir leurs projets sans avoir à inclure une stratégie de fermeture de projet. Au fur et à mesure qu'elles atteignent leurs objectifs, elles peuvent continuer à s'en fixer de nouveaux. En effet, ces ONG cherchent à établir une présence à long terme dans une communauté ou une région donnée, plutôt que de se limiter à l'horizon fixé par un contrat. Ainsi, elles peuvent entretenir une collaboration plus durable avec les autorités et autres parties concernées.

## **Négocier les différences**

Les ONG et les bailleurs de fonds ont essayé de trouver un terrain commun grâce à un processus continu de dialogue, de négociations et d'ajustements à leurs besoins mutuels. En règle générale, les négociations se font le long de quatre axes : portée, coût, programme de travail et stratégie de fin de projet.

- **Portée :** Les ONG sont généralement prudentes quant aux limites de ce qu'elles peuvent accomplir, que ce soit du point de vue du nombre de sites à desservir que de la portée de leurs interventions. Elles ne tiennent pas à dépasser leurs limites. En revanche les bailleurs de fonds souhaitent généralement obtenir un maximum d'impact par rapport aux ressources investies, risquant ainsi de surestimer l'ampleur de la tâche à accomplir. Par exemple au Mali, des représentants d'une ONG internationale ont indiqué que les bailleurs les avaient poussés à élargir la portée de leurs programmes communautaires à un point tel qu'ils craignaient que cela ne dépasse leurs possibilités. Et pourtant l'ONG parvint à ajuster ses programmes et les étendit à plus grande échelle, élargissant ainsi l'accès à l'éducation et ouvrant les portes de l'école primaire à 160 000 enfants de plus.
- **Coûts :** Les bailleurs de fonds financent les activités et les résultats qui répondent à leurs objectifs programmatiques alors que les ONG, elles, cherchent à réaliser une vision plus globale du développement en tant que tel. Ce n'est pas que les bailleurs de fonds ne partagent pas la même vision mais ils ne souhaitent ou ne peuvent pas forcément la financer avec des fonds de projet réservés. De plus les ONG ont besoin de financement pour couvrir leurs frais récurrents et pas seulement pour assumer les dépenses de tel ou tel projet. Le rôle des ONG internationales au niveau du renforcement des capacités des ONG locales est souvent mis en échec par les restrictions accompagnant le financement des bailleurs de fonds : les programmes d'éducation ne comportent pas en général une composante de renforcement des capacités de la société civile. Ce sont surtout les ONG locales, davantage que les ONG internationales, qui avouent avoir du mal à obtenir un financement dans ce cadre.

D'après les représentants des ONG nationales en Guinée et au Mali, le fait que le bailleur de fonds ait refusé de prendre à sa charge les frais récurrents a mis en péril leur survie. La question n'est toujours pas résolue.

- **Programme de travail :** Les bailleurs de fonds et les ONG peuvent avoir des programmes techniques divergeants même s'ils partagent des objectifs communs. Par exemple, World Education au Mali a constamment défini son programme dans le sens du renforcement de la société civile alors que l'objectif du bailleur était d'améliorer l'apprentissage des élèves à l'école et d'élargir l'accès à l'éducation. Ils se sont ainsi trouvés en net désaccord face aux priorités et au contenu du programme. Le problème fut résolu quand l'ONG obtint des fonds d'une autre source et que le bailleur, l'USAID dans ce cas, fit bénéficier son programme éducation des synergies avec ses programmes de démocratie et gouvernance. Ainsi l'on arriva à une approche intégrée et réussie en matière d'éducation.
- **Stratégie de fin de projet :** Les bailleurs de fonds ont un objectif final en vue quand ils budgétisent et financent les projets. Généralement, les ONG travaillent dans le sens d'une présence ouverte à long terme dans une communauté ou une région donnée. Toutefois, même si la plupart des organisations ne peuvent pas engager de fonds sur une période dépassant cinq ans, les deux partenaires arrivent pourtant à s'entendre et les bailleurs utilisent avec ingéniosité différents mécanismes de financement pour maintenir à flot les programmes d'éducation des ONG entre deux contrats.

L'appui financier des bailleurs aux programmes des ONG représente une contribution de taille pour l'éducation de base en Afrique. Une chose est certaine : la plupart des ONG sont bel et bien dépendantes des bailleurs de fonds. Les ONG sont obligées d'accepter les termes de cette dépendance tout en ayant cependant la liberté de négocier les modalités qui, dans le meilleur des cas, finiront par satisfaire les besoins des deux. Pour être prises au sérieux par les bailleurs de fonds les ONG nationales doivent se souvenir de la leçon que les ONG internationales connaissent déjà : leur

professionalisation et leur responsabilisation sont désormais des impératifs incontournables.

### **Points de vue à envisager**

- Les bailleurs de fonds et les ONG ne sont pas sur un pied d'égalité pécuniaire. La plupart des ONG sont tributaires des financements des bailleurs de fonds qui, pour la plupart, souhaitent eux-mêmes profiter des avantages que les ONG peuvent apporter à leurs projets. Si une ONG veut obtenir un financement d'un bailleur de fonds, elle doit en accepter les conditions et exigences y afférant. Si un bailleur souhaite travailler avec une ONG, la seule quête de résultats ne devrait pas éclipser le sens de l'innovation et l'expérience dont les ONG font preuve.
- Même s'ils partagent les mêmes objectifs, tels que l'élargissement de l'accès et l'amélioration de la qualité de l'éducation, les bailleurs de fonds et les ONG doivent reconnaître leurs divergences de stratégies globales autant que spécifiques (au niveau des objectifs intermédiaires). ONG et bailleurs doivent s'accorder sur ces points lorsqu'ils décident de travailler ensemble pour atteindre un but commun.
- Les bailleurs de fonds et les ONG doivent soupeser le coût des restrictions contractuelles par rapport à la performance des programmes
- Les bailleurs de fonds devraient envisager de financer le renforcement des capacités des ONG locales par l'entremise des ONG internationales.
- Quand on n'arrive plus à déterminer clairement les rôles et les identités des ONG, les bailleurs de fonds peuvent aider à améliorer le partenariat entre le gouvernement et les ONG.
- Les bailleurs de fonds doivent travailler en relation plus étroite avec des ONG avant d'élaborer leurs propres programmes d'éducation afin d'intégrer les connaissances qu'ont les ONG des communautés qu'elles desservent, ce qui constitue la base de tout programme éducatif et la clef de sa réussite



# VERS UNE POLITIQUE ÉDUCATIVE AMÉLIORÉE : LE RÔLE CROISSANT DES ONG EN AFRIQUE

Les ONG se sont récemment rendu compte que la viabilité de leurs programmes éducatifs en Afrique est souvent tributaire de la politique éducative en vigueur. Cette constatation les a ainsi poussées à influencer sur les politiques qui entravent leurs interventions ou à exiger des mesures qui leur soient favorables. Cette démarche a encouragé les ONG à faire un pas de plus en avant : plutôt que d'influer sur les politiques en particulier, elles s'exercent maintenant à modifier le processus même d'élaboration des politiques éducatives.

La présente étude porte sur l'évolution du rôle des ONG en éducation de base en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali\* et met en exergue les efforts concertés des ONG internationales et nationales visant à influencer les politiques éducatives. La présente synthèse tente de circonscrire les motifs de cette évolution à partir de certaines questions clés : pourquoi s'intéressent-elles à la politique éducative ? comment s'y prennent-elles ? qu'en pensent les autorités gouvernementales, les bailleurs de fonds et autres parties concernées ? quels sont les facteurs ayant contribué à leurs réussites et échecs ? enfin, quels enseignements pouvons-nous en tirer ?

## **Pourquoi les ONG veulent-elles influencer la politique éducative ?**

Les ONG invoquent deux raisons principales :

**Par obligation :** En effet, les ONG constatent qu'elles ont besoin que certaines mesures bien

### **Qu'entend-on par « politique éducative » ?**

La politique est définie comme un ensemble de directives régissant des décisions. Cette étude examine la politique éducative dans un contexte particulier, à savoir le rôle que jouent les ONG pour influencer la politique éducative au-delà de son cadre scolaire et communautaire. L'étude se penche sur le contenu des politiques et sur la manière dont elles sont appliquées par les autorités gouvernementales ; en revanche elle n'aborde pas la façon dont les mesures sont interprétées au sein des écoles et des communautés.

spécifiques soient prises par l'Etat pour permettre à leurs programmes d'aboutir. Nulle part les ONG ont-elles démarré leurs programmes dans le seul but de changer les politiques éducatives. Ainsi, au Mali, les ONG n'avaient certes pas prévu de s'engager dans les processus de formulation ou de modification de la politique éducative malienne lorsqu'elles ont lancé le concept d'école communautaire. Mais quand le gouvernement prit la décision de refuser le transfert des élèves des écoles communautaires dans les écoles publiques, elles craignirent de voir leurs écoles mises en péril. Grâce à un effort concerté des ONG entre elles, elles parvinrent à faire changer les mesures en question : le Président adopta un décret permettant aux élèves des écoles communautaires de passer les

\* Sur financement du Bureau de l'Afrique de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International, une étude a été réalisée afin d'analyser l'évolution croissante du rôle que jouent les ONG au niveau de l'éducation de base en Afrique et l'interprétation de ce rôle par les bailleurs de fonds, les ONG, les gouvernements et les représentants de la société civile. L'étude a été réalisée en Ethiopie, en Guinée, au Malawi et au Mali par le Projet de Soutien pour l'Analyse et la Recherche en Afrique (SARA). L'étude s'est basée sur une revue de la littérature, des visites sur le terrain et des interviews pour examiner les collaborations entre les ONG, les gouvernements et les bailleurs de fonds, ainsi que le rôle des ONG au niveau de la politique éducative (sujet de la présente synthèse) et au sein de la société civile. L'analyse permet de dégager les facteurs clés à prendre en compte pour assurer que les ONG contribuent le plus efficacement possible au développement de l'éducation sur le continent africain. L'étude intégrale est disponible auprès du Projet SARA, <http://sara.aed.org>.

mêmes examens que les élèves des écoles publiques et autorisant les représentants officiels du gouvernement à appuyer les écoles communautaires et à en superviser la qualité.

**Pour promouvoir la participation des populations à la prise de décisions en éducation :** Les ONG cherchent à changer le processus de formulation des politiques pour s'assurer que les populations sont perçues comme clientes devant bénéficier de prestations éducatives et qu'elles soient traitées comme telles. Les politiques doivent être élaborées avec la participation des communautés, appliquées et évaluées sous l'œil vigilant du public. Au niveau de l'école, l'ONG World Education renforce les capacités des associations de parents ou des comités scolaires en Guinée et au Mali pour que ces organes communautaires soient en mesure de demander des comptes aux autorités locales. Au niveau national, les ONG apportent un soutien aux fédérations d'associations pour qu'elles puissent collaborer directement avec les autorités centrales en matière de politique sectorielle.

Certes, les ONG invoquent de nombreuses réussites, que ce soit l'influence positive exercée sur les politiques ou la création de mécanismes permettant d'influer sur les politiques ; en revanche il n'a pas été facile de trouver la bonne formule permettant de modifier le processus d'adoption de mesures de politique éducative, processus devant aboutir aux véritables changements de politiques. Toutefois diverses approches ont été tentées, tel que le montre l'encadré, qui ont quand même effectivement permis de changer le processus en question.

### ***Les ONG devraient-elles se faire l'avocat des politiques éducatives ?***

Les représentants officiels de l'Etat, les bailleurs de fonds et d'autres parties concernées par l'éducation ont émis divers points de vue quant au rôle croissant que jouent les ONG dans le processus d'élaboration des mesures éducatives. Alors qu'elles s'engagent dans la voie du changement en matière de politique éducative, ces diverses optiques apparaissent comme sources tant de contraintes que d'opportunités pour les ONG.

#### **Le même problème, abordé sous des angles différents**

En règle générale, les ONG essaient de voir à quel niveau stratégique du système diriger leurs efforts et quel niveau d'investissement optimal choisir. Au Mali et en Guinée, World Education a surtout cherché à renforcer les capacités des associations de parents d'élèves en les formant et en les aidant à créer des fédérations d'associations locales. De même, au Malawi, Action Aid, Oxfam et CARE ont adopté une approche nationale, participant à la Civil Society Coalition for Quality Basic Education, coalition composée de diverses ONG nationales et internationales et autres collectivités. Plutôt que de se concentrer sur des organisations locales dont le but serait d'influer sur le niveau central, le Malawi donne l'exemple d'une coalition organisée directement au niveau central, possédant ses propres mécanismes d'exécution et dont le but est précisément d'influencer la politique nationale.

#### **Les gouvernements**

De l'avis de la plupart des autorités interviewées dans le cadre de la présente étude, l'élaboration des politiques n'entre pas dans le domaine d'intervention des ONG. En Ethiopie, en Guinée et au Malawi, les représentants officiels du gouvernement ont décrit les ONG comme étant de simples organismes d'exécution des politiques éducatives et non pas des concepteurs de ces politiques. Ils reconnaissent toute la valeur du rôle que peuvent jouer les ONG au niveau de la mobilisation sociale des communautés mais affirment que les ONG ne doivent pas les mobiliser dans le seul but d'exiger du gouvernement des comptes dépassant le champ scolaire. Cependant, au Mali, l'expérience de dix ans d'activités des ONG dans le secteur de l'éducation a fait que l'Etat non seulement approuve le rôle que jouent les ONG mais affirme qu'il est dans les prérogatives des ONG de s'investir dans l'élaboration des politiques.

La plupart des représentants de l'Etat ont déclaré ne pas être informés de l'implication des ONG dans le domaine de l'élaboration des politiques, bien qu'ils sont conscients du travail réalisé au niveau de

certaines mesures politiques bien spécifiques. A leurs yeux, le travail de mobilisation sociale mené par les ONG sert à renforcer les capacités des établissements scolaires, améliorant effectivement la qualité de l'enseignement – mais les autorités ne font pas le rapprochement entre ces activités et le fait d'influencer la politique au-delà du niveau scolaire. Qui plus est, la plupart des représentants de l'Etat ne font pas la différence entre les programmes des bailleurs de fonds et ceux des ONG financées par les bailleurs de fonds. Que cela soit vrai ou non, les autorités considèrent les programmes des ONG comme le prolongement des programmes des bailleurs de fonds qui mettent en avant leurs politiques privilégiées.

Cela étant dit, l'étude montre que le gouvernement et les ONG apprennent progressivement à travailler côte à côte. Quand les gouvernements prétendent que les ONG n'ont aucun rôle à jouer dans la formulation des politiques, celles-ci sont *de facto* impliquées. Laissons agir le temps : plus les ONG sont intégrées dans le secteur de l'éducation d'un pays donné, plus il est difficile de les exclure. De plus, la confiance vient avec le temps – un visage qui devient familier inspire confiance – et ces ONG et représentants du gouvernement qui travaillent ensemble pour résoudre tel ou tel problème apprennent progressivement à se connaître et à communiquer plus fréquemment à propos des politiques et autres facteurs influençant l'enseignement. La taille d'une ONG et la portée de ses programmes entrent également en ligne de compte : lorsque les ONG sont solidement implantées et qu'elles fournissent une prestation sociale essentielle alors que le gouvernement occupe une position relativement plus faible, les ONG pèsent alors plus lourdement dans la balance des politiques.

Les opinions changent et des partenariats se forgent. Dans les quatre pays examinés par l'étude, les gouvernements ont invité les ONG à participer aux délibérations, à un niveau ou à un autre, menant à l'élaboration de politiques. Par exemple, en Ethiopie, où le contrôle des ONG est le plus strict, le Ministère de l'Education leur a permis de participer aux discussions relatives aux changements des politiques liées à l'éducation non formelle. Ce sont là des occasions de plaider pour les ONG qui cherchent à modifier la politique éducative en collaboration avec l'Etat.

## Les bailleurs de fonds

En général, les bailleurs de fonds et les ONG prônent les mêmes objectifs éducatifs. De fait, quand ils se serrent les coudes pour modifier une mesure donnée, ils constituent sans aucun doute une alliance puissante. En Guinée, l'USAID et Save the Children sont ainsi parvenus à modifier le schéma de répartition général des enseignants de sorte que les écoles rurales administrées par les ONG ont pu obtenir des enseignants. Toutefois, il est clair que les bailleurs de fonds, selon leurs dires lors des interviews, ne tolèrent guère qu'une ONG défende une position distincte de la leur alors qu'elle reçoit un financement du bailleur. Si un tel clivage apparaît, le bailleur négociera aisément le repositionnement de l'ONG.

Les bailleurs de fonds ont davantage concentré leurs ressources sur des mesures de politique éducative spécifiques plutôt que sur le processus d'élaboration des politiques. Toutefois, la source de financement peut influencer le rôle joué par les ONG sur le plan des politiques. C'est ainsi que les obligations de l'USAID à fournir des résultats directs et concrets dans le secteur de l'éducation réduisent l'envergure des interventions des ONG : en effet, elles ne peuvent porter leurs actions que sur des mesures de politique éducative susceptibles de produire des résultats immédiats. Par contre, c'est grâce au financement du programme de démocratie et de gouvernance de l'USAID que World Education au Mali et Pact en Ethiopie ont pu engager des parties non gouvernementales dans la formulation des politiques, participant ainsi à l'atteinte d'objectifs plus globaux tout en restant axés sur le processus éducatif. Ce processus amélioré a permis par la suite d'élargir la participation des populations locales à la prise de décisions en matière d'éducation, d'où une meilleure gestion des écoles et de meilleurs résultats scolaires.

## Les acteurs locaux

Au niveau décentralisé les communautés et les autorités gouvernementales disent comprendre le rôle que jouent les ONG dans les prises de décisions locales mais pour eux la politique au niveau national est quelque chose d'éloigné et ils ignorent ce que les ONG font à ce niveau. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les ONG agissent en faveur des communautés mais celles-ci ne sont pas fréquemment impliquées et souvent ne sont pas même au courant des efforts que les ONG font pour elles au niveau national.

Ceci révèle un maillon faible dans le paradigme prôné par les ONG de changer tant les politiques que le processus de changement à la base. En effet, dans quelle mesure les processus participatifs que préconisent et défendent les ONG impliquent-ils véritablement le public ? Est-ce que les différents mécanismes mis en place par les ONG communiquent véritablement aux responsables les préférences de la société civile – ou s'agit-il de positions qui en fait appartiennent aux ONG qui créent ces mécanismes ? En fin de compte, changer les politiques suppose que l'on change le processus même d'élaboration des politiques pour que le public soit en mesure de comprendre les enjeux et pour qu'il puisse y participer pleinement et y exercer son influence si besoin est. Certes, les ONG ont forgé des liens avec toutes les parties concernées, y compris avec la base, mais elles n'ont pas réussi à mettre en place les mécanismes susceptibles de relier entre elles toutes ces parties concernées. La nécessité d'influencer le processus d'élaboration des politiques est primordiale.

### **Les syndicats d'enseignants et autres associations**

Les syndicats d'enseignants, les groupes religieux, les partis politiques et autres organisations n'ont généralement pas comme objectifs de changer les politiques éducatives mais leurs points de vue peuvent en faire soit des alliés soit des adversaires de taille.

En Guinée et au Mali, les représentants des syndicats d'enseignants déclarent que les ONG cherchent à démanteler le système scolaire en place. A leurs yeux, les ONG ne sont pas habilitées à intervenir dans le domaine de l'éducation et, partant, au niveau de la politique éducative. Les ONG et les représentants des syndicats assistent aux mêmes réunions mais ils n'entretiennent aucune relation entre eux, créant ainsi un climat de méfiance basé sur de fausses impressions. L'opposition des syndicats d'enseignants n'a pas encore eu une influence négative sur le travail des ONG au Mali et en Guinée. Toutefois, cette opposition se profile tel un adversaire guettant dans l'ombre. Par ailleurs, au Malawi, les ONG ont invité le syndicat des enseignants à venir se joindre à leur coalition dans la mesure où ils sont unis par un même but : l'obtention de meilleures conditions de travail et une majoration salariale pour les enseignants. Il sera intéressant d'observer l'évolution de cette relation dans le temps et son empreinte sur les politiques.

### **Comment les ONG cherchent-elles à influencer la politique ?**

Les ONG utilisent les stratégies suivantes pour influencer les politiques éducatives :

**Le dialogue :** Grâce aux discussions régulières entre décideurs et dirigeants pour arriver à un consensus et se basant sur des données et analyses objectives, les ONG sont parvenues à créer une certaine atmosphère de partenariat face aux problématiques éducatives. En Guinée par exemple, Aide et Action est devenue partie prenante au dialogue et participe aux réunions avec les bailleurs de fonds et les responsables de l'éducation nationale.

**Mise en place de groupes de soutien :** Les ONG cherchent à mettre en place des coalitions, partant du principe que l'union fait la force. Ainsi, au Mali, la création du Groupe Pivot, consortium d'ONG, s'est avérée d'une grande importance pour faire progresser la politique des écoles communautaires. Toutefois, ces alliances subissent parfois des contraintes. Une fois que le Groupe Pivot eut obtenu les changements visés, son rôle s'est transformé et le Groupe est devenu un centre de documentation et d'information pour les bailleurs de fonds. Ayant abandonné sa mission originale, la coalition a perdu de sa force et de sa crédibilité. Au Malawi, des ONG et autres organisations de la société civile se sont rassemblées sous l'égide de la Civil Society Coalition for Basic Education ; toutefois elles n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le type de relations à entretenir avec l'Etat : dans quelle mesure lui fallait-il se dresser contre le gouvernement ? Suite à ce désaccord, la coalition s'est scindée en deux.

**Utiliser les bailleurs de fonds pour avoir plus de poids :** Tel que noté ci-dessus, la convergence des ONG et des bailleurs de fonds est un puissant moyen de pression en partie parce que les bailleurs de fonds disposent des ressources nécessaires leur permettant de soutenir les politiques liées à leurs objectifs. En Ethiopie par exemple, une ONG, World Learning, ayant reçu le financement d'un bailleur de fonds pour mettre en œuvre un projet d'éducation, la région dans laquelle elle intervenait a vu son allocation budgétaire diminuée du montant reçu par l'ONG. Afin de conserver leur affectation budgétaire, les autorités régionales ont empêché l'ONG de recevoir son financement. Quand le projet fut retardé de plus d'un

an, l'USAID convoqua une réunion avec les autorités et proposa la création d'un fonds d'incitation pour compenser la perte de ressources infligée au bureau éducatif régional. C'est ainsi que le bailleur de fonds et les ONG ont joint leurs efforts pour changer une mesure politique.

**Influencer le changement par l'apport de ressources supplémentaires :** Le parrainage des ONG et les programmes de développement rural constituent des ressources humaines et financières supplémentaires pour le secteur éducatif. Au Mali et en Guinée, les ONG reçoivent un pourcentage important des fonds externes consacrés à l'éducation : l'importance des programmes des ONG leur a donné voix au chapitre et leur a conféré une certaine influence. Par exemple, au Mali, les écoles communautaires regroupent pratiquement 25% de tous les enfants scolarisés. En Guinée, Plan International apporte un soutien aux écoles de chaque district de la région de N'zérékouré et aide également presque chaque collectivité locale de la région.

**Donner l'exemple :** Quand l'efficacité des ONG est généralement reconnue, cette notoriété suffit souvent à exercer une influence dans le champ de la politique éducative. En Ethiopie, par exemple, Pact a entrepris d'organiser des visites de terrain pour montrer aux autorités des exemples de programmes d'ONG dans le domaine de l'éducation non formelle, tant dans le pays qu'à l'étranger. Au Malawi, Save the Children et le Malawi Institute of Education ont effectué des recherches conjointes sur l'enseignement en langue maternelle afin d'informer le débat sur les politiques relatives à cette question. Toutefois ces démonstrations peuvent connaître un retour de manivelle, si elles ne sont pas présentées de façon diplomatique car le gouvernement peut se mettre sur la défensive si la réussite des ONG est trop visible et fait ressortir l'échec du gouvernement.

**Les partenariats :** Les ONG ont activement recherché des partenariats avec l'Etat. En Guinée, Plan International accorde des dons aux collectivités locales pour appuyer les activités de décentralisation et répondre aux besoins de santé et éducation. Ailleurs, d'autres partenariats se sont attaqués à d'autres problèmes. Et pourtant, vu que ce sont les ONG qui financent ces partenariats, le terme même de partenariat implique systématiquement un transfert de ressources des ONG à l'Etat.

**Les campagnes d'opinion publique :** Dans la plupart des pays étudiés, aucune pression publique n'a été exercée sur les représentants de l'Etat, que ce soit par l'intermédiaire des médias, des démonstrations organisées et autres tactiques. En effet, rien ne prouve que tels procédés permettent effectivement de changer les politiques. Exception faite toutefois du Malawi où l'une des premières mesures de la coalition des ONG a été de critiquer le gouvernement dans la presse.

Certes, elles n'ont pas encore trouvé de formule idéale mais les ONG ont compris qu'elles avaient une meilleure chance de réussir si leurs buts en matière de politiques étaient clairement définis et si elles consacraient des ressources suffisantes pour influencer la politique éducative. Elles reconnaissent l'importance d'avoir le soutien de multiples acteurs – mais elles reconnaissent également l'importance de maintenir des relations harmonieuses au sein d'un groupe, même s'il est trop diversifié ou trop grand. Enfin, chaque situation étant unique, les ONG ont appris à analyser chaque situation avant de déterminer le chemin à prendre.

### **Points de vue à envisager**

- Les ONG doivent acquérir une compétence reconnue sur le plan des politiques. Elles doivent renforcer leur capacité à comprendre le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Armées d'une telle connaissance, elles seront en mesure d'assumer un rôle efficace en matière de politique éducative et d'appui à l'atteinte des objectifs des systèmes éducatifs.
- Les ONG doivent établir des objectifs précis en matière de politique, objectifs qui doivent être partagés et compris par tous les acteurs afin de parvenir à des changements de politiques émanant des innovations éducatives les plus réussies.
- Les ONG et les autorités doivent travailler conjointement pour définir leur rôle au niveau de la politique éducative. Ils leur incombe de forger des mécanismes de partenariat positifs pour transformer le processus d'élaboration des politiques en une stratégie commune. Une des stratégies serait d'intégrer les données des ONG dans les systèmes nationaux de gestion de

l'éducation afin de produire les informations nécessaires à la prise de décision.

- Le canal des ONG est un moyen de transmission efficace entre les communautés et les autorités et dans cette mesure les ONG peuvent exercer une influence certaine sur le processus d'élaboration des politiques. Les ONG, les gouvernements, les bailleurs de fonds et le secteur privé doivent s'investir aux niveaux régional et national pour lancer des plaidoyer en faveur de l'éducation et garantir que toutes les voix sont prises en compte lors de l'élaboration des politiques.
- Les ONG doivent forger et maintenir des relations avec les différentes parties concernées. Parfois, la confrontation a sa place mais la plupart des initiatives revues qui ont été couronnées de succès reposaient sur de bons mécanismes de communication entre les parties prenantes et les décideurs. En effet, des groupes négligés, tels que les syndicats des enseignants, peuvent miner les politiques adoptées simplement parce qu'ils n'ont pas pris part au processus.
- Les partenaires techniques et financiers doivent octroyer les ressources nécessaires pour influencer le processus d'élaboration des politiques. Une politique éducative réussie a son prix. Les stratégies à mettre en œuvre pour influencer sur les politiques peuvent être chères mais en valent la peine.

Fundamentally, the question is no longer whether NGOs should play a role in the education sector, but how NGOs are most likely to fulfill their promise to improve the quality, equity, accountability, and pertinence of education in African countries.

These briefs summarize study findings on how NGOs have become involved in the education sector: how their presence and relationships with governments and donor partners evolved, what implications their presence has caused for educational systems and civil society, and which contextual factors have affected NGOs' interventions. The briefs review four major areas of NGO involvement in the education sector: the relationship between NGOs and government; the role of NGOs in education policy; the relationship between NGOs and donors; and the influence of NGOs on civil society.

L'heure n'est plus à se demander si les ONG ont oui ou non un rôle à jouer dans le secteur de l'éducation mais il s'agit plutôt de savoir comment elles sauront le mieux tenir leur promesse d'améliorer la qualité, l'équité et la pertinence de l'éducation en Afrique.

Les résumés présentés ici synthétisent les résultats de l'étude sur le rôle que les ONG jouent dans le secteur de l'éducation. Ils analysent l'évolution des relations des ONG avec les gouvernements et les bailleurs de fonds, les implications des interventions des ONG au niveau des systèmes éducatifs et de la société civile ; ils examinent enfin les facteurs contextuels ayant influencé les programmes des ONG. L'étude circonscrit 4 axes principaux : les relations entre les ONG et le gouvernement, l'influence des ONG sur les politiques éducatives, la relation entre les ONG et les bailleurs de fonds et l'influence des ONG sur la société civile.

**PARTNERSHIPS  
IN EDUCATION**



**PARTENARIATS  
EN EDUCATION**

Key Findings on the Role of NGOs in Basic Education in Africa

Résultats de l'étude sur le rôle des ONG en éducation de base en Afrique

