

Aller plus loin, aller vers tous

Pérenniser les politiques et pratiques efficaces
pour l'éducation en Afrique

Lutter contre le VIH/SIDA



Documents présentés
à la biennale de l'ADEA

(Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001)



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Aller plus loin, aller vers tous

Pérenniser les politiques et pratiques efficaces
pour l'éducation en Afrique.

Lutter contre le VIH/SIDA.

Documents présentés à la biennale de l'ADEA
(Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001)

Aller plus loin, aller vers tous

**Pérenniser les politiques et pratiques efficaces
pour l'éducation en Afrique**

Lutter contre le VIH/SIDA

Documents présentés à la biennale de l'ADEA
(Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001)



Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Cette publication rassemble les documents principaux présentés à la biennale 2001 de l'ADEA qui s'est tenue à Arusha, en Tanzanie, du 7 au 11 octobre 2001. La réunion s'était intéressée à la question de la pérennisation des politiques et pratiques efficaces, dans le domaine de l'éducation en Afrique.

Ce document a été financé par les fonds programme de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) auxquels les organisations suivantes ont contribué : Banque africaine de développement (BAD) ; Agence canadienne de développement international (ACDI) ; Agence japonaise de coopération internationale (JICA) ; Agence norvégienne pour la coopération au développement (NORAD) ; Agence suédoise de développement international (Asdi) ; Carnegie Corporation de New York ; Commission européenne ; Banque mondiale ; Fondation Rockefeller ; Coopération allemande ; Institut international de planification de l'éducation (IIEP) ; Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ; Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) ; Ministère de la Coopération pour le développement, Autriche ; Ministère des Affaires étrangères, Danemark ; Ministère des Affaires étrangères, Finlande ; Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, France ; Ministère des Affaires étrangères, Irlande ; Ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; Department for International Development (DFID), Royaume-Uni ; Direction du développement et de la coopération (DDC), Suisse.

Les points de vues et les opinions exprimés dans ce document sont ceux et celles des auteurs et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations liées à l'ADEA ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

©Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) - 2005

Une édition en anglais de cette publication, intitulée « Reaching out, Reaching All – Sustaining Effective Policy and Practice for Education in Africa – and Promising Educational Responses to HIV/AIDS » est disponible : ISBN 92-9178-045-6

Maquette de couverture : Marie Moncet
Sculpture Makonde de Robert J. Fransic

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation/UNESCO

7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

Tél. : +33 (0) 1 45 03 77 57 Fax : +33 (0) 1 45 03 39 65

Mél : adea@iiep.unesco.org

Site web : www.adeanet.org

Table des matières

Acronymes et abréviations.....	13
Introduction.....	15
Généraliser/Pérenniser les expériences prometteuses en Afrique : Leçons d'ici et d'ailleurs	
<i>Par Mamadou NDOYE, Secrétaire exécutif, ADEA.....</i>	<i>17</i>
D'une problématique à l'autre : le choix du thème de la biennale 2001.....	18
Généraliser les réformes en Afrique : facteurs de succès et problèmes.....	20
Amérique Latine : généraliser les réformes au niveau de l'école et de la classe.....	21
Analyse de la réforme au Guatemala.....	22
Analyse de la réforme au Salvador.....	25
Leçons apprises des expériences en Amérique Latine.....	27
Développement à grande échelle de stratégies ciblées et de planification locale : inclure les pauvres et les filles en Asie du Sud.....	33
Analyse de l'expérience du BRAC.....	33
Analyse de la réforme en Inde.....	36
Leçons apprises des expériences d'Asie du Sud.....	39
L'encadrement et la supervision.....	43
Les stratégies ciblées et la discrimination positive.....	44
Conclusion.....	44
Première Partie. Pérenniser les politiques et pratiques efficaces pour l'éducation en Afrique.....	49
I. La Tanzanie et l'enseignement primaire universel : évolution et enjeux	
<i>Par Justinian C.-J. GALABAWA.....</i>	<i>51</i>
Introduction.....	51
Synthèse du propos.....	52
Le phénomène de l'EPU : tendances et indicateurs.....	54
Accès à l'enseignement primaire : intégrer les enfants plus âgés.....	54
Participation à l'enseignement primaire : recul des TBS et TNS.....	56
Efficacité interne et EPU : a-t-on gaspillé les ressources ?.....	58
Le genre.....	59
EPU et réflexion nationale collective.....	60
Contexte macro-économique et enjeux.....	64
Contraintes liées aux ajustements structurels.....	69
L'EPU : viser la qualité ou la quantité ?.....	73
Pertinence de l'EPU pour la vie et l'emploi des populations.....	77

EPU et stratégie départementale d'allocation des investissements	79
EPU : le paradoxe de l'approchedescendante	83
Préoccupations actuelles en matière de politiques éducatives	89
Conclusions et implications	90
Bibliographie	93

2. Généraliser à partir de la base : Créer les conditions propices à l'élargissement des tentatives de réforme en éducation

<i>Par Joël SAMOFF, E. Molapi SEBATANE et Martial DEMBELE</i>	97
Introduction : généraliser les expériences	97
Le point sur la notion de généralisation	100
L'élargissement d'innovations et de réformes dans l'éducation africaine	104
L'évaluation des résultats de l'éducation : un défi	105
Ce que nous apprennent les études de cas	108
Analyse et implications	111
Généraliser avec succès	113
Les raisons de l'échec	117
Les tentatives de généralisation : une synthèse	120
Généralisation inappropriée ou potentiellement non viable – les cas d'espèce	121
Comment concilier des objectifs divergents	124
Généralisation et développement participatif local	124
Le rôle des pouvoirs publics	128
Le rôle des agences de financement et d'assistance technique	129
Niveaux de prise de décision et de responsabilité	131
En guise de conclusion	135
Améliorer la base de connaissances	135
Communication, coordination et réseaux	137
Que faut-il généraliser ?	139
Bibliographie	141

3. Utilisation des cahiers des charges comme instruments de pilotage de l'enseignement primaire au Sénégal – Etude de cas

<i>Par Pape Momar SOW</i>	149
Introduction	149
Le contexte national	151
La genèse de l'initiative de pilotage	153
Présentation de l'initiative	155
Les objectifs	155
Les sept principes	156
Les composantes	157
Les ressources	161
Les réalisations	163

Les résultats scolaires.....	163
L'organisation des écoles.....	165
Professionnalisme des acteurs.....	167
Responsabilisation.....	167
Production d'outils.....	168
Les contraintes.....	168
Leçons tirées et facteurs clés de succès.....	171
Conclusions.....	173
Bibliographie.....	174
Rapports consultés.....	174
Annexe 1. Les cahiers des charges des inspecteurs, des enseignants et des directeurs d'école.....	175
Cahier des charges des inspecteurs de l'éducation nationale.....	175
Cahier des charges des directeurs d'école.....	178
Cahier des charges des enseignants.....	180
Annexe 2. La semaine de l'école de base.....	182
Les objectifs de la semaine.....	182
Les modalités d'organisation.....	183
Les activités.....	183
La participation.....	183
Les moyens.....	184
Un exemple de programmation.....	184
Annexe 3. Les outils de pilotage.....	185
Annexe 4. Structures et personnes rencontrées.....	185

4. La communication au service de l'éducation et du développement : accroître la participation et l'engagement des parties prenantes

<i>Par Alfred E. OPUBOR</i>	187
Introduction : Pourquoi la communication ?.....	187
Quelques objectifs de la communication pour l'éducation.....	188
Canaux et modes de communication.....	190
Pourquoi une stratégie de communication ?.....	192
Eléments de la stratégie de communication pour l'éducation.....	194
Quelques exemples africains de communication pour l'éducation ...	195
Bénin : Débat national parlementaire sur l'éducation.....	197
Guinée : Le redéploiement des enseignants.....	197
Ethiopie : Agence d'information du ministère de l'Education.....	198
Nigéria : Mobilisation sociale en faveur de l'éducation de base et de l'alphabétisation.....	200
Mali : Stratégie de communication du ministère de l'Education nationale.....	200
Le Programme COMED.....	201
Tanzanie : Ma-Ma, un magazine vidéo et une série télévisée pour l'éducation environnementale.....	204
Afrique du Sud : Appui à la politique de communication pour l'éducation.....	205

Médias d'actualités africains pour l'éducation	206
Passage à une plus grande échelle de la communication pour l'éducation : vers des campagnes nationales d'EPT.....	208
De la stratégie aux politiques et réciproquement	210
Annexes	213
Annexe 1. Stratégie envers les média pour l'éducation	213
Annexe 2. Mali. Appui à la communication pour la Nouvelle Ecole Fondamentale.....	214
Annexe 3. Enseignements tirés, COMED, 1998-2000	215
Bibliographie.....	217

5. Les réseaux de politique pour l'éducation en Afrique

Par Richard SACK, Boubacar NIANE et Lily MAFELA	219
Vision, apparition, pérennité et utilité des réseaux	219
Structures en réseau et « mondialisation »	220
Réseaux, individus, confiance et formation du capital social	221
Des réseaux pour la coopération internationale au développement	223
Identifier les caractéristiques et les tendances opérationnelles des réseaux mondiaux de politique.....	227
Action des réseaux de politique pour l'éducation en Afrique	230
Les facteurs dus au contexte	230
L'ADEA, un réseau de réseaux.....	231
Les statistiques de l'éducation : les « systèmes nationaux d'information statistique sur l'éducation » (SISED).....	233
La recherche éducative : le réseau ouest et centre-africain de recherche en éducation (ROCARE).....	235
La recherche économique et la formation : le consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA).....	237
L'édition : le réseau des éditeurs africains (APNET)	240
L'éducation des filles : le forum des éducatrices africaines (FEA)	243
L'éducation des filles : le réseau africain des femmes scientifiques et ingénieurs (RAFESI)	245
L'éducation pour tous et la société civile : le réseau africain de la campagne pour l'éducation pour tous (RACEPT).....	246
Conclusions : ce que les réseaux nous apprennent	247
Bibliographie.....	250

6. Les réseaux de politique : connaissance « expérientielle » et théorie bien fondée

Par Cream WRIGHT	255
Introduction	255
Concepts de base et définitions opérationnelles	257
Bibliographie.....	268
Lutter contre le VIH/SIDA.....	269

Deuxième partie. Lutter contre le VIH/SIDA..... 269

1. VIH/SIDA et éducation : inventaire des approches prometteuses

<i>Par Gabriel RUGALEMA et Richard AKOULOUZE</i>	271
Introduction	271
Objectif global et portée	273
Approches efficaces ou approches prometteuses ?	273
Méthodologie	274
Présentation des études de cas.....	275
Burkina Faso : l'efficacité de l'approche pluri-sectorielle	275
Burundi : les programmes de formation des enseignants	277
Mali : forces et faiblesses des clubs anti SIDA.....	277
Namibie : une intervention antisida menée par les pairs.....	278
Sénégal : l'impact de l'approche programmatique.....	278
Swaziland : le groupe de travail chargé du VIH/SIDA	279
Tanzanie : le travail commun des écoles, des communautés et des pairs pour la maîtrise de l'épidémie de VIH/SIDA.....	280
Les clubs de santé dans les écoles de Zanzibar	281
Synthèse des résultats	282
Implications en matière de politiques éducatives	282
Les approches programmatiques et les approches hors programme	282
L'approche partenariale ou pluri-sectorielle	285
Les leçons.....	286
Conclusions.....	288
Lectures utiles.....	289

2. Soul City – Transposer un projet national à l'échelle d'une région. Le projet Choose Life (parier pour la vie)

<i>Par Harriet PERLMAN</i>	291
Introduction	291
Présentation de Soul City	293
Les principes fondamentaux de notre approche	295
Les évaluations de Soul City	295
Régionalisation	296
Le projet Choose Life – présentation	296
Les défis à relever par le projet	297
Le format de la brochure.....	297
Les grandes lignes du processus.....	298
Consultations.....	302
Résultats.....	302
Le rôle des partenaires.....	304
Résultats.....	304
Les tests.....	306
Présentation de certains résultats de la recherche	306
Nous présentons ci-dessous les grandes lignes des principaux résultats obtenus.....	307

Les ateliers pour les parties prenantes	309
Les différences entre les pays.....	309
Le marketing	310
La campagne « Ouvrez les cartons »	311
Effet de levier	312
La solution du sac de maïs.....	313
Distribution	313
Conclusions.....	313

3. L'impact du VIH/SIDA sur l'éducation en Afrique

Analyse des conférences, ateliers, séminaires, réunions et sommets organisés entre décembre 1999 et juin 2001 et qui ont porté sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation en Afrique

Par Peter BADCOCK-WALTERS, Marelize GÖRGENS.....	315
Introduction	315
Méthodologie.....	316
Observations et commentaires	316
Un contenu riche mais une portée limitée.....	316
Les ateliers et les séminaires propres aux MdE	317
Les tendances	317
L'aval des politiques.....	318
Les déclarations.....	319
La qualité des rapports et l'élargissement de l'impact.....	319
Une plus grande utilité de la conférence.....	320
Adéquation et engagement des participants.....	321
Conception des conférences à venir	322
Les résultats de l'analyse.....	322
Les différents types de conférence.....	322
Lieu et durée des conférences.....	322
Actes des conférences.....	324
Résumé du contenu des conférences	325
Conclusions.....	327
Logistique des conférences	327
Objectifs et résultats des conférences.....	334
VIH/SIDA : comprendre l'impact/les conséquences de la maladie	334
Evaluation des actions approuvées pendant les conférences.....	335
Niveau et efficacité des engagements en faveur de solutions contre le VIH/SIDA.....	336
Types d'actions.....	338
Absence de matériaux visuels à présenter	340
Identification des facteurs importants de réussite.....	341
Conclusion	342
Annexe A.....	344
Annexe B : Synthèses des conférences.....	349
Rapport A.....	349
Rapport B.....	350
Rapport C.....	351
Rapport D	352

Rapport E.....	354
Rapport F.....	355
Rapport G.....	357
Rapport H.....	358
Rapport I.....	359
Rapport J.....	361
Rapport K.....	362
Rapport L.....	364
Rapport M.....	365
Rapport N.....	366
Rapport P.....	368
Rapport Q.....	369
Rapport R.....	370
ANNEXE C.....	372
Note sur les auteurs.....	373

Liste des tableaux

Tableau I-1.1. Participation à l'enseignement primaire, accès et efficacité interne.....	55
Tableau I-1.2. Taux de scolarisation par année du cycle primaire* dans les écoles de Tanzanie 1992-1999 (%) ⁸	57
Tableau I-1.3. Indice d'efficacité de la couverture du système éducatif en Tanzanie (1985 – 2000).....	59
Tableau I-1.4. Typologie des phases socio-économiques, des réformes de politique et de leurs caractéristiques.....	63
Tableau I-1.5. Données comparatives sur le contexte macro-économique de la Tanzanie (1998).....	66
Tableau I-1.6. Evolution du service de la dette extérieure (milliards de Tsh).....	67
Tableau I-1.7. Indicateurs EPU en primaire pendant les PAS.....	69
Tableau I-1.8. Corrélation entre les intrants et les résultats de l'enseignement primaire dans les 113 départements de Tanzanie.....	75
Tableau I-1.9. Retours annuels sur investissement dans l'éducation en Tanzanie par la méthode du raccourci (1998/99) en Tsh.....	78
Tableau I-1.10. Classement pondéré de l'indice de développement par région.....	81
Tableau I-1.11. Corrélation non-paramétrique de Pearson de quelques indicateurs régionaux d'enseignement primaire (variable dépendante : TBS).....	82
Tableau I-1.12. Evolution du taux brut de scolarisation dans les départements pilote de mise en œuvre de la carte scolaire (%) (chiffres entre parenthèses = après mise en œuvre).....	85
Tableau I-3.1. Résultats à l'examen de fin d'études primaires (1995/96/-1999/2000).....	163
Tableau I-3.2. Taux de redoublement (1995/96-1999/2000).....	164
Tableau I-3.3. Taux de scolarisation des filles (1995/96-1999/2000).....	164
Tableau I-3.4. Résultats d'inspection (1995/96-1999/2000).....	165
Tableau I-4.1. Stratégies nationales de communication en faveur de l'éducation.....	196
Tableau I-4.2. Stratégie envers les médias pour l'éducation.....	213

Tableau I-4.3. Mali. Appui à la communication pour la Nouvelle Ecole Fondamentale	214
Tableau I-6.1. Education Pour Tous (Jomtien)	258
Tableau I-6.2. Quelques caractéristiques basiques pour nous aider à définir le " cycle scolaire normal "	259
Tableau I-6.3. Facteurs associés à une reconnaissance officielle	260
Tableau II-1.1. Synthèse des études de cas pays, par domaine d'intervention programmatique et par sujet.....	272
Tableau II-1.2. Résumés des résultats	282
Tableau II-2.1. La chronologie du projet	301
Tableau II-2.2. Marketing et communication	312
Tableau II-2.3. Distributeurs	314
Tableau II-3.1. Classification des types de conférence	323
Tableau II-3.2. Types d'actes des conférences et résultats de l'analyse	324
Tableau II-3.3. Objectifs des différents types de conférences	325
Tableau II-3.4. Types et niveaux d'impact.....	326
Tableau II-3.5. Obstacles exprimés à la mise la mise en œuvre des politiques et des stratégies d'atténuation / de prévention	328
Tableau II-3.6. Actions adoptées et différents niveaux de réalisation.....	330
Tableau II-3.7. Types d'actions acceptées	339
Tableau II-3.8. Liste des conférences.....	344

Liste des graphiques

Graphique I-1.1.1 : Evolution de la participation à l'enseignement primaire (taux de scolarisation)	55
Graphique I-1.2 : Croissance et chute du TBS et des dépenses d'éducation.....	64
Graphique I-1.3. Evolution des niveaux de scolarisation et du service de la dette	68
Graphique I-1.4. TBS/TNS pendant les PAS	70
Graphique I-1.5. Répartition des coûts primaires récurrents entre l'Etat et les parents.....	71
Graphique I-4.1. Etapes dans le processus de développement et de mise en place de la stratégie de communication	195
Graphique I-5.1. Structure de l'ADEA	232
Graphique I-5.2. Le réseau de partenaires du SISED.....	235
Graphique I-5.3. Le réseau de partenaires du ROCARE	236
Graphique I-5.4. Structure et relations croisées du FEA	245
Graphique I-5.5. Structure du RAFES	246
Graphique I-5.6. Structure du RACEPT.....	247
Graphique II-1.1. Les approches mises en œuvre dans le secteur de l'éducation en Afrique face au VIH/SIDA.....	276
Graphique II-2.1. Méthodologie Soul City de divertissement éducatif	294
Graphique II-3.1. Différents types de conférences	324
Graphique II-3.2 (Diagramme). Niveau d'engagement politique et niveau d'action	338
Graphique II-3.3 (Histogramme). Fréquence des réponses.....	339
Graphique II-3.4. Progression dans la méthodologie d'intervention stratégique	343
Graphique II-3.5. Comprendre l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation	372

Acronymes et abréviations

ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
AID	Agence internationale pour le développement
ANE	Association nationale des éditeurs
APNET	Réseau des éditeurs africains
AUC	Association des universités du Commonwealth
BEMP	Plan directeur pour l'éducation de base
CCL	Conseil catholique du Lesotho
CDE	Conférence des chefs d'Etat
CEN	Comité exécutif national
CESAC	Centre d'écoute, de soins, d'animation et de conseil
CFEE	Certificat de fin d'études élémentaires
CM1	Cours moyen 1ère année
CM2	Cours moyen 2ème année
CN	Composante nationale
COBET	<i>Complementary Basic Education and Training</i>
COMED	Programme Communication pour l'éducation en Afrique
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CRE	Conférence régionale sur l'éducation
CREA	Consortium pour la recherche économique en Afrique
CSE	Conférence du secteur de l'éducation
DAE	Forum des donateurs pour l'éducation en Afrique
DBSPE	Appui départemental à l'enseignement primaire
DFID	Département pour le développement international (GB)
EFEP	Examen de fin d'études primaires
EMMA	Agence Mass Media Educative
ENF	Education non formelle
ENS	Ecole normale supérieure
EPA	Education pour l'autonomie
EPT	Education pour tous
EPU	Education primaire universelle
FEA	Forum des éducatrices africaines
FEC	Fonds d'éducation communautaire
FMI	Fonds monétaire international
GT	Groupe de travail (de l'ADEA)
GTLMÉ	Groupe de travail sur les livres et le matériel éducatif
GWP	Partenariat mondial de l'eau
IDEN	Inspection départementale de l'éducation nationale
IEC	Information Education and Communication
IIEPE	Institut international de planification de l'éducation
IST	Infections sexuellement transmissibles
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
MEC	Ministère de l'Education et de la Culture
OBS	Organisations à base communautaire
ONG	Organisation non gouvernementale

ONUSIDA	Organisation des Nations Unies sur le SIDA
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme d'alimentation mondiale
PANA	Agence de presse panafricaine
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDSE	Programme de développement du secteur de l'éducation
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
PPVIH	Personne porteuse du VIH
PRAL	Programme de réforme de l'administration locale
PSC	Population moyenne d'âge scolaire par salle de classe
PSI	Population Services International
RACEPT	Réseau africain de la campagne pour l'éducation pour tous
RAFESI	Réseau africain des femmes scientifiques et ingénieurs
RAL	Réforme de l'administration locale
REE	Ration élève/enseignant
RMPP	Réseaux mondiaux de politique publique
ROCARE	Réseau de recherche en éducation pour l'Afrique de l'ouest
SADC	Commission de l'Afrique australe pour le développement
SHAPE	Schools HIV/AIDS and Population Education
SHIP	Programme d'intervention contre le VIH/SIDA dans les écoles
SISED	Système d'information statistique sur l'éducation
TAR	Proportion d'enseignants de l'échelon A dans le département
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
TD	Taux de déscolarisation
TNA	Taux net d'admission
TNS	Taux net de scolarisation
TR	Taux de redoublement

Introduction

Généraliser/Pérenniser les expériences prometteuses en Afrique : Leçons d'ici et d'ailleurs

Par Mamadou NDOYE, Secrétaire exécutif, ADEA

D'une biennale à l'autre, les thèmes se suivent sans se ressembler. Des programmes et projets d'éducation (1993)¹ à la généralisation des réformes (2001)² en passant par la formulation des politiques éducatives (1995)³, les partenariats (1997)⁴ et les expériences réussies (1999)⁵, le déroulement thématique offre une riche diversité de centres d'intérêts. Ce sont, avant tout, autant de déclencheurs et d'occasions de réflexions collégiales, d'interactions fécondes et de partage d'expériences qui engagent les principaux acteurs des politiques éducatives en Afrique, ministres et professionnels ainsi que leurs partenaires internes et externes, à bâtir des compréhensions communes favorables à de nouveaux partenariats, à promouvoir des visions politiques renouvelées propices aux réformes et à renforcer des connaissances théoriques et pratiques sur les questions critiques pour le développement de l'éducation en Afrique. Les biennales représentent donc des moments forts et ceci à double titre. D'une part, le choix des thèmes traduit, en y correspondant et/ou en les anticipant, les priorités de l'agenda de la coopération éducative en Afrique, dans la mesure où ce choix résulte d'une décision concertée entre les principaux protagonistes, notamment entre ministres africains de l'éducation face aux défis auxquels ils sont confrontés. D'autre part, précédée et préparée par un travail analytique majeur impliquant pays et experts, la biennale consacre un processus d'apprentissage et se présente comme l'étape cruciale de la mise en commun des expériences et des leçons apprises. Il en résulte qu'elle fournit l'occasion de confrontations, d'élabora-

-
1. Améliorer la mise en œuvre des projets d'éducation grâce à leur appropriation par les Africains – Compte rendu des réunions de la Task Force de la DAE (22-24 octobre 1993, Angers, France). DAE (Ancien nom de l'ADEA), 1994.
 2. Aller plus loin, aller vers tous – Pérenniser les politiques et pratiques efficaces pour l'éducation en Afrique – Lutter contre le VIH/SIDA. Compte rendu de la biennale de l'ADEA, (Arusha, Tanzanie, 7-11 Octobre 2001). Secrétariat de l'ADEA, 2003.
 3. La formulation d'une politique éducative en Afrique subsaharienne – Compte rendu des réunions de la biennale de la DAE (Tours, 18-22 octobre 1995). DAE (Ancien nom de l'ADEA), 1996.
 4. Partenariats pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la qualité de l'éducation – Compte rendu des réunions de la biennale de l'ADEA (Dakar, 14-18 octobre 1997). Secrétariat de l'ADEA, 1998.
 5. Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! – Compte rendu de la biennale de l'ADEA (Johannesburg, Afrique du Sud, 5-9 décembre, 1999). Secrétariat de l'ADEA, 2000.

tions et de synthèses productives en termes d'enseignements sur les tenants et aboutissants des politiques et pratiques jugées efficaces.

En mettant de la sorte en exergue la prééminence de la substance et des processus dans les activités de l'ADEA, la biennale amène dès lors à réfléchir au-delà pour interpeller la thématique au regard de critères de cohérence, de pertinence et d'efficacité.

En l'occurrence, dans quelle logique s'inscrit le thème de la biennale 2001, « la généralisation des réformes », dans la perspective de la continuité, de l'approfondissement ou de l'évolution d'une réflexion qui prétend à la pertinence et à l'accumulation progressive de connaissances pertinentes pour le développement de l'éducation en Afrique ?

Quel est le sens de cette approche de l'apprentissage et de ces échanges aux plans de l'utilité et de l'utilisation des leçons apprises pour et par les apprenants alors que celles-ci sont articulées à des contextes spécifiques en dehors desquels leur validité est, pour le moins dire, limitée ?

Comment, à cet égard, les leçons apprises à partir des contextes africains peuvent-elles être mises en perspective avec l'expérience internationale, notamment celle d'autres régions en développement, en l'occurrence celle de l'Asie du Sud et de l'Amérique Latine ? En quoi les enseignements tirés d'ailleurs sont-ils pertinents dans les contextes africains ?

D'une problématique à l'autre : le choix du thème de la biennale 2001

La cohérence et la continuité de la réflexion développée par l'ADEA à travers les biennales successives peuvent être interrogées, senties, dévoilées ou construites selon l'angle de vue adopté. A n'y voir qu'une simple succession de thèmes sans aucune articulation, il est légitime de questionner la signification et l'impact de ce qui reviendrait à une démarche « atomisée » ou à un « saupoudrage » ; toutefois ce serait ignorer non seulement l'action fédératrice de la mission de l'ADEA qui est de favoriser les processus de transformation sociale de l'éducation en Afrique mais aussi l'omniprésence de cette mission dans le choix des différents centres d'intérêts et des différentes activités. Sous cet angle, il est possible d'affirmer tout au moins une convergence des problématiques posées dans leur orientation et leur contribution communes aux mêmes objectifs essentiels.

De fait, au plan chronologique, il ressort que le thème de la biennale 2001 répond certainement à un défi majeur posé au développement de l'éducation en Afrique. En effet, l'exercice du bilan prospectif de l'éducation réalisé

en 1998/99⁶ avait révélé que contrairement à la vision « afro-pessimiste » dominante, il existait en Afrique de nombreuses expériences éducatives réussies et/ou prometteuses. Et ceci, que ce soit en vue d'accroître l'accès, de renforcer l'équité, d'améliorer la qualité et la pertinence ou de perfectionner la gestion. Mais l'évaluation de ces mêmes expériences indiquait aussi qu'il était rare que cette réussite dépassât les conditions limitées d'une expérience-pilote et eût un impact significatif sur l'évolution du système éducatif dans son ensemble. La durabilité des réussites était aussi, dans plusieurs cas, mise en doute, dans la mesure où elles ne bénéficiaient pas d'un cadre institutionnel et financier stable. Cette double conclusion qui affirme, d'une part, un potentiel d'innovation, de réforme et de réussite énorme dans le secteur de l'éducation et, d'autre part, des conditions et des capacités insuffisantes pour étendre à plus grande échelle les expériences réussies dans la phase-pilote, a conduit à soulever une problématique grosse d'enjeux de développement. Comment « Généraliser et pérenniser les politiques et pratiques efficaces » en Afrique pour les « répandre en vue d'inclure tous »⁷ ? C'est là, qu'une logique de défis se révèle dans le processus d'analyse des réformes qui se déroule à travers les biennales successives, logique de défis posée aussi bien dans les processus de conception et de planification que dans l'implantation et la conduite du changement dans le secteur de l'éducation. En effet, l'élaboration et la mise à l'essai réussies de l'innovation soulèvent aussitôt de nouvelles questions liées aux étapes suivantes : extension, généralisation et pérennisation.

Au plan méthodologique, l'approche « praxique » inaugurée par l'exercice de 1999 devait être consolidée en 2001 à travers l'identification, l'analyse et la documentation d'expériences d'expansion réalisées avec succès en Afrique et, ailleurs, en Asie du Sud (Bangladesh et Inde)⁸ et en Amérique Latine (Guatemala et Salvador)⁹. Apprendre de l'action qui se développe sur le terrain afin d'en tirer des enseignements sur les facteurs et conditions de succès induit de nouvelles démarches pour perfectionner les pratiques et renforcer l'efficacité de l'action. C'est donc à la fois un bilan, une réflexion critique, une production de connaissances et un projet de transformation qui se nourrit de la relation dialectique action/recherche/action, pratique/théorie/pratique et/ou encore réforme/apprentissage/réforme. Cette démarche spiralaire qui engage les acteurs de l'éducation en Afrique à développer progressivement des connaissances et des pratiques en confrontation avec les réalités, les ressources, les capacités et les besoins de leurs contextes est prometteuse de transformations profondes, maîtrisées et inscrites dans

6. Etude menée en 1998 pour préparer la biennale de l'ADEA.

7. Aller plus loin, aller vers tous – Pérenniser les politiques et pratiques efficaces pour l'éducation en Afrique. Lutter contre le VIH/SIDA. Papiers de la biennale de l'ADEA (Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001).

8. Partage et Apprentissage : Bangladesh et Inde.

9. Partage et Apprentissage : El Salvador – Guatemala.

la durée. Il s'agit d'un processus cumulatif et de développement qualitatif auquel les biennales veulent contribuer d'une part en appuyant l'implantation d'une culture de l'évaluation et/ou de l'analyse dans les ministères de l'éducation, d'autre part en promouvant des pratiques réflexives chez les acteurs et des échanges entre pairs et entre pays comme outils d'apprentissage social et constructiviste, de renforcement de capacités et de promotion des réformes souhaitées. C'est dans cette approche « praxique » qui est aussi – répétons-le – un processus de production de connaissances pour l'action et la transformation qu'a été traité le thème de la biennale avec les résultats essentiels que voici.

Généraliser les réformes en Afrique : facteurs de succès et problèmes

Lorsque l'on parle d'Afrique – mais cela vaut aussi pour les autres régions du monde – il convient de préciser que les contextes nationaux, voire locaux, concernés, sont différents. De plus, ils ne cessent d'évoluer dans le temps. C'est pourquoi l'exercice de 2001, dont les principales conclusions figurent dans cet ouvrage, insiste avec force et à juste titre sur l'importance de la prise en considération du contexte spécifique lorsqu'on procède à :

- L'analyse des systèmes éducatifs, notamment dans une perspective comparative ;
- L'évaluation des succès ou des échecs des réformes ;
- L'appréciation des leçons tirées des réformes ou de la généralisation des expériences-pilotes.

Il découle des considérations énoncées que des facteurs multiples et spécifiques peuvent expliquer le succès ou l'échec de la généralisation d'une réforme dans un contexte donné et se révéler contradictoires dans un autre contexte. Ce qui met en question la validité des extrapolations et, surtout, interdit tout transfert mécanique à d'autres contextes de leçons apprises dans un contexte donné. C'est pourquoi il est aussi affirmé ici qu'une certaine approche des leçons apprises risque de se limiter à l'énoncé de banales généralités sans efficacité opérationnelle pour l'action.

Cela dit, l'exercice laisse également apparaître que la problématique de la généralisation présente quelques caractéristiques largement répandues en Afrique. Tout d'abord, un bon nombre de projets locaux que l'on observe en Afrique présentent des caractéristiques de projets-pilotes, de projets de démonstration ou de projets expérimentaux qui n'ont été initiés ni par les gouvernements, ni par les communautés de base. Leur durabilité est donc rarement assurée du fait que leur existence même est souvent tributaire d'un financement externe dont l'arrêt marque la fin du projet. Moins de projets encore parviennent à passer du stade initial à la généralisation. Dans les

cas de succès documentés, l'analyse ici faite des conditions et des facteurs qui y sont associés souligne en condensé¹⁰ :

- L'engagement déterminé d'un leader charismatique et cohérent en faveur de la réforme ;
- Une forte demande locale à laquelle la réforme apporte des réponses adéquates ;
- Un financement suffisant et durable décidé à la suite d'un arbitrage favorable de l'allocation des ressources et une mini politique conséquente ;
- Une approche d'apprentissage dans le développement du projet grâce à des dispositifs de suivi et d'évaluation, ainsi que des réseaux d'échanges et de partage.

A l'autre bout, l'échec de la généralisation peut être expliqué par :

- l'absence d'une des conditions principales citées ci-dessus ;
- l'insuffisance des capacités, notamment techniques et/ou institutionnelles ;
- l'inadéquation du pilotage, de l'organisation et de la gestion ;
- la force des sources de résistance et d'opposition corporatiste, sociale, politique ou culturelle ;
- une stratégie de généralisation inappropriée.

La réflexion sur ces conditions et facteurs est d'une importance cruciale car elle est grosse d'enjeux pour le succès ou l'échec de l'extension et la généralisation des projets-pilotes. En effet le processus de passage de la phase-pilote à une plus grande échelle est complexe et difficile. La reproductibilité se heurte à de nombreux obstacles et s'oriente souvent vers des impasses en se focalisant sur la reproduction du contenu et du déroulement de l'innovation réussie telle que conçue et mise en oeuvre dans sa phase initiale. Or l'exercice nous apprend que, dans la généralisation, il s'agit moins de reproduire l'innovation en tant que telle que de relever le défi de recréer, souvent dans un contexte différent, les conditions et les facteurs qui ont déterminé la réussite.

Ces leçons générales sont-elles confirmées par les expériences observées en Amérique centrale et en Asie ? Ces expériences venant de l'étranger peuvent-elles instruire les acteurs africains ? En quoi et comment ces réformes étendues à plus grande échelle peuvent-elles inspirer les acteurs du développement de l'éducation en Afrique ?

Amérique Latine : généraliser les réformes au niveau de l'école et de la classe

Les réformes en question se sont déroulées dans deux pays d'Amérique Cen-

10. Généraliser les tentatives de réforme éducative à partir du terrain Par Joël Samoff, E. Molapi Sebatane et Martial Dembélé

trale : Guatemala et Salvador. Elles présentent des caractéristiques communes car elles se situent dans des contextes post-conflit, couvrent des régions rurales et sont destinées à améliorer l'accès, l'équité et la qualité en faveur de populations défavorisées. Dans le cas du Guatemala, la Nouvelle Ecole Unitaire (NEU) introduit une réforme systémique à dominante pédagogique et qui réalise une synthèse originale d'innovations éducatives centrées sur l'apprenant. Au Salvador, le projet d'éducation communautaire (EDUCO) concrétise une décentralisation poussée de l'éducation et qui responsabilise pleinement les communautés dans la gestion de l'école.

Analyse de la réforme au Guatemala

Le contexte

En 1996, le Guatemala sort d'une guerre civile de 40 ans. Les disparités entre zones rurales et urbaines et entre les différentes composantes de la population sont très marquées. Les services sociaux, y compris éducatifs, sont insuffisants et inégalement répartis. Ce sont les populations indigènes des zones rurales qui sont particulièrement défavorisées. En plus de l'espagnol, utilisé comme lingua franca, il existe une vingtaine de langues parlées par les communautés et qui reflètent la mosaïque ethnique du pays.

La réforme

C'est dans un tel contexte qu'intervient la réforme éducative voulue par les accords de paix de 1996. Six priorités sont fixées : 1) alphabétisation pour tous ; 2) adaptation du curriculum aux valeurs, aux besoins et aux réalités des cultures et des langues locales, tout en intégrant le développement du privé et les nouvelles technologies ; 3) enseignement bilingue ; 4) décentralisation ; 5) dispositif de contrôle et d'évaluation des apprentissages ; 6) professionnalisation de la fonction enseignante.

Pour lancer la réforme, deux programmes, le Programme National de Développement Educatif (PRONADE) et la Nouvelle Ecole Unitaire (NEU), sont conçus et mis en œuvre avec des objectifs similaires. Il s'agit, principalement en direction des zones rurales et des filles, d'élargir l'accès à l'école, d'améliorer les résultats de l'apprentissage et de promouvoir la participation communautaire. Le programme analysé ici est la NEU.

La NEU ou l'implantation d'une réforme pédagogique au niveau de l'école et de la classe

La NEU développe un nouveau modèle éducatif, aussi bien dans la gestion de l'école et de la classe que dans l'organisation pédagogique et dans le processus enseignement-apprentissage.

La NEU se présente tout d'abord comme une école primaire qui combine plusieurs niveaux en classes multigrades en fonction des réalités démographiques et des besoins de l'apprentissage dans le milieu rural considéré. Le recours aux classes multigrades n'y est pas considéré comme contrainte mais plutôt comme une ressource pour l'apprentissage ainsi que le montrent les axes stratégiques de la réforme.

L'auto-apprentissage des élèves

C'est le premier pilier de la réforme. L'élève doit construire lui-même son savoir par la recherche, la résolution de problèmes, l'expérimentation, la pratique et l'application des acquis scolaires dans diverses situations. Pour ce faire, il dispose de guides d'auto-apprentissage, manuels spécialement conçus à cet effet par des enseignants sur la base du curriculum national. Pour toute la scolarité primaire, les manuels proposent à l'élève des exercices selon une progression à six grades, subdivisés en 30 unités d'apprentissage. Chaque unité est structurée en plusieurs séquences que l'élève doit maîtriser successivement à travers trois types d'exercices : à faire tout seul, à faire avec les pairs (travail de groupe et tutorat) et à faire avec la famille.

Des supports variés et adaptés à l'auto-apprentissage de l'élève

Ce qui frappe d'abord à l'entrée dans une classe NEU, c'est la richesse et la diversité des matériels collectifs et individuels d'apprentissage : affiches, dessins, objets et animaux. En plus des manuels d'auto-apprentissage, sont aménagés dans chaque classe des « coins d'apprentissage » centrés chacun sur des domaines d'activité précis : mathématiques, sciences naturelles, sciences sociales... Chaque élève peut s'y retirer pour mener librement des activités d'observation, de manipulation et d'expérimentation sur des matériels structurés et le plus souvent fabriqués localement. Lorsque l'élève entreprend un apprentissage spécifique lié au développement du curriculum des élèves aux différents niveaux, il peut aussi trouver les supports correspondants. Chaque classe possède, en plus de celle de l'école, sa propre bibliothèque. Pourtant cette richesse de l'environnement des apprentissages n'entraîne pas des coûts élevés car la plupart des matériels sont fabriqués sur place avec des matériaux locaux récupérés par les enseignants, les élèves et les parents.

Rythmes d'apprentissage individualisés

Chaque élève progresse selon son propre rythme. Lorsqu'il achève une séquence d'apprentissage que le maître évalue positivement, il passe à une autre. Quand il termine toutes les séquences d'une unité, une évaluation sommative est effectuée pour valider la promotion vers l'unité suivante. Il en est de même pour le passage d'un grade à l'autre. Les notions d'année scolaire et de redoublement prennent donc un tout autre sens. En effet, grâce au système de promotion flexible, l'élève peut réaliser les apprentissages d'un niveau pour passer au suivant en trois mois ou en dix-huit mois,

en fonction de sa vitesse d'acquisition ou de sa disponibilité. Car l'élève peut aussi interrompre ses études pour aider ses parents dans la récolte du café ou pour d'autres raisons et revenir à tout moment en classe, afin de reprendre l'apprentissage là où il l'avait arrêté. Le calendrier scolaire et le système de promotion sont donc caractérisés par une flexibilité remarquable qui permet d'adapter les différents rythmes d'apprentissages aux besoins et aux situations du contexte local et de chaque élève.

La gestion de l'école et de la classe par les élèves

Chaque école NEU est gérée par un gouvernement scolaire généralement composé d'un président, d'un vice-président et de 3 secrétaires, tous des élèves élus par leurs pairs à l'issue d'une campagne électorale. Ce gouvernement est assisté par des commissions spécialisées, toujours composées d'élèves. Il lui revient la gestion des questions d'hygiène, de santé, de discipline et d'alimentation scolaire, ainsi que l'organisation des activités liées à la vie scolaire, telles que le fonctionnement de la bibliothèque, l'entretien quotidien, l'accueil des visiteurs...

Au niveau de la classe, le souci de responsabilisation des élèves se reflète aussi dans la gestion de la bibliothèque, la prise en charge du nettoyage et le tutorat qui favorise le travail en groupes dans les classes multigrades.

Ainsi sont cultivés dans les pratiques quotidiennes l'esprit de participation, le sens de l'initiative et des responsabilités, la socialisation et l'apprentissage de la démocratie et du civisme.

Le développement professionnel des enseignants

Tout d'abord, la demande des enseignants est une condition de l'extension de la réforme à leur école. Après une sélection sur cette base d'engagement, les enseignants participent à des ateliers de sensibilisation animés par des pairs qui pratiquent déjà la réforme. Il s'y déroule une réflexion collective critique sur les résultats et les démarches et les résultats des méthodes pédagogiques traditionnelles, suivie d'une réflexion prospective sur la recherche de nouvelles voies pour améliorer les résultats de l'apprentissage.

Cette entrée dans la réforme ouvre la voie à tout un processus de soutien des enseignants :

- (i) cinq ateliers de formation sont organisés annuellement ;
- (ii) des réunions mensuelles de cercles de qualité permettent de diagnostiquer les performances, de partager les expériences et de développer collectivement des technologies, notamment pour la fabrication de matériels d'apprentissage ;
- (iii) une supervision de proximité assure l'accompagnement et le soutien pédagogique avec de fréquentes visites en classe.

Toutes ces démarches privilégient le renforcement des pratiques réflexives des enseignants, l'apprentissage expérientiel des innovations de la réforme et l'inter-formation des pairs.

Analyse de la réforme au Salvador

Le contexte

Comme le Guatemala, le Salvador a été confronté à une guerre civile qui a duré une dizaine d'années et s'est achevée en 1992. La pauvreté et l'exclusion persistaient dans une partie importante du pays, notamment dans les zones rurales et les milieux populaires urbains. Plus de la moitié des enfants de 4 à 6 ans ne fréquentaient pas l'école maternelle et 15 % des enfants d'âge scolaire n'avaient pas accès à une éducation primaire. La moitié des adolescents se retrouvait en dehors de l'école. A ces problèmes d'accès et d'équité s'ajoutaient des défis de qualité avec des résultats faibles et inégaux dans les apprentissages, notamment en mathématiques. A peine 60 % des élèves réussissaient aux examens nationaux de fin du cycle primaire.

La réforme de 1991

La réforme est intervenue en 1991, un an après la conférence de Jomtien et un an avant la fin de la guerre civile. Elle a été développée à travers plusieurs programmes, dont notamment l'Education communautaire (EDUCO), l'Education accélérée des élèves sur-âgés et l'Education à distance destinée aux adultes et adolescents.

Les stratégies de la réforme sont orientées vers les priorités suivantes : renforcement des programmes d'éducation maternelle, promotion et renforcement de la participation communautaire, amélioration de la qualité, développement professionnel des enseignants, utilisation des techniques audio-visuelles, développement et réhabilitation des infrastructures, révision des curricula, modernisation de l'administration scolaire. C'est la réforme EDUCO qui est analysée ici.

EDUCO ou une réforme basée sur la décentralisation de la gestion des écoles

Le programme EDUCO se fonde sur l'hypothèse selon laquelle « on réussit un enseignement efficace et de qualité à condition que les parents des enfants inscrits dans les écoles soient motivés et impliqués dans le fonctionnement de celles-ci ».

C'est ce que vise la réforme à travers une décentralisation de la gestion des écoles et une dévolution des compétences du ministère de l'Education aux

communautés. Les compétences transférées aux communautés concernent : (i) la sélection, le recrutement et la gestion des enseignants ; (ii) l'administration des fonds destinés au financement des salaires des enseignants et des autres dépenses courantes de l'école ; (iii) l'adoption du budget de l'école ; (iv) la gestion du programme alimentaire pour les élèves ; (v) la décision de construire de nouvelles classes ; (vi) la sensibilisation et la mobilisation des familles pour le soutien à la scolarisation. Pour le développement de la réforme, plusieurs programmes regroupés dans le plan décennal 1995-2005 sont mis en œuvre.

Le cadre institutionnel

La responsabilisation des communautés s'opère à travers les associations communautaires pour l'éducation (ACE), créées et organisées par les communautés elles-mêmes. Elles sont dirigées par un comité directeur élu au cours d'une assemblée générale annuelle regroupant tous les parents. Les ACE sont dotées d'une personnalité juridique par un décret du pouvoir exécutif qui définit un « règlement spécial des ACE » et fixe les conditions de constitution et de fonctionnement. Pour bénéficier de l'appui du ministère de l'Éducation, les ACE doivent s'y conformer. En outre, un contrat avec l'État est signé dans le cadre d'une convention qui répartit les responsabilités entre les deux parties. En gros, le ministère de l'Éducation a la responsabilité du financement, du contrôle de l'utilisation des fonds et de la supervision. Il appartient aux ACE d'administrer les fonds affectés aux écoles, d'effectuer les dépenses et d'assurer la comptabilité.

Le recrutement et la gestion des enseignants

Les compétences transférées aux communautés répondent d'abord au défi de stabiliser les enseignants dans des zones déshéritées où, habituellement, ils ne voulaient pas servir. La détention du diplôme professionnel d'enseignant étant une condition préalable du recrutement, les ACE privilégient des critères de sélection tels que l'acceptation des contraintes locales, la volonté de servir sur place dans la durée et le dévouement aux enfants. La décision de recruter est prise à l'issue d'un entretien avec les candidats.

Les ACE sont également responsables du suivi et du contrôle de la présence des enseignants à leur poste. En collaboration avec le directeur et le superviseur de l'école, elles évaluent le travail des enseignants et décident du renouvellement de leur contrat.

La gestion financière et matérielle

Chaque ACE dispose d'un compte bancaire où sont déposés les chèques envoyés par le ministère de l'Éducation. Avec ces fonds, l'ACE paye les salaires des enseignants, exécute les dépenses du programme alimentaire et les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'école. Chaque année,

elle fixe le budget de l'école en concertation avec les enseignants et, en cas de nécessité, génère des ressources complémentaires pour répondre à des besoins non couverts par le financement de l'Etat.

Les ACE se chargent de l'organisation des repas à l'école avec l'appui bénévole des femmes de la communauté (les « mères-cuisinières »), des travaux d'aménagement du terrain et, quelquefois, de la main d'œuvre pour la construction des classes. Elles mènent des actions de sensibilisation pour l'inscription des enfants à l'école, la fréquentation scolaire régulière, la scolarisation des filles... A travers l' « Ecole des Parents » , elles mobilisent la participation des communautés dans la promotion de valeurs de paix, de tolérance, et de protection de l'environnement.

Leçons apprises des expériences en Amérique Latine

Aussi bien au Salvador qu'au Guatemala, les deux principales réformes, malgré leur complexité et de nombreux obstacles, ont été généralisées avec succès si l'on considère leur stade initial pilote ou expérimental et leur niveau d'extension quantitative et géographique.

Résultats de la NEU

Dans la première phase, l'expérimentation a couvert deux provinces et vingt écoles. Entre 1996 et 2000, elle s'est étendue aux autres provinces du pays et à 3.800 écoles. L'extension s'est accompagnée d'autres acquis révélés par l'évaluation :

- amélioration de la fréquentation scolaire ;
- accroissement des indices de participation des élèves et des enseignants ;
- hausse des performances d'apprentissage de la langue ;
- changement des conceptions et pratiques pédagogiques vers les méthodes actives ;
- développement de la confiance et de l'estime de soi chez les élèves ;
- amélioration des taux d'achèvement du primaire de 7 à 15 points par rapport aux écoles rurales traditionnelles.

Résultats de EDUCO

Lors de sa phase initiale en 1991, le programme EDUCO a été expérimenté dans 6 écoles. Il a été progressivement étendu à 1709 écoles sur une période de 10 ans. Cette généralisation réussie s'est aussi traduite par :

- une implication active et consciente des parents et des communautés dans la gestion des écoles ;
- un élargissement de l'accès et un renforcement de l'équité en faveur des enfants les plus défavorisés ;

- une participation accrue des femmes dans les affaires de l'école ;
- un accroissement de l'efficacité des écoles en termes de réduction des abandons et des redoublements ;
- un perfectionnement des capacités d'administration et de gestion du système éducatif.

Dans les évaluations faites, les conditions et les facteurs qui expliquent ce succès recourent dans certains cas ceux qui ont été soulignés dans les contextes africains même si leurs modalités de réalisation peuvent être différentes. Il en est ainsi de l'engagement du leadership politique ou de la demande locale ou du financement. Il y est aussi souligné fortement l'importance de la politique de communication, le réalisme et la progressivité de la réforme, le soutien donné aux acteurs locaux, le dispositif de suivi / accompagnement et la flexibilité du modèle décentralisé.

L'engagement du leadership politique

L'engagement du leadership politique au plus haut niveau ne s'est pas limité à des déclarations solennelles et à des pétitions de principe. Il s'est traduit concrètement en décisions politiques, en arbitrages budgétaires et en actes de suivi pour garantir le succès de la réforme. Le gouvernement a adopté et lancé la réforme dans le cadre d'accords de paix à la suite d'une longue période de guerre civile. La volonté politique d'ouvrir l'accès à l'éducation et de garantir l'équité et la qualité en faveur des zones et des couches les plus défavorisées de la population a été clairement et fortement affirmée. Le gouvernement a adopté des lois et des décrets qui ont créé un cadre institutionnel favorable à la réforme. Ce qui a permis de lever des obstacles administratifs et juridiques tels que ceux qui s'opposaient au transfert de compétences et de ressources publiques à des communautés villageoises. Le gouvernement a également entrepris une modernisation de la gestion du système éducatif et une mobilisation de l'appareil administratif pour un soutien conséquent à la réforme. Les arbitrages financiers ont prévu des coûts unitaires plus élevés en faveur des écoles engagées dans la réforme pour des raisons d'équité et les procédures de transfert direct des ressources financières du ministère vers les écoles ont été adoptées afin de soutenir l'efficacité des dépenses. Le gouvernement a également lancé et accompagné la réforme par des stratégies élaborées de communication et des dispositifs efficaces d'appui aux acteurs locaux, communautés, enseignants et superviseurs.

La demande locale et le soutien aux acteurs locaux

La stratégie d'extension de la réforme est basée sur la demande. Ce qui signifie concrètement qu'une école n'entre dans la réforme que lorsque la communauté et les enseignants de l'école y adhèrent de manière concertée et

en font la demande. Cet engagement volontaire est formalisé par la signature d'un contrat qui définit les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes, notamment entre le ministère de l'Éducation et l'Association communautaire pour l'éducation (ACE) qui représente la communauté. Bien entendu l'adhésion à la réforme ne surgit pas ex nihilo. La politique de communication du gouvernement alliée à la force d'attraction de l'expérience-pilote favorisent une perception positive de la réforme auprès de la population. Les dispositifs de soutien donnés aux acteurs locaux en termes de développement de capacités, d'outils et d'équipements ont été aussi particulièrement incitatifs. La préparation des communautés à la réforme comprend des visites de terrain, des formations et des soutiens financiers qui renforcent les capacités des ACE dans divers domaines : gestion matérielle et financière, conduite du programme alimentaire, fonctionnement démocratique des associations, stratégies de mobilisation sociale, école des parents... Quant aux enseignants, diverses sessions préparatoires les engagent progressivement avec leurs pairs des écoles réformées dans un profond examen critique de l'école traditionnelle, puis dans une démarche de résolution des problèmes rencontrés et dans un apprentissage expérientiel des principales innovations de la réforme : auto-apprentissage, fabrication de matériel didactique, gouvernement scolaire... En outre, un dispositif d'encadrement et de supervision rapproché leur apporte des conseils et un soutien pédagogique intensif.

Un financement conséquent et des partenariats complémentaires

Comme précisé plus haut, l'allocation financière affectée aux écoles réformées est effectuée sur la base d'un coût unitaire plus élevé que celui des autres écoles afin de tenir compte des dispositifs et mesures nécessaires à l'implantation des changements qui sont impliqués par la réforme. Cette discrimination positive dans l'allocation des ressources relève aussi d'un souci d'équité. Outre les salaires des enseignants, les coûts des manuels, des matériels, des constructions, des équipements, de l'entretien et du fonctionnement, l'Etat finance le programme alimentaire, le soutien aux ACE, la supervision de proximité, la formation continue des enseignants, les dispositifs de suivi, d'évaluation et de recherche... La participation communautaire est donc principalement orientée vers l'administration des fonds alloués par l'Etat et la gestion des écoles. Elle contribue en main d'œuvre volontaire, notamment dans la mise en œuvre des programmes alimentaires où les femmes de la communauté font bénévolement la cuisine et la distribution des repas aux élèves. Il arrive aussi que les communautés fournissent la main d'œuvre pour la construction et l'entretien des bâtiments scolaires. En somme, c'est bien l'Etat qui garantit l'essentiel et la stabilité du financement.

Pour autant, on ne peut pas dire que les sources de financement de la réforme soient strictement nationales. En fait, le gouvernement a bénéficié

d'une importante assistance financière de source extérieure pour la mise en oeuvre de la réforme. Mais, à la différence de la plupart des cas africains, il s'agit ici d'une réforme initiée, planifiée et intégrée dans la politique nationale. C'est donc dans ce cadre que le budget national est complété par un financement externe.

La politique de communication

Lorsque l'on interroge les responsables de la réforme, en particulier les ministres, sur le facteur de succès décisif, la réponse la plus fréquente met en avant en premier la politique de communication. Le but principal de la politique de communication développée était de faire partager les objectifs et les stratégies de la réforme par tous les bénéficiaires, acteurs et partenaires. A cet égard, le gouvernement s'est engagé fortement dans la promotion de la réforme à travers des campagnes systématiques d'information et de sensibilisation utilisant les médias de masse et divers événements de communication sociale. Dans ce marketing social, le gouvernement a mobilisé, en plus de sa propre voix, celle de leaders de la société civile, des congrégations religieuses et des autorités coutumières, bref tous les leaders d'opinion crédibles auprès des populations afin de faire entendre le message et de susciter l'adhésion la plus large à la réforme. Le gouvernement a su également créer les espaces nécessaires (diverses réunions, commissions, enquêtes, ateliers...) pour la communication participative donc l'échange, le dialogue, la consultation, la concertation, la négociation. Ceci afin de favoriser le consensus entre les différents secteurs, faire adhérer les communautés, trouver les compromis avec les syndicats d'enseignants, impliquer le secteur privé du café et tisser divers partenariats avec les organisations de la société civile. La forte implication des communautés et des enseignants dans l'élaboration, la préparation et la mise en oeuvre de la réforme ainsi que les réseaux d'échanges verticaux et horizontaux établis ont de leur côté promu des processus, des attitudes et des comportements favorables aux changements. Last but not least, l'intégration des structures et des personnels de la réforme dans les structures existantes du ministère de l'Education a favorisé la communication interne et entraîné toute l'administration du système dans la dynamique au lieu de la placer en marge.

Le réalisme et la progressivité de la réforme

Les ambitions de réforme ont tenu compte des capacités et des habitudes des acteurs ainsi que des conditions réelles et non simplement souhaitables ou supposées dans lesquelles la réforme est censée se développer. Sinon, la réforme se serait inévitablement heurtée à des problèmes ardues de faisabilité. Pour s'assurer que les attentes de changement étaient suffisamment explicites, concrètes et raisonnables, le ministère de l'Education du Guaté-

mala a confié aux enseignants en classe la responsabilité de l'élaboration des manuels destinés à l'auto-apprentissage, innovation la plus décisive de la réforme pédagogique. En effet ce niveau d'implication des acteurs-clefs de la réforme était censé articuler étroitement les changements souhaités, les capacités des enseignants et des élèves ainsi que les réalités concrètes de la classe. Ailleurs, l'expérience a montré qu'en confiant de telles tâches à des experts éloignés des conditions du terrain, les options proposées paraissaient souvent irréalistes aux enseignants. Ce rôle central joué par les enseignants s'est prolongé dans la conception des matériels d'apprentissage structurés, la formation et la supervision des pairs. Il a facilité l'appropriation de la réforme en renforçant sa crédibilité aux yeux des enseignants.

Du côté des communautés, la décentralisation a été d'abord basée sur une étude qui a analysé leur expérience en matière de participation afin que la réforme se fonde sur les procédures et les approches qui leur étaient les plus familières. Autrement dit, la réforme est partie de ce que les communautés font et savent faire pour bâtir une stratégie de participation évolutive.

La progressivité adoptée exigeait que la réforme fût formulée dans une langue familière aux acteurs, qu'elle ne surchargeât pas ceux-ci et que le changement fût conçu et construit dans la durée et non du jour au lendemain. La NEU est passée de 20 écoles en 1996 à 3800 écoles en 2000 et l'extension s'est poursuivie d'année en année vers de nouvelles provinces. Educo est passée de six écoles dans la phase initiale pour atteindre progressivement 1709 écoles en 2001 avec une extension géographique similaire. Les différentes innovations de la réforme ont été introduites progressivement selon une planification du changement qui a fixé les étapes de développement de l'innovation et les objectifs transitoires de chacune de ces étapes. L'évaluation et la capitalisation des acquis de chaque étape ainsi que les ajustements nécessaires ont permis à chaque fois d'accomplir un pas en avant et de procéder par retouches successives.

Cette stratégie fondée sur la progressivité a renforcé le réalisme des options et constitué un facteur de succès de la réforme.

Le dispositif de suivi-appui

D'importantes ressources techniques et financières ont été mobilisées pour mettre en place un dispositif de suivi, d'évaluation et d'appui. Les visites fréquentes sur le terrain faites par l'encadrement des communautés, les diverses enquêtes régulièrement conduites sur l'état d'avancement de la réforme, la supervision pédagogique de proximité, les rapports périodiques des ACE et des écoles, les rencontres organisées entre différents acteurs, les cercles de qualité inter-écoles des enseignants et le système informatisé mis en place par le ministère de l'Education ont été articulés de façon à collecter et à traiter les données pertinentes. Les résultats ont fait l'objet de recherches

pour identifier et sélectionner les problèmes essentiels rencontrés par la réforme et les stratégies propres à les résoudre. Au niveau national aussi bien que local, le suivi est perçu non pas comme un contrôle mais comme un instrument de soutien et de conseil aux acteurs-clefs de la réforme.

La flexibilité du modèle décentralisé

Le modèle de réforme adopté ouvre des espaces significatifs d'initiative et d'adaptation aux besoins et réalités du contexte local. L'utilisation ou non de la langue locale (autochtone) dans le cadre d'un bilinguisme de stratégie (langue autochtone-espagnol) est laissée à l'appréciation des acteurs à la base, enseignants et communautés. De manière plus générale, le curriculum est ouvert à l'adaptation au contexte des supports d'apprentissage, des contenus éducatifs et de certains objectifs de formation. Les démarches et processus d'apprentissage / enseignement sollicitent les savoirs locaux et la participation des familles et des communautés. Le calendrier scolaire est adaptable aux besoins et aux contraintes des familles en relation avec la disponibilité des enfants à aller ou non à l'école dans une période donnée. Les combinaisons en matière d'organisation des classes multigrades sont laissées à l'appréciation des enseignants et du directeur de l'école. Tout cela, ajouté à l'appui donné aux compétences et ressources locales renforce l'autonomie, l'esprit d'initiative, la créativité et la responsabilité des acteurs de l'école qui ne doutent plus que la réforme, comme l'école, est la leur.

Problèmes, défis et risques

Les réformes entreprises dans les deux pays n'ont pas manqué de se heurter à des obstacles et oppositions.

Des organisations syndicales d'enseignants ont appelé leurs militants à s'opposer à ce qu'ils ont considéré comme des tentatives de privatisation de l'enseignement par le biais de la participation communautaire. Il a fallu des efforts considérables de dialogue et de conciliation pour surmonter de telles oppositions corporatistes.

Des oppositions bureaucratiques se sont également manifestées pour contester la possibilité de transfert de fonds publics à des communautés de base ne disposant pas de personnalité juridique. Le gouvernement a dû prendre des décrets spécifiques pour surmonter les obstacles.

Certaines procédures financières ont été maintenues à des niveaux trop complexes pour les populations alors que le ministère ne disposait pas toujours d'un personnel suffisant pour l'encadrement des ACE ; ce qui a entraîné des lenteurs dans le transfert des fonds vers les écoles.

L'isolement, la pauvreté et l'analphabétisme des populations rurales ciblées par les réformes ont constitué aussi des défis importants posés à la mise en œuvre de la réforme.

Développement à grande échelle de stratégies ciblées et de planification locale : inclure les pauvres et les filles en Asie du Sud

Les expériences de généralisation observées au Bangladesh et en Inde se situent généralement dans des contextes d'extrême pauvreté avec tous les ingrédients qui l'accompagnent : analphabétisme, malnutrition, maladies, discriminations... S'y ajoutent des caractéristiques démographiques exceptionnelles en termes de poids et de densité mais aussi de diversité et de complexité sociales et culturelles.

Au Bangladesh, le programme éducation / alphabétisation du comité pour l'avancement rural (Bangladesh Rural Advancement Committee – BRAC) est destiné à inclure les exclus, plus précisément les plus pauvres, et, parmi eux, les filles du monde rural surtout. Dans cette perspective, le BRAC en tant qu'ONG, développe une stratégie ciblée sur ces couches très défavorisées afin de compléter les efforts du gouvernement vers la réalisation des objectifs d'éducation pour tous.

En Inde, le projet de district d'enseignement primaire est une initiative gouvernementale qui vise l'élargissement de l'accès ainsi que l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'équité. La stratégie repose sur une forte mobilisation du potentiel local pour la planification, la gestion, le développement professionnel des enseignants et la diversification de l'offre éducative ainsi que pour la promotion des filles et des femmes.

Analyse de l'expérience du BRAC

Le contexte

La densité de la population du Bangladesh est la plus élevée du monde. La famine est une menace permanente. Le revenu annuel par habitant est estimé à 250 dollars et la moitié de la population - dont 80 % vit en zone rurale - est en dessous du seuil de pauvreté. En 1971, beaucoup doutaient de la capacité de survie du Bangladesh aux séquelles d'une guerre civile sanglante. Or le pays a fait des progrès substantiels sur le plan du développement économique et social. Toutefois, les progrès sont inégaux. Au Bangladesh, l'éducation primaire est gratuite et obligatoire mais il n'en reste

pas moins que plus de 13 millions d'enfants ne sont jamais allés à l'école ou, s'ils y sont allés, l'ont abandonnée de manière précoce. Seulement un enfant sur quatre termine ses études primaires.

La réforme

Depuis 1971, le Bangladesh a défini un cadre légal en vue de favoriser l'éducation pour tous. Le programme intégré d'éducation non formelle (INFEP en anglais), mis en place par le gouvernement, a été lancé après la tenue de la conférence de Jomtien. Ce programme vise à offrir une alphabétisation de base et une formation continue. Le programme INFEP est construit pour 4 groupes d'âge, entre 8 et 45 ans et cible environ 34 millions d'apprenants.

L'éducation de base est ainsi constituée par deux systèmes complémentaires : le système formel et le système non formel où les autorités locales sont encouragées à s'impliquer dans l'éducation par la mise en place de comités de gestion d'école ou d'associations de parents d'élèves. Aujourd'hui, les ONG s'occupent de 8% des enfants auxquels elles fournissent des modèles alternatifs d'éducation de base conçus pour les plus défavorisés et tout d'abord pour les enfants de 8 à 15 ans. Le programme éducatif BRAC fait partie de ce vaste effort.

Les écoles du BRAC

Le BRAC a débuté en 1972 en tant que programme de reconstruction et de développement rural en faveur des populations les plus pauvres. C'est seulement à partir de 1985 que, à la demande des femmes qui participaient aux comités de développement, le volet éducation/alphabétisation a été pris en compte. Elles ont réussi à convaincre le BRAC que tout progrès dans le développement rural ne serait vraiment durable que si l'on investissait de manière conséquente dans l'éducation.

Les principes des écoles BRAC

Parmi les principes de base sur lesquels se fonde le programme BRAC, on peut noter : cibler un groupe spécifique (les gens très pauvres, surtout dans les zones rurales) ; donner la priorité aux filles non-scolarisées et à celles qui ont abandonné l'école ; obtenir des coûts unitaires très bas (environ 18 dollars américains par élève et par an) ; faciliter la participation de la communauté. Le programme BRAC se présente ainsi comme une adaptation et une simplification du programme national afin de le calibrer en fonction de la population cible. Les enseignants sont en majorité des femmes mariées qui ont été choisies dans les communautés locales et qui ont terminé au moins 9 années de scolarisation formelle. Un tel choix favorise l'ancrage du personnel dans le milieu local et développe des modèles d'incitation à la scolarisation des filles.

Le BRAC entretient un partenariat fort avec le gouvernement et, dans le cas des écoles communautaires, il assure une partie de la gestion dans le cadre d'un contrat avec ce dernier. Cette coopération lui confie le soin de développer un réseau éducatif dans les zones difficiles à atteindre par l'Etat.

Adaptation des écoles aux conditions locales

Ce sont les parents qui décident des lieux d'implantation des écoles BRAC afin de les rapprocher le plus possible des élèves. Ils participent souvent à la construction des classes, engagent les enseignants et surveillent leur travail. Ce sont eux qui fixent l'horaire et le calendrier scolaire afin que les enfants puissent continuer à les aider à la maison ou aux champs. Les élèves vont à l'école douze mois par an, mais seulement trois heures par jour. Ils apprennent à lire, à écrire et à compter, et on les prépare à la vie à l'aide d'exemples tirés du contexte rural. Les chants et les danses traditionnels sont utilisées pour renforcer l'apprentissage et comme outils d'animation de la classe.

Les enseignants appartiennent à la même communauté que les élèves et sont, en conséquence, capables de relier ce qu'ils apprennent aux coutumes, aux pratiques sociales de référence et aux expériences quotidiennes du village. Les effectifs par classe sont faibles, ce qui permet à l'enseignant de tisser des liens particuliers avec les élèves. Sur les 1,2 millions d'apprenants inscrits dans les écoles BRAC, 70 % sont des filles.

La gestion décentralisée de l'école

La gestion de l'école est décentralisée pour tenir compte des conditions locales et permettre la participation de la communauté locale. Des comités de gestion d'école sont mis en place et fonctionnent dans chaque centre d'apprentissage afin de permettre la participation des parents et de la communauté à la gestion et à la bonne gouvernance de l'école. Comme indiqué ci-dessous, les parents et les communautés exercent des responsabilités importantes dans la gestion des écoles.

Un dispositif dense de supervision

Des réunions parents-enseignants ont lieu tous les mois. Un système très impressionnant de supervision a été mis en place pour apporter un soutien aux enseignants. Il comporte une évaluation formative hebdomadaire qui a pour but d'apporter une aide au personnel enseignant et administratif au niveau local et, tous les mois, un stage de mise à niveau.

Le rôle des conseillers pédagogiques est de fournir un soutien suivi aux « facilitateurs » et de résoudre les problèmes qui pourraient surgir au plan local. On encourage, parmi les personnels d'encadrement et enseignants, une culture de la rétroaction et de la communication constante.

Des coûts unitaires bas

Le coût unitaire de l'éducation primaire BRAC est inférieur à ce qu'il est dans le système étatique. Les investissements dans les constructions et équipements scolaires comme dans les salaires des enseignants y sont relativement modestes. Pourtant des évaluations externes montrent que plus de la moitié des enfants qui suivent le programme BRAC réussissent à acquérir les compétences de base, alors que seulement moins du tiers des élèves des écoles publiques en sont capables. Le rapport efficacité (ce qui est réellement appris) par rapport au coût apparaît donc supérieur dans les écoles BRAC. Le BRAC réussit à être efficace parce que, entre autres raisons, il peut utiliser, pour gérer le volet éducatif, certaines des ressources humaines et des infrastructures qui existent déjà pour gérer les autres volets de son programme. Il convient tout de même de souligner les choix très coût-efficaces opérés par le BRAC qui privilégie la dotation des élèves et des enseignants en manuels d'apprentissage et d'enseignement, la formation continue des enseignants et une supervision pédagogique de proximité soutenue.

La qualité de l'éducation

Le BRAC fournit une éducation de qualité dans un contexte caractérisé par des moyens assez limités et un environnement difficile. Les « facilitateurs » du programme, ainsi que les élèves ou les enseignants des écoles d'Etat, reconnaissent que les élèves BRAC réussissent plutôt bien si on les compare avec leurs pairs formés dans les écoles publiques. Ils semblent s'intégrer facilement dans les classes secondaires du système formel et se révèlent être d'aussi bons élèves que ceux qui ont suivi d'autres programmes d'enseignement primaire.

Analyse de la réforme en Inde

Le contexte

Le système scolaire en Inde est diversifié, complexe et de nature dynamique. Depuis 1947, l'Inde a été en mesure de construire l'un des plus grands systèmes scolaires au monde avec 179 millions d'enfants âgés de 6 à 10 ans fréquentant l'école primaire. Malgré des progrès tout à fait considérables en matière d'éducation, plus de 33 millions d'enfants d'âge scolaire ne vont toujours pas à l'école. Sur cinq élèves inscrits en première année, deux ne terminent pas le cycle primaire de 4 ou 5 années et les acquis de ceux qui obtiennent le certificat d'études primaires demeurent faibles.

Les enfants les plus défavorisés sont issus de familles pauvres : filles, enfants qui travaillent ou qui appartiennent aux castes des « intouchables ». Ces différences sont d'autant plus grandes que la situation scolaire, en terme d'accès, de qualité et d'efficacité, s'est dégradée dans les années 1990.

Le partage des responsabilités

L'Inde a réussi à obtenir un consensus national autour de l'idée que l'enseignement primaire universel est l'objectif à atteindre. Il existe 888 000 établissements d'enseignement primaire, plus de 150 millions d'enfants, âgés de 6 à 14 ans, y sont inscrits, et 2,9 millions d'enseignants y travaillent.

Selon la Constitution indienne, l'éducation fait partie des domaines partagés. Le gouvernement de l'Union indienne et les Etats y exercent des responsabilités conjointes. Les responsabilités du gouvernement de l'Union consistent à : renforcer le caractère national et intégré de l'éducation ; maintenir la qualité et les normes ; assurer le suivi et gérer les aspects internationaux de l'éducation. La mise en œuvre des programmes éducatifs relève par contre de la compétence exclusive des Etats. La décentralisation s'inscrit dans une organisation à plusieurs étages : Union, Etats, départements, arrondissements, villages et écoles. Elle permet un transfert des pouvoirs à des organismes locaux, ce qui a favorisé l'accroissement de l'accès et le renforcement de l'équité.

Le Projet de district d'enseignement primaire (DPEP)

Le Projet de district d'enseignement primaire approuvé en novembre 1994, encourage et appuie au niveau local l'élaboration de processus participatifs dans la planification et la gestion, la sensibilisation aux disparités hommes-femmes et le perfectionnement des maîtres par le biais d'apports à la gestion décentralisée et à la formation des enseignants. Le programme concerne 149 districts répartis dans 14 Etats qui incluent les districts où le taux d'alphabétisation féminine est inférieur à la moyenne nationale.

L'expansion du système, grâce à une éducation donnée tant par le système formel que par le système non formel, demeure la priorité. A cet effet, la planification établie au niveau local et toutes les stratégies susceptibles d'assurer l'extension du système et l'amélioration de la qualité, de l'efficacité interne et externe de l'enseignement primaire et de l'équité sont encouragées.

D'autres aspects des actions conduites dans le cadre du projet visent à améliorer les stratégies pédagogiques, à accroître la participation de la communauté à l'éducation et à renforcer les capacités institutionnelles et de gestion en matière de soutien à l'offre d'éducation.

Diversification et adaptation des programmes

En Inde, l'offre éducative essaie de répondre aux problèmes de la diversité des besoins et des situations d'apprentissage des minorités, tout en généralisant le programme destiné à l'ensemble de la population. Pour illustrer cette politique, on peut noter l'intérêt spécifique porté au développement de la petite enfance et à la scolarisation des enfants issus des groupes minoritaires. C'est ainsi que les soins et l'éducation de la petite enfance (ECCE en anglais), déjà

présents dans certaines communautés, ont été intégrés dans le DPEP, afin de souligner l'importance accordée à la préparation des enfants défavorisés à la scolarisation formelle. Le programme ECCE permet aussi d'élargir l'accès aux enfants plus âgés qui, autrement, n'auraient pas la possibilité d'aller à l'école parce qu'ils devraient s'occuper de leurs jeunes frères et sœurs.

L'intérêt porté aux centres islamiques comme moyen de former des enfants sur-âgés, jusqu'alors non scolarisés, est un autre exemple. On a choisi, pour ce faire, un curriculum qui combine l'éducation morale fondée sur la religion et l'éducation de base laïque afin de permettre à ces enfants de s'intégrer dans le système formel. Dans les centres islamiques, le comité de la « madrasa » locale remplace les comités villageois chargés de l'éducation (VEC) ou lui apporte son concours.

La formation des enseignants

Le dispositif de formation des enseignants a été décliné à tous les niveaux décentralisés : Etat, département, arrondissement et école. Il permet d'articuler la formation initiale et la formation continuée des enseignants avec des structures de soutien au niveau local tout en favorisant l'échange et l'apprentissage entre les différents niveaux. La création de centres de ressources au niveau de l'arrondissement (BRC en anglais) leur apporte un appui conséquent et concourt à leur efficacité. Des réseaux d'échanges entre pairs et des systèmes de tutorat, notamment en faveur des enseignants auxiliaires (para-teachers), sont combinés à des actions de supervision et à des stages de formation pour soutenir le développement professionnel des enseignants. Cette diversité d'approches tente de répondre à la diversité des situations et de la demande de formation des enseignants au niveau local tout en favorisant le développement de pratiques réflexives et la recherche continue du perfectionnement professionnel.

Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation ont été développés pour fournir des informations sur l'évolution du programme et pour soutenir l'apprentissage au niveau des acteurs. Ils permettent de s'assurer du niveau et de la qualité de l'éducation par : (i) une recherche continue dont les résultats servent à améliorer le système ; (ii) l'implication de la société civile dans l'éducation ; (iii) la réduction du taux d'analphabétisme et des abandons ; (iv) l'habilitation des jeunes filles et des femmes par des mesures d'encouragement appropriées. Ils renforcent aussi l'imputabilité et la transparence, notamment à travers la participation des parents et des communautés dans la gestion des écoles.

La mobilisation des ressources existantes, actuelles et latentes, du système et de la société comme levier des processus de changement

Les ressources qui existent au niveau du département, de l'arrondissement,

des « bassins pédagogiques » et des écoles sont utilisées pour renforcer le processus de réforme ; de même, les réformes s'appuient sur les ressources sociales existantes, ce qui est un moyen d'habiliter les communautés pour qu'elles puissent participer plus activement aux décisions prises en matière d'éducation. Dès le début, les associations de parents-enseignants, les syndicats d'enseignants, les ONG et les communautés ont été sensibilisés et impliqués dans la micro-planification et la mobilisation sociale en faveur de l'EPT et pour l'inscription et la rétention des filles à l'école. Les VEC exercent d'importantes responsabilités dans la prise de décision et la gestion, voire dans le recrutement et l'emploi des enseignants dont ils garantissent la présence régulière.

Leçons apprises des expériences d'Asie du Sud

Les expériences de l'Inde et du Bangladesh confirment qu'il est possible de passer à grande échelle lorsque la politique éducative se donne pour objectif d'atteindre une masse considérable d'enfants situés dans des milieux très défavorisés.

Le passage à plus grande échelle du BRAC est une réussite

Le BRAC est rapidement passé de 22 écoles en 1985 à 30 000 en l'an 2000. Cela fait de lui le plus important programme d'éducation non formelle assuré par une ONG et un acteur important de l'éducation au Bangladesh sur le plan national.

Au tout début, le BRAC prenait en charge les trois premières années de scolarité. Par la suite, le programme a assuré les cinq premières années d'enseignement élémentaire. A l'heure actuelle, le BRAC étudie la possibilité de s'occuper de quelques collèges, tout au moins dans les endroits où les établissements officiels ne sont pas en mesure de répondre à la totalité des besoins.

Les principaux résultats du DPEP

Le DPEP a réussi à atteindre son objectif d'apporter une contribution non négligeable aux efforts de l'Etat en se déployant dans 149 districts et 14 Etats de l'Inde avec les résultats suivants :

- Les inscriptions au niveau des premier et second cycles primaires, dans les régions qui sont soutenues par le projet, ont significativement augmenté : de 67 % dans le premier cycle et de 64 % dans le second.
- Grâce au DPEP, le nombre de filles inscrites à l'école a augmenté de 67 %.
- L'évaluation des acquis effectuée en 1996 a montré que pour la cinquième année les résultats moyens en langue sont passés de 34% à 37 % de notes au-dessus de la moyenne, avec, en plus, de meilleures notes en mathématiques.

- Les activités en classe ont montré une plus grande productivité des enseignants : après avoir reçu une petite subvention annuelle de 500 roupies, ils sont nombreux à fabriquer et à utiliser leurs propres matériels pédagogiques.
- Les partenariats stratégiques établis au niveau de la base ont produit des résultats importants : l'engagement des communautés dans la mise en œuvre des programmes a fortement augmenté grâce à l'institutionnalisation des comités de village chargés de l'éducation (VEC en anglais). Les VEC ont été créés dans le cadre de la politique de décentralisation mise en place par le gouvernement central pour transférer les responsabilités aux organismes de décision locaux. Le DPEP a poussé les membres de ces comités à renforcer leurs compétences afin de participer plus activement à la vie de l'école.
- Le fait que les organismes gouvernementaux intégrés, les enseignants, les ONG, les représentants élus, les présidents des VEC et la population se sont engagés en faveur des objectifs de l'EPT et le fait que la politique éducative cible les plus pauvres, constituent, pour l'économie indienne et ses perspectives de croissance, un appui très considérable.

Certes la volonté politique revient encore au premier plan en tant que facteur de base. Outre le leadership, l'analyse des conditions qui ont favorisé l'expansion réussie au Bangladesh et en Inde dévoile une grande diversité de facteurs parmi lesquels ont été soulignés la simplicité et l'accessibilité des modèles, la politique des coûts bas et le financement efficace, la décentralisation et la participation locale, l'encadrement et la supervision, les stratégies ciblées et la discrimination positive.

La volonté politique

La volonté politique s'est traduite par (i) la construction d'un consensus politique sur l'éducation, en particulier entre le gouvernement de l'Union et les Etats fédérés ; (ii) un meilleur financement à tous les niveaux ; (iii) la coopération et l'appui de la société civile.

Dans le cas de l'Inde, cette volonté politique s'est concrétisée par un consensus sur le droit à l'éducation pour tous comme une obligation juridique du gouvernement. Le gouvernement central a lancé une réforme de l'éducation à grande échelle, a accru en conséquence le financement de l'éducation et accordé une place importante aux Etats fédérés dans la gestion et la mise en œuvre de la réforme tout en soutenant fortement leurs capacités. Il a aussi encouragé les gouvernements des Etats en leur donnant « l'espace » nécessaire pour évoluer et pour participer aux réformes de l'éducation et les a aidés financièrement par le biais de programmes majeurs tels que le DPEP. Des stratégies diversifiées et propres à impliquer les organisations de la société civile et les communautés qui contribuent effectivement à l'effort global pour

aller vers tous ont été conçues et mises en œuvre au niveau gouvernemental. Le gouvernement a enfin appuyé des réseaux d'échanges et encouragé les synergies et la capitalisation des enseignements tirés de l'expérience.

L'importance de l'engagement du leadership ne se limite pas au niveau politique. A propos de la société civile, l'exemple du BRAC au Bangladesh démontre aussi que des programmes mis en œuvre par des ONG peuvent passer d'un stade-pilote à une échelle nationale lorsqu'ils bénéficient d'un leadership doté d'une vision claire et d'une solide motivation s'appuyant sur une équipe compétente, engagée en faveur de l'équité et dévouée à l'innovation et à la recherche d'alternatives éducatives.

La simplicité et l'accessibilité des modèles

Pour faciliter l'appropriation par des acteurs à la base (enseignants et communautés notamment) aux capacités relativement limitées, les programmes développent des modèles simplifiés qui ont été conçus à partir d'études sur les besoins d'éducation dans des contextes d'extrême pauvreté. Le curriculum, les stratégies d'enseignement/d'apprentissage, les manuels scolaires, les constructions et équipements obéissent à des règles simples, aisément assimilables et applicables par les acteurs. Ce qui facilite la généralisation des programmes et le contrôle de la qualité. En fait, l'idée est qu'il faut commencer par une structure qui comprend peu de composantes de base qui pourront, une fois implantées, se diversifier et devenir, au fur et à mesure du renforcement des capacités et de l'expérience, plus complexes.

A cette simplicité se combine une politique d'accessibilité par rapport à la population-cible. Les écoles sont situées au sein des communautés qui choisissent leur emplacement. Elles sont donc facilement accessibles, en termes de distance à pied, aux enfants, particulièrement aux filles. Les enseignants sont recrutés au niveau local afin de limiter l'instabilité et les absences tout en favorisant la proximité socioculturelle avec les communautés. C'est dans cette logique que les femmes mariées sont recrutées de manière privilégiée par le BRAC afin d'encourager la scolarisation des filles. L'ameublement sommaire des classes ne sort pas les enfants des conditions familiales aux familles. Le calendrier scolaire, les supports didactiques et les contenus éducatifs s'adaptent aux exigences et besoins du milieu environnant. Le patrimoine culturel local, notamment les contes, les chants et les danses, est utilisé pour renforcer l'apprentissage et soutenir l'animation et la gestion de la classe. Les combinaisons de classe, classes multigrades ou à multiple flux, s'adaptent également aux conditions locales spécifiques.

Au total, le développement des programmes est orienté vers la demande des populations en intégrant dans la conception et la mise en œuvre des modèles prenant en considération ce que les populations locales savent,

peuvent et veulent faire en fonction de leurs capacités, de leurs contraintes et de leurs cultures.

La politique de coûts adaptés et du financement efficace

De manière générale, les coûts unitaires sont relativement bas dans les expériences analysées au Bangladesh et en Inde. Les infrastructures relèvent de prototypes de salles de classe de construction facile et peu coûteuse. Le mobilier scolaire classique est quasi-inexistant : les enfants s'assoient et travaillent sur des nattes à même le sol. L'utilisation d'enseignants recrutés dans les communautés locales (BRAC) et le recours, en Inde à des « para-professionnels », combiné à des formations initiales courtes, modèrent également les coûts des enseignants. Il existe donc toute une politique pour maximiser les approches peu coûteuses et pouvoir assurer ainsi un financement viable de la généralisation de l'éducation à tous. Ceci n'empêche pas de veiller à la qualité. Par exemple, les évaluations existantes montrent que les élèves BRAC, en dépit d'un coût unitaire inférieur, réussissent mieux que les élèves des écoles publiques. C'est que les investissements obéissent à des choix de coût-efficacité en relation avec l'impact sur les résultats de l'apprentissage. Par exemple, les 50 % du budget d'éducation du BRAC va aux manuels scolaires de sorte que chaque élève est doté d'un manuel dans toutes les disciplines considérées comme fondamentales. Au Bangladesh comme en Inde, des efforts remarquables sont consacrés à la formation continue des enseignants. La supervision bénéficie également d'un financement important, ce qui permet un dispositif de proximité, des visites fréquentes et un conseil pédagogique soutenu. L'investissement basé sur la recherche des meilleurs coûts-efficacité en relation avec l'impact sur l'apprentissage s'avère donc essentiel.

La décentralisation et la participation locale

Le transfert de pouvoirs et de ressources à des organismes locaux est censé accroître la participation locale. Pour favoriser ce processus, tant en Inde qu'au Bangladesh, des stratégies de soutien aux capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux sont développées aux niveaux des départements, des arrondissements, des communautés de base et des écoles.

L'une des caractéristiques les plus importantes de la décentralisation est de faire de l'école une « propriété » de la communauté. Les comités de gestion au Bangladesh et les comités villageois pour l'école (VEC) en Inde servent de cadre pour mobiliser et traduire en actes la participation des communautés dans la gestion. Ils exercent des pouvoirs d'administration et ont des responsabilités décisionnelles. Les communautés y sont encouragées à recevoir le financement et à prendre la responsabilité de la construction des classes. Elles participent à la micro-planification, à l'inscription des enfants, notamment des filles, et à l'amélioration de la fréquentation scolaire.

La décentralisation, c'est aussi la diversification des modèles éducatifs afin de répondre à la diversité de la demande d'éducation qu'expriment les communautés en fonction de leurs situations et de leurs besoins. Ce qui représente une condition pour atteindre ceux qui sont exclus du modèle unique proposé à l'offre, ce à quoi un modèle centralisé et homogène ne peut parvenir dans certaines conditions, en particulier pour les plus pauvres, les plus isolés et les plus en difficulté. La reconnaissance de cette réalité implique que le gouvernement établisse des partenariats avec diverses autorités et organisations locales de l'Etat et de la société civile.

En Inde comme au Bangladesh, des programmes non-gouvernementaux ont grandement contribué à l'inclusion des plus pauvres et complété les efforts des gouvernements. Les autorités locales jouent un rôle crucial dans le soutien au développement professionnel des enseignants et au renforcement des capacités des communautés.

La décentralisation est donc productive pour mobiliser des ressources en faveur de la généralisation et de la pérennisation. Toutefois, une distribution adéquate des rôles, des réseaux d'échanges et de collaboration, des structures de gestion et des programmes de renforcement de capacité à tous les niveaux, des critères d'évaluation des performances et des procédures renforçant l'efficacité, les synergies, la transparence et l'imputabilité constituent des facteurs importants de succès.

L'encadrement et la supervision

L'implantation au niveau local des expériences à généraliser s'appuie sur des structures de pilotage, de gestion, de contrôle, de suivi et d'appui. Dans l'exemple du BRAC, le personnel d'encadrement est composé de gestionnaires de qualité qui ont été recrutés à un haut niveau pour assurer un rôle de soutien administratif, matériel et pédagogique aux écoles. Les centres de ressources pour les enseignants sont établis au niveau du département et de l'arrondissement pour planifier, mettre en œuvre et contrôler la formation des enseignants. Des centres d'apprentissage, des bibliothèques et des centres de lecture soutiennent les apprenants en matière aussi bien d'apprentissages que de socialisation. Le système de supervision repose sur un personnel fourni permettant un encadrement très rapproché des enseignants. Cette supervision est plus orientée vers le soutien et le conseil pédagogiques que vers le contrôle.

Une recherche continue est menée sur les problèmes rencontrés et les résultats permettent d'améliorer les programmes. L'ensemble procède par des processus bien élaborés de communication et de rétroaction entre les acteurs et les structures soutenus par la mise en place et le fonctionnement d'un bon

système d'information. La stabilité du personnel de gestion et d'encadrement garantit la continuité de l'action et l'accumulation de l'expérience, ce qui est considéré comme un élément-clef du succès de l'expansion.

Les stratégies ciblées et la discrimination positive

En Inde et au Bangladesh, les programmes sont essentiellement, voire exclusivement pour le BRAC, orientés vers les plus pauvres, avec un accent particulier sur les filles. Pour atteindre cette cible, des approches spécifiques sont définies et des mesures de discrimination positive prises. Elles ne se limitent pas à développer des modèles qui leur sont familiers dans le recrutement des enseignants, l'élaboration du curriculum, les matériels pédagogiques et les manuels scolaires ; elles intègrent également les contraintes, les pratiques sociales de référence et les besoins des filles, des populations pauvres et marginalisées. Ces approches d'équité considèrent l'éducation dans un cadre socio-économique et culturel plus large, de lutte contre la pauvreté et pour la promotion féminine. Des mesures d'encouragement et d'appui à la promotion des populations ciblées sont recherchées aussi bien dans le système éducatif (programmes de développement de la petite enfance) que dans les autres secteurs (santé, micro-crédit, appui juridique...). Les comités de gestion et les VEC contribuent aux campagnes de sensibilisation et de mobilisation en faveur de la scolarisation des filles. Ils oeuvrent à la micro-planification et à la réalisation des conditions rendant les systèmes accueillants pour les filles et pour les femmes.

Conclusion

A la fin de cet examen, la question centrale qui se pose dans la perspective de l'ADEA est celle-ci : quels enseignements utiles et utilisables dans les contextes africains peut-on tirer de l'étude de ces expériences de la généralisation conduites en Amérique centrale et en Asie du sud dans des situations différentes ? C'est à cette question qu'ont répondu, à la fin de leurs séjours d'études respectifs en Amérique centrale et en Asie du sud, des délégations africaines de dix pays (Bénin, Guinée, Madagascar, Mali et Niger en Amérique centrale ; Cameroun, Nigéria, Rwanda, Sierra Leone et Tanzanie en Asie du sud). Conduites par les ministres de l'éducation, ces délégations comprenaient des professionnels ainsi que des représentants de syndicats d'enseignants et d'associations de parents d'élèves. Parmi les nombreuses réponses élaborées collectivement, on peut noter, en condensé, celles relatives à la généralisation et à la pérennisation des réformes qui ont été les plus soulignées.

L'un des premiers enseignements concerne *le temps* : celui-ci représente un paramètre important car une généralisation se réalise dans la durée. Toutes

les étapes de la réforme, de la conception à la généralisation en passant par l'expérimentation et l'extension exigent un temps de maturation suffisant. Il ne suffit donc pas de lancer une réforme, il faut aussi la maintenir sur une durée suffisamment longue pour assurer son succès. Cette exigence de développement à long terme se heurte souvent à la mobilité politique résultant de changements de gouvernement et de l'alternance démocratique. Il devient alors crucial de bâtir un consensus politique autour des réformes afin de donner ses chances à la continuité de l'action malgré les aléas politiques et les changements qu'impose le cycle démocratique. C'est aussi dans la durée que s'inscrit l'approche progressive de la généralisation : penser grand mais commencer petit. Du point de vue quantitatif, l'extension en nombre et l'extension géographique exigent des temps d'expérimentation, d'évaluation, de sensibilisation et de mobilisation. Au plan qualitatif, le développement et la complexification de l'innovation demandent des temps d'initiation, d'appropriation, de reconstruction et d'élaboration progressive, voire d'invention et de création face aux particularités de chaque contexte.

Le second enseignement porte sur *la prise de conscience à la fois de l'importance et des limites de l'engagement du gouvernement dans un contexte de sous-développement*. La réussite de la généralisation d'une réforme au niveau national est conditionnée par l'intérêt, l'appui et le cadre politique durable de déploiement que lui accorde le gouvernement. Sinon, elle se situe en marge des politiques nationales et finit par dépérir. L'engagement de l'Etat se traduit par un financement adéquat, un soutien législatif, administratif et institutionnel, une politique de communication, une planification et un suivi dans la durée.

Toutefois, on observe que dans les pays pauvres, même le plein exercice par le gouvernement de toutes ces responsabilités rencontre des limites objectives qui laissent pour compte des catégories et des zones difficiles à atteindre par l'offre centralisée. Ce qui appelle l'émergence d'autres acteurs mieux outillés pour des stratégies ciblées spécifiquement sur ces catégories et ces zones. Au-delà des campagnes de sensibilisation et de mobilisation sociale, leur pleine participation au dialogue sur les politiques et les réformes, de l'élaboration à la mise en œuvre, constitue alors une condition de succès. Les politiques de décentralisation et de partenariat doivent définir clairement la distribution des rôles et favoriser l'appropriation des réformes par ces acteurs, autorités locales, organisations non-gouvernementales, congrégations religieuses, communautés de base, etc. Pour exercer de façon adéquate les compétences qui leur sont dévolues, ces acteurs locaux ont besoin, en plus des espaces décisionnels et opérationnels, d'autonomie et de créativité, et de soutien du gouvernement en termes de ressources et de renforcement de capacités. La construction de l'expansion fondée sur la recherche de synergies avec d'autres acteurs n'est pas, pour l'Etat, une simple abdication de ses responsabilités. Elle est plutôt une stratégie par-

ticipative qui implique les différents secteurs de la société dans la politique éducative et qui s'accomplit à travers la recherche des meilleurs avantages comparatifs des uns et des autres. La décentralisation procède de cette logique car toute décentralisation n'est pas féconde pour l'éducation. Mais celle qui mobilise de manière efficace la participation des communautés dans la gestion de l'éducation et le soutien aux processus d'apprentissage l'est assurément.

Le troisième enseignement soulève la question de *la durabilité du financement*. Au-delà de la nécessaire mobilisation de ressources, la généralisation soulève la question des choix les plus coûts-efficaces. Il ne s'agit pas de rechercher systématiquement et à tout prix ce qui est bon marché mais de rapporter les coûts aux résultats scolaires en termes d'accès, d'équité, de qualité et, surtout, de réussite des apprentissages. Dès lors, l'investissement dans l'éducation établit des priorités fondées sur une évaluation d'impact qui vise une maximisation de l'efficacité dans l'utilisation de ressources globalement insuffisantes. C'est ici qu'il faut chercher la différence notable de résultats entre des systèmes qui, toutes choses égales par ailleurs, bénéficient à peu près des mêmes ressources financières. Pour la généralisation, l'efficacité dans l'utilisation des ressources est déterminante pour permettre aux pays de réaliser plus avec moins et d'être en mesure de garantir l'essentiel du financement de la généralisation sur la base de fonds internes. Ce qui est aussi un garant de la pérennisation.

Le quatrième enseignement concerne *la flexibilité des modèles expérimentés*. Celle-ci ouvre le champ de la généralisation en apportant la possibilité de diversifier l'offre et de l'adapter aux demandes de contextes différents dans l'espace et dans le temps. La flexibilité favorise également l'appropriation du modèle par les acteurs locaux et la concrétisation des objectifs de participation que poursuivent la décentralisation et les partenariats. Il s'y joue, en effet, l'unicité de chaque école et son appartenance à la communauté locale ainsi que le vouloir et le pouvoir de cette dernière à soutenir la pertinence et la qualité du projet éducatif qui s'y déroule en réponse aux besoins et contraintes du contexte local et de la demande des familles. Aux antipodes de la rigidité du modèle centralisé et homogène pour tous, la flexibilité s'accommode des adaptations, jusque et y compris des stratégies alternatives, dans la mesure où celles-ci s'inscrivent dans les objectifs d'éducation et de formation définis et quelles que soient par ailleurs les voies utilisées pour les atteindre. Pourvu que ces voies soient pertinentes et efficaces. Recréer les conditions de succès dans le contexte local et non pas simplement reproduire l'innovation telle qu'elle a été initiée prend ici tout son sens. En somme, le message souligne ici l'importance d'une politique orientée vers la demande locale qui s'ouvre à la diversité des besoins et des situations qu'éprouvent les différentes catégories de la société afin de leur donner réellement les mêmes

chances d'accès et de réussite ainsi que des opportunités d'apprentissage qui aient un sens au regard des problèmes auxquels elles sont confrontées quotidiennement. Du point de vue de l'extension et de la généralisation, la capacité d'attraction des réformes sur les populations locales et leur effet subséquent de tâche d'huile dans l'environnement dépendent fortement de cette adaptabilité à la diversité de la demande.

Cette expression synthétique des enseignements venus d'ailleurs et considérés comme pertinents dans leurs contextes respectifs par des acteurs-clefs de l'éducation en Afrique permet d'énoncer autrement la problématique de la transférabilité. Il convient d'abord de noter que l'affirmation de l'unicité de chaque contexte ne contredit guère le constat de similitudes entre différents contextes. Sur ce point, les participants africains n'ont pas manqué de souligner dans leurs observations des similitudes de contraintes telles que les disparités d'accès à l'éducation entre filles et garçons, la faiblesse de la couverture scolaire dans les zones rurales défavorisées, les obstacles que créent la pauvreté et l'analphabétisation des populations concernées, l'insuffisance de capacités locales et la limitation des ressources et des capacités de l'Etat. De telles similitudes conduisent à penser que, si une réforme n'est pas globalement transposable, son étude offre des perspectives et des outils qui enrichissent la réflexion et l'action. Dans les cas d'espèce étudiés, les stratégies de discrimination positive qui caractérisent les politiques d'équité, les modèles de recrutement et de gestion des enseignants au niveau local destinés à les maintenir en zone rurale, les programmes alimentaires gérés par les communautés, la mobilisation des ressources latentes de la société en complément aux efforts de l'Etat ont suscité un vif intérêt auprès des participants africains. Car certainement il leur semblait que ces approches et stratégies constituaient des réponses appropriées aux problèmes auxquels ils sont confrontés dans la conduite des politiques éducatives. D'un autre côté, ils ont noté les différences de contexte surtout lorsqu'il s'agissait d'exprimer la non-transférabilité dans le contexte africain d'une innovation observée. L'absence de tables-bancs dans des classes en Inde et au Bangladesh, l'auto apprentissage de l'élève au Guatemala, le niveau de responsabilisation des ACE au Salvador... ont produit de véritables chocs culturels. Mais même ici, l'étonnement participe de l'apprentissage au sens où le « fait polémique » crée une sorte de rupture « épistémologique ». Il nous fait découvrir des conceptions et des pratiques liées à une histoire et à une culture différentes dont la comparaison avec nos conceptions et nos pratiques ouvre la voie à une vision élargie. Ce qui relativise bien des traditions de pensée et d'action que nous avons érigées de manière absolue comme unique façon de penser et de faire. En somme, on apprend aussi en comparant son expérience avec d'autres expériences qui nous étaient jusqu'ici inconnues. C'est donc là une véritable formation à la réflexion ouverte sur les questions de réforme et de conduite de réformes.

Au total, toute réforme porte la marque d'un contexte spécifique et ses réalisations doivent être rapportées à une histoire, à une culture et à des pratiques sociales de référence qui ne sont pas transposables dans un contexte différent. Ce qui interdit, comme souligné plus haut, le transfert mécanique de leçons apprises d'une expérience de réussite ou d'échec. Toutefois, il reste possible et utile d'apprendre de l'expérience des autres car l'étude de celle-ci permet la distanciation et la décentration par rapport à sa propre expérience qui bénéficie d'une mise en perspective élargie et enrichie. A partir des leçons tirées des échecs et des réussites, se pose alors la nécessaire (re)construction des conditions et facteurs de succès dans un contexte spécifique. Non plus à partir d'une *tabula rasa* mais en s'inspirant des idées et des actions qui ont enrichi la vision, ouvert la réflexion et renforcé les capacités de conception et d'opérationnalisation en termes de méthodologies et d'outils nouveaux.

Première Partie

**Pérenniser les politiques
et pratiques efficaces
pour l'éducation en Afrique**

1. La Tanzanie et l'enseignement primaire universel : évolution et enjeux¹

Par Justinian C.-J. GALABAWA

Introduction

La Tanzanie a toujours axé ses stratégies de développement sur la lutte contre l'ignorance, la maladie et la pauvreté. L'investissement dans le capital humain et l'éducation en tant que droits de l'homme est reconnu comme une priorité primordiale pour la qualité de la vie (RUT, 1989). Au niveau national de décision politique, un consensus prévaut quant à l'objectif d'éducation et d'alphabétisation pour tous. Les dirigeants n'ont cessé de rappeler cet objectif depuis la déclaration des Droits fondamentaux de la personne humaine des Nations Unies (NU), il a un demi-siècle. Les voix en faveur de l'enseignement primaire universel (EPU) et de l'éducation pour tous (EPT) se sont mises à résonner plus fort encore à la suite de la déclaration de Jomtien de 1990 qui, dans un sens, insistait sur la nécessité de « [relancer] des partenariats [...] à tous les niveaux » pour pouvoir atteindre l'objectif d'EPT (CMEPT, 1990). La concrétisation et le maintien dans la durée de cette ambition semblent en revanche plus difficiles à réaliser. L'appel à élargir les partenariats pour l'EPU et l'EPT (au niveau local et mondial) et le développement de l'éducation constitue un immense défi pour les décideurs, les planificateurs et les administrateurs de l'éducation (Shaefter, 1994).

En dépit des impressionnantes politiques et réformes visant à augmenter l'offre d'éducation qui ont été mises en œuvre dans les années 1970, l'objectif d'EPU – dont l'atteinte avait été autrefois fixée pour 1980 – est encore hors de portée. De la même façon, l'objectif fixé à Jomtien de parvenir à l'EPT en 2000 est irréaliste, en tout cas pour la Tanzanie. Les niveaux de participation

1. Les données qui étaient disponibles ont posé un certain nombre de problèmes de fiabilité et d'intégralité. Certains éléments avaient des données aux valeurs différentes pour un même sujet suivant les rapports officiels. La principale source d'erreur provenait de l'absence de toutes données de recensement de population depuis 1988. Le service de planification démographique fournit ses estimations sur la base d'estimations de paramètres démographiques. Parallèlement à cela, le service de planification du MEC effectue ses propres projections de scolarisation sur la base de paramètres différents. Il est souvent arrivé que l'on ne puisse pas recouper les sources car l'écart était dû à une base différente. L'une des principales conclusions que l'auteur voudrait tirer de ce rapport est que les bases de données laissent par trop à désirer même dans des domaines clés tels que les taux de scolarisation et les chiffres de la population en âge scolaire. Le renforcement de la base de données doit figurer en première place parmi les futures priorités.

et d'accès (dont témoignent les taux de scolarisation et d'admission) ont décliné au point que l'atteinte même de l'objectif d'EPU redevient problématique (ministère de l'éducation et de la culture [MEC], 2001). Les autres évolutions et tendances font apparaître un déclin par rapport aux objectifs quantitatifs et non un progrès dans leur direction (Cooksey et Riedmiller, 1997 ; Mbilinyi, 2000). Parallèlement, la qualité de l'école et la pertinence de l'enseignement dispensé suscitent de sérieux doutes (Galabawa, Senkoro et Lwaitama, dir. pub., 2000). Les forces qui s'opposent au succès de l'EPU sont nombreuses et complexes mais il est désormais admis que seule une approche holistique de l'offre et du financement de l'éducation devrait garantir les résultats les plus rapides. La planification et la mise en œuvre erratiques des projets continueront à rendre impossible le maintien des taux positifs de scolarisation enregistrés au début et ce, indépendamment de la crise de l'EPU (Narman, 2001).

Le programme tanzanien d'EPU, qui repose sur la philosophie de l'« Ujamaa » (socialisme à l'africaine²) et sur les réformes de l'éducation pour l'autonomie (EPA³), avait de bonnes chances de réussir. L'EPA faisait appel à plusieurs idées nouvelles pertinentes comme l'adéquation de l'éducation, l'égalitarisme, la viabilité et la fin de l'élitisme. Toutefois, le fait que le programme d'EPU soit allé de pair pendant quelques années avec un accroissement rapide et marqué des taux de scolarisation (qui se sont ensuite tassés avant de chuter finalement) mérite une étude approfondie. Cette expérience pourrait en effet contribuer aux discussions globales sur l'EPT et étayer les programmes des gouvernements et des communautés/agences de développement.

Synthèse du propos⁴

L'importance de garantir un enseignement primaire universel en Tanzanie et dans d'autres pays moins développés de la région n'a jamais été contestée – mais la question est de savoir comment procéder. L'enthousiasme de départ pour élargir l'enseignement primaire et remplir des objectifs quantitatifs à court terme importe peu. Le gouvernement doit plutôt s'intéresser aux im-

2. L'idéologie de l'« Ujamaa » (Socialisme à l'Africaine) a dominé pratiquement toute la période allant de 1967 – 1985 sous le régime de feu Mwalimu J.K. Nyerere. On retiendra de cette époque la nationalisation de la production et la fourniture par l'Etat de biens et de services, ainsi que la domination du parti dirigeant dans la mobilisation et la participation communautaire.
3. La réforme et la philosophie de l'Education pour l'Autonomie (EPA) conçue par Mwalimu J.K. Nyerere a procédé à une critique du système éducatif hérité de l'Etat colonial en démontrant que ce système était élitiste (en faveur de quelques rares élus), théorique et rhétorique (peu intégré dans la production) et aliénateur (éloignant les apprenants des valeurs de leur propre société africaine en général).
4. Le principal argument ici est que la recherche d'un EPU effectif exige un leadership visionnaire et engagé, disposé à protéger les acquis dans le temps grâce à des engagements au niveau macro en faveur d'une efficacité globale et le développement humain au sens large et par la lutte contre la pauvreté. Même ainsi, des dispositifs et capacités institutionnels adéquats pour assurer l'EPU sont indispensables.

plications à long terme des efforts consentis en faveur de l'EPU en termes de rentabilité des investissements mais aussi vis-à-vis de l'engagement à réussir, des mécanismes/capacités/compétences institutionnels nécessaires et de la manière dont il appréhende le développement. Compte tenu de la pénurie de ressources et de la faiblesse des capacités institutionnelles disponibles, des arbitrages s'imposent entre des investissements propices à la qualité et la décision d'étendre le réseau scolaire et les inscriptions. Ainsi, la réussite de l'EPU exige des investissements stratégiques adéquats afin d'atteindre d'une manière holistique le double objectif d'accès et de qualité.

Dans cette recherche d'une approche holistique efficace, plusieurs facteurs peuvent contribuer à la pérennisation des acquis de l'EPU. Le système éducatif et ses institutions sont soumis à des exigences de plus en plus variées et complexes : d'une part, les ressources allouées à ces institutions et à leurs responsables sont proportionnellement moins importantes et ont généralement été allouées sous condition de rentabilité ; d'autre part, le gouvernement doit réduire les dépenses publiques tout en poursuivant des objectifs d'équité. La gestion et l'administration de l'éducation ont un rôle essentiel à jouer pour résoudre certains des problèmes qui émergent dès lors que l'on cherche à satisfaire des exigences illimitées avec des ressources allouées à la mise en œuvre du programme d'EPU visé qui restent limitées. Pendant que les parents et les élèves réclament un enseignement de qualité pour tous, les signaux négatifs du marché du travail et les perspectives d'emploi peu favorables dans la fonction publique et d'autres branches du secteur « formel » semblent éroder la valeur perçue de la scolarisation. Cette situation est exacerbée par la moindre efficacité externe de l'éducation et le manque d'adéquation avec la vie quotidienne et la situation professionnelle des individus. Toutefois, les problèmes de mise en œuvre et de fourniture durable de l'EPU – piètre qualité du corps enseignant, pénurie de manuels scolaires et d'autres supports d'apprentissage, mauvais état nutritionnel des enfants et surcharge des classes – compromettent tout acquis positif et trahissent l'inefficacité de la mise en œuvre.

Un environnement intérieur et extérieur réactif est une condition préalable à la réussite de l'EPU et appelle donc au déploiement de stratégies d'urgence. Sur le plan intérieur et compte tenu de la diversité régionale et départementale, le réseau de partenariats doit s'élargir en favorisant les capacités/compétences locales de réforme en matière de renforcement des pouvoirs, d'autonomie, de pluralisme, de décentralisation, d'équilibre des forces et de motivation. Sur le plan extérieur, l'allègement de la dette *via* des ajustements structurels et les processus généraux de mondialisation doivent être correctement gérés de façon à fournir des biens et des services, dont l'EPU, aux plus démunis.

Le phénomène de l'EPU : tendances et indicateurs

Le mouvement en faveur de l'EPU en Tanzanie a été étudié à travers la description, l'analyse et la discussion de trois mesures :

- *celles visant à assurer l'accès en première année du primaire* ; il s'agit là du taux apparent d'admission qui est calculé à partir du nombre total de nouveaux entrants en première année, quel que soit leur âge. Ce taux est ensuite exprimé en pourcentage de la population ayant l'âge légal d'entrée en primaire. Le taux net d'admission est basé sur le nombre de nouveaux entrants en première année ayant l'âge légal, exprimé en pourcentage du groupe d'âge correspondant ;
- *les mesures de participation* ; il s'agit là du taux brut de scolarisation (TBS) représentant le nombre d'enfants inscrits en primaire, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population éligible et d'âge scolaire légal. Le taux net de scolarisation (TNS) correspond au nombre d'enfants en âge d'aller à l'école inscrits en primaire exprimé en pourcentage du groupe d'âge correspondant ; et
- *les mesures d'efficacité interne du système éducatif* qui reflètent les dynamiques des différents événements opérationnels et décisionnels tout au long du cycle scolaire, tels que les abandons, le passage dans la classe supérieure et les redoublements.

Accès à l'enseignement primaire : intégrer les enfants plus âgés⁵

En valeur absolue, le nombre de nouveaux entrants en première année du primaire a régulièrement augmenté depuis les années 1970 – passant d'environ 400 000 en 1975 à 617 008 en 1990 puis à 851 743 en 2000 soit, en termes relatifs, une augmentation de 212,9 %. On note une évolution irrégulière des taux apparents (bruts) d'admission (due probablement au manque de fiabilité des données). Le taux apparent d'admission – qui est passé d'un bon niveau dans les années 1970 (environ 80 %) à 70 % en 1975 avant de remonter à 77 % en 2000 – reflète les défaillances du système d'enseignement primaire. Il varie considérablement dans les 113 départements du pays. Si l'on se place du point de vue du genre, on constate que les taux sont généralement toujours plus élevés pour les garçons que pour les filles, à l'exception des départements du Kilimandjaro, Dar-es-Salaam, Mbeya, Mara, Iringa et Arusha (Rapport sur la situation de l'éducation, 2001 ;

5. Certains universitaires ont tenté de mesurer la qualité scolaire (ou l'accès) en fonction de l'existence d'une école dans un rayon d'une heure de marche ! Le danger de cette démarche est l'hypothèse inhérente que « la distance » est probablement le seul et le plus important déterminant de l'accès, alors qu'en réalité, même si l'école est accessible à pied, si l'enfant n'a pas les moyens de régler les coûts directs de la scolarisation il/elle n'aura pas accès à la scolarité.

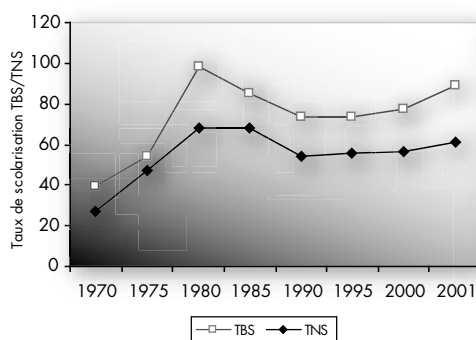
TADREG, 1998), qui affichent une meilleure parité entre les sexes. Les taux apparents d'admission, nets et bruts, varient grandement entre départements urbains et ruraux, les premiers enregistrant de meilleurs résultats⁶. La faiblesse des taux nets d'admission dans les zones rurales tient à ce que de nombreux enfants ne sont pas scolarisés à l'âge légal de sept ans (Kuleana, 1999, PRSP, 2000).

Tableau I-1.1. Participation à l'enseignement primaire, accès et efficacité interne

	Participation (taux de scolarisation)	Accès (taux d'admission)	Efficacité interne (taux de d'abandon /de redoublement)
	TBS (TNS) ^a	TBA (TNA) ^b	TA (T.R) ^c
1970	39,1 (27,0)	83 (37,0)	0,9 (0,7)
1975	54,1 (47,1)	84 (34,0)	(1,1) (1,1)
1980	98,0 (68,0)	78,2 (34,0)	(2,0) (1,5)
1985	85,5 (67,8)	70,3 (32,0)	2,7 (2,3)
1990	73,5 (54,3)	77,0 (21,0)	4,8 (3,9)
1995	77,6 (55,5)	72,0 (18,0)	4,8 (4,0)
2000	77,7 (56,7)	77,0 (15,0)	6,6 (4,8)
2001	(89,0) (61,0) ^d	85,0 (27,0)	6,6 (3,3)

Note: a. L'évolution de la participation à l'enseignement primaire est illustrée par les taux bruts et nets de scolarisation, b. L'évolution de l'accès à l'enseignement primaire est illustrée par les taux apparents d'admission (bruts et nets) c. L'évolution de l'efficacité interne est illustrée par les taux d'abandon et de redoublement, d. Il s'agit des projections de la stratégie d'éducation de base.

Graphique I-1.1 : Evolution de la participation à l'enseignement primaire (taux de scolarisation)



6. Le Rapport sur la Situation de l'Éducation (2001) publié récemment fait état de grandes disparités dans les acquis éducatifs liées aux différences géographiques, de milieu rural-urbain, et de genre. Si la plupart des Tanzaniens n'ont aucun mal à expliquer et à aborder les disparités entre les genres ou entre le milieu urbain-rural, peu d'entre eux sont disposés à discuter des disparités géographiques/départementales/régionales de peur d'être taxés de « tribalisme ».

L'analyse qui précède indique qu'un grand nombre d'enfants entrant en primaire ont dépassé l'âge légal. Plusieurs travaux (Rapport sur la situation de l'éducation, 2001 ; Kuleana, 1999 ; Banque mondiale, 1996 ; EPT, 2000) évoquent certains des facteurs responsables de cette entrée tardive à l'école primaire : difficultés économiques, coûts d'opportunité (rémunérés et non rémunérés) du travail des enfants, distance par rapport à l'école et accès aux moyens de transport. Pour la Tanzanie et en particulier dans les départements de Kisarawe, Kibaha, Kilosa et Sumbawanga, l'augmentation du nombre d'enfants « plus âgés » doit également être interprétée comme un facteur positif. C'est en effet le fruit des campagnes d'alphabétisation, des programmes de carte scolaire, d'efforts de mobilisation liés à la réalisation des objectifs d'EPT ou d'initiatives visant à encourager la demande, à l'instar des programmes complémentaires d'éducation de base (*Complementary Basic Education and Training* – COBET) et du Fonds d'éducation communautaire (*Community Education Fund* – CEF) qui sont des systèmes parallèles permettant d'intégrer des enfants ayant dépassé l'âge légal d'entrée à l'école.

Participation à l'enseignement primaire : recul des TBS et TNS

Le recul des TBS et TNS en primaire, mais aussi les niveaux d'admission exceptionnellement bas dans le secondaire et l'enseignement professionnel ainsi que l'efficacité interne généralement médiocre du secteur éducatif sont des facteurs qui, cumulés, ont provoqué une crise de l'EPU dans le système éducatif tanzanien⁷ (Rapport sur la situation de l'éducation, 2001).

Dans les années qui ont suivi l'indépendance, en 1961, les efforts de développement axés sur des politiques d'expansion ont débouché sur un accroissement de l'accès, de la participation et une faible efficacité interne du système éducatif primaire.

En 1985, la Tanzanie comptait 3 161 079 élèves scolarisés en primaire. Dans la décennie qui a suivi, le taux de scolarisation en primaire a spectaculairement augmenté de 30 %, portant le nombre d'élèves à 4 112 167 en 1999. Cette progression était dans le droit fil des efforts de la « troisième phase » du gouvernement, qui poursuivait les objectifs de réalisation de l'EPU et de réduction de la pauvreté. Toutefois, ces hausses absolues ne se sont pas reflétées dans les TBS et TNS, qui se sont en fait contractés, menaçant la pérennité des acquis quantitatifs.

7. Notre opinion, par ailleurs partagée par Cooksey et Riedmiller (1997) est que les taux de passage et d'absorption de l'enseignement secondaire et professionnel respectivement ont chuté, ce qui a découragé les parents qui auraient voulu que leurs enfants poursuivent leurs études jusqu'à ce niveau après le cycle primaire.

Le TBS – qui était de 35,1 % à la fin des années 1960 et au début des années 1970 – a augmenté de façon notable en 1980, passant à 98,0 %, pour un TNS de 68 %. Les années 1970 marquent en effet l'apogée des efforts consentis pour concrétiser l'EPU, en partie grâce à l'idéologie du parti au pouvoir (le Tanganyika African Nation Union) et à la mobilisation massive emmenée par Mwalimu J.-K. Nyerere. Cette période a également été celle d'un accroissement des dépenses publiques courantes d'éducation qui ont représenté près de 17 % du total des dépenses d'éducation par rapport au PNB, elles-mêmes élevées (par rapport à la moyenne de 3,3 % de l'Afrique subsaharienne), à environ 4,9 %.

La période 1980-90 a vu le déclin des TBS/TNS, avant la reprise des années 1995-2001, sous l'effet de la stratégie d'investissement dans l'enseignement de base (voir PDSE, 2001).

L'expansion du secteur dans les années 1970 a provoqué une distorsion des priorités à l'origine de la crise. Le système connaissait des problèmes de pérennité, de règlement des frais de scolarité et de déclin général de l'efficacité et de l'efficacités. La charge supportée par l'Etat, seul prestataire d'enseignement primaire, est demeurée notablement élevée tandis que les ressources continuaient à se raréfier en raison de la médiocrité des recettes et de la faiblesse des prélèvements fiscaux en proportion du PIB.

Tableau I-1.2. Taux de scolarisation par année du cycle primaire* dans les écoles de Tanzanie 1992-1999 (%)⁸

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	82,7	80,5	77,9	79,7	78,5	77,1	71,3	70,7
2	74,4	76,8	74,4	72,7	76,7	74,6	72,6	68,3
3	70,1	71,5	72,1	70,7	68,7	71,3	71,3	69,3
4	75,5	75,8	76,6	71,1	74,2	70,0	67,1	75,9
5	62,5	63,0	61,1	67,8	57,8	64,5	56,2	59,3
6	61,0	59,8	61,4	57,0	62,2	53,9	61,0	52,2
7	58,0	59,9	55,8	56,9	54,2	59,0	49,1	48,0

Source : BEST, diverses années ; Projections du service de planification démographique

* Le niveau du TBS dépend du taux présumé de croissance démographique du groupe d'âge, dans la mesure où le dernier recensement national remonte à 1998.

8. Le gouvernement tanzanien avec l'appui de la Banque Mondiale et des bailleurs de fonds, a récemment élaboré un « Plan d'Initiation des Investissements et de Stratégie de l'Enseignement Primaire » dont le principal objectif de politique est « l'accroissement de la scolarisation et l'amélioration de la qualité ». Une partie du déficit de financement de l'enveloppe budgétaire de ce plan sera couverte par la réaffectation des ressources dégagées par l'initiative PPTTE.

Efficacité interne et EPU : a-t-on gaspillé les ressources⁹ ?

Le ratio entrées/sorties montre qu'un élève met en moyenne 9,4 ans (au lieu des sept prévus) pour achever le cycle complet d'enseignement primaire. Les années supplémentaires sont dues aux entrées tardives, aux abandons, aux redoublements et à un taux élevé d'échec notamment en 4^e année, où se tient l'examen de compétences (PDSE, 1999, p. 84). Le gaspillage moyen de l'enveloppe de ressources sociales au niveau de l'école primaire est énorme, estimé à 106 \$US par enfant par cohorte de sept ans.

Le mouvement en faveur de l'EPU a souffert de ce fort gaspillage. Rappelons que avec les enfants en âge préscolaire, d'âge moyen et ceux qui redoublent, le TBS d'un pays devrait dépasser les 100 %. Les taux pour la Tanzanie ont été bien en deçà de cette barre des 100 %. Cette situation est assez préoccupante, dans la mesure où elle montre que, en termes quantitatifs, les écarts en matière d'opportunités éducatives se creusent dans le temps et entre niveaux de scolarité.

Il est primordial que les efforts du mouvement en faveur de l'EPU se concentrent sur l'accroissement des niveaux de rétention. En effet, pour toute la période 1985–99, le système éducatif primaire tanzanien était en péril car les données disponibles (qui, accessoirement, ne sont en général pas signalées à des fins de comparaisons internationales et sont rarement utilisées au niveau national) montrent que les apprenants ne font pas de véritables progrès et n'achèvent pas tous les cycles du système éducatif. L'espérance de vie scolaire en primaire – qui était de respectivement 6,60 et de 6,23 en 1980 et 1985 – a chuté à 5,48 en 1990 pour remonter légèrement à 5,66 en 1998. Cela signifie que le nombre total d'années de scolarité dont un Tanzanien de 7 ans peut espérer bénéficier dans l'avenir (à supposer que la probabilité de sa future scolarisation à un âge donné équivaut au taux actuel de scolarisation pour cette tranche d'âge) est de 5,66 en 1998. Cette faible espérance de vie scolaire se reflète également dans les faibles budgets publics consacrés à l'éducation en pourcentage du PIB, d'où un indice d'efficacité des dépenses de 2,26 en 1998/99. Il conviendrait plutôt de parler d'indice d'inefficacité lorsqu'on le compare au chiffre de 1,3 pour l'Afrique subsaharienne...

L'expérience tanzanienne montre que le mouvement en faveur de l'EPU doit s'accompagner d'une action visant à renforcer l'efficacité interne. Plusieurs explications peuvent être combinées pour élaborer des politiques d'inter-

9. Les chiffres relatifs à l'évolution de l'efficacité interne pour la période 1990-2000 doivent être interprétés avec prudence en raison du manque d'informations du recensement. Toutefois, si nos projections démographiques sont exactes, alors le système qui perd près de 30 % d'un « groupe d'âge de sept ans » peut être qualifié de dilapidateur.

vention. Il a été démontré que la plupart des parents préféreraient que leurs enfants redoublent la première année car, lors de la première inscription, la plupart d'entre eux ont le sentiment que leurs enfants ne sont pas familiarisés avec l'environnement scolaire. Les premières années de scolarité ne sont pas faciles pour l'enfant. Les faibles taux de redoublement aux niveaux supérieurs peuvent s'expliquer par la politique du pays qui ne permet pas le redoublement ni le rattrapage de niveau. L'existence d'un examen « éliminatoire » en fin de 4^e année explique l'importance des taux de redoublement à ce niveau.

Tableau I-1.3. Indice d'efficacité de la couverture du système éducatif en Tanzanie (1985 – 2000)

	1985	1990	1995	2000
Espérance de vie scolaire (années)	6,23	5,48	5,66	5,80
Dépenses publiques d'éducation en % du PIB	2,1	2,3	2,5	2,7
Indice d'efficacité des dépenses publiques				
Tanzanie	3,0	2,4	2,3	2,1
ASS	1,1	1,1	1,3	1,2

Source : d'après le Rapport sur l'éducation dans le monde, (1995) et Rapport sur la situation de l'éducation (2001)

En Tanzanie, les taux d'abandon en primaire tendent à être associés à l'âge, au sexe et au statut socio-économique. A l'exception des départements côtiers et des zones peu sensibilisées aux questions de genre telles que Tarime, Ngorogoro et Bariadi, les taux d'abandon sont plus élevés chez les garçons que chez les filles. Ils tendent à être importants en première, quatrième et sixième années, en raison d'un possible désintérêt pour la scolarité et de l'aridité du programme. L'absence générale de suivi rigoureux de l'apprentissage, des acquis et de la qualité est un autre facteur d'abandon. Il est donc important que les campagnes de mobilisation sociale, les efforts collectifs nationaux et les autres interventions poursuivent des politiques susceptibles d'infléchir la tendance à l'abandon ou à l'exclusion des élèves.

Le genre

Le TBS des filles en primaire a chuté de 83,2 en 1985 à 77,6 en 1999. Les taux correspondants pour les garçons sont de respectivement 83,8 et 75,3. On voit donc que les TBS se sont détériorés aussi bien pour les filles que pour les garçons entre 1985 et 1999. Toutefois, la baisse est plus marquée chez les garçons que chez les filles. Les TNS des filles sont légèrement supérieurs à ceux des garçons. Cela pourrait indiquer que la possibilité de rester à l'école et de redoubler est plus restreinte pour les filles, bien que l'on compte davantage de filles d'âge scolaire dans les écoles que de

garçons. Cela indique également qu'une fois les filles inscrites à l'école, il est plus facile de les y maintenir que les garçons, et ce, davantage encore dans les années pivots.

EPU et réflexion nationale collective¹⁰

La réussite de l'EPU dépend largement d'un effort national collectif. Les chiffres et la qualité de l'EPU peuvent être associés à trois phases de la gouvernance politique tanzanienne. La première phase, de 1967 au début des années 1980, peut être décrite comme celle de « la réflexion nationale collective d'autonomie et d'expansion » ; elle correspond à la seconde vision nationale (la première ayant concerné l'accession à l'indépendance) et repose notamment sur la philosophie de la déclaration d'Arusha sur le socialisme et l'autonomie. L'enseignement primaire universel fait partie intégrante de la transformation socio-économique inscrite dans les principes et programmes de cette déclaration.

La réalisation de l'objectif d'EPT implique, en Tanzanie comme ailleurs, des impératifs aussi bien moraux que politiques. Au début des années 1970, dans le cadre d'une directive du Comité exécutif national (CEN) du seul parti de l'époque alors au pouvoir (TANU), les autorités se sont lancées dans une vaste campagne nationale en faveur de l'accès universel à l'enseignement primaire pour tous les enfants d'âge scolaire. La nation devait atteindre l'objectif d'EPU en 1977, soit douze ans plus tôt que la date de 1989 prudemment proposée et projetée par l'UNESCO et d'autres experts et planificateurs de l'éducation.

Faisant fi de toute prudence et sous l'impulsion de l'ancien président Mwalimu Julius Nyerere, le parti a ordonné au gouvernement d'introduire les mécanismes permettant de mettre en œuvre cette directive, connue comme la résolution Musoma. L'idée sous-jacente était la suivante : non seulement l'éducation est un droit fondamental de tout citoyen mais, en outre, tout gouvernement engagé dans la construction d'une société socialiste égalitaire ne peut séparer et discriminer ses populations au niveau de l'éducation, surtout élémentaire. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a entièrement assumé les coûts de conception et de mise en œuvre du processus d'EPU dans le pays.

Les observateurs, nationaux et étrangers, ont alors assisté à ce qui tient pratiquement du miracle : les taux de scolarisation en primaire ont grimpé en flèche dans tout le pays et la nation a été saisie d'une frénésie de mise

10. La typologie sur la « Trois phases » doit être considérée comme un exercice d'analyse plutôt qu'une tentative délibérée d'associer performance et leaders de l'époque. Il n'en reste pas moins que les différentes phases étaient respectivement axées sur : l'expansion, la croissance, et la lutte contre la pauvreté/génération de revenu, chacune avec des répercussions différentes sur les taux de scolarisation.

en œuvre de l'EPT pour assurer, malgré la pauvreté du pays, une éducation juste et équitable à tous les citoyens. Tous les rapports, notamment ceux du gouvernement, rendaient un vibrant hommage aux extraordinaires succès de cette campagne.

Toutefois, des défaillances structurelles propres à ce « miracle » se sont liguées à des facteurs externes pour saper et renverser les acquis de la campagne en faveur de l'EPU, mais également pour compromettre la qualité de l'enseignement primaire, causant une désillusion et un désespoir croissants dans la population en général et chez les élites en particulier.

Il faut noter tout d'abord que, compte tenu de l'engouement pour la pensée socialiste alors en vigueur en Tanzanie, les partenaires traditionnels de l'éducation étaient réticents à soutenir les efforts du pays dans cette campagne. Il serait même plus exact de dire que le gouvernement lui-même rechignait à solliciter l'aide de telles sources. Ainsi, dans les annales de la mise en œuvre de cette phase de l'EPU, l'implication des bailleurs internationaux et des autres partenaires au développement n'apparaît que de façon minimale. Rappelons également que peu de temps avant, avec la déclaration d'Arusha de 1967, l'Etat avait nationalisé et laïcisé la plupart des écoles confessionnelles gérées par des missions chrétiennes. Ainsi, dans cette atmosphère d'« attentisme » de la part des partenaires traditionnels à l'éducation et du gouvernement tanzanien, ce dernier s'est retrouvé isolé dans sa lutte pour l'universalisation de l'éducation dans le pays.

Comme nous le verrons ultérieurement, cette entreprise s'est révélée trop lourde pour que le gouvernement puisse l'assumer seul, surtout qu'il ne s'agissait pas uniquement de la gratuité de l'enseignement, mais également d'assurer, dans un esprit égalitaire, d'autres services publics gratuits (comme les soins de santé). La volonté, l'aptitude et la capacité du gouvernement à assumer une tâche aussi titanique dans un délai aussi court et avec des ressources aussi limitées ont été sérieusement mises à l'épreuve. Avec la progression fulgurante des taux de scolarisation à travers le pays, il a fallu se rendre à l'évidence : l'Etat avait été trop ambitieux (Ishumi 1984 ; Malekela 1984 ; Mgunda 1999).

Le gouvernement était le seul prestataire de services sociaux ; il ne recevait qu'un appui très limité de la part des bailleurs de fonds. Les efforts en faveur de l'EPU ont été relayés par des plans centralisés de développement à moyen et long termes, débouchant sur un accès significatif à l'enseignement primaire. Grâce à la centralisation des instruments, le gouvernement a assumé ses responsabilités et assuré les conditions de base de l'EPU, en procédant notamment à la formation massive d'enseignants. L'Etat était idéalement placé, stratégiquement, pour avoir un impact sur l'EPU dans la mesure où il disposait de tous les organes nécessaires et légaux. Sans compter qu'il

était très proche des institutions éducatives, comme l'ont prouvé le leadership et la disponibilité de financements, même si ces relations étaient dominées par un esprit de contrôle plutôt que de promotion de la qualité et de l'excellence (Mushi, 1997).

La deuxième phase, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, est caractérisée par le « développement de la réflexion nationale collective sur l'économie ». Elle a été balayée par un vent de nouvelles idées libérales – liberté de choix, scolarité orientée sur le marché ou encore rentabilité – le tout débouchant sur la perte de contrôle de l'Etat sur le programme d'EPU. Bien que l'expansion de l'EPU et les autres services sociaux soient restés une priorité nationale, l'économie n'était plus capable de les assumer. Il est paradoxal de constater qu'en dépit de l'accent mis par l'Etat sur l'autonomie et l'expansion, lors de la première phase, c'est le contraire qui s'est produit dans la réalité.

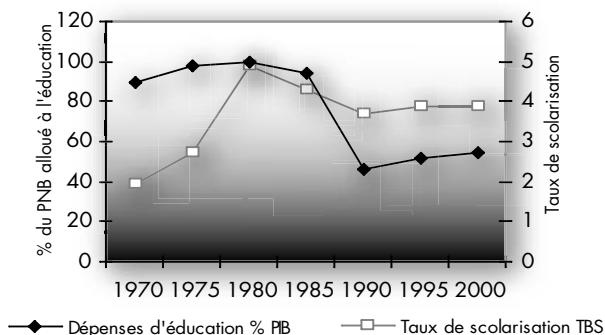
Manquant cruellement d'enseignants qualifiés, de matériel et d'infrastructures pédagogiques et éducatifs, le secteur de l'éducation n'a pas pu faire face à l'expansion du programme d'EPU ni devenir autonome. La solution résidait dans la relance de l'économie et un certain retrait de l'Etat, avec l'élargissement des partenariats pour la fourniture et le financement des secteurs sociaux. Un vide a été créé tandis que des projets fragmentés emmenés par les bailleurs de fonds dominaient l'appui à l'enseignement primaire. L'introduction du partage des coûts avec les ménages (en non plus avec les communautés) a frappé de plein fouet les plus pauvres d'entre eux.

Pendant la deuxième phase et malgré une conjoncture déjà morose, les réformes du gouvernement – en commençant par les programmes d'ajustement structurel (PAS) du milieu des années 1980 – ont porté un nouveau coup à l'EPU. La diminution des subventions publiques à la fourniture de services sociaux (dont l'éducation), ainsi que les politiques de partage des coûts furent mal accueillies, la plupart des gens vivant en deçà du seuil de pauvreté. Les PAS ont eu plusieurs effets : les agriculteurs ont reçu moins de subventions, quand elles n'ont pas tout bonnement disparu ; un grand nombre de salariés ont perdu leurs moyens d'existence par suite des licenciements et de la rationalisation du travail, notamment dans l'administration et les autres secteurs publics ; enfin, le partage des coûts s'est généralisé à d'autres secteurs, notamment les services de santé. L'éducation a été la grande perdante de cette situation, surtout pour les populations aux revenus les plus bas.

Tableau I-1.4. Typologie des phases socio-économiques, des réformes de politique et de leurs caractéristiques

Typologie	Année	Réformes/caractéristiques politiques	Spécificités/résultats
Phase I	1970 début/ des années 1980	EPA, forte intervention de l'Etat, pas de frais de scolarité, grande mobilisation communautaire (Ujamaa), faible participation des groupements de la société civile ; plans d'auto assistance du sommet à la base, « réflexion nationale collective d'expansion », l'éducation est considérée comme un instrument de changement social.	Participation et accès accrus, efficacité interne élevée, qualité pour quelques élus, accroissement des dépenses d'éducation, manque de cohérence et poussée démographique, faible croissance de l'économie et mauvaise répartition.
Phase II	Fin des années 1980/ début des années 1990	Libéralisation, émergence des écoles privées, réduction du contrôle et du rôle de supervision du gouvernement, PAS, partage des coûts, « développement de la réflexion nationale collective sur l'économie », frais de scolarité et contributions / participation des usagers, rôle réduit du gouvernement, l'éducation est considérée comme un instrument d'efficacité.	Chute/baisse de la participation et de l'accès, faibles taux d'efficacité interne ; baisse des dépenses d'éducation, faible qualité des prestations et des résultats.
Phase III	Fin des années 1990/ début des années 2000	Vision et mission 2025, réformes civiles, institutionnelles et financières, Programme de développement du secteur de l'éducation, Stratégie de réduction de la pauvreté, refonte de la « réflexion nationale collective sur la pauvreté monétaire et non monétaire », Réforme des administrations locales, Initiative d'allègement de la dette (PPTE), Stratégie du secteur social (SSS), l'éducation est considérée comme un instrument de changement économique et qualitatif.	Accroissement de la participation et de l'accès ; inefficacité interne élevée ; faible qualité des prestations, accroissement des dépenses d'éducation, engagement envers des hypothèses socio-économiques paramétriques, frais d'EPU abolis, pas de frais de contribution à l'admission.

Graphique I-1.2 : Croissance et chute du TBS et des dépenses d'éducation



La troisième phase, qui s'étend de 1995 à nos jours, est celle de la « réflexion nationale collective sur la pauvreté monétaire et non monétaire ». Il s'agit là de s'attaquer à ces deux formes de pauvreté de façon à développer des capacités de fourniture et de consommation de services sociaux de meilleure qualité. Les principes de base de la troisième phase et la vision 2025 identifient clairement les entraves au progrès socio-économique :

- le syndrome de la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et une appréhension défaitiste et dépendante du développement ;
- des capacités médiocres et limitées de gestion de l'éducation (ou de l'économie) ;
- les ratés de la bonne gouvernance et de l'organisation de la production (prestations d'EPU) ;
- le syndrome d'une mise en œuvre inefficace (RUT, Tanzania Development Vision, 2025).

Contexte macro-économique et enjeux¹¹

La Tanzanie a traversé une longue et profonde crise économique (de la fin des années 1970 au milieu des années 1980) pendant laquelle la grande difficulté vis-à-vis de l'EPU tenait à la pérennisation des acquis : comment préserver sur le long terme les acquis positifs obtenus après la réforme ? C'était là le principal défi, compte tenu de la croissance du PIB réel et de l'inflation mais aussi du souci d'autonomie. L'économie continuait à accuser un déficit marqué, dans la mesure où les exportations ne pouvaient financer

11. Il est intéressant de noter que les acquis macro-économiques ont été positifs dans l'ensemble, mais que pendant longtemps ces développements positifs ne se sont pas accompagnés d'évolutions positives dans les scolarisations et de résultats en termes de qualité à l'école primaire.

qu'une faible partie des importations – celles-ci étant en effet nettement plus importantes que les exportations, allant d'un rapport de un à trois pour la Tanzanie continentale (1998) à plus de 30 fois pour Zanzibar (1999). Le solde entre recettes et dépenses a pesé sur le développement de l'EPU et de l'enseignement général, comme le montrent les ratios dépenses/PIB plus élevés que les ratios recettes/PIB. L'approche stratégique adoptée a été double : accroissement des recettes et réduction des dépenses en termes absolus ou adoption de mesures permettant d'accroître l'efficacité.

La structure et le profil des recettes et dépenses publiques avaient plusieurs caractéristiques : (a) stabilité des recettes publiques intérieures, à environ 12–13 % du PIB pour la période 1990–99 ; (b) augmentation régulière des recettes extérieures d'appui, mais avec des fluctuations notables et une imprévisibilité quant à la composante « soutien budgétaire » ; (c) augmentation des ressources extérieures consacrées aux investissements en capital plutôt qu'au soutien budgétaire ; et (d) absorption par le service de la dette extérieure d'environ 22,6 % des dépenses courantes pour la période 1995–99.

La conjoncture économique a certainement limité la capacité du gouvernement à financer les services sociaux, y compris l'éducation. La proportion des dépenses d'éducation en pourcentage du PNB était de 4,5 % dans les années 1970 ; elle a atteint un plafond de 5,0 % en 1980 avant de retomber à 2,3 % en 1990 puis de remonter légèrement à 2,7 % en 2000. En pourcentage des dépenses publiques courantes, la part de l'éducation était relativement élevée en 1975, à 19 %, mais elle a chuté à un niveau plancher de 12,7 % en 1985 pour remonter à 21,2 % en 1995. Le chiffre prévu pour 2001 est de 22 %¹².

En fait, quand il s'agit de la proportion des dépenses publiques consacrées à l'éducation, la Tanzanie ne soutient pas la comparaison avec d'autres pays relativement pauvres qui consacrent davantage de ressources à l'éducation. Le Burundi (30 %), le Rwanda (26 %) et, dans une moindre mesure, le Zimbabwe (20 %), le Kenya (16 %) et l'Ouganda (15 %) en sont la parfaite illustration (UNICEF, 1998, p. 22). A cet égard, les fortes variations des affectations budgétaires à l'éducation tendent à montrer que ce sont les phases et les engagements politiques ainsi que la mise en œuvre de stratégies de développement des ressources humaines qui ont déterminé l'affectation d'un volume important de ressources à l'éducation (et indirectement à l'EPU) plutôt que l'ampleur des recettes publiques.

12. Les données sur ce qui est réellement consacré à l'éducation doivent faire l'objet d'un rapprochement plus poussé, autrement le lecteur rapide sera toujours déconcerté. Notons toutefois que l'estimation de la part en pourcentage des dépenses publiques dans l'éducation dans les dépenses publiques totales EST une notion différente de la part sectorielle des dépenses du secteur de l'éducation dans les dépenses totales de l'Etat (soit la part budgétaire totale de l'éducation dans les dépenses totales de l'Etat) qui inclut le budget non-public estimé.

Tableau I-1.5. Données comparatives sur le contexte macro-économique de la Tanzanie (1998)

	Tanzanie	Région subsaharienne	Pays moins avan- cés
Taux de croissance démographique (% p.g)	2,8	2,9	2,5
Recettes publiques en % du PIB	11,5	(17,8)	(21,5)
Dépenses publiques d'éducation			
En % des dépenses publiques totales	22,9	14,0	13,0
En % du PIB	2,7	5,12	3,3

Source : UNESCO (1996) Rapport sur l'éducation dans le monde, 1993, UNICEF (1998) Le Progrès des nations, 1998, MEC (2001) Rapport sur la situation de l'éducation, RUT (2000) Public Expenditure Review.

Les efforts de mobilisation des recettes locales ont une influence sur le niveau de financement et l'offre de l'EPU. Le taux de la Tanzanie (11,5 % des recettes publiques en pourcentage du PIB) reste faible par rapport à la région¹³. En dépit d'une efficacité accrue du système de gestion et de perception mis en place par l'administration fiscale tanzanienne (TRA), l'effort de mobilisation des recettes ne devrait pas dépasser 13 % d'ici à l'exercice fiscal 2002 (Public Expenditure Review, 1999). On constate également que les dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales ont atteint 22,9 % en 1997, un chiffre bien supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (qui se situe à 14 %), sans parler de celle des pays moins avancés (13 %). Si l'éducation a été une priorité de l'allocation des ressources publiques, cela ne s'est pas fait de façon uniforme tout au long des trois phases. Le total des dépenses publiques d'éducation a été inférieur à celui d'autres pays d'Afrique subsaharienne, voire même à celui des pays moins avancés. Cela signifie que le mouvement en faveur de l'EPU nécessite un élargissement des partenariats, afin de mobiliser d'autres ressources pour l'éducation.

La morosité macro-économique qui a présidé à la mise en œuvre de l'EPU est bien illustrée par l'évolution du remboursement de la dette extérieure. Le déclin des taux de scolarisation correspond à une baisse des dépenses réelles d'éducation et à un alourdissement des charges liées au service de la dette. Le ratio service de la dette/dépenses publiques – qui était de 7,6 % pour l'exercice fiscal 1969/70 – est passé à 11 % pour l'exercice fiscal 1984/85, à 23 % pour l'exercice fiscal 1995/96 et à 27,9 % pour les années 1995/2000.

13. Les dépenses du gouvernement tanzanien se situent autour de 11,8% du PIB par rapport à 23,6% pour les pays les moins avancés et à 36,5% pour l'Afrique subsaharienne. Le problème semble résider dans la faible proportion de recettes publiques mobilisées par le système fiscal en Tanzanie, et non dans le fait que la Tanzanie consacre une faible part de ces recettes fiscales disponibles à l'éducation.

Ce poids du service de la dette s'est maintenu tout au long des années 1990, sans guère de chance pour le budget de suivre le rythme, compte tenu de la pression démographique et d'une hiérarchisation erronée des affectations à l'éducation. Le ratio service de la dette/dépenses d'éducation est en effet passé de 94,9 en 1995 à 157,2 en 1997 puis à 174,8 en 1999.

Tableau I-1.6. Evolution du service de la dette extérieure (milliards de Tsh)

Année	Dépenses publiques récurrentes	Service de la dette extérieure	Service de la dette/dépenses récurrentes	Dépenses d'éducation	Service de la dette/dépenses d'éducation (%)
1990				59,4	
1995	386,6	88,2	22,8 %	88,3	100,0
1996	470,0	120,0	35,6 %	119,6	100,3
1997	587,1	164,3	27,9 %	104,5	157,2
1998	711,9	227,0	31,9 %	118,9	190,9
1999	791,9	194,1	24,5 %	111,1	174,8

Source : RUT, Comptes nationaux de Tanzanie : 1987 – 1998, RUT, (2000) Enquête économique, 1999

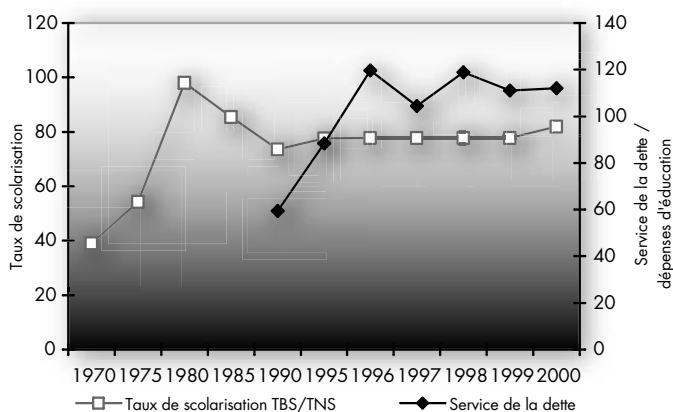
Empressons-nous d'ajouter qu'un cadre de gestion prudente de la dette est actuellement en cours d'élaboration pour compléter l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), en convertissant les lourds coûts sociaux d'opportunité du service de la dette en importants acquis en matière de bien-être humain liés à l'allègement de la dette. L'Etat espère ainsi que l'échange dette contre éducation permettra d'accroître le financement du secteur de l'éducation en général et de l'EPU en particulier. Le gouvernement tanzanien annonce déjà qu'il consacrera 30 % des fonds de l'initiative PPTE à l'éducation (DSRP, 2000).

Il n'est pas vraiment certain que l'initiative PPTE soit suffisante pour résorber le déséquilibre EPU-dette que connaît la Tanzanie. Un bon point de départ serait de préparer une stratégie permettant de convertir les économies liées à la dette en investissements dans l'EPU (ou d'autres priorités), de sorte que l'allègement ne soit pas utilisé à d'autres fins – comme ce fut le cas dans le passé avec d'autres « mannes » inattendues. En ce qui concerne l'EPU, il faudra résoudre les problèmes liés à l'inefficacité et à la capacité d'absorption.

La démographie du pays et les tendances et dynamiques macro-démographiques ont continué à exercer des pressions sur l'offre d'EPU. Le nombre croissant d'enfants scolarisés a rendu impossible le déblocage de ressources suffisantes pour accroître l'envergure et la qualité de l'EPU. La poussée démographique est restée forte bien qu'elle ait décliné, passant de 3,1 % dans

la période 1975–95 à environ 2,7 % de 1995 à 2000 (à défaut de recensement national depuis 1988, ces projections doivent être prises avec précaution). On estime que le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés en primaire (7–13 ans) est passé d'environ 5,3 millions en 1990 à quelque 6,8 millions en 2000 (MEC, 1999). Le taux de fécondité, estimé à 5,4 %, demeure relativement élevé, ce qui a des conséquences négatives sur l'EPU. Les coûts de prestation d'EPU reposent sur la population active – mais comme environ 53 % de la population a moins de 18 ans, le ratio de dépendance (bien qu'ayant chuté de 80 % à près de 70 %) reste élevé.

Graphique I-1.3. Evolution des niveaux de scolarisation et du service de la dette



La période 1985–2000 a été marquée par la flambée de l'épidémie de sida avec, comme conséquences, une dépendance accrue vis-à-vis des budgets publics pour assurer les coûts éducatifs directs et assumer les dégâts économiques dus à la perte d'enseignants qualifiés touchés par le VIH/SIDA. Le Rapport sur la situation de l'éducation tire la sonnette d'alarme quant à l'impact du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation, en évoquant une baisse de la demande d'éducation. Les dernières études (voir Katabaro, 1999) indiquent que les ressources limitées des ménages sont détournées au profit des soins aux malades du VIH/SIDA dans la famille au lieu d'être investies dans l'éducation. Par ailleurs, les décès d'adultes amenuisent les revenus familiaux, dont une partie aurait pu être consacrée au financement de la scolarité.

En 1993, la région de Kagera, sur la rive ouest du lac Victoria, était la plus touchée par l'épidémie. Dans les trois départements de la région étudiés, à savoir Bukoba rural, Karagwe et Muleba, les TNS en primaire étaient de respectivement 43,9 %, 42,1 % et 44 %, soit bien inférieurs à la moyenne nationale d'environ 54 %. Dans ces mêmes départements, le taux d'attrition des enseignants est passé d'environ 0,8 % dans les années 1980 à 1,6 % dans les

années 1990. Des recherches récentes invoquent l'impact du VIH/sida – qui a nui à la qualité de l'EPU – pour expliquer les mauvais taux d'encadrement de la région d'Iringa (Luhanga, 2001).

Contraintes liées aux ajustements structurels¹⁴

La mesure, amplement commentée et critiquée, qui a le plus pesé sur l'EPU est le programme d'ajustement structurel mis en œuvre au milieu des années 1980 à l'instigation des institutions de Bretton Woods. Les réformes du secteur de l'éducation faisaient partie intégrante des réformes économiques générales qui ont réellement débuté avec l'adoption des programmes de relance économique. Elles portaient sur quatre grands domaines : l'accès, la qualité, l'efficacité financière et l'accroissement du rôle du secteur privé.

Tableau I-1.7. Indicateurs EPU en primaire pendant les PAS

	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995
Nb. d'écoles (%)	10.437 (0,4)	10.945 (4,9)	10.879 (-0,6)	10.878 (0,0)
Nb. de groupes de niveau (%)	91.614 (-2,9)	99.299 (8,4)	103.925 (4,7)	105.811 (1,8)
Nb. d'enseignants*	104.892	101.306	101.816	103.900
Scol. brute (%)	3.507.384 (3,9)	3.599.580 (2,6)	3.732.943 (3,7)	3.793.201 (1,6)
TBS	74,9	74,4	74,2	74,0
TNS	53,8	54,2	53,7	52,6
Taux d'encadrement **	1:33.5	1:35.6	1:36.6	1:36.5

Source : BEST 1990 – 1994, juin 1995 (Basé sur le système public)

* ce chiffre représente le total des écoles publiques et privées. Depuis 1992 le nombre d'écoles privées est demeuré à 131/132 écoles, mais ce chiffre a augmenté depuis 1995/96.

** Basé sur le nombre total d'enseignants et d'élèves dans toutes les écoles.

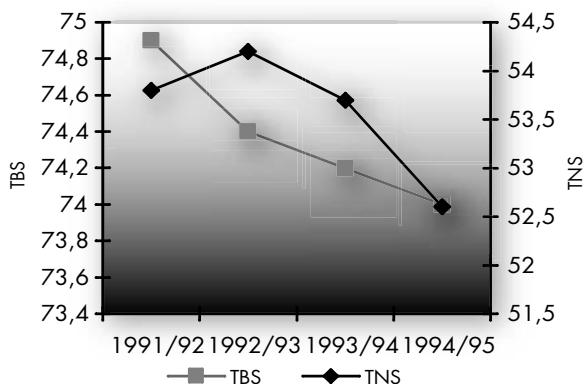
Le premier programme global d'ajustement structurel (programme de relance économique I – PRE I), qui a reçu l'appui des bailleurs de fonds multilatéraux, a été suivi en 1989–93 du PRE II. Celui-ci visait à démanteler le système de contrôle de l'Etat et à promouvoir le secteur privé. L'économie a alors connu une profonde évolution, passant d'un système étatique à la loi du marché (Banque mondiale, 2001).

Rappelons que l'expansion réussie des taux de scolarisation dans les années 1970 était due à des plans de développement centralisés à moyen et long termes. La majorité des 11 409 écoles primaires fonctionnant actuellement

14. Notons que la Politique d'Education et de Formation (1995) véhicule des messages quelque peu contradictoires. En effet, d'un côté elle prône le partage des coûts ; et de l'autre, l'accès. On pourrait arguer du fait que certains de ces changements ne sont pas très compatibles avec l'amélioration de l'accès !

– ainsi que la plupart des écoles normales – ont été construites (ouvertes) dans les années 1970. L'enseignement primaire était prioritaire, l'expansion de l'enseignement secondaire et post-secondaire étant strictement déterminée par les anticipations des besoins en main-d'œuvre basées sur les projections économiques et les compétences requises.

Graphique I-1.4. TBS/TNS pendant les PAS



Les politiques des PAS en matière d'éducation privilégiaient et encourageaient :

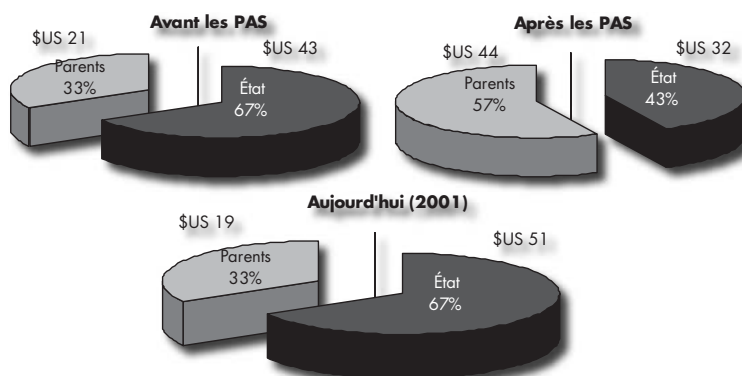
- les gains de coût-efficacité ;
- le partage des coûts entre l'Etat, les parents, les élèves et les autres partenaires ;
- la multiplication des écoles privées, sous l'effet de la domination des idées libérales concernant la liberté de fonder des écoles, de dispenser des programmes d'éducation à orientation marché et de réduire le contrôle de l'Etat. Le slogan politique « Education pour tous » avait fait long feu.

Mbilinyi (1990, p. 2) synthétise comme suit les effets des PAS : « (1) inégalités croissantes dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux ; (2) disparités croissantes dans la qualité de l'éducation ; et (3) changement dans l'orientation et la vision de l'éducation ».

L'époque des PAS a révélé l'ampleur des problèmes auxquels l'enseignement primaire est confronté. Les ressources disponibles pour l'éducation ont décliné et les affectations budgétaires à ce sous-secteur pour 1994/95 ont chuté en termes réels par élève du primaire par rapport aux chiffres de 1992/93 (Svantesson, 1994). Les contributions totales des parents à l'enseignement primaire ont dépassé celles de l'Etat (voir Figure I-1.5) – en une parfaite illustration de ce que l'on appelle le retrait de l'Etat. L'économie duale a été fermement instaurée avec un fossé qui n'en finit plus de se

creuser pour le financement de l'enseignement primaire, entre l'Etat d'un côté et les parents et les communautés de l'autre. La pression sur les plus démunis n'a cessé de s'accroître, ce qui a compromis l'équité de l'accès, de l'offre et de la consommation (Wort, 2000). Ainsi, tandis que les efforts étaient axés sur le redressement des déséquilibres macro-économiques, les objectifs de développement humain et, vraisemblablement, de réduction de la pauvreté ont été sacrifiés.

Graphique I-1.5. Répartition des coûts primaires récurrents entre l'Etat et les parents¹⁵



Source : Rapport sur la situation de l'éducation (2001) et enquête de l'auteur

Le nombre d'écoles primaires a chuté, passant de 10 960 en 1992/93 à 10 891 en 1994/95. C'est en partie pour cette raison que la troisième phase a donné la priorité à la multiplication des groupes de niveaux, ce qui n'a fait qu'alourdir encore un peu plus les effectifs scolaires.

La scolarisation brute en primaire a fluctué pendant la période des PAS, passant de 3 600 000 élèves en 1992/93 à environ 3 800 000 en 1994/95 (Wort, 1996). Le Tableau I-1.7 et Figure I-1.4 met en évidence la légère contraction du TBS, qui est passé de 74,9 % en 1992/93 à 74 % en 1994/95. Cette tendance se retrouve dans le TNS pour tous les enfants d'âge scolaire effectivement scolarisés en primaire, de 1992 (54,2) à 1994 (52,6).

L'environnement contraire instauré par les PAS se traduit par ailleurs également par le nombre d'enfants d'âge scolaire qui ne sont pas scolarisés en 1993. Ce nombre a augmenté, passant de 700 780 en 1980 à 2 027 419 en 1993. L'échec des concepts de libre-choix et d'économie de marché était

15. En fait, les données d'enquête au niveau scolaire figurant dans la partie « Analyse du Coût Unitaire » du Rapport sur la Situation de l'Éducation indiquent que les parents, avant la suppression des frais et contributions à la scolarité primaire, contribuaient autant que le gouvernement à l'enseignement primaire, secondaire, et aux écoles normales. Ainsi « l'affirmation populaire » selon laquelle le principal financier du secteur est le gouvernement central n'est pas rigoureusement exacte ; en tout cas pas en 1999.

patent pendant et après la période des PAS. Les promesses concernant la possibilité de choisir son école, d'avoir des écoles de meilleure qualité, d'obtenir de meilleurs résultats des élèves et de disposer d'une large palette d'options scolaires ne se sont jamais concrétisées. Les écoles efficaces n'ont pas été récompensées – sans pour autant que les écoles inefficaces ne disparaissent. La « main invisible » du marché n'a pas rendu les écoles redevables face aux vœux des parents et des élèves !

Ce bilan des PAS en Tanzanie serait incomplet si l'on n'accordait pas à la Banque mondiale, à l'IDA et au FMI toute l'attention qu'ils méritent. D'ailleurs, rares sont ceux à avoir perçu la responsabilité de ces créanciers dans l'échec des politiques qu'ils ont imposées et les résultats désastreux de l'EPU. Dans sa hâte à conseiller autrui, la Banque mondiale (1991, p. 49) était d'avis que l'on pouvait accroître nettement les frais d'inscription et les contributions des parents à la scolarité. Ses projections d'inscriptions et de coûts pour l'année 2000 semblent partir de l'hypothèse que près de 80 % des enfants âgés de sept ans étaient scolarisés en 1989. Or, les chiffres du MEC font état d'à peine 12 %, taux qui est passé dans les deux années suivantes à 11 puis à 10 % (Banque mondiale, 1991, p. 90). Comme la suite des événements l'a prouvé, les coûts comme les hypothèses paramétriques étaient totalement erronés. Il fallait rechercher les raisons de la non-scolarisation et des abandons dans le poids excessif des coûts directs.

Un autre phénomène est étroitement lié aux PAS – qui placent les parents dans une situation d'arbitrage entre des demandes concurrentes, du fait de revenus déclinants, et qui ont donc du mal à accorder la priorité à l'éducation : il s'agit de l'apparition d'une élite qui juge l'enseignement des écoles publiques trop médiocre pour ses enfants. Ceux-ci sont donc inscrits soit dans des écoles privées « internationales », soit dans des écoles anglaises, soit, dans certains cas, dans des écoles primaires à l'étranger.

Certains estiment (Muganda 1999) que cette pratique a des conséquences néfastes sur l'ensemble du processus d'EPT – et plus particulièrement sur l'EPU – dans la mesure où cela signifie que non seulement les dépenses publiques totales d'éducation sont distribuées aussi bien aux écoles privées riches qu'aux écoles publiques pauvres, mais également que la volonté d'aider les écoles publiques est sapée par ces pratiques. Cela est d'autant plus vrai que ceux qui retirent leurs enfants du système public sont également ceux qui exercent une influence considérable sur le processus de décision politique dans le pays. Tous les parents qui ont les capacités, les compétences et des intérêts dans les écoles doivent exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il finance les écoles et rehausse les niveaux d'enseignement, plutôt que de contempler de façon détachée le système éducatif public.

L'EPU : viser la qualité ou la quantité¹⁶ ?

Dans un document suscitant la réflexion présenté lors de la conférence NASEDEC à Vaasa (Finlande, 1999) et tout en faisant état de la crise que traverse l'éducation en Afrique subsaharienne, Marope s'est attaché à démontrer que le cœur du problème résidait dans l'ambition de « poursuivre simultanément le double objectif de l'élargissement de l'accès à l'éducation et de l'amélioration de sa qualité ». La question est de savoir si la qualité n'est qu'un objectif ambitieux ou une condition *sine qua non* pour accroître et maintenir les niveaux d'EPU.

Le rôle de la qualité de l'école dans l'amélioration des résultats scolaires en primaire a été largement étudié et débattu (DAE, 1995 ; Hynemann et Loxley, 1981 ; Mosha, 1994). Toutefois, le souci de la seule qualité de l'école primaire n'est pas forcément prioritaire lorsque que l'on sait qu'une proportion significative de la population d'âge scolaire (43 %) n'est pas scolarisée. Pour l'observateur attentif, il ne suffit donc pas de déclarer que seule la qualité de l'école primaire compte ! La question à résoudre est de savoir comment réfléchir et procéder aux choix de rentabilité qui permettent d'améliorer la qualité de l'école par rapport aux investissements plutôt que d'accroître uniquement les taux de scolarisation (Handa et Simler, 2000).

Les données montrent que lors du mouvement en faveur de l'EPU en Tanzanie, la qualité de l'enseignement primaire s'est détériorée et que cette tendance a eu des effets néfastes sur les taux de scolarisation (Cooksey et Riedmiller, *op. cit.* ; TADREG, 1993). La quête de la qualité pendant un programme d'EPU exige que la réalité corresponde à la théorie telle qu'elle est perçue par les usagers, en particulier les parents et les élèves. Lorsque les parents se rendent compte que leurs enfants n'apprennent pas grand chose à l'école, ils n'ont plus guère envie de les y envoyer (TADREG, 1993). Toujours selon TADREG, une mère déclarait ainsi que « ... tous mes enfants sont allés à l'école jusqu'en 7^e année mais pourtant, aucun d'entre eux ne sait lire ni écrire ! ». Les plaintes sur le sentiment d'une baisse du niveau scolaire sont courantes, comme le montre le commentaire ci-dessous :

Dans le temps, l'école et pratiquement tout le reste [l'orateur énumère une longue liste d'éléments]... était gratuit. Aujourd'hui, nos écoles disposent à peine de toutes ces choses, bien que nous payons des frais de scolarité.. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que nos enfants apprennent grand chose alors qu'ils n'ont pas accès à tout le matériel cité plus haut. (TADREG, 1993, p. 35).

16. Il existe encore un groupe important de personnes, essentiellement des décideurs politiques, qui sont convaincus que les objectifs de quantité et de qualité ne peuvent être poursuivis simultanément. Nous affirmons en revanche que si les parents et les élèves ont le sentiment que la qualité est mauvaise, la demande de scolarité sera réduite. Nous ne parlons pas ici de contraintes financières, mais de la meilleure façon de trouver un juste milieu entre les deux.

Ces « environnements défavorables » ont fait de l'enseignement primaire universel de qualité un immense défi. Pour la Tanzanie, le problème a été de trouver l'équilibre optimal entre les ressources disponibles et les résultats éducatifs. Pour pouvoir juger de l'efficacité de la transformation des ressources tangibles en résultats éducatifs, nous avons utilisé les données collectées dans les 113 départements de Tanzanie. Nous avons quantifié l'impact des intrants éducatifs sur la scolarisation (TNS) et sur les taux de réussite aux examens de fin d'études primaires (PSLE). Pour les écoles primaires de Tanzanie, la réussite au PSLE et le TNS (scolarisation) sont considérés comme des résultats. On fait appel à une analyse de corrélation et de régression multiple basée sur les postulats suivants :

- la surcharge des classes est associée au faible taux de réussite aux examens ;
- la quantité et la qualité de l'enseignement contribuent aux taux élevés de réussite au PSLE ;
- le niveau et la qualité des effectifs enseignants encouragent la scolarisation ;
- la surcharge des classes décourage la scolarisation en instaurant un environnement peu propice pour les enfants

Les données et les analyses de cette partie sont tirées de TADREG (1999) ; elles ont été étoffées par des informations extraites du Rapport sur la situation de l'éducation (2001). Le rapport TADREG synthétise les données quantitatives sur la pauvreté au niveau départemental et les indicateurs éducatifs pour la Tanzanie continentale. Les données de l'indicateur PSLE proviennent du Conseil national des examens (National Examination Council – NECTA). Les autres données proviennent de la base de données centrale du département de politique et planification du MEC.

Le *Tableau I-1.8* fait apparaître la corrélation entre certains intrants éducatifs et les résultats obtenus dans les 113 départements de la Tanzanie continentale. Les intrants retenus sont les suivants : taille des classes, exprimée par la population moyenne d'âge scolaire par salle de classe (PCR) ; proportion d'enseignants d'échelon A dans le département (TAR) (par opposition à la proportion d'enseignants d'échelon B qui sont généralement considérés comme moins qualifiés/formés que leurs collègues d'échelon A) ; et taux d'encadrement moyen (PTR) dans le département. Les résultats de chaque département ont été définis comme étant le TNS et le taux moyen de réussite au PSLE pour chaque département.

Tableau I-1.8. Corrélation entre les intrants et les résultats de l'enseignement primaire dans les 113 départements de Tanzanie

	PCR	TAR	PTR
TNS	-41 %	39 %	-24 %
PSLE	-21 %	41 %	-19 %

Source : Calculs d'après TADREG (1997) et le Rapport sur la situation de l'éducation (2001).

Notes :

- (1) le nombre d'enfants d'âge scolaire inscrits dans les départements décroît au fur et à mesure que le nombre d'élèves par classe augmente (surpeuplement) et vice-versa ;
- (2) Le taux de réussite moyen du département à l'examen de fin d'études primaires (PSLE) décroît au fur et à mesure que le nombre d'élèves par classe augmente (surpeuplement) et vice-versa ;
- (3) Le nombre moyen d'enfants d'âge scolaire inscrits dans les départements décroît au fur et à mesure que le ratio moyen enseignant élèves augmente – grand nombre d'élèves par enseignant ; (le surpeuplement des salles de classe décourage l'inscription des enfants d'âge scolaire) ;
- (4) Les ratios moyens enseignant/élève élevés du département sont associés au faible taux de réussite à l'examen de fin d'études primaires (PSLE).

Les résultats de la corrélation entre les intrants et les résultats de l'éducation primaire dans les 113 départements présentés au *Tableau I-1.8* tendent à montrer que :

- les départements où les intrants sont faibles ou médiocres (PCR élevé, TAR bas et faible PTR) sont également les départements qui enregistrent les moins bonnes performances pour la participation (TNS) et les plus faibles taux de réussite aux examens nationaux (PSLE) ;
- on observe une relation inversement proportionnelle entre le taux moyen d'encadrement (PTR) du département et le taux de réussite du département au PSLE ;
- on observe une corrélation positive entre le nombre d'enseignants d'échelon A dans le département (par rapport au total d'enseignants d'échelons A et C) et le taux de réussite moyen du département au PSLE ;
- on observe une corrélation positive entre le nombre d'enseignants d'échelon A dans les départements et la participation indiquée par le TNS ;
- on observe une corrélation négative entre la population d'âge scolaire par salle de classe (PCR) et le taux de réussite au PSLE et le TNS moyen du département.

Ces conclusions nous ramènent aux considérations sur le rapport quantité/qualité dans l'offre d'EPU. Le fait que les TNS soit positivement associés à l'indicateur PTR de qualité et à la qualité des enseignants (comme l'illustre la proportion d'enseignants d'échelon A) tend à renforcer l'idée que la participation et la qualité ne doivent pas être abordées comme des options de politique stratégique alternatives pour réaliser l'EPU.

Hormis la charge financière que constitue la prise en charge de l'EPU par

l'Etat, d'autres points saillants et associés qui ont certainement contribué collectivement au déclin de la qualité de l'EPU en Tanzanie méritent d'être mentionnés ici. Pour commencer, rappelons que compte tenu de la hâte qui a présidé à la mise en place du processus, on a ignoré ou glissé sur d'importantes conditions préalables et préparatoires. La nécessité de s'assurer de l'existence de structures, de matériels et d'un environnement propice à l'enseignement et à l'apprentissage pour des effectifs plus importants qu'avant a quelque peu « plombé » l'opération. Ce phénomène a été documenté et mentionné par la plupart des observateurs du processus EPU en Tanzanie. A cet égard, la capacité à mobiliser des ressources locales semble depuis longtemps éteinte, et seuls quelques rares cas, notamment lorsqu'il y a une assistance extérieure, témoignent d'une amélioration au niveau des infrastructures ou de la disponibilité de certains matériels pédagogiques et éducatifs de base. Dernièrement, on a également constaté un sentiment croissant de disparité en fonction du contexte géosocial des écoles primaires. En effet, certaines écoles situées dans les communautés les plus aisées, notamment dans les zones urbaines, reçoivent davantage de soutien communautaire que les écoles situées dans des communautés moins favorisées. Les chercheurs ont souligné à cet égard le manque de matériel éducatif, de toilettes, de manuels, de craie et autres matériels de base indispensables au bon fonctionnement d'une école. Chacun sait que, à défaut d'une étroite corrélation entre les admissions et les infrastructures d'apprentissage, on obtient des élèves insatisfaits et des enseignants frustrés – avec très peu d'enseignement et d'apprentissage à la clé. Or, cela n'a pas été pris en considération au moment de la mise en œuvre de l'EPU en Tanzanie et il est clair que le manque d'infrastructures a été trop important pour assurer un enseignement et un apprentissage de qualité.

Le problème des enseignants et de leur recrutement se posait également, avec sans doute encore plus d'acuité. Le gouvernement tanzanien ayant été mandaté pour organiser la campagne, il fit preuve d'innovation avec un programme de formation à distance des enseignants, baptisé programme de formation des enseignants au village (*Village-based Teacher Training Programme* ; Ishumi 1984, Malekela 1994). Quelque 40 000 enseignants ont ainsi été formés sur une période de trois ans (1974–77) – il s'agissait en général de jeunes gens ayant achevé le primaire mais qui n'avaient pas réussi à poursuivre leurs études au-delà. Recrutés sur la base du volontariat, ils enseignaient dans les écoles primaires tout en suivant des cours à distance dans les matières fondamentales. L'Etat a pu ainsi produire un grand nombre d'enseignants dans un laps de temps très court, à un coût minimal par rapport aux cours résidentiels. Mais ce programme a aussi été au cœur des critiques face au déclin de la qualité de l'enseignement primaire en Tanzanie.

La qualité des enseignants et la satisfaction globale qu'ils ressentent à exercer leur métier sont les ingrédients les plus fondamentaux de l'éduca-

tion. A ce titre, ils devaient être sérieusement et minutieusement pris en considération par tous les acteurs désireux de planifier un enseignement de qualité. Le cas de l'EPU en Tanzanie montre que les enseignants embauchés pour pallier une grave pénurie d'enseignants au milieu des années 1970 sont toujours dans le système, comme l'indiquent de récentes enquêtes. Un rapport de la SADC (2000, p. 143) sur l'évaluation des besoins pour l'élaboration de politiques éducatives et la gestion de la planification mentionne ainsi que :

En 1997, chacun était convaincu que la dégradation spectaculaire de la qualité de l'enseignement était due à la présence dominante dans les écoles d'enseignants non qualifiés embauchés en 1974 dans le cadre de la mobilisation en faveur de l'EPU.

Muganda (1999) a également formulé des constats similaires sur la qualité de l'enseignement et les effets néfastes du recrutement d'enseignants sous-qualifiés dans les écoles primaires, d'où il ressort que la qualité des enseignants a une influence directe sur la motivation des élèves à s'inscrire et à rester à l'école. Cet auteur ajoute en outre que, dès lors que l'avenir des enfants ne semble plus déterminé par leur réussite scolaire, ils ont vite fait « d'opter » pour des activités plus attrayantes en dehors de l'école.

Les enseignants ont souvent été qualifiés de « meilleur outil » pour assurer l'efficacité de l'éducation (Hernes, 2001) et l'EPU en Tanzanie ne fait pas exception. Autant il est primordial que les enseignants maîtrisent leur métier, autant l'idée qu'ils se font de la façon dont ils sont traités, encadrés et assistés professionnellement est cruciale. En Tanzanie, l'appui aux enseignants du primaire est toujours théorique et la situation n'a fait que se dégrader au cours de ces dernières années (Alphonse 1993 ; 2000). Nous pouvons donc affirmer que lorsque des enseignants sont mal rémunérés, mal formés et mal assistés en termes de carrière et de développement professionnel, il n'est pas étonnant que leurs prestations soient sous-optimales – ce qui conduit les élèves et les parents à avoir une mauvaise opinion de l'école.

Pertinence de l'EPU pour la vie et l'emploi des populations

Pour les besoins de l'analyse, nous avons été amenés à distinguer les questions de qualité de l'EPU et de sa pertinence pour la vie quotidienne et l'emploi des populations. Ces deux aspects sont pourtant imbriqués. La pertinence peut être prise dans son sens large, en intégrant les questions d'emploi, de productivité et d'efficacité externe de l'investissement dans l'EPU. Si les chiffres de l'EPU obtenus à la fin des années 1970 et au début des années 1980 devaient être maintenus, alors l'enseignement primaire dispensé à l'époque devait être pertinent pour la vie et le travail de chacun. Au début des années 1960, juste après l'indépendance, l'éducation

était considérée comme une denrée rare qui constituait, pour ceux qui y avaient accès, la voie royale pour obtenir un revenu et sortir de la pauvreté ambiante.

Tableau I-1.9. Retours annuels sur investissement dans l'éducation en Tanzanie par la méthode du raccourci (1998/99) en Tsh.

Niveau	E(élevé)	E(bas)	Coûts privés	Coûts sociaux	Retour social	Retour privé
Primaire	1,127,172	420,00*	(48,000)	(91,696)	0.14 (14 %)	0.10 (10 %)
Secondaire	1,349,400	1,118,316	(152,007)	(307,954)	0.09 (9 %)	0.16 (16 %)
Sup./Univ.	2,536,188	1,349,400	313,525	3,675,863	0.08 (8 %)	0.23 (23 %)

* Estimé équivalent au salaire minimum ou au prix courant sur le marché du travail non qualifié

Source : Calculé d'après les données fournies dans le Rapport sur la situation de l'éducation (2001)

Les années de mise en œuvre de l'EPA (1967-) et celles qui ont suivi n'ont guère contribué à l'avancement de l'objectif visant à faire de l'enseignement primaire un cycle terminal, qui permettrait de préparer les élèves à des métiers indépendants.

Les parents et les élèves avaient tendance à viser une éducation scolaire post-primaire et secondaire ou un quelconque travail non manuel. La « réussite » scolaire était culturellement définie par l'admission dans des écoles secondaires d'enseignement général. Faut-il pour autant qualifier d'« échecs » (PNUD, 1999) les 95 % d'élèves qui n'ont pas été sélectionnés pour ces filières post-primaires ? Nous pensons que l'EPU tel qu'il a été prévu dans l'EPA a été inculqué de force à l'opinion populaire. Les dernières recherches n'aident pas à réconcilier la politique officielle et les aspirations des ménages. En Tanzanie en effet, comme dans d'autres pays en développement, les retours sur investissement des particuliers dans l'enseignement secondaire et universitaire sont supérieurs à ceux obtenus avec l'enseignement primaire (voir *Tableau I-1.9*).

La stratégie d'éducation de base vise à porter à 20 % le taux de passage dans le secondaire. Toutefois, la majorité des élèves courent le risque d'un « échec » et ce, justement parce qu'il y a trop peu de voies alternatives viables permettant de développer les capacités humaines et de déboucher sur une activité génératrice de revenu (PNUD, 1999). La seule façon de contourner cette difficulté est de rechercher un motif supérieur susceptible de créer des opportunités d'emploi, en restructurant les profils d'investissement.

Le lien entre éducation et emploi pose la question des habitudes et des caractéristiques des travailleurs productifs. Il faudrait en effet que les ambitions éducatives des jeunes reflètent les conditions du marché de l'emploi plutôt que des aspirations irréalistes. A cet égard, le secteur informel joue depuis quelques années un rôle significatif en contribuant au PIB et, partant, à l'emploi. Cet aspect des conditions du marché du travail devrait être pris en compte dans les changements que l'on souhaite apporter aux programmes éducatifs.

EPU et stratégie départementale d'allocation des investissements

Bien que la Tanzanie (continentale) soit composée de 20 régions et de 113 départements aux dotations en ressources et aux indicateurs de performance économique différents, le mouvement en faveur de l'EPU a été engagé sans stratégie bien définie d'allocation des investissements. Le transfert aux autorités locales de la gestion des investissements de l'enseignement primaire n'a jamais été effectivement initié et appliqué. Dans le cas de la Tanzanie, la séparation réelle des fonctions et rôles dans l'enseignement primaire entre le centre et les localités apparaît comme une condition *sine qua non* de la réussite de l'EPU.

Les départements et conseils ou autorités locaux présentent des différences majeures en termes de richesse imposable, de besoins et de prix des intrants éducatifs. Dans plusieurs départements, pauvreté et prix élevés sont souvent liés, créant une situation désastreuse. Certains départements ruraux (notamment Mtwara, Lindi rural, Kisarawe rural, Bagamoyo, Kigoma, Igunga, Serengeti, Ngara, Nzega et Maswa) n'ont pas été en mesure de mobiliser des fonds autres que les subventions de l'Etat pour financer les écoles, car les ménages de la région sont trop pauvres. Parallèlement, les enseignants qualifiés (surtout d'échelon A) sont très peu disposés à travailler dans des régions reculées pour le salaire qu'ils accepteraient dans les zones urbaines. Le système n'a pas prévu de primes « d'adversité » pour les enseignants qui sont prêts à travailler dans les zones rurales à faible revenu.

Bon nombre d'aspects liés à la faible qualité de l'EPU sont directement associés au manque de financement des intrants indispensables à une prestation éducative adéquate – pénurie de matériel pédagogique et éducatif ; fonctionnement de l'école et autres fournitures ; et encadrement pédagogique et formation professionnelle des enseignants. Tandis que les subventions gouvernementales continuaient à couvrir 90 % des émoluments du personnel, les coûts résiduels de l'EPU et les autres charges (frais récurrents de la fourniture d'éducation dans les écoles) ne pouvaient être convenablement assumés par les 10 % restants.

Le mouvement en faveur de l'EPU a été engagé sans s'assurer au préalable des flux de financement et de leur utilisation effective au niveau des écoles dans chaque département. Les contraintes institutionnelles – faible capacité de la communauté scolaire à assurer l'EPU ; faibles capacités départementales et centrales à assurer la coordination entre les différents partenaires et la gestion du système ; politique et planification erronées ; et manque de gestion financière, de suivi et d'évaluation – sont devenues une entrave majeure à l'EPU. En somme, la mise en œuvre et le succès de l'EPU exigent la réunion de paramètres minimums de mobilisation et de flux de financement, de façon à faciliter la circulation rapide des fonds et leur utilisation efficace au niveau de l'école.

Toute stratégie d'investissement progressiste visant à réaliser les objectifs de l'EPU devra envisager deux approches : (i) adapter le flux de financement au département bénéficiaire selon deux grands critères – les besoins financiers du département en matière d'EPU et sa capacité à couvrir ces besoins avec ses ressources fiscales ; et (ii) veiller à ce que les allocations budgétaires correspondent aux besoins régionaux, en fonction de l'indice de développement.

Nous avons tenté de définir sept indicateurs de performance de l'EPU pour les 20 régions du pays et d'élaborer un indice de développement afin de guider les investissements :

- part régionale dans le PIB national (plus la part est faible plus les besoins sont grands) ;
- TBS en primaire (plus ce taux est bas, plus les besoins sont grands) ;
- taux d'analphabétisme des adultes (IA – plus ce taux est bas, moins les besoins sont grands) ;
- nombre d'élèves par classe (SCR – plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands) ;
- nombre d'élèves par enseignant non formé (UTT – plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands) ;
- taux d'encadrement (PTR – plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands) ;
- examen de fin d'études primaires (PSLE – plus le taux de réussite est bas, plus les besoins sont grands).

Nous avons attribué à ces indicateurs des pondérations allant de 10 à 20 %. L'indicateur de PIB régional et le TBS ont reçu une pondération de 20 %. Les régions sont ensuite classées selon leur performance pondérée dans chacun des indicateurs depuis celles qui ont « le plus » de besoins (1^{ère} position) jusqu'à celles qui ont le « moins » de besoins (20^e position). Les scores combinés des régions ont été ensuite convertis en pourcentage afin de déterminer la part d'investissement de chaque région. Le *tableau 1-1.10* indique la part d'investissement de chaque région calculée sur la base de l'indice de développement obtenu.

Tableau I-1.10. Classement pondéré de l'indice de développement par région

Région	PIB	TBS	IAA	SCR	UTT	PTR	PSLE	Score combiné	Classement Final	Part. d'invest.
	20%	20%	10%	15%	15%	10%	10%	100%		100.00
1 Arusha	19 1.81	9 0.86	2 0.10	9 0.64	4 0.29	7 0.33	16.5 0.79	4.81	10	4.76
2 DSM	20 1.90	19 1.81	20 0.95	3 0.21	2 0.14	3 0.14	20 0.95	6.12	3	1.43
3 Dodoma	5 0.48	10 0.95	9 0.43	5 0.36	6.5 0.46	5.5 0.26	7 0.33	3.27	17	8.10
4 Iringa	15 1.43	18 1.71	13 0.62	20 1.43	10 0.71	9 0.43	18 0.86	7.19	2	0.95
5 Kagera	12 1.14	6 0.57	8 0.38	19 1.36	12 0.86	18 0.86	5 0.24	5.40	11	5.24
6 Kilgoma	3 0.29	3 0.29	4 0.19	7 0.50	13 0.93	10.5 0.50	6 0.29	2.98	18	8.57
7 K'niaro	11 1.05	20 1.90	18 0.86	18 1.29	14 1.00	20 0.95	12 0.57	7.62	1	0.48
8 Lindi	2 0.19	1 0.10	16 0.76	12 0.86	20 1.43	18 0.86	10 0.48	4.67	13	6.19
9 Mara	10 0.95	17 1.62	14 0.67	11 0.79	9 0.64	8 0.38	19 0.90	5.95	5	2.38
10 Mbeya	17 1.62	14 1.33	6 0.29	13 0.93	17 1.21	13 0.62	14 0.67	6.67	4	1.90
11 Morogoro	13 1.24	11 1.05	12 0.57	14 1.00	15.5 1.11	15.5 0.74	11 0.52	6.23	6	2.86
12 Mtwara	7 0.67	8 0.76	7 0.33	6 0.43	19 1.36	18 0.86	2 0.10	4.50	15	7.14
13 Mwanza	18 1.71	13 1.24	10 0.48	4 0.29	3 0.21	3 0.14	16.5 0.79	4.86	9	4.29
14 Pwani	1 0.10	15 1.43	11 0.52	8 0.57	6.5 0.46	13 0.62	13 0.62	4.32	12	5.71
15 Rukwa	6 0.57	5 0.48	5 0.24	16 1.14	8 0.57	10.5 0.50	15 0.71	4.21	14	6.67
16 Ruvuma	8 0.76	16 1.52	19 0.90	17 1.21	15.5 1.11	13 0.62	4 0.19	6.32	7	3.33
17 S'nyanga	16 1.52	7 0.67	1 0.05	1 0.07	1 0.07	1 0.05	1 0.05	2.48	20	9.52
18 Singida	4 0.38	12 1.14	3 0.14	10 0.71	11 0.79	3 0.14	9 0.43	3.74	16	7.62
19 Tabora	9 0.86	2 0.19	15 0.71	2 0.14	5 0.36	5.5 0.26	3 0.14	2.67	19	9.05
20 Tanga	14 1.33	4 0.38	17 0.81	15 1.07	18 1.29	15.5 0.74	8 0.38	6.00	8	3.81
Total	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210

PIB = participation de la région au PIB (plus elle est faible, plus les besoins sont grands), TBS = Taux brut de scolarisation à l'école primaire (plus ce taux est faible plus les besoins sont grands), IA = Taux d'analphabétisme des adultes (plus ce taux est faible moins les besoins sont grands), EPC = nombre d'élèves par classe (plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands), EENF = élèves par enseignant non formé (plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands), REE = Ratio enseignant élève (plus ce taux est élevé, plus les besoins sont grands), EFEP = Examen de fin d'études primaires (plus le taux de réussite est bas plus les besoins sont grands), Score combiné = classement pondéré pour chacun des six indicateurs, Classement final = le classement des régions en fonction de leur score combiné en ordre croissant de la « moins » nécessaireuse (1^{ère} position), à la « plus » nécessaireuse (20^{ème} position).

D'après l'indice de développement obtenu, Shinyanga est la région qui nécessite le plus d'interventions et devrait donc recevoir la plus grande partie des investissements, juste avant Tabora. Iringa se place pour sa part en avant-dernière position, tandis que la région du Kilimandjaro est celle qui a le moins de besoins. Au sein des régions, les allocations seront déterminées en interne et pour chaque département. Toutefois, lors du mouvement

en faveur de l'EPU, les subventions étaient octroyées aux départements à chaque exercice fiscal sur la base des taux courants de scolarisation plutôt que sur un calcul tenant compte des besoins et de la capacité fiscale à les couvrir. Bien que les subventions aient été octroyées en fonction du nombre d'enfants inscrits à l'école primaire dans les départements, les chiffres variaient en moyenne de 14 199 Tsh pour les zones urbaines à 12 279 Tsh pour les zones rurales (1995).

Le *Tableau I-1.11* fait apparaître les implications de la mise en place de critères d'investissement basés sur l'indice composite pour les allocations régionales/départementales :

- l'indice du score combiné pour chaque région est positivement corrélé au TBS ($r = 0,621$, $p = 0,01$) et au taux de réussite au PSLE ($r = 0,808$, $p = 0,05$) ;
- l'indice du score combiné pour chaque région est positivement corrélé au taux d'encadrement (PTR ; $r = 0,499$, $p = 0,05$) ;
- l'indice du score combiné pour chaque région est positivement corrélé au taux d'analphabétisme des adultes (IA ; $r = 0,584$, $p = 0,05$) ;
- le nombre d'élèves par enseignant non formé (UTT) est positivement corrélé au nombre d'élèves par classe (PCR ; $r = 0,569$, $p = 0,01$).

Tableau I-1.11. Corrélation non-paramétrique de Pearson de quelques indicateurs régionaux d'enseignement primaire (variable dépendante : TBS)

	PIB	TAA	EENF	PSLE	SC	TBS	PCR	PTR
Participation de la région dans le PIB (PIB)	1.000	0.053	-0.341	0.380	0.438	0.327	-0.041	-0.285
Taux de littérisme adulte (TAA)	0.053	1.000	0.222	0.195	.584**	0.345	0.247	0.300
Elèves par enseignant non formé (EENF)	-0.341	0.222	1.00	-0.265	0.373	0.180	0.569**	0.821**
Examen de fin d'études primaires (PSLE)	0.380	0.195	-0.265	1.00	0.508*	0.562*	0.186	-0.182
Score combiné (CS)	0.438	0.584**	0.373	0.508*	1.000	0.621**	0.680**	0.499
Taux brut de scolarisation (TBS)	0.327	0.345	-0.180	0.562**	0.621**	1.000	0.203	-0.106
Elèves par classe (PCR)	-0.041	0.247	.569**	0.186	0.680**	0.203	1.000	0.648**
Elèves par enseignant (PTR)	-0.285	0.300	.821**	-0.182	0.499*	-0.106	.648	1.000

** Corrélation significative au niveau 0,01

* Corrélation significative au niveau 0,05

Il est difficile d'obtenir des données fiables pour l'analyse des déterminants de la scolarisation dans un département. Toutefois, les données factuelles fournies par TADREG (1999) sur « le programme de développement du secteur de l'éducation (PDSE) et la stratégie de lutte contre la pauvreté » tendent

à montrer que la réussite future de l'EPU dépendra des efforts consentis au niveau micro dans les départements. Au cours du mouvement en faveur de l'EPU, les différences entre intrants au niveau départemental semblent avoir été plus prononcées que celles existant entre les résultats. Ainsi en 1997, la population d'âge scolaire par classe était le facteur enregistrant l'écart le plus important, de 43:1 à Mbeya à 430:1 à Igunga. L'analyse par quintile montre que, par rapport à la population d'âge scolaire, les 20 départements de tête comptaient en moyenne près de quatre fois plus de classes que les 20 départements situés en bas du classement (TADREG, 1997). Les scores moyens au PSLE varient également de façon importante, de 12 % à Dodoma rural à 45 % à Kigoma urbain. Le score moyen au PSLE dans le premier quintile est pratiquement le double du score enregistré dans le cinquième quintile. Dans l'ensemble, le niveau moyen des départements ruraux est très faible.

EPU : le paradoxe de l'approche descendante

N'est-ce pas un paradoxe historique que l'EPU soit orchestré par une bureaucratie centralisée ? Les systèmes centralisés de gestion et de mise en œuvre de l'EPU sont demeurés peu convaincants face à la réduction des ressources et à des mécanismes institutionnels imperturbables. Les approches descendantes et les stéréotypes dans la définition et la mise en œuvre de l'EPU ainsi que le PDSE ont été monnaie courante en Tanzanie et ce, au détriment du secteur. L'EPU est une vaste entreprise qui peut décourager toutes les bonnes intentions. Pour le MEC, l'organisation est souvent un casse-tête, car il est chargé de superviser les normes et la politique d'éducation et de formation (1995). La nature même de ces activités met en évidence plusieurs problématiques qui doivent être traitées en priorité afin de relancer l'EPU. Il s'agit de la modernisation, inexistante et pourtant indispensable ; de l'incapacité à fixer les priorités ; de la confusion et de l'incapacité à faire les bons choix ; de l'ampleur du secteur et du ministère lui-même ; de la gestion des données et de leur utilisation à bon escient ; et de l'indifférence face à l'expérimentation d'idées originales.

Un système éducatif démocratique moderne permet aux apprenants, aux parents et aux enseignants d'être informés, de participer et d'influencer les décisions qui les concernent. Le fonctionnement organisationnel du MEC n'est pas idéal pour une mise en œuvre efficace de l'enseignement primaire, sauf à être organisé de manière à impliquer directement ses partenaires – essentiellement les parents, les enseignants et les départements – à travers des associations de parents/enseignants relativement puissantes. Les parties prenantes à l'élaboration des politiques d'EPU ont eu du mal à

se faire entendre. Les arbitrages entre secteur privé et secteur public pour l'offre et le financement de l'éducation se sont durcis avec le temps. Il en est résulté un scénario de contrôle et de concurrence entre les deux secteurs plutôt qu'une complémentarité.

Dans la foulée de la réintroduction des administrations locales en 1984, le MEC s'est reposé sur le ministère responsable des administrations locales pour mettre en œuvre les politiques d'EPU. Cette stratégie s'est révélée erronée, dans la mesure où seules des préoccupations politiques et financières avaient présidé à la réintroduction du système d'administration locale (Liviga, 1992). Les questions d'éducation n'occupaient qu'une place minimale, bien que l'enseignement primaire soit l'activité la plus cruciale et la plus importante menée par les administrations locales (Thirkildsen, 1993). Pendant le mouvement en faveur de l'EPU, les administrations locales se sont heurtées à différentes contraintes liées à la faiblesse des capacités et compétences pour assurer l'enseignement ; à une mauvaise allocation des fonds issus des subventions gouvernementales (et surtout ceux destinés à l'éducation) ; à une supervision (du MEC) structurellement déficiente ; à la faiblesse de l'assiette fiscale ; et au manque généralisé d'efficacité organisationnelle et opérationnelle (ce dont témoignent les faibles PTR, le médiocre encadrement des enseignants et les mauvais taux de réussite au PSLE).

En revanche, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, la communauté des bailleurs de fonds a joué un rôle majeur dans les réformes du secteur éducatif, notamment dans l'enseignement primaire. Cela a débouché sur plusieurs trains de réformes au MEC, qui ont eu pour résultat l'apparition d'un « secteur fragmenté et financé par l'aide, où les ateliers et autres exercices connexes de stratégie avaient une importance trop grande, qui existait dans un vide partiel en dehors de l'activité principale » (Wort, 2000). La réduction du rôle de supervision du gouvernement central qui en a découlé ainsi que son impact général sur l'affaiblissement institutionnel ont montré les limites de la mise en œuvre centralisée de l'EPU.

L'une des stratégies clés de la mise en œuvre de l'EPU consiste à renforcer les pouvoirs et l'engagement des communautés envers le développement de l'enseignement primaire. L'une des missions clés de l'EPU est donc de faire en sorte que les départements soient capables de rendre les stratégies opérationnelles et de se les approprier. Outre l'engagement national de la « troisième phase », cette appropriation et ce renforcement des pouvoirs des communautés sont à l'origine de l'augmentation actuelle des taux de scolarisation. Les programmes basés sur l'école/les départements ont de grandes chances de réussir à augmenter les taux de scolarisation et d'admission. Trois exemples illustrent ce constat.

Tableau I-1.12. Evolution du taux brut de scolarisation dans les départements pilote de mise en œuvre de la carte scolaire (%) (chiffres entre parenthèses = après mise en œuvre)

Département	TBS	TNS	PTR
Kisarawe	75(78)	66(67)	48
Musoma (rural)	69(75)	30(42)	15
Serengeti	75(76)	62(64)	33
Bagamoyo	70(73)	53(56)	25
Morogoro (urbain)	84(86)	70(71)	15
Magu	60(61)	51(50)	80

Source : Agu, Galabawa and Miyazawa (2000)

Premier exemple : le Fonds départemental d'éducation communautaire

Cette étude de cas fait partie du projet pilote de développement des ressources humaines en Tanzanie (Banque mondiale, 1997) géré par le MEC dans le cadre du programme de développement des ressources humaines. Un montant de 15 millions de DTS (20,9 millions de dollars US) a été octroyé à la République unie de Tanzanie dans le cadre d'un crédit de développement de l'IDA et aux conditions habituelles (échéance de 40 ans), afin d'aider à financer la composante « développement des ressources humaines » (DRH) du Fonds d'éducation communautaire (CEF). Au niveau du primaire, l'objectif est d'accroître les financements de façon à améliorer les performances et à renforcer la responsabilisation des écoles vis-à-vis des parents. Cette composante est mise en œuvre *via* le CEF qui cherche à renforcer la scolarisation et les résultats en termes de qualité/apprentissage de l'enseignement primaire en augmentant la participation et le financement des parents, en prenant des initiatives d'amélioration de la qualité au sein des écoles et en appuyant davantage les écoles au niveau départemental. Le volet « renforcement des capacités » de ce projet vise à développer les capacités grâce aux programmes du CEF au niveau départemental et communautaire, à une formation sélective et à la mise en œuvre du projet au niveau central. Le MEC devrait être en mesure de formuler des solutions aux problèmes de l'enseignement primaire et de les appliquer. Une subvention correspondante est octroyée aux communautés.

Résultats : les principaux résultats attendus étaient une scolarisation accrue, de meilleurs résultats au PSLE, un meilleur environnement scolaire pour l'apprentissage, une plus grande implication parentale et communautaire, une meilleure gestion de l'école et une meilleure assise financière de l'école.

Quelques conclusions : les évaluations de l'impact de ce projet CEF tendent à indiquer que :

- le taux moyen d'augmentation de la scolarisation dans les départements du CEF était plus élevé que celui de départements comparables ne bénéficiant pas du CEF pour la même période (1994–98) ;
- les courbes de scolarisation dans les départements du CEF tendent à croître pour les écoles parties prenantes au projet depuis deux ans alors qu'elles tendent à s'inverser dans les écoles parties prenantes au projet depuis au moins trois ans ;
- la moyenne des inscriptions par école pour les 370 écoles CEF a augmenté, passant de 316 élèves (il y a deux ans) à 328 (à ce jour) ;
- au niveau régional, les écoles CEF tendent à enregistrer des améliorations et des progrès dans les résultats au PSLE par rapport à celles qui ne bénéficient pas du CEF ;
- les écoles CEF tendent à afficher des gains significatifs de performance dans les deux premières années d'exécution du projet, avant de décliner légèrement la troisième année par rapport au reste du département.

Deuxième exemple : l'impact positif de la carte scolaire (au niveau départemental) (voir *Tableau 1-1.12*)

Le processus départemental de carte scolaire initié avec l'appui de l'UNICEF et de la JICA a été conçu aux fins suivantes : (i) renforcer les capacités locales à collecter, organiser, analyser et exploiter les données éducatives afin de prendre des décisions informées en faveur du développement éducatif ; (ii) améliorer les capacités départementales d'administration, de planification et de suivi en matière d'éducation ; (iii) mobiliser les communautés pour qu'elles participent au développement/à l'amélioration des indicateurs éducatifs ; et (iv) mettre en place un système d'informations précises/fiables, détaillées et accessibles pour la prise de décision et l'action. L'opération « carte scolaire » menée en Tanzanie a adapté et utilisé les instruments et techniques mis au point par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ/UNESCO) et a défini et suivi un certain nombre de processus. L'idée sous-jacente était la suivante : l'utilisation de ces instruments et techniques/processus ainsi que l'exploitation des données ainsi générées par les intéressés auront un impact positif sur la situation de l'éducation dans les régions concernées.

Résultats

Premièrement, le nombre d'enfants d'âge scolaire a augmenté dans trois départements (Musoma, Serengeti et Magu) et diminué dans les trois autres (Kisarawe, Bagamoyo et Morogoro urbain). Cette évolution peut s'expliquer de deux manières : (i) la collecte des données dans les départements où l'on a constaté une augmentation du nombre d'enfants d'âge scolaire s'est améliorée ; (ii) le taux d'admission en 1^{ère} année s'est amélioré à la suite de l'opération « carte scolaire » pour les départements qui affichent une diminu-

tion du nombre d'enfants d'âge scolaire non scolarisés. Ces deux explications démontrent l'impact positif de la carte scolaire.

Deuxièmement, l'évolution du TBS – en augmentation dans tous les départements concernés – est intéressante. Si la scolarisation brute a augmenté à différents degrés dans l'ensemble des six départements, le schéma du TBS reste mitigé, en augmentation dans les départements de Musoma rural (69 % à 75 %), Bagamoyo (70 % à 73 %) et Morogoro urbain (84,6 % à 86 %) et en diminution dans les départements de Kisarawe (88 % à 85 %), Serengeti (86 % à 85 %), et Magu (61 % à 60 %). Ces évolutions du TBS tiennent à la définition utilisée : il s'agit ici du ratio entre le nombre total d'écoliers inscrits dans l'année en cours et le nombre total d'enfants d'âge scolaire dans la population du département multiplié par 100. Toute intervention politique ayant une incidence sur le volume de la scolarisation totale ou sur le nombre total de la population écolière aura donc des effets positifs ou négatifs sur le TBS. L'exercice de la carte scolaire a eu deux grandes incidences sur le TBS (i) en identifiant davantage d'enfants d'âge scolaire et en les scolarisant, ce qui a augmenté la taille du dénominateur et, partant, le TBS ; et (ii) en mobilisant et en sensibilisant les parents pour qu'ils inscrivent leurs enfants en première année à l'âge légal de sept ans, ce qui a réduit le nombre d'enfants scolarisés ayant dépassé l'âge légal et, partant, le TBS, dans la mesure où le dénominateur a diminué. Ces deux situations attestent un impact positif de la carte scolaire.

Troisièmement, les taux nets de scolarisation ont augmenté à des degrés divers dans les quatre départements pour lesquels nous disposons de données (Kisarawe, Musoma rural, Serengeti et Morogoro urbain) : de 30 % à 42 % (12 %) dans le Musoma rural mais de 2 % dans le Serengeti et de 1 % dans les départements de Kisarawe et Morogoro urbain. Cette tendance indique que le nombre global d'enfants d'âge scolaire effectivement scolarisés a augmenté par rapport au nombre d'enfants ayant dépassé l'âge légal. Pour ces départements toutefois, les TNS sont inférieurs aux TBS ce qui indique que, au-delà d'une amélioration incontestable de la situation, une grande partie des enfants d'âge scolaire ne fréquentent toujours pas l'école.

Troisième exemple : Appui du département à l'enseignement primaire

L'appui départemental à l'enseignement primaire (DBSPE) est un programme national élaboré par le MEC dans le but d'améliorer la qualité et l'accès à l'enseignement primaire. Les principaux résultats attendus ont été soigneusement liés aux principales composantes du plan directeur pour l'éducation de base (BEMP) élaboré dans le cadre du PDSE. Le DBSPE découle de toute une série de projets/programmes précédents financés conjointement par des bailleurs de fonds. A l'heure actuelle, il a le soutien du gouvernement et de

trois grands bailleurs de fonds – l’ambassade royale du Danemark (Danida), l’ambassade royale des Pays-Bas et l’ambassade de Finlande. Les deux premières se sont engagées à financer 62 départements d’ici à 2001, dont les 14 départements de la phase test du PEP MEC/Danida. L’ambassade de Finlande finance pour sa part onze départements. En outre, ce programme est relié à différents égards au PDS et aux initiatives de réforme des administrations locales (RAL), puisqu’il s’agit de renforcer les capacités au niveau du département et de l’école en vue d’une planification et d’une mise en œuvre décentralisées. Le DBSPE a déjà défini les procédures de fonctionnement pour le lancement du programme dans les nouveaux départements et les procédures de mise en œuvre sont détaillées dans le manuel opérationnel départemental et le manuel financier départemental.

Impact : ce programme a amélioré la performance du personnel académique, des enseignants et des élèves dans les départements ciblés. Des améliorations ont été observées dans le soutien élargi aux départements pour gérer l’accès à et la qualité de l’école primaire. Dans chaque département, le DBSPE a établi un système de centres de ressources pour enseignants (CRE) et un regroupement des écoles afin d’assurer une formation continue des enseignants sans trop les éloigner des écoles. Des plans scolaires ont été élaborés pour la réhabilitation des écoles, le développement professionnel des enseignants et l’amélioration de la gestion scolaire.

Ces trois exemples nous ramènent à la question cruciale : en quoi le CEF, la carte scolaire et le DBSPE ont-ils contribué aux évolutions constatées ? Les programmes/projets menés au niveau des départements ont renforcé les capacités des écoles et des communautés en resserrant les liens entre elles. Les communautés ont été mobilisées et leur pouvoir renforcé afin qu’elles soutiennent l’enseignement primaire. Elles ont accru leur participation dans les activités scolaires en contribuant davantage à l’amélioration de l’environnement scolaire ; elles se sont également intéressées de près à la fréquentation de l’école. Ce qui revient à dire que les communautés ont participé aux deux aspects de l’offre et de la demande du processus scolaire. Voilà où réside le changement. L’amélioration de l’environnement matériel de l’école a non seulement attiré les enfants à l’école, mais il a également permis d’en élargir l’accès. Le suivi de la fréquentation et des abandons fait en sorte que davantage d’enfants restent scolarisés. L’effet cumulé de ces deux phénomènes, associé à l’intérêt des parents pour l’école, a facilité la mise en œuvre de décisions concernant la scolarisation des élèves en première année. Les problèmes posés par la « fin des services sociaux gratuits » ont été contournés ! Une appropriation différente de l’école, qui de plus a les moyens de la remettre à niveau, s’est installée.

Préoccupations actuelles en matière de politiques éducatives

Les tendances et problématiques observées dans l'analyse qui précède reflètent, du moins partiellement, l'évolution des politiques, pratiques et engagement des autorités chargées de l'enseignement primaire. Nous devons véhiculer une image plus dynamique de l'enseignement primaire en Tanzanie en tant que sous-système résultant en partie d'une intervention politique active.

Parmi les récents efforts visant à redéfinir le rôle de l'Etat dans l'éducation en Tanzanie, on peut citer l'initiative du programme de réforme du service public (PRSP) qui a démarré en 1993. Les redéfinitions ont conduit à un retrait du gouvernement central au niveau de la fourniture/production directe de biens et de services ; à la restructuration du service public ; et à la réduction de l'emploi public d'environ 25 %. Le processus de décentralisation est stimulé par la rationalisation des différents niveaux de l'administration, par la restructuration de l'administration régionale et par le lancement du programme de réforme de l'administration locale (PRAL). Tout cela devrait permettre de réduire la part de mise en œuvre confiée aux administrations locales.

Toutes les interventions publiques axées sur l'enseignement primaire sont à présent réajustées afin de rentrer dans le cadre du PRAL. Les programmes et projets en cours sont conçus pour bénéficier aux communautés locales – non seulement par la prestation de services mais également par le développement de leurs capacités à participer de façon active, grâce à une mise en œuvre à petite échelle.

Une série de revues de politiques et d'initiatives de planification, détaillant la vision à long terme du secteur de l'éducation, a débouché sur la formulation de la politique d'éducation et de formation (PEF) en 1995. Contrairement aux politiques qui l'ont précédée, la PEF couvre l'ensemble du secteur de l'éducation. Le principal objectif de ce cadre politique est d'« élargir la base des ressources et de chercher à améliorer l'efficacité financière dans l'exécution de la mission à moyen terme – c'est-à-dire assurer une offre de qualité, un accès équitable, le développement des structures et le maintien des acquis en terme d'efficacité ».

Les objectifs à long terme de la politique d'EPU sont à présent intégrés dans une série d'initiatives macro, complémentaires les unes des autres. C'est le cas notamment de la stratégie de lutte contre la pauvreté (2000) qui concentre ses efforts sur (i) la lutte contre la pauvreté monétaire ; (ii) l'amélioration des capacités humaines, de la survie et du bien-être social ; et (iii) la réduction de l'extrême vulnérabilité des plus démunis. Parallèle-

ment, le projet « vision 2025 » vise à façonner une nation ayant un niveau d'éducation et de qualité de vie élevé.

Le sous-secteur de l'enseignement primaire a longtemps fonctionné sans stratégie précise d'appui de la part des bailleurs de fonds. Leur aide était fragmentée. L'approche par projet a provoqué de graves distorsions verticales et horizontales. Des inégalités sont apparues dans l'accès à l'enseignement primaire et la qualité de l'enseignement primaire entre départements, écoles, sexes et groupes défavorisés (Plan d'implication de l'enseignement primaire, 2001). L'approche par projet conduite par les bailleurs de fonds pour le développement de l'enseignement primaire exigeait souvent une gestion et des systèmes de rapport parallèles et distincts pour chaque projet, sans tenir compte des structures gouvernementales officielles. Cela a entraîné une dilapidation des ressources humaines et financières, une perte de temps et une duplication généralisée des efforts. Pour remédier à cette situation, la stratégie d'assistance pour la Tanzanie (SAT) cherche à garantir une appropriation et un leadership locaux, la promotion de partenariats pour la conception et l'exécution des programmes de développement, tout en encourageant la bonne gouvernance et la transparence, le renforcement des capacités et l'efficacité de l'appui de l'aide des bailleurs. Le maître-mot ici est l'aide au développement en vue de l'autonomisation des autorités locales.

Un solide plan d'investissement dans l'enseignement primaire a été élaboré avec l'appui des bailleurs de fonds et de la Banque mondiale, à l'issue d'un travail analytique préparatoire qui établissait le cadre stratégique de l'éducation de base reposant notamment sur les interventions en matière de politique et les investissements. Ces deux composantes sont actuellement liées aux problématiques identifiées dans le Rapport sur la situation de l'éducation. Il s'agit de l'accroissement de la scolarisation et de la promotion de l'accès ; de l'amélioration de la qualité ; du renforcement des dispositifs et capacités institutionnels ; de l'adéquation des ressources et de l'efficacité de la gestion financière ; et de l'amélioration des projets et des interventions.

Conclusions et implications

Au regard des faits et données passés en revue ici, sur lesquels nous avons appuyé notre argumentation, une conclusion s'impose : les conditions de réussite de l'EPU en Tanzanie ne sont pas encore réunies. Aujourd'hui encore, si certaines lacunes structurelles ne sont pas comblées, l'EPU risque fort de rater son objectif. Le rôle de l'Etat dans l'offre d'éducation ainsi que l'implication des communautés doivent être clairement formulés et établis. Si les enseignants doivent, bien entendu, être correctement formés, ils doivent aussi être assistés et mobilisés professionnellement tout au long de l'exer-

cice. Les élèves et les parents doivent être considérés comme des clients, qui sont eux aussi motivés par les résultats. Au fur et à mesure que la qualité de l'enseignement se dégrade en Tanzanie, de nombreux élèves perdent la motivation de s'inscrire et de rester scolarisés, d'autant que d'autres voies alternatives plus attrayantes et lucratives seront vite trouvées plutôt que de perdre du temps dans une école qui n'est plus synonyme d'assurance de revenus substantiels. Les parents pourront légitimement préférer consacrer leur revenu limité à la santé, à l'alimentation et à d'autres besoins plus immédiats de la famille, plutôt que de le dépenser dans un enseignement inefficace.

A l'aube d'une nouvelle phase de l'EPU, ces questions doivent figurer en bonne place dans nos priorités. Alors que le gouvernement tente d'élargir les partenaires au développement et la communauté internationale susceptibles de l'appuyer dans cette opération, la pérennisation des immenses efforts consentis doit rester au cœur de nos réflexions et des processus de planification. Ce serait pure folie de notre part de ne pas tirer les leçons du passé, surtout lorsque ce dernier est encore si récent.

Ce tour d'horizon de l'expérience tanzanienne en matière d'EPU montre qu'un ensemble complexe de facteurs a probablement influencé l'EPU et donné une orientation et une envergure différentes à cette initiative. Comme nous l'avons vu, une approche holistique de la mise en œuvre est sans doute le chemin le plus rapide vers de bons résultats. Dans quelle mesure cette expérience tanzanienne peut-elle contribuer aux futures initiatives politiques ? Nous pouvons d'ores et déjà dégager des orientations politiques dans les domaines suivants :

- engagement national : le cadre national de politique socio-économique ainsi que l'engagement plus large de l'Etat envers cette politique semblent faire partie des conditions préalables à la réussite de l'EPU. Les pays doivent réexaminer la vision de leurs dirigeants en la matière, dont l'action doit encourager la confiance en la réussite de l'EPU et le sort de l'éducation en général, en faisant émerger des systèmes efficaces susceptibles de promouvoir une croissance macro-économique équilibrée, d'accroître les ressources grâce à une perception raisonnable d'impôts en fonction du PIB, de gérer convenablement l'offre et la demande d'éducation, de contrôler les impacts négatifs de la démographie et du VIH/SIDA et de promouvoir les initiatives locales des communautés ;
- élargissement des partenariats pour l'offre d'éducation : les dirigeants nationaux doivent reconnaître la nécessité d'un système d'EPU pluraliste convenablement pourvu et financé qui puisse bénéficier de la plus grande implication des ménages, des élèves, du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des investissements complémentaires des partenaires au développement ;
- contributions des communautés/partage des coûts : s'il est évident que

l'idée d'une gratuité totale de l'EPU n'est plus viable, le partage des coûts par les communautés doit remplacer les contributions des ménages ; ces sommes devraient constituer un complément de ressources et non se substituer aux dépenses de l'Etat en matière d'EPU. Les contributions supplémentaires des communautés devront se traduire par une amélioration de la qualité ;

- les limites des programmes d'ajustement structurel : dans le processus de mise en œuvre des PAS, leurs limites et leur impact négatif sur les revenus et la pauvreté doivent être évalués à la lumière de leurs objectifs déclarés. Ces objectifs ne constituent pas des conditions suffisantes pour les initiatives de lutte contre la pauvreté ;
- endettement et service de la dette : le mouvement en faveur de l'EPU en Tanzanie a été affecté par le fort endettement qui a contraint l'Etat à consacrer une partie de ses maigres ressources au remboursement des emprunts plutôt qu'au financement de l'éducation et des autres secteurs sociaux. Suffisamment centrées sur les priorités et correctement gérées, les initiatives d'allègement de la dette sont nécessaires pour dégager des fonds en faveur des initiatives d'EPU (d'éducation) ;
- l'EPU en tant qu'agent de la transformation : l'EPU doit être axé sur les résultats, parfaitement adapté à la réalité et capable de transformer pour le meilleur la vie et la situation professionnelle des populations. Le fossé entre les avantages sociaux supposés de l'éducation et ce que voient les citoyens dans la réalité doit être réduit. Plusieurs signaux vont dans ce sens : promouvoir les opportunités d'emploi sur le marché du travail ; permettre une scolarité post-primaire illimitée et veiller à la pertinence des compétences pour la vie quotidienne et le milieu rural. L'EPU doit être considéré comme une politique extérieurement efficace, au niveau micro comme au niveau macro ;
- un EPU de qualité : dans un contexte de faiblesse des taux de scolarisation et de médiocrité des infrastructures, le fait de renforcer la qualité des écoles existantes pourrait bien se révéler aussi efficace pour améliorer la scolarisation et les taux de maintien à l'école que la simple ouverture de nouvelles écoles. En effet, l'objectif ne doit pas être simplement d'avoir des enfants officiellement inscrits à l'école mais de faire en sorte qu'ils acquièrent véritablement ce qu'ils sont censés apprendre (il faut aborder la quantité et la qualité de façon simultanée) ;
- critères pour le partage des coûts de l'EPU : les subventions du gouvernement central doivent chercher à adapter les flux de financements vers les départements en fonction de deux grands critères : les besoins budgétaires des départements pour assurer les services d'EPU et la capacité desdits départements à couvrir leurs besoins à partir de leurs propres recettes fiscales. Un manque généralisé de stratégie appropriée pour l'allocation d'investissements aux départements (non-équipartition) continue de priver certaines écoles de ressources. Cela doit se faire dans

le cadre d'un dispositif institutionnel de mise en œuvre renforcé, de façon à optimiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières ;

- la mise en œuvre et la pérennité de l'EPU sont largement affectées par la qualité des intrants (c'est-à-dire les enseignants, les manuels, le matériel pédagogique, les infrastructures de base, le leadership). Toutefois, ces intrants ne seront efficaces que dans le cadre de dispositifs institutionnels renforcés qui favorisent la décentralisation, le pluralisme, la transparence, l'offre démocratique, le flux effectif de ressources et la responsabilité comptable. Le succès du Fonds d'éducation communautaire et des initiatives de carte scolaire au niveau départemental atteste d'une relation significative entre le capital social au niveau du village (dont la confiance est un déterminant majeur), la participation des parents à la vie de l'école et l'amélioration de la performance de l'école. Ce constat appelle donc à une démarcation stricte et rigoureuse entre les « fonctionnaires de l'éducation » et les « ressources fournies par diverses parties prenantes ». Autrement dit, les fonctionnaires doivent mettre une distance entre eux et les groupes d'intérêt cherchant à obtenir des concessions, dans la mesure où les questions de clientélisme et de corruption ne pourront que nuire à la productivité et à la pérennisation de l'EPU.

Bibliographie

- ADEA, 2001. *Dette et Education en Afrique* – Lettre d'Information de l'ADEA, Vol. 13 No.2.
- Agu, A.O, Galabawa, J.C.J, et Miyazawa, I. 2000. *The Impact of School Mapping in the Development of Education in Tanzania. Bilan des Expériences de Six départements*, MEC : Dar es Salaam
- Alphonse, N. R., 1993. *A critical Analysis of Teachers Management and Support Issues in Tanzania*, document présenté lors du Colloque National sur la Mobilisation et la Gestion des Enseignants, 11-13 Octobre 1993, Bagamoyo, Tanzanie
- Alphonse, N. R., 2000. *Tertiary Education Leadership Programmes in Tanzania and New Zealand. Higher Education for Social Development*. Thèse pour le Doctorat en Philosophie des Sciences de l'Education, Massey University, Palmerston North, Nouvelle Zélande
- Cooksey, B and Riedmiller, S., 1997. *Tanzania Education in the Nineties. Beyond the Diploma Disease*, Assessment in Education, Volume. No 1.
- Cooksey, B., 1993. *Parents' Attitudes Towards Education in Rural Tanzania*, TADREG, Rapport No 5, Dar es Salaam
- DAE, 1995. *Effective Schools: Determining which Factors have the Greatest Impact*, DAE, Lettre d'Information, Vol. 7 No.4.
- EPT, 2000. *Education Pour Tous, Honorer nos engagements collectifs*, Le Cadre d'Action de Dakar. Forum Mondial sur l'Education, Dakar, Sénégal.

- EPT, 2000. *Document Statistique : Forum Mondial sur l'Education*, Forum Consultatif International sur l'Education Pour Tous.
- Galabawa J.C.J. et Komba. W ,1999. *Impact Evaluation of the Human Resources Development (HRDP) Project*. Rapport de Consultation soumis au Ministère de l'Education et de la Culture, Nov, 1999.
- Galabawa J.C.J, Senkoro F.E.M.K et Lwaitama A.F.L ,2000. *The Quality of Education in Tanzania*. Problématique et Expérience. Institut de Recherche Kiswahili: Dar es Salaam:
- Galabawa J.C.J, Kilindo A.A, Sichona F.J, Mwaimu A.S.M, et-al,2001. «*Education Sector Country Status Report* (Tanzanie). Rapport Final au MEC, Dar es Salaam.
- Graig J.E., 1987. *Implementing Educational Policies in Sub-Saharan Africa; A Review of the Literature*, (Discussion paper). Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/Banque mondiale, Washington, D.C.
- Handa, S et Simler, K.R.,2000. *Quality or Quantity? The Supply-Side Determinants of Primary Schooling in Rural Mozambique*, Discussion Paper No. 83.
- Hernes, G.,2001. *Management Learning by Managing Teachers*, Editorial HEP Newsletter, Vo XIX No 2 Avril -Juin 2000. (p2).
- Hynemman, S. et W. Loxley,1981. *The Impact of Primary School on Academic Achievement Across Twenty-Nine. High and Low Income Countries*, document présenté à la Réunion Annuel de l'Association Américaine de Sociologie, Toronto (Août).
- Ishumi, A.G.M.,1984. «*Universal Primary Education and Teacher Training; Approaches and Problems*», (document présenté lors du Symposium International sur la Formation des Enseignants au Village et l'Enseignement Primaire Universel en Tanzanie), Marangu (Moshi) 19 – 24 Nov. 1984.
- Katabaro, J.K.,1999. *School Performance and Perceptions of AIDS. Orphaned Primary School Pupils*; Etude de cas du Département de Bukoba en Tanzanie, thèse de doctorat non publiée présentée à la School of Educatio», Université de Cambridge, UK.
- Kuleana, Centre Pour les Droits des Enfants,1999. *The State of Education in Tanzania : Crise et Opportunités*. Dar es Salaam.
- Liviga, A.J.,1992. *Local Government in Tanzania. Partenaire au développement ou agent administratif*. Etudes des administrations locales, Vol. 18, No. 3, pp 208 – 225.
- Luhanga, J. ,2001. *Facteurs affectant l'EPU* The Guardian (Quotidien), Dar es Salaam, 5 July, 2001.
- Marope P.T.M.,1999. *Quality Basic Education for All in Sub-Saharan Africa : Persisting Challenges and Promising Strategies*. Document présenté lors de la Conférence NASEDEC 1999, Vaasa, Finlande
- Mbilinyi, M. J.,1990. *Education in Tanzania with Gender Perspective*. SIDA : Dar es Salaam. SIDA

- Mbilinyi, M. J., 2000. *Les défis de l'Education de Base, Recherche et Partenariat*. Basic Education Renewal Research Initiative for Poverty Alleviation. Document présenté lors de la Conférence BERRIPA, 3 – 5 Nov. 1999 Arusha, Tanzanie.
- MEC, 1999. *Basic Educational Statistics (BEST), Données Régionales*. MEC, Dar es Salaam.
- MOEC, 1999. *Education For All. The 2000 Assessment (réprographie)*, Dar es Salaam.
- MEC, 1995. *Basic Education Statistics (BEST) 1990-94*, Ministère de l'Education et de la Culture, Dar es Salaam.
- Malekela, G.A., 1984. *After UPE What Next?* Document présenté lors du Symposium International sur la Formation des Enseignants au Village et l'Enseignement Primaire Universel en Tanzanie, Marangu (Moshi) 19th – 24th Nov. 1984.
- Mosha, H.J., 1994. *Reassessment of the Indicators of Primary Education Quality in Developing Countries: Emerging Evidence from Tanzania*. Revue Internationale de l'Education, Vol. XXXIV.
- Muganda, C., 1999. *Education Privatisation Reforms in Tanzania and New Zealand since 1980s: A Comparative Critical Policy Analysis Study*. Thèse pour le Doctorat en Philosophie des Sciences de l'Education, Massey University, Palmerston North, Nouvelle Zélande.
- Mushi, S.S., 1997. *The Role in the State is Facilitating Quality*. Rapport sur les événements marquant la journée de l'Université Africaine, 12 Novembre 1997 (Coordonné par la Faculté des Sciences de l'Education)
- Narman, A., 1992. *Trainees at Moshi National Vocational Training Center: Internal Achievements and Labour Market Adoption*. Final Report on a Tracer Project in Tanzania, SIDA Report.
- TADREG, 1993. *Parents' Attitude and Strategies Towards Education in Rural Tanzania*. Tanzania Development Research Group, Rapport Final.
- TADREG, 1997. *Tanzania Development Research Group Education, Health and Water, A Baseline Service Delivery Survey for Rural Tanzania (non publié)*.
- TADREG, 1998. *The Use of Quality in Primary Schooling in Tanzania*, Dar es Salaam
- TADREG, 1999. *Educational Sector Development Programme and Poverty Alleviation (réprographie)*
- Therkildsen, O., 1993. *Primary Education and Local Government; Who decides, Pays and Benefits?* Centre for Development Research, document préparé pour l'atelier sur "Quality and Equity Issues in Tanzanian Education Policy and Practice. Insights from Research", Dar es Salaam. 15 – 16 Dec. 1993.
- Rapport SADC, 1998. *SADC Initiative in Policy Development, Planning and Management: Report on Needs Assessment Study*, SADC HRD, Mbabane Swaziland.
- Samoff, J., 1987. *School Expansion in Tanzania; Private Initiative and Public Policy*. Comparative Education Review.

- Samoff, J., 1992. *From Lighting a Torch on Kilimanjaro to Surviving in a Shanty Town; Education and Financial Crisis in Tanzania*. (projet pour Discussion) étude de cas préparée pour le groupe d'expert inter-agence BIT-UNESCO sur l'Austérité, l'Ajustement et les Ressources Humaines.
- Shaeffer, S., 1994. *Participation for Educational Change*. Une synthèse des Expériences, UNESCO, IPE.
- Svantesson, B., 1994. *Donor Assistance to the Education Sector in Tanzania*. Groupe Inter-agence des Donateurs de l'Education.
- PNUD, 1999. *Tanzania Human Development Report: The State of Progression of Human Resources Development*". PNUD, Dar es Salaam.
- UNICEF, 1999. *Indicators III on Primary Education in Eastern and Southern Africa; with Special Reference to the Education of Girls*. UNICEF.
- République Unie de Tanzanie, 1989. *Priority Social Action Programme; A summary. The Process Management System*, Dar es Salaam.
- République Unie de Tanzanie, 1999. *Education Sector Development Programme*, Dar es Salaam.
- République Unie de Tanzanie, 1999. *National Accounts; 1987-99*.
- République Unie de Tanzanie, 1999. *Tanzania Development Vision (2025)*, Planning Commission, Dar es Salaam.
- République Unie de Tanzanie, 2000. *Public Expenditure Review; Vol. I & II, 1999*.
- République Unie de Tanzanie, 2000. *Economic Survey for 1999*. Planning Commission, Dar es Salaam.
- République Unie de Tanzanie, 2001. *The Education Sector Development Programme Primary Education Initiation Plan*, BEDC, 2001.
- République Unie de Tanzanie, 2000. *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*: Dar es Salaam, Govt. Printer.
- CMEPT, Conférence Mondiale sur l'Education pour Tous, 1990. *Meeting Basic Learning Needs. A Vision for the 1990s*. New York, WCEFA, Inter Agency Commission.
- Banque Mondiale, République Unie de Tanzanie, 1991. *Teachers and the Financing of Education*. Report No. 9863-TA Population and Human Resources Division; Southern Africa Department; 9 Décembre 1991.
- Banque Mondiale, 1996. *Post- Primary Education and Training in Tanzania; Investment, Returns and Future Opportunities*. réprographie.
- Banque Mondiale, 2000. *Education Sector Development Programme Project Appraisal Document*. Africa Regional Office, Washington D.C.
- Wort, M.A.A., 1996. *Evaluation of the Structural Adjustment Support Programme in Tanzania*. Issues of Education Quality and Access to the Poor. A Report; Uppsala 14 Fev. 1996.
- Wort, M.A.A., 2000. *Basic Education Renewal in Tanzania; Lessons Learnt from The District Based Support to Primary Education (DBSPE)*; Document présenté lors de la Conférence BERRIPA ; 3 – 5 Nov. 1999, Arusha, Tanzanie.

2. Généraliser à partir de la base : Créer les conditions propices à l'élargissement des tentatives de réforme en éducation

Par Joël SAMOFF, E. Molapi SEBATANE et Martial DEMBELE

Introduction : généraliser les expériences

Commencer petit mais voir grand. Cette approche de l'innovation et de la réforme de l'éducation ne manque pas d'intérêt pour l'Afrique : ce continent manque en effet de ressources pour répondre à une demande en pleine expansion, les écoles y sont sous-équipées, les enseignants qualifiés et le matériel pédagogique rares et la qualité reste inégale au sein des pays et parmi les différentes couches de la population. La meilleure solution consiste à lancer une initiative au niveau d'une école ou d'un département donnés ; une planification minutieuse, une communication de tous les instants entre les acteurs impliqués et un financement adéquat permettront de poser des bases solides. Ensuite, il s'agira de contrôler et d'évaluer les résultats, puis de modifier les pratiques pour adapter le projet aux conditions locales et intégrer les résultats préliminaires. Quand enfin on a une bonne idée de ce qui a réussi et de ce qui a échoué, on peut alors étendre le modèle pilote à d'autres contextes et « passer à grande échelle ». De la sorte, c'est le système éducatif tout entier qui finit par être réformé.

La généralisation. Cette approche progressive, fortement prisée par les praticiens du développement, est une réaction critique à une longue série de stratégies descendantes de développement. Initiées par l'Etat, elles ont rarement atteint leurs objectifs déclarés. Les rares réussites se sont soldées par des projets et des programmes faiblement enracinés dans les communautés locales, dont la viabilité restait tributaire d'une expertise, de financements et de pressions extérieurs et qui ne contribuaient pour ainsi dire pas au renforcement ou au développement des connaissances et des capacités locales. De nombreux autres facteurs plaident en faveur d'une orientation plus centrée sur le plan local. En effet, la crise économique et financière des années 80 a imposé de recourir davantage à des sources locales de finan-

gement et de disposer de ressources durables. Cette évolution a coïncidé avec une remise en cause plus affirmée de la capacité et de l'intégrité des Etats. Ces deux facteurs combinés ont étayé les plaidoyers en faveur de la décentralisation de la prise de décisions et des responsabilités. De même, depuis notamment l'éclatement de l'Union soviétique et l'effondrement du bloc socialiste, l'idéologie mondiale dominante prône la privatisation et un moindre interventionnisme de l'Etat. Au début des années 90, un nouveau modèle de développement a fait son apparition, marqué par le retour d'un Etat fort au rôle quelque peu retouché – les pouvoirs publics deviennent une instance de coordination chargée de créer un environnement propice à l'épanouissement de l'initiative communautaire, organisationnelle et individuelle. Cette évolution des théories du développement a renforcé la conviction selon laquelle, pour être efficaces, les réformes doivent d'abord être expérimentées à petite échelle, à l'aide de projets pilotes qui remportent l'adhésion des populations locales puis, lorsqu'elles ont fait la preuve de leur efficacité, être appliquées à une échelle plus grande.

Dans certains pays, le contexte local a également plaidé en faveur d'une approche progressive de la réforme de l'éducation. Dans l'Afrique du Sud de l'apartheid, par exemple, aucun programme d'éducation des adultes ne s'intéressait aux causes profondes des difficultés des communautés, ne cherchait à responsabiliser les communautés ou à associer alphabétisation et sens civique. Dans ce contexte, de nombreuses organisations locales, dont certaines bénéficiaient d'un financement extérieur, ont créé des programmes d'éducation pour adultes sans coordination régionale ou nationale digne de ce nom. Avec l'avènement d'un système de gouvernement majoritaire, les populations ont exigé la généralisation des programmes les plus efficaces. De même, dans certains pays frappés par la guerre, des inondations, la sécheresse ou d'autres catastrophes ou dans lesquels le contexte politique ne permet pas de programmation efficace à l'échelle nationale, de petites initiatives créées, financées et dirigées localement ont réussi à fleurir. Une fois la crise passée, ces initiatives deviennent candidates à la généralisation.

Pendant plusieurs décennies, la généralisation des expériences pilotes réussies est devenue le maître mot de l'éducation africaine, sur le continent et ailleurs. En effet, pour les spécialistes nationaux de l'éducation, l'application à une échelle plus grande de petites expériences innovantes est une stratégie séduisante pour élargir le champ de la réforme. Le fait de commencer à un niveau pilote présente de nombreux avantages : l'attention et les énergies sont concentrées ; l'expérience peut être testée et évaluée sur un terrain aux dimensions maîtrisables ; les risques en cas d'échec sont limités ; et c'est l'occasion de construire un modèle qui sera ensuite reproduit sur l'ensemble du territoire. Dans un article clairvoyant et retentissant, Myers (1984) a expliqué pourquoi les agences internationales étaient de plus en plus favorables à cette approche. Selon cet auteur, les agences s'étaient enga-

gées, et mettaient donc ainsi leur image en jeu, en faveur de programmes nationaux destinés aux populations les plus démunies ; elles se sentaient frustrées par l'impact *a priori* limité des petits projets, de démonstration ou pilotes qu'elles finançaient sur la politique nationale de l'éducation et sa programmation « alors qu'ils produisent souvent des résultats positifs » (Myers, 1984, p. 2). Dans ces conditions, la généralisation des expériences pilotes était le défi à relever. Cette conviction reste vivace. En effet, près de 20 ans après la parution de cet article, un panel organisé par les Nations unies¹ sur l'éducation des filles considère notamment que l'une des étapes les plus critiques du processus consiste à « comprendre l'importance de la généralisation ».

Ce défi s'est révélé être bien difficile à relever. Comme nous le verrons plus loin, les études de cas sur des expériences pilotes de réforme de l'éducation menées en Afrique et transposées avec succès au point de devenir des programmes nationaux sont rares. De fait, après le départ de leurs initiateurs ou avec la fin du programme de financement, certaines initiatives très prometteuses ont eu du mal à perdurer – quand elles n'ont pas tout simplement disparu – même à leur petite échelle.

Si les expériences abondent, force est de constater que, malheureusement, les preuves sérieuses manquent, alors qu'elles sont essentielles pour évaluer leur succès. Il faut aussi disposer de temps. Tant qu'un projet n'a pas survécu au départ de son initiateur, voire à un changement de gouvernement, on ne peut en aucun cas le qualifier de « réussite ». Les recherches systématiques et scientifiquement étayées sur la généralisation des initiatives éducatives prometteuses font cruellement défaut en Afrique, comme le soulignent d'une manière générale Uvin et Miller (1994)² : ils affirment que l'essentiel de la littérature existante est normative et anecdotique. Selon eux, cette indigence explique pourquoi les discussions actuelles sur la question sont étrangement redondantes, sans que personne ne s'interroge sur le fait que les messages que l'on entend depuis plus de 20 ans et qui insistent sur l'importance de la généralisation des expériences n'aient pas produit davantage de résultats positifs.

« La plupart des discussions actuelles sur la généralisation des projets pilotes ne sont, en définitive, que la répétition d'informations disponibles qui ne tiennent pas compte des enseignements tirés des premières tentatives de transposition, réalisées il y a plus de dix ans. » (N. van Oudenhoven et R. Wazir, 1998).

En outre, il se peut que certaines initiatives soient viables précisément

1. "The ECOSOC High Level Segment on Africa" : panel sur l'éducation des filles, organisé le 1^{er} juin 2001, avec des représentants de haut niveau de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM et l'ancien directeur exécutif du Forum des éducatrices africaines. Disponible sur Internet : http://www.unesco.org/education/efa/know_sharing/flagship_initiatives/ecosoc.shtml.
2. Ce constat sert de prémisse à leur aperçu instructif, qu'ils caractérisent de « premier regard scientifique sur le passage à grande échelle ». Voir P. Uvin et D. Miller, 1994.

parce qu'elles sont menées à petite échelle. Proches des besoins et des demandes locaux, bien adaptées aux conditions locales et conduites, gérées et éventuellement financées par les communautés locales, les réformes de ce type s'épanouissent sur les terrains qui les ont vues naître et s'étiolent dès qu'elles s'en éloignent. Leur transplantation reviendrait à semer des graines sur un sol stérile, aride et brûlé par le soleil ou à cultiver dans l'ombre perpétuelle d'une forêt à flanc de coteaux une plante qui a besoin d'un fort ensoleillement.

L'examen que nous proposons ici des efforts fournis en Afrique pour généraliser des innovations et des réformes éducatives se justifie donc parfaitement. Notre ambition n'est pas tant de suggérer un chemin à suivre ou une trajectoire à respecter que de contribuer à résoudre les nombreuses problématiques autour des réformes éducatives et de la généralisation, en rendant compte des résultats obtenus, en identifiant les thèmes les plus importants et en proposant un cadre aux débats et aux négociations. Nous avons organisé notre travail de la manière suivante : la première partie fait le point de la littérature existante sur la généralisation des expériences pilotes et s'efforce de clarifier les concepts et les notions clés. La deuxième partie analyse des expériences récentes menées en Afrique et tente de tirer des enseignements utiles de cette stratégie progressive de réforme. La troisième partie traite des relations et des tensions existant entre différents objectifs de développement, notamment entre la généralisation des petites expériences, le développement participatif, l'appropriation des expériences par les communautés et d'autres aspects du développement qui constituent le contexte des tentatives de généralisation d'initiatives expérimentales. Nous concluons notre travail sur les difficultés de l'entretien de l'innovation et en faisant le constat qu'en matière de réforme en éducation, comme dans le cas de la « technologie appropriée », l'échelle d'application adéquate est variable – elle peut être petite, grande ou quelque part entre les deux.

Le point sur la notion de généralisation

Avant de poursuivre plus avant, nous devons clarifier la terminologie utilisée, car les définitions et les typologies abondent. Si cette profusion de termes et de catégories reflète des significations différentes, elle traduit surtout des perspectives différentes de la généralisation, d'où la nécessité d'établir certaines distinctions importantes.

La généralisation n'est pas la seule approche adoptée en Afrique dans le domaine de l'éducation pour introduire des innovations ou procéder à des réformes – loin s'en faut. En effet, certains efforts de réforme concernent dès le départ l'ensemble du pays, sans passer par des projets pilotes. Ainsi, le ministère de l'éducation peut adopter un nouveau programme applicable à l'ensemble des écoles normales du pays ; modifier le système d'examen

pour tous les élèves d'une discipline donnée ; ou encore modifier la structure et les responsabilités des conseils ou des commissions scolaires dans tous les établissements. De telles initiatives, qui peuvent se révéler efficaces pour le développement et l'amélioration de l'éducation, reposent en général sur des principes et des structures de gestion qui diffèrent profondément d'efforts de réforme menés à titre expérimental sur une zone limitée. Les réformes du premier type n'entrent pas dans le champ de notre réflexion, puisque nous nous intéressons ici aux enjeux et aux difficultés de la généralisation. Pour cette raison, nous ne les évoquerons que dans la mesure où elles se sont inspirées d'expériences préalables à plus petite échelle.

La littérature utilise diverses acceptions de la notion d'« échelle ». Harrington et White (2000) notent par exemple que ce mot désigne, selon les cas, le niveau d'application de la réforme (village, circonscription ou région) ; la perspective analytique adoptée pour l'évaluation de la réforme (l'évaluation dans un village d'une réforme appliquée à l'échelle du pays) ; la stratégie d'investissement pratiquée (gros investissement ou investissement minime) ; l'ampleur de l'impact de la réforme (une réforme appliquée à l'échelon du village peut avoir des répercussions sur toute une circonscription, tandis qu'une réforme menée sur l'ensemble d'un territoire national peut, dans les faits, n'avoir d'impact que dans quelques villages ou sur certaines couches de la population) ; enfin, le degré d'implication des communautés (une initiative menée à l'échelon du village peut mobiliser une participation plus ou moins forte) (Larry Harrington et Jeff White, 2000).

Au sein d'une même organisation ou institution, la notion de « transposition à grande échelle » peut avoir plusieurs significations : il peut s'agir entre autres d'élargir la cible du projet (ce que certains spécialistes appellent la transposition organisationnelle) ou la gamme des activités (transposition fonctionnelle). Pour d'autres spécialistes encore, la notion de transposition implique le changement d'orientation d'une réforme, en passant d'une reproduction d'un projet (mise en œuvre d'une activité identique dans des sites différents) à la création de mouvements sur le terrain ou d'organisations communautaires susceptibles d'influer sur le processus de formulation des politiques. Dans ce contexte, la question *a priori* toute simple qui consiste à vouloir connaître « l'échelle » d'une réforme peut de fait recouvrir plusieurs réponses. En effet, une réforme menée à l'échelon d'un village peut être assortie d'un investissement à grande échelle. La même réforme peut susciter une participation communautaire à petite ou à grande échelle et avoir un impact plus ou moins grand sur la société, indépendamment de son implantation originelle.

Dans son article précurseur, Myers (1984 ; 2000) met au point une typologie de la transposition qui a été largement utilisée et qu'il a affinée ultérieurement. L'une des stratégies de transposition consiste, d'après cet auteur, en

une *généralisation par expansion* : on commence petit, puis on élargit progressivement la base au fur et à mesure des succès enregistrés. Souvent baptisée *reproduction*, cette stratégie est devenue le modèle le plus couramment retenu pour la transposition à grande échelle d'une intervention. A la suite de Korten (1980, p. 450-511), Myers assimile cette stratégie à un *processus d'apprentissage*. Dans cette optique, le processus de généralisation commence par l'apprentissage de l'efficacité (au début, l'efficacité est faible et la zone de couverture de l'expérience réduite ; les erreurs et les problèmes sont nombreux) ; la deuxième étape consiste à apprendre à devenir efficace (en réduisant les besoins en intrants par unité de produit) ; et dans un troisième temps, on apprend à généraliser l'initiative (en reconnaissant l'importance de la prise en compte des réalités locales et en adaptant le rythme de la généralisation aux capacités organisationnelles existantes).

Deuxième stratégie possible, la *généralisation par explosion*. Dans cette approche, un modèle de réforme applicable à l'ensemble du pays est élaboré, sans passer par une phase pilote³. Les modifications et les ajustements visant à tenir compte des spécificités locales se font généralement *a posteriori*. Cette approche suppose implicitement qu'une réforme nationale de grande envergure suffit à mobiliser une forte quantité de ressources, d'énergies et de personnes et que la stimulation de la demande alimentera et financera le processus de généralisation. La réforme bénéficie alors du soutien affirmé des plus hautes autorités de l'Etat et d'une campagne nationale de communication. Les responsables locaux comprennent rapidement que leur statut et leur influence dépendent de leur capacité à soutenir et à appliquer ladite réforme. Avec le temps, les composantes de la réforme sont institutionnalisées, ce qui renforce la probabilité qu'elles perdureront une fois passée la campagne nationale de mobilisation. Des campagnes d'alphabétisation ont été organisées avec succès de cette manière à Cuba et au Nicaragua, par exemple. De même, plusieurs pays africains ont appliqué cette stratégie en menant notamment des campagnes nationales d'alphabétisation visant à atteindre ou à accélérer la scolarisation primaire universelle. Dans ses analyses récentes, Myers s'est montré plus critique envers cette approche en arguant de son faible ancrage local. A l'inverse, les initiatives actuelles de lutte contre le SIDA semblent traduire un renouveau de cette approche.

La troisième stratégie consiste en une *généralisation par association*. Cette stratégie cherche à combiner des initiatives distinctes, qui ne sont pas nécessairement coordonnées, mais répondant chacune à des besoins spécifiques. Dans les faits, le processus d'association tient plus du hasard que de la planification. On peut ainsi créer des centres de soutien pédagogique dans un district et les lier, par la pratique, à un programme d'enseignement

3. En pratique, cette approche se rapproche plus d'une réforme nationale que d'une tentative de transposition. Comme nous l'avons vu plus haut, nous nous intéressons surtout aux initiatives qui commencent à une petite échelle et prennent ensuite de l'ampleur.

modifié dispensé par d'autres écoles normales ou à de nouveaux modes de recrutement d'enseignants appliqués dans un autre district afin de parvenir à une réforme plus générale de la formation des enseignants qui peut être appliquée à une échelle plus vaste. De même, des expériences conduites dans un site donné peuvent influencer les conceptions et les pratiques dans d'autres sites, élargissant ainsi l'échelle de la réforme. Cette approche est plus flexible que la reproduction, en ce sens qu'elle permet de s'adapter plus rapidement à des besoins et à des contraintes spécifiques.

Plutôt que de chercher à savoir *comment se passe la généralisation d'une initiative*, Uvin et Miller (1994) ont tenté de caractériser *ce qui fait l'objet d'une généralisation*. Dans leur typologie, la généralisation peut ainsi porter sur *la structure*, avec l'accroissement d'une organisation en termes de taille ou de composantes (*généralisation quantitative*) ; sur *les programmes*, avec l'augmentation du nombre ou du type d'activités (*généralisation fonctionnelle*) ; sur *la stratégie*, lorsque l'organisation va au-delà de la fourniture de services pour renforcer les capacités des bénéficiaires et s'attaquer aux causes structurelles du sous-développement, et notamment ses facteurs contextuels et son environnement socio-politique (*généralisation politique*) ; ou encore sur *la base de ressources*, lorsque l'organisation renforce son assiette financière et institutionnelle (*généralisation organisationnelle*). Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement – la généralisation quantitative peut reposer sur une généralisation fonctionnelle et organisationnelle efficace.

Uvin et Miller notent que la généralisation quantitative (qui se rapproche le plus de la pratique classique de transposition à grande échelle) peut se faire de diverses manières. Des initiatives locales efficaces peuvent être étendues à d'autres sites. Les pouvoirs publics ou d'autres organismes peuvent tenter de reproduire une initiative prometteuse dans des contextes différents – selon ces auteurs, cette voie aurait la faveur des Etats et des ONG car elle permet de tester un projet pilote et de combiner une activité à base communautaire et une expansion rapide ; la structure chargée de la gestion de l'initiative n'a pas besoin d'attendre que de fortes organisations communautaires soient mises en place dans tous les sites d'intervention projetés. Les pouvoirs publics ou les autres organisations peuvent utiliser des incitations et des récompenses pour stimuler le processus d'expansion et soutenir des initiatives prometteuses que l'on envisage d'étendre progressivement. L'agrégation des ressources constitue une autre voie : dans ce cas, des organismes distincts décident de mettre leurs ressources en commun pour élargir leur champ d'opération. Cette méthode aboutit rarement à des fusions. Dans le cas de figure le plus courant, on privilégie la coopération, la collaboration, la co-représentation et l'exécution conjointe de programmes. Troisième voie possible, celle de l'intégration qui consiste à intégrer de petits programmes dans des structures et des systèmes existants. Dans la plupart des cas, l'Etat décide par exemple de prendre en charge des écoles ou des initiatives communautaires réussies.

Cette voie présente beaucoup d'attraits pour les gouvernements et pour les agences extérieures de financement et d'assistance technique car elle promet l'expansion rapide d'initiatives viables.

Nous tentons dans la section qui suit d'illustrer les typologies identifiées ci-dessus avec une analyse des expériences de généralisation d'innovations et de réformes menées en Afrique.

L'élargissement d'innovations et de réformes dans l'éducation africaine

Comme nous l'avons noté plus haut, de nombreuses initiatives créatives, intéressantes et parfois spectaculaires ont été mises en œuvre dans le domaine de l'éducation en Afrique. Il semble cependant qu'elles aient rarement pu être intégrées avec succès dans les programmes éducatifs nationaux. En effet, la plupart de ces expériences n'ont pas survécu à l'enthousiasme des débuts, au tarissement du financement initial, souvent fourni par l'extérieur, ou au départ de leur initiateur.

Nous nous sommes efforcés par conséquent d'analyser les documents disponibles sur la réforme de l'éducation en Afrique en privilégiant les travaux de recherche empiriques qui traitent de la généralisation d'initiatives de réforme. Cette tâche s'est révélée être plus difficile que prévu et cette difficulté est, en tant que telle, un obstacle à la généralisation des réformes éducatives. En effet, des recherches bibliographiques approfondies dans les bases de données de l'UNESCO, de l'Institut international de planification de l'éducation, de la Banque mondiale et de l'Educational Resources Information Center n'ont permis d'identifier qu'un nombre limité d'études empiriques qui traitent explicitement de la généralisation des initiatives de réforme de l'éducation en Afrique⁴. On ne manque bien entendu pas d'études et d'évaluations sur la réforme de l'éducation en Afrique ; la Banque mondiale consacre par exemple un site Internet à la réforme de l'éducation dans le monde, mais la notion de « transposition » n'apparaît ni dans les questions clés ni dans les différents types de réformes⁵. Il existe également des analyses d'études sectorielles sur l'éducation et des documents analogues pour l'ensemble de l'Afrique et pour certains pays⁶. Certaines de ces études et évaluations traitent plus ou moins systématiquement de notre sujet ; il en existe probablement d'autres, mais la documentation existante étant volumineuse et souvent difficile d'accès, il n'a pas été possible

4. L'article de J. Schwiller et M. Dembélé (2000) constitue une exception notable, car il s'intéresse explicitement aux thèmes abordés ici.

5. Voir <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform>.

6. Voir J. Samoff, avec N'Dri Thérèse Assié-Lumumba, 1996 ; Cowden E.M. Chikombah *et al.*, 1999 ; Tilahun Workneh *et al.*, 1999 ; E.M. Sebatane *et al.*, 2000 ; D.K. Agyeman *et al.*, 2000 ; K. Ernest Ilboudo *et al.*, 2001.

d'identifier des études qui traitent de notre sujet de manière empirique et systématique. La recherche de documentation a été d'autant plus ardue que les études commanditées et réalisées par des chercheurs africains sur la réforme de l'éducation en Afrique sont généralement diffusées localement et rarement publiées⁷. Dans ces conditions, il est difficile de comparer les expériences et de faire participer la recherche au processus de formulation des politiques.

Maclure (1997) note à juste titre que, même dans les cas où des études (ou plus souvent des évaluations) traitent spécifiquement d'activités dont la généralisation est prévue, elles restent généralement centrées sur la phase pilote et non sur le processus de généralisation projeté.

« *Insensibles à la réussite ou à l'échec relatif des efforts de réforme, les évaluations tendent à se concentrer principalement sur les phases pilotes des programmes de réforme.* » (Maclure, 1997, p. 102).

De nombreux programmes et projets éducatifs novateurs mis en œuvre en Afrique ont été présentés comme des réussites. Les cas pertinents ont été répertoriés et documentés, dans le cadre par exemple du projet de stratégies de coopération pour l'éducation de base en Afrique (Cooperative Action Strategies in Basic Education in Africa – CASE AFRICA), mis en œuvre par l'UNESCO. Dans le cadre de son bilan prospectif de l'éducation en Afrique, qui mettait l'accent sur les innovations en matière d'accès, de qualité et de renforcement des capacités, l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) a invité en 1999 les pays africains à présenter des rapports et des études nationaux (ADEA, 2001). On aurait pu penser que la plupart de ces expériences réussies auraient fait l'objet d'une transposition à grande échelle, or il n'en est rien : la lecture de ces rapports indique qu'elle est envisagée dans certains cas, sans que cela soit systématique.

L'évaluation des résultats de l'éducation : un défi

D'une manière générale, l'évaluation des activités humaines est un exercice difficile, pour une raison très simple : les gens et les institutions n'aiment pas l'immobilité, ce qui est compréhensible. Nous accordons beaucoup de valeur à l'adaptation, à l'ajustement, à la souplesse, à la réceptivité, à l'introspection, à l'autocritique et à la capacité d'utiliser notre expérience pour modifier la conception, la structure, le contenu et la pratique.

7. L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) constitue un point d'entrée important pour la recherche sur l'éducation en Afrique. Pour consolider ses acquis et dans le cadre de la préparation de la biennale de 1999, l'ADEA a commandé des rapports sur des expériences réussies de réformes de l'éducation en Afrique. Voir ADEA, 2001, et ADEA, 1999. Pour un aperçu des problèmes et défis généraux de l'éducation en Afrique, voir J. Samoff, 1999, pp. 393-431.

Or, ces caractéristiques entrent souvent en contradiction avec le modèle d'évaluation standard qui présuppose une progression raisonnablement structurée (on va des hypothèses de départ aux buts et objectifs puis aux indicateurs, aux mesures, aux observations, aux résultats, et enfin aux recommandations) et qui repose généralement sur la manipulation et l'analyse de données quantitatives. Distinguant les variables indépendantes des variables dépendantes, cette approche vise à identifier les facteurs (intrants) ayant un impact important sur les comportements observés (produits). Dans la mesure du possible, ce travail est effectué sur le terrain, et non en laboratoire, en identifiant les éléments présentant un intérêt majeur, en les isolant d'influences contradictoires, en les dissociant d'autres facteurs, de caractéristiques environnementales, voire du rôle de l'évaluateur. Même si une séparation très précise n'est pas toujours possible, elle reste l'objectif principal de cette démarche.

En matière d'éducation, une telle approche est particulièrement problématique. En effet, l'éducation est fondamentalement indissociable de son contexte. L'apprentissage est le résultat de connexions, d'interactions, de réactions, d'expériences partagées, d'empathie et non pas d'une observation clinique. Prenons le cas de l'élaboration du contenu des programmes d'enseignement. Il ne peut y avoir de bons programmes indépendamment de leur contexte d'utilisation, de même qu'un crayon ou un ordinateur ne saurait avoir de valeur intrinsèque. Le meilleur programme résulte d'un processus interactif qui implique des individus ayant des compétences et des expériences diverses (il peut s'agir de professionnels de la question mais aussi des enseignants et des élèves) et qui analysent, façonnent, testent puis modifient une grande variété de contenus, de modes d'utilisation et qui procèdent à des ajustements au fur et à mesure de la mise en œuvre. Cette appréhension de *l'éducation en tant que processus* requiert, bien plus que la révision d'un savoir antérieurement acquis et la publication de nouveaux manuels scolaires, un remaniement permanent des programmes en veillant à ce que les révisions postérieures soient substantiellement différentes des précédentes. Le savoir intégré dans le programme n'est pas le produit d'une accumulation méthodique de fragments de connaissances, à l'instar d'une collection de coquillages, mais bien plutôt le fruit d'une confrontation de perspectives, d'expériences et de préférences. Il résulte non d'un consensus scientifique mais de désaccords non résolus sur les idées essentielles à inculquer, sur la manière dont les élèves peuvent y participer efficacement, sur le rôle des enseignants, des élèves, des matériels éducatifs, voire sur le processus d'apprentissage. Tels sont les ingrédients nécessaires à la conception du contenu d'un programme d'enseignement.

Poursuivons avec le même exemple. Il est logiquement possible d'étudier l'élaboration du contenu d'un programme d'enseignement en l'isolant d'influences contradictoires, en analysant les principaux intrants et produits

escomptés et en testant des relations hypothétiques. On peut par exemple, par simple observation, dresser une liste de deux, cinq ou dix facteurs susceptibles de contribuer le plus efficacement à l'élaboration du contenu d'un programme d'enseignement et pouvant être influencés par les décisions de politique. Cette liste peut comprendre les éléments suivants : niveau d'éducation et expérience passée des spécialistes de l'élaboration du contenu des programmes ; degré et formes de participation des enseignants (et éventuellement des élèves eux-mêmes) ; niveau de prise de décision ; disponibilité des ressources, etc. Une fois cette liste établie, on peut créer ou identifier des sites de conception de programmes d'enseignement similaires par bien des aspects mais différents par deux ou trois éléments importants, etc. Des études de ce type voient régulièrement le jour. Pourtant, elles restent globalement insuffisantes et ne fournissent pas d'orientation claire sur les politiques appropriées. Cela tient à plusieurs raisons.

Premièrement, les règles de base changent souvent et de manière imprévisible. La décision prise par une autorité supérieure à propos des personnes chargées d'élaborer tels types de programmes modifie le contexte de travail et rend difficile la comparaison avec des programmes conçus ailleurs. Chaque situation devient ainsi spécifique. Deuxièmement, le nombre de variables à superviser simultanément est trop élevé. Par ailleurs, les hypothèses simplificatrices relatives aux variables importantes peuvent conduire à exclure des facteurs déterminants. Dans plusieurs pays par exemple, les intérêts et les préférences des agences extérieures d'assistance, en matière de financement notamment, peuvent influencer directement ou indirectement sur l'élaboration des programmes. Troisièmement, des différences jugées anodines peuvent avoir de grandes conséquences. Des décalages de départ, qui échappent à l'attention, peuvent avoir des impacts profonds. Cela étant, même des techniques de mesure plus au point ne permettraient pas de résoudre ce problème, car certaines différences échapperont à la détection des instruments de mesure.

En outre, les réformes en éducation portent généralement sur le long terme tandis que les évaluations, elles, relèvent du court terme. Une réforme jugée réussie peu après son lancement peut se révéler non viable. La première évaluation et les autres revues à court terme peuvent aboutir à des conclusions radicalement différentes de celles des évaluations à long terme.

Les personnes impliquées dans la réforme de l'éducation, la communauté des spécialistes de l'éducation et les décideurs nationaux ont souvent des avis très divergents sur les critères d'évaluation et les indicateurs de succès. Prenons un exemple : le bilan prospectif de l'éducation en Afrique élaboré par l'ADEA a mis l'accent sur la qualité, l'accès et le renforcement des capacités. D'autres indicateurs auraient pu être retenus. Le choix des indicateurs dépend vraisemblablement de la perception que l'on a de l'état de l'éducation en

Afrique et des dispositions à prendre pour améliorer la situation. Les priorités varient également d'un pays à l'autre. Les pays qui sont déjà parvenus à une scolarisation primaire universelle accorderont moins d'importance au problème de l'accès que l'Afrique du Sud par exemple, où l'apartheid interdisait effectivement à la population noire, majoritaire, d'accéder à l'éducation.

Par ailleurs, étant donné que les résultats de l'éducation ont toujours des origines et des causes multiples, il est difficile de dire si la généralisation d'un programme a été positive, nuisible ou inutile. Si l'effort d'extension peut en tant que tel avoir des effets, directs ou indirects, il est pratiquement impossible d'attribuer catégoriquement un résultat observé à la généralisation d'une réforme, dans la mesure où d'autres facteurs peuvent aussi avoir eu une influence. Comme nous l'avons suggéré plus haut, la causalité est difficile à établir en matière de réforme en éducation, surtout lorsque l'observation porte sur une longue période, car les résultats enregistrés peuvent être dus à une multiplicité de facteurs.

Ces mises en garde sont importantes : elles rappellent opportunément qu'en matière de réforme en éducation, les « réussites » tiennent souvent pour une large part au contexte ou aux contingences. Il faut par conséquent se garder d'extrapoler les conclusions d'études empiriques sur des expériences de généralisation et garder à l'esprit le fait que des généralisations *a priori* bien fondées doivent toujours être interprétées dans le cadre d'initiatives et de contextes spécifiques.

Ce que nous apprennent les études de cas

Quelles leçons pouvons-nous retirer des quelques études de cas qui associent innovation, réforme et transposition à grande échelle ? La prolifération d'innovations dans le domaine des politiques et des pratiques éducatives en Afrique peut compliquer le processus de suivi des programmes, des projets et de leurs stratégies de mise en œuvre (Sebatane, 1999). L'abondance d'innovations introduites dans les systèmes éducatifs a créé un phénomène de « saturation » (Hopkins, M. Ainscow et M. West, 1994, p. 12). En effet, dès qu'une réforme semble tarder à produire les résultats escomptés, les décideurs sont tentés d'introduire de nouveaux changements sans pour autant, dans la plupart des cas, procéder à une mise en œuvre et un suivi adéquats de l'initiative précédente. Les pressions pour trouver des solutions rapides aux problèmes de l'éducation, et non des solutions de long terme, sont par ailleurs réelles et parfois accentuées par les exigences des agences de financement. Shaeffer (1992) note que :

« ce type de pression peut compliquer le travail d'adaptation d'une réforme au contexte local. Un ministère peut ainsi être tenté de terminer un projet, le déclarer réussi et passer à un autre projet au lieu de consolider les activités du premier et d'en assurer la pérennité et la viabilité. » (Shaeffer, 1992, p. 16).

Dans ce genre de situation, les indicateurs de succès du système éducatif sont parfois déterminés par le nombre de projets terminés et par le volume des fonds investis. Cette attitude débouche sur des programmes non viables. L'impact de certaines activités éducatives sera retardé alors que d'autres auront des effets relativement immédiats (Nieuwenhuis, 1997, pp. 129-143). La réforme est un processus qui demande du temps et qui a besoin d'être internalisé par sa cible. Il est par conséquent indispensable de procéder à un examen périodique des performances de stratégies innovantes en s'aidant d'un plan systématique de suivi et d'évaluation. En matière de généralisation de réformes, il faut garder à l'esprit l'idée que cet examen doit permettre d'avoir une meilleure appréhension de ce qui marche et de ce qui ne marche pas. Les conclusions de ces examens pourront, le cas échéant, être utilisées pour généraliser la réforme. Rappelons également que le suivi et l'évaluation doivent faire partie intégrante du plan de mise en œuvre et solliciter, autant que possible, l'expertise locale pour s'assurer de la participation de la population (Samoff, 1993). Notons enfin qu'en Afrique, la décision de réformer l'éducation procède parfois de la volonté de « suivre la mode » ou de recourir à un expédient politique. Les hommes politiques et les décideurs tâcheront d'exploiter les innovations à des fins électorales. Les gens se plaignent souvent de ce que les hommes politiques imposent ces initiatives, notamment à des établissements scolaires mal dotés ou déjà débordés par d'autres activités. Il arrive en outre encore trop souvent que les enseignants et les autres acteurs concernés soient mis au courant de changements importants par la radio ou par des collègues. Obanya (1989a) constate que les politiques et les initiatives seront souvent qualifiées de réussites pour la simple raison que l'on est incapable d'assurer un suivi du fonctionnement des systèmes. Selon lui, cette incapacité est l'une des principales causes de l'échec des tentatives de réforme de l'éducation en Afrique.

Certains spécialistes de l'éducation recommandent de re-conceptualiser les initiatives locales avant d'envisager leur transposition. Tel a été le cas, par exemple, des expériences tirées d'un programme d'alphabétisation des adultes de l'université du Natal, en Afrique du Sud, qui portait sur la formation des enseignants et l'élaboration de matériels didactiques pour l'enseignement de l'anglais en tant que deuxième langue (Lyster, 1991).

L'un des principaux obstacles à la généralisation d'initiatives éducatives novatrices en Afrique tient à leurs coûts prohibitifs. Une étude empirique réalisée par Cobbe (1995) traite de cette question dans le cadre d'un programme de radio éducatif interactif mis en œuvre en Afrique du Sud et intitulé "English in Action" (James Cobbe, 1995). L'auteur a étudié les différents facteurs entrant dans le fonctionnement d'un tel programme, et notamment le coût de sa généralisation ; on retiendra de cette étude qu'il faut intégrer les facteurs économiques et politiques dans la projection des dépenses.

Comme nous l'avons indiqué, les pays africains ont souvent des difficultés – quand ils n'en sont pas tout bonnement incapables – à assurer la viabilité de programmes financés à l'origine par des partenaires extérieurs. Dans la plupart de cas, aucun mécanisme visant à assurer la viabilité de ces programmes n'a été prévu, notamment pour le renforcement de capacités. Jenkins (1989) cite l'exemple d'un programme de formation continue pour des enseignants mis en œuvre au William Pitcher College (Swaziland) dans les années 70 (Jenkins, 1989) : une fois atteint le nombre prévu d'enseignants à former, le programme a été arrêté ; le Swaziland n'avait pas les moyens de poursuivre cette formation après l'arrêt du financement extérieur, malgré l'intérêt et l'enthousiasme de stagiaires potentiels.

L'introduction dans les établissements scolaires du Burkina Faso, à la fin des années 90, de la gestion par résultats est probablement un exemple de ce que Myers appelle la « généralisation par explosion ». Contrairement au système d'inspection en vigueur, cette nouvelle approche faisait appel à des données sur le rendement des écoles afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et d'apporter aux enseignants un soutien *ad hoc* pour les valoriser et les motiver dans leurs efforts d'amélioration de la qualité. Deux outils ont été élaborés à cet effet : l'un pour les chefs de circonscription chargés de superviser et de soutenir les écoles ; et l'autre pour les conseillers pédagogiques chargés d'aider individuellement les enseignants. Les directeurs d'école et les enseignants sont au cœur de cette approche et ils sont censés élaborer et mettre en œuvre des plans d'action pour l'amélioration de l'école et des classes. L'introduction de la gestion axée sur les résultats dans l'enseignement du premier degré au Burkina Faso à la fin des années 1990, et ce à l'échelle nationale, est peut-être un exemple de ce que Myers appelle « généralisation par explosion ». Contrairement au système d'inspection précédemment en vigueur, la nouvelle approche requiert l'utilisation des données sur le rendement des écoles pour améliorer la qualité de l'enseignement et un soutien plus adéquat aux enseignants visant à les valoriser et à les motiver dans leurs efforts d'amélioration de la qualité. Deux outils ont été élaborés à cet effet : l'un pour les chefs de circonscription chargés de superviser et de soutenir les écoles et l'autre pour les conseillers pédagogiques chargés d'appuyer individuellement les enseignants. Les directeurs d'école et les enseignants sont au cœur de cette approche. Il est attendu d'eux qu'ils élaborent et mettent en œuvre des plans d'action pour l'amélioration de l'école et des classes. Dans ce cas, l'approche adoptée pour implanter le changement semble avoir été plutôt administrative et bureaucratique dans la mesure où la mise à disposition des outils a limité l'attention à des aspects importants tels que le "feedback" des acteurs/bénéficiaires sur les outils et leur formation à l'utilisation de ces outils. Il en est résulté que malgré des résultats encourageants enregistrés, trois ans après son introduction, cette approche ne semble pas s'être véritablement enracinée dans les pratiques.

Parmi les raisons qui expliquent l'impact limité ou l'échec des tentatives de généralisation, notamment dans le domaine de l'enseignement à distance, il faut citer le manque de créativité pour adapter les stratégies et les ressources du programme initial ; les coûts de l'opération ; et l'absence de volonté politique. Il arrive aussi que les efforts de généralisation de projets d'enseignement à distance échouent ou disparaissent parce qu'ils constituent des phénomènes isolés sans base institutionnelle solide et ne bénéficiant d'aucun suivi au niveau local (Dodds, 1994).

Analyse et implications

Que peut-on retenir des expériences de généralisation menées en Afrique et ailleurs pour des innovations et des réformes dans le domaine de l'éducation et dans d'autres domaines du développement ? Il importe avant tout d'être prudent et critique lorsque l'on parle de « leçons » et de « meilleures pratiques ». Comme nous l'avons vu, l'évaluation des résultats de l'éducation est une entreprise extrêmement délicate et il est encore plus difficile d'associer une innovation ou une réforme particulière à des résultats donnés.

Le fait que l'éducation soit intrinsèquement liée à un contexte a plusieurs implications. Premièrement, l'évaluation des efforts de réforme en éducation exige de recourir à des approches qui tiennent compte de cette caractéristique contextuelle de l'éducation et qui abordent l'éducation comme *un processus* et comme un résultat. Les spécialistes de l'éducation sont assez mal à l'aise dès lors que l'on parle de « meilleures pratiques », car les facteurs qui rendent une pratique efficace dans un environnement donné sont fonction à la fois de la pratique et du contexte. Dans le même ordre d'idées, les spécialistes de l'éducation acceptent mal la tendance à isoler l'éducation de son contexte afin de l'étudier et de l'évaluer, car il s'agit alors d'expérimentations formelles qui voient dans l'interaction une source de confusion et non pas l'aspect le plus important de l'analyse.

Deuxièmement et pour des motifs similaires, la plus grande prudence est de mise lorsque l'on cherche à identifier les « leçons » tirées d'une expérience donnée. Sorties de leur contexte, les leçons ne valent plus grand-chose. S'il est, bien entendu, possible de s'inspirer d'enseignements tirés d'environnements divers – et tel est d'ailleurs le postulat de départ de notre étude –, il faut cependant toujours les resituer dans leur contexte. Nous connaissons tous des exemples de leçons sorties de leur contexte et qui tiennent davantage du carcan que d'une orientation utile pour l'action. Ainsi, de nombreuses agences de financement et d'assistance technique œuvrant en Afrique ont affirmé pendant longtemps que, dans un cadre spécifique, la qualité de l'éducation était davantage influencée par la disponibilité de manuels scolaires que par la taille des classes ; ou que la formation continue des enseignants était de loin plus rentable que leur formation initiale. Or, de

nombreuses recherches menées aux Etats-Unis montrent que les investissements qui produisent le plus d'impact sur la qualité de l'éducation sont ceux qui améliorent la formation des enseignants et permettent de réduire la taille des classes. Tous ces constats contradictoires ont probablement leur part de vérité – mais il se peut aussi qu'ils soient erronés. Quoi qu'il en soit, leur juxtaposition permet de souligner l'importance de la contextualisation des enseignements et les risques que l'on court à sortir les leçons de leurs contextes pour les plaquer ailleurs, même s'il s'agit juste de transposer un résultat à un pays voisin...

Troisièmement, le fait de simplifier les conclusions à des fins d'extrapolation peut conduire à énoncer des évidences au lieu de produire des directives utiles pour l'action. Des évaluations comparatives systématiques peuvent ainsi aboutir à la conclusion que les directeurs d'établissements scolaires ont joué un rôle décisif dans la mise en œuvre d'une réforme. En conclure que le « leadership » est d'une importance décisive occulte les enseignements que l'on pourrait tirer d'une analyse des contextes dans lesquels les études originelles ont été conduites, laisse de côté les conditions dans lesquelles les conclusions peuvent être considérées comme valables et n'apporte rien en termes d'orientations utiles pour l'action.

Quatrièmement, s'agissant de l'éducation, le plus important en définitive est de se souvenir que les variables qui affectent l'accès, les résultats de l'apprentissage et la gestion font l'objet de négociations et de renégociations constantes. La décentralisation des responsabilités en matière d'éducation illustre bien notre propos. Pendant un temps, la décentralisation a été considérée comme la panacée aux problèmes d'éducation dans les pays pauvres. Sous l'impulsion des autorités nationales et en réponse à des pressions ou des encouragements extérieurs, certains pays ont largement décentralisé leurs systèmes éducatifs. Des études systématiques sur la question montrent que la décentralisation (nous ne tiendrons pas compte ici des pays où elle est restée théorique) permet de parvenir à des résultats différents dans des endroits divers et, souvent, sous des formes variables. En d'autres termes, l'équilibre idéal entre une direction centralisée des opérations et une autonomie locale dépend des lieux et des périodes et peut en outre évoluer au gré des circonstances. L'efficacité de la décentralisation est par conséquent le reflet de négociations en cours, dont les participants peuvent changer, sur la définition des niveaux de responsabilité et de prise de décision pour des activités données. Un plan de décentralisation efficace dans un contexte donné ne sera ainsi pas applicable dans un autre cadre.

De même, ce qui est considéré comme « efficace » ou « performant » est contextuel et négociable. Prenons l'exemple d'une réforme qui a permis l'amélioration des résultats aux examens mais qui n'a rien fait pour réduire les inégalités de genre et de race (elle les a même éventuellement confor-

tées) : certains jugeront qu'elle a été très efficace (la qualité de l'éducation est évaluée ici en termes de résultats ; les inégalités sont importantes et doivent être réduites, mais elles ne constituent pas, en tant que telles, une mesure de la qualité) ; d'autres estimeront qu'elle est totalement inefficace (l'inégalité sert ici de mesure de la qualité : les écoles dans lesquelles les garçons ont de meilleurs résultats que les filles ne prodiguent pas une éducation de qualité). Comme les différences tiennent ici à des valeurs ou des attentes propres à un contexte, aucune avancée méthodologique ne permettra de les résoudre.

Cinquièmement, lorsque l'on compare des stratégies de généralisation, il faut éviter de tirer des conclusions définitives à partir d'expériences de courte durée. Les initiatives et les réformes éducatives peuvent prendre des années avant de produire des résultats fiables et mesurables. Prenons l'exemple de l'appui à l'amélioration de la formation des enseignants : si cet appui est efficace, les enseignants nouvellement formés seront plus compétents que leurs prédécesseurs. Leurs élèves devraient donc apprendre plus, mieux et plus vite que ceux dont l'enseignant n'a pas bénéficié de cette nouvelle formation. Ils auront donc probablement de meilleurs résultats aux tests conçus pour évaluer leurs performances. Toutefois, entre le moment de l'investissement initial (amélioration des capacités pédagogiques des enseignants) et la concrétisation de l'amélioration, plusieurs années vont s'écouler ; cela peut même prendre une décennie.

Sixièmement, il peut être difficile, voire impossible, d'établir des liens entre une innovation ou une réforme donnée et des résultats précis, notamment lorsqu'ils n'apparaissent que des années après le lancement de la réforme. Pour reprendre notre exemple d'appui pédagogique, on pourra difficilement lier, de manière systématique et fiable, l'amélioration des résultats aux examens à l'amélioration de la formation des enseignants (ou à une autre réforme) lancée des années auparavant, étant donné que de nombreux facteurs peuvent influencer sur le niveau des performances.

Pour toutes ces raisons, nous devons être parfaitement conscients du caractère contextuel de nos observations et de nos conclusions et, donc, de leurs implications pour les futures actions. Les études, les rapports de mise en œuvre et les évaluations des expériences de généralisation d'innovations ou de réforme de l'éducation menées en Afrique le montrent bien.

Généraliser avec succès

Dans leur revue critique de l'appui aux réformes de l'éducation, Healey et DeStefano (1997) affirment que la plupart des initiatives de réforme en éducation sont, d'une manière ou une autre, des démonstrations, des projets pilotes ou des modèles. Ils notent que des « poches » de bonnes pratiques

éducatives se retrouvent *un peu partout dans le monde* et que ces bonnes pratiques ne doivent pas grand-chose à des connaissances ésotériques (Henry Healey et Joseph DeStefano, 1997). Selon eux, la créativité des enseignants, le sens de l'initiative des parents et leur possible poids politique, le non-conformisme des directeurs d'écoles, qui prennent des risques, et l'ouverture des communautés au changement sont autant de facteurs favorables à une innovation réussie dans le domaine de l'éducation. Tous les pays sont donc capables de mettre en œuvre des réformes audacieuses, et c'est souvent le cas dans des zones pauvres ou déshéritées. Toutefois, les bonnes pratiques *ne se retrouvent pas partout*. Les efforts de réforme sont initiés sous la forme de projets pilotes précisément parce que la combinaison de facteurs ayant une influence sur l'amélioration scolaire varie selon le temps et les lieux et parce que, en dépit d'années de recherche et d'analyse, les résultats pédagogiques les plus efficaces restent le fruit d'interactions créatives entre les enseignants et les élèves. Ils relèvent donc davantage de processus interactifs que d'une planification en amont.

« ... si les spécialistes de la réforme en éducation savaient vraiment comment fabriquer de bonnes écoles, nous ne serions sans doute pas confrontés au problème de la généralisation... il n'y a tout simplement pas de recettes miracles... » (Healey et DeStefano, 1997)

Le caractère expérimental de la réforme en éducation est particulièrement évident en Afrique, où elle reste lourdement tributaire de l'aide extérieure. Les projets de réforme sont en effet dans leur quasi-totalité des projets pilotes, des projets de démonstration ou des projets expérimentaux dans la mesure où l'aide extérieure est largement axée sur des améliorations techniques (formation des enseignants, élaboration des programmes scolaires, conception et production de matériels, réforme des examens, évaluation, planification de l'éducation, etc.) et où les agences de financement n'ont bien évidemment pas suffisamment de moyens pour financer éternellement la résolution de tous les problèmes éducatifs de l'Afrique. Selon Healey et DeStefano, les évaluations indiquent que la moitié seulement des projets de réforme, voire même seulement un projet sur dix, ont pu se maintenir dans le temps.

En gardant ces statistiques à l'esprit, qui ont de quoi nous faire réfléchir, tâchons d'envisager les projets *a priori* réussis. Comme nous l'avons vu, la généralisation réussie d'initiatives et de réformes à petite échelle tient probablement à des facteurs propres à un lieu et à moment donnés, qui ne se prêtent pas toujours à l'extrapolation. La plupart des spécialistes s'accordent sur trois facteurs d'une importance cruciale pour la réussite de la généralisation d'expériences de réforme de l'éducation : (1) la forte implication d'un leader charismatique favorable à la réforme et à sa généralisation ; (2) la forte demande et l'intérêt affirmé de la part des communautés visées par la généralisation du projet ; (3) un financement suffisant, qui peut être limité

mais dépendant de sources locales. De nombreux observateurs constatent que l'absence d'un de ces trois facteurs compromet la réussite d'un projet de généralisation.

Il peut être utile d'étoffer cette liste en y ajoutant les autres facteurs associés à une généralisation réussie. Nous avons pour ce faire combiné les conclusions de nombreuses études concernant le primaire et le secondaire⁸ avec nos propres observations des cas examinés. Deux remarques s'imposent : premièrement, les tentatives de réforme ratées ne se prêtant généralement pas à la généralisation, les facteurs associés à une réforme efficace et les facteurs associés à une généralisation réussie se recoupent nécessairement ; ensuite, les listes qui suivent ont été établies à partir de sources multiples et intègrent des facteurs qui peuvent être incompatibles – cela témoigne, là encore, de la diversité des expériences et des évaluations.

Ces listes ont pour but de faciliter la discussion, l'évaluation et les recherches. Il s'agit de listes brutes, constituées à partir de sources multiples et dont les composantes n'ont été ni hiérarchisées ni pondérées. Plusieurs classifications sont envisageables, mais les facteurs énumérés ci-après ne relèvent clairement d'aucune des typologies exposées plus haut. Faute d'une base empirique plus solide et du fait des différences dans l'importance relative des sources, leur pondération aurait conduit à les déconnecter encore davantage de leur contexte. Nous aurions pu aussi répartir les facteurs en intrants et en processus ; cette approche aurait eu l'avantage d'orienter davantage l'analyse sur les processus mais elle présente l'inconvénient de rendre le rôle relatif des facteurs encore plus confus, car certains d'entre eux (comme le leadership ou le financement) peuvent être à la fois des intrants et des éléments d'un processus. Il nous a paru plus judicieux de considérer ces facteurs comme faisant partie intégrante du *processus* de généralisation des réformes de l'éducation. Nous avons donc regroupé les facteurs étudiés dans la littérature par proximité par rapport à la réforme – en partant des variables directement associées à la réforme proprement dite pour aller à celles qui relèvent du contexte général.

Facteurs associés à la réforme en éducation à généraliser

1. Un leadership engagé, dévoué, tenace, incarné souvent par une personnalité charismatique dont l'acharnement et l'obstination sont souvent un avantage et parfois un inconvénient.
2. Une demande locale clairement exprimée et soutenue dans le temps.
3. L'appropriation locale d'aspects précis de la réforme ; cette appropriation se produira plus facilement lorsque les facteurs concernés sont élaborés par des acteurs locaux.

8. Les sources sont présentées dans la bibliographie, ci-après.

4. L'accent clairement limité à un objectif ou à un service unique, en prévoyant ultérieurement un élargissement et une diversification.
5. Des fonds suffisants, même modestes, provenant de sources locales. Les fonds ou les subventions accordés sur une base concurrentielle risquent de favoriser le financement des initiatives les plus prometteuses.
6. L'implication directe et affirmée de la communauté locale et des autres acteurs importants de la réforme (les modérateurs, les animateurs, les formateurs et l'ensemble du personnel de soutien dont la participation peut influencer sur le niveau de généralisation envisageable), associée à une formation participative efficace pour tous les acteurs, des forums et tout autre mécanisme de partage des expériences.
7. L'adoption d'une approche qui considère le projet pilote comme une expérience d'apprentissage, prévoit des ajustements et des modifications et accorde une attention particulière au long terme et aux implications plus vastes du processus de mise en œuvre.
8. Une planification souple et itérative.
9. Une analyse technique solide, qui passe par une évaluation sérieuse de la faisabilité de la mise en œuvre.
10. Des critères précis concernant les pratiques et les performances, assortis d'un système adéquat et fiable de suivi et de comptes rendus.
11. Une définition précise des processus de reddition de comptes sur les résultats.

Autres conditions et facteurs propices

1. L'aptitude du leadership à recentrer l'attention sur la généralisation et les conditions nécessaires à sa réalisation.
2. L'implication forte et soutenue d'acteurs locaux dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre (notamment, les parents) ; la possibilité d'avoir des débats informés et démocratiques.
3. L'engagement clair, explicite, visible et réitéré des responsables politiques locaux et nationaux. Cet engagement est d'autant plus difficile à obtenir que les réformes peuvent être perçues, à tort ou à raison, comme des menaces pour les intérêts en place.
4. L'existence d'engagements intangibles : (a) être convaincu de la valeur et de l'importance de la réforme ; (b) être certain que les enseignants et les autres acteurs professionnels peuvent assumer davantage de responsabilités, malgré le handicap de leur niveau d'éducation et de préparation ; (c) être persuadé que les autres peuvent avoir des responsabilités nouvelles ou qu'ils semblaient auparavant incapables d'assumer ; (d) être déterminé à poursuivre l'initiative même avec des ressources insuffisantes, même lorsque d'autres projets sollicitent l'attention ou lorsque des événements familiaux viennent s'interposer ; (e) être déterminé à établir un système de recrutement et de gratifications fondé sur les compétences et les performances ; (f) être décidé à remettre en cause

les acquis pour généraliser la réforme dans d'autres domaines ; (g) être décidé à poursuivre le processus même quand on sait que les résultats ne seront pas entièrement satisfaisants.

5. Le fait de prévoir la généralisation dès le départ : elle aura plus de chance de réussir.
6. L'intégration effective de projets pilotes et d'initiatives communautaires dans les programmes nationaux. (Certains commentateurs évoquent cependant des réformes réussies initiées en dehors du système d'éducation formelle et indiquent que leur réussite tient précisément à leur position extérieure au système et aux difficultés explicites ou implicites qu'elles ont dû surmonter).
7. L'existence d'un réseau solide qui relie la communauté à d'autres organisations et constitue un cadre de soutien à la réforme et au processus de généralisation. L'organisation de ce réseau doit être fondée sur la collaboration, quelle que soit la diversité des objectifs et des modes de fonctionnement des organisations participantes.
8. L'existence de systèmes d'information simples, capables de réagir rapidement et avec plus de pertinence que des systèmes d'information complexes, fragiles et exigeant des ressources humaines et financières plus importantes.
9. La prévision de mécanismes permettant aux acteurs impliqués de faire le point sur les progrès réalisés et de célébrer les succès.
10. L'existence d'une structure de soutien stable allant au-delà de l'apport d'un appui institutionnel formel et comprenant des individus et des groupes qui travaillent à la réalisation et au renforcement de la viabilité du processus de réforme.

Les raisons de l'échec

Comme nous l'avons vu, Healey et DeStefano (1997) estiment qu'à peine une réforme sur deux (voire une sur dix seulement) arrive à perdurer. Les expériences de généralisation semblent obtenir le même type de résultats. Comment expliquer cet état de choses ?

La plupart des chercheurs qui ont tenté de répondre à cette question attribuent ce taux élevé d'échec à l'absence de l'un (parfois plus) des trois éléments majeurs identifiés ci-dessus, à savoir : le leadership, l'intérêt et la demande des communautés locales et le financement. Dans la plupart des cas, des activités qui auraient pu être reproduites ailleurs ne bénéficient plus d'un leadership comparable à celui qui a rendu possible la réussite du projet pilote ; ou alors les besoins locaux ressentis, qui ont permis de mobiliser et de galvaniser la participation dans les projets pilotes, ne s'expriment pas dans les nouveaux sites d'implantation du projet ; ou enfin, le financement, qui provenait souvent de sources extérieures pour la phase pilote, ne suffit pas à alimenter la généralisation. En d'autres termes, ces

tentatives bénéficient d'une énergie, d'une intensité et de ressources moindres que les projets initiaux.

« Aucun des rapports de recherche examinés par le ROCARE⁹ ne fournit d'indications sur l'intégration et l'institutionnalisation réussies de réformes expérimentales importantes dans des systèmes éducatifs nationaux. La réforme de l'éducation y apparaît au contraire comme un chapelet de petites innovations qui créent souvent une profusion d'activités à court terme dans un nombre limité d'établissements scolaires et sur une zone géographique relativement restreinte. Malheureusement, comme le confirme le rapport du ROCARE, sans une base institutionnelle et des ressources solides, les expériences de réforme et d'innovation sont souvent abandonnées ou condamnées à rester d'éternels projets pilotes. » (Maclure, 1997).

Cet état de choses peut s'expliquer à la fois par la dépendance à l'égard de ressources extérieures pour le financement des réformes en éducation et par la préférence affichée des agences de financement pour les projets pilotes. Ce qui traduit l'horizon relativement court des cycles de financement et des politiques des partenaires extérieurs, qui assurent l'octroi de capitaux de départ mais ne veulent pas assumer les dépenses de fonctionnement des systèmes éducatifs.

Il faut noter ici que les travaux de recherche et les évaluations portant sur les réformes et les tentatives avortées de généralisation tendent à accorder davantage d'attention aux antécédents et aux intrants, au détriment du processus de mise en œuvre et des effets positifs ou négatifs à plus long terme de l'innovation ou de la généralisation. Dans sa revue synthétique de la recherche en éducation en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, Maclure (1997) constate ce qui suit :

« Du point de vue du contenu, le travail de recherche réalisé par le ROCARE a mis l'accent sur les antécédents, les faiblesses conceptuelles des politiques de réforme et les contingences qui ont produit des résultats totalement imprévus. Cependant, le processus de mise en œuvre est peu analysé. De même, il semble que l'impact des innovations et des réformes en éducation sur les principaux acteurs chargés de les mettre en œuvre, sur la population scolaire et sur les communautés locales, qui sont les cibles des changements envisagés, soit sous-estimé. On connaît encore très mal les effets résiduels des efforts visant à produire des changements positifs et la perception que les fonctionnaires, à divers échelons du système éducatif, et les communautés ont de l'échec ou de la réussite. » (Maclure, 1997, p. 105).

Certains observateurs vont plus loin en soutenant que la généralisation de réformes, notamment en les reproduisant dans des sites multiples, est une approche fondamentalement viciée. Malvicini et Jackson (2000) ont vigoureusement défendu ce point de vue à partir d'expériences précises menées par le Swedish Working Life Fund :

9. Gustafsson et al in Malvicini et Jackson, 2000.

« Le Swedish Working Life Fund (SWLF) a investi plus d'un milliard de dollars américains dans au moins 25 000 projets locaux. Entre 1990 et 1995, ces projets ont touché plus de la moitié de la population active des pays concernés ; ils avaient pour objectif de favoriser l'autonomisation des populations et de renforcer la productivité. A notre étonnement, aucune approche systématique n'a été utilisée, bien au contraire. La philosophie sous-jacente à ces interventions considère que la transposition de projets pilotes, de modèles à succès ou de ce que Gustavsen et al. (1996) appellent les « projets vitrines » est totalement inefficace... Le rôle des agents du SWLF consistait à apporter un appui aux 'infrastructures internes de changement' des projets et à créer des espaces et un contexte qui permettent aux gens de créer leur propre changement... La notion fondamentale de réseau d'apprentissage n'a émergé qu'après le lancement du projet. »

En ce qui concerne plus généralement la question de la généralisation, Malvicini et Jackson (2000) notent :

« Les projets pilotes sont rarement transposés à grande échelle. Si leurs initiateurs espèrent que l'Etat ou les communautés locales reproduiront les expériences réussies, la généralisation demeure théorique, notamment pour les initiatives de grande ampleur financées par des bailleurs extérieurs lesquelles, lorsque les bailleurs se retirent, ne suscitent plus qu'un intérêt limité et un financement minimal. A quoi cela tient-il ? Les communautés qui réussissent avec leurs projets pilotes ont généralement investi un fort capital social, mobilisé par le truchement des mécanismes du programme. Le processus de conception et de mise en œuvre des programmes novateurs va de pair avec un large degré de créativité locale, d'enthousiasme, de fierté et de confiance. La célébration de la réussite d'un projet, par l'intermédiaire d'une remise de prix, de la publication d'un livre ou de l'organisation d'une conférence, atténue probablement ses chances de reproduction. »

S'il n'y a pas lieu d'être si pessimiste, il n'en reste pas moins nécessaire d'analyser les raisons de l'échec de la généralisation. Il est sans doute possible d'imputer les échecs, comme c'est le cas pour les succès, à des facteurs propres à un contexte et une période donnés. Là encore, il est sans doute utile de proposer une synthèse de ces facteurs d'échec. Pour ce faire, nous avons procédé comme pour les succès, en combinant les conclusions tirées de nombreux travaux de recherches¹⁰ avec nos propres observations sur les cas examinés. Dans la mesure où les tentatives de réforme ratées se prêtent mal à la généralisation, les facteurs associés aux réformes inefficaces et ceux associés aux expériences qui se sont soldées par un échec se recourent nécessairement.

1. La demande de services qui seront introduits par la réforme est faible. Parallèlement, il n'y a que peu, voire pas du tout, d'engagement officiel en faveur de la réforme.

10. Les sources sont présentées dans la bibliographie à la fin du chapitre.

2. Les ressources restent insuffisantes, même avec des contributions volontaires locales importantes et une gestion très efficace de ressources limitées.
3. L'engagement politique est insuffisant, à l'échelon local ou à des échelons supérieurs.
4. Les programmes peuvent être détournés, réquisitionnés ou réorientés par les autorités locales ou nationales ou par d'autres institutions.
5. Des problèmes d'organisation, de gestion et de mise en œuvre sapent la réforme initiale, et entravent ou bloquent sa généralisation. La législation, les statuts, la réglementation et les contrats peuvent être des contraintes ou des freins à la réforme.
6. La communication, la coopération, et la collaboration entre les organisations et les communautés sont insuffisantes ou inappropriées.
7. Les connaissances requises en matière d'éducation, de réforme de l'éducation et d'autres aspects importants liés à la réforme sont inadéquates.
8. La perception que les citoyens ont de la manière dont la réforme devrait fonctionner, qui se fonde sur leur propre expérience, constitue un obstacle à la mise en œuvre de réformes entraînant de gros changements ; les attentes des éducateurs peuvent être elles aussi inhibitrices.
9. Les processus de formulation de politiques et de prise de décision s'attachent à la résolution à court terme des crises, au détriment des conséquences à plus long terme ; s'intéressent plus aux politiques redistributives qu'à l'éducation ou à l'apprentissage ; et sont davantage préoccupés par la régulation des comportements que par la promotion du changement.
10. Les résultats ne sont pas suffisamment étudiés et il n'y a quasiment pas d'obligations de résultats.
11. Les normes d'évaluation prévues dans la réforme correspondent rarement aux systèmes d'évaluation les plus courants (en matière d'examens, notamment).

Les tentatives de généralisation : une synthèse

Il est sans doute temps de résumer nos propos. Nous avons combiné, en gardant à l'esprit les mises en garde sur la spécificité des facteurs et sur les dangers de la généralisation, les conclusions de nombreux travaux de recherche avec nos propres observations sur les cas que nous avons examinés. Là encore, nous constatons des recoupements entre des facteurs associés à l'innovation ou à la réforme originelle et les facteurs associés aux efforts de généralisation.

1. Il n'existe pas de recette préétablie. Le succès dépend de la réceptivité du contexte local et de la solidité de l'organisation locale.

2. Le passage réussi d'un projet à un programme va de pair avec un processus d'apprentissage. Pour ce faire, il faut travailler avec des organisations qui (a) acceptent de se tromper, (b) travaillent en collaboration avec les communautés locales pour planifier les opérations et (c) associent accumulation de connaissances et action.
3. Certaines réformes en éducation se prêtent davantage que d'autres à une généralisation et à une gestion nationales. Les réformes perçues comme des opérations essentiellement techniques et qui ne menacent pas des intérêts locaux (comme la modification du programme et des méthodes pédagogiques pour l'enseignement des sciences de base) seront plus facilement conduites par des responsables de l'éducation que les réformes perçues comme potentiellement déstabilisantes et menaçantes pour la communauté (comme l'augmentation de l'accès des filles ou des minorités religieuses et ethniques à l'éducation). Ce type de réformes sera éventuellement initié par les autorités nationales, mais leur succès dépendra, en dernière analyse, du leadership local et de l'implication des communautés.
4. La généralisation a d'autant plus de chances de réussir que la planification, l'administration, l'évaluation et la recherche incombent à une seule personne ou à une équipe étroitement soudée.
5. La généralisation a d'autant plus de chance de réussir que les capacités organisationnelles acquises dans la phase pilote sont préservées et utilisées au fur et à mesure de l'extension de la réforme.
6. Il est impossible de supprimer une bonne fois pour toutes les tensions entre l'autonomie des enseignants et une assistance très proche du terrain.
7. La décentralisation de la gestion présente des avantages et des inconvénients. En effet, la transmission des responsabilités de gestion et de supervision au niveau local a toutes les chances de favoriser l'ancrage et la généralisation de la réforme, mais cette décision risque cependant (a) de renforcer l'influence d'opposants locaux à la réforme ; (b) de promouvoir des programmes à certains endroits en perdant de vue les objectifs plus vastes de la réforme ; et (c) d'autoriser des divergences d'orientation entre différents sites si fortes que les capacités centrales de gestion et d'assistance deviennent impuissantes.
8. Comme nous le verrons plus loin, la généralisation, et notamment la reproduction, peut entrer en conflit (sans doute est-ce souvent le cas) avec le développement participatif et l'appropriation locale des programmes de développement.

Généralisation inappropriée ou potentiellement non viable – les cas d'espèce

Nous sommes partis de l'idée que la généralisation – démarrer petit mais voir grand – était une stratégie efficace pour expérimenter de nouvelles idées

ou élargir l'impact des réformes. Ce postulat est probablement correct dans un certain nombre de cas, même s'ils sont moins fréquents que prévu, mais pour autant, il arrive que la généralisation soit inappropriée ou n'ait aucune chance de perdurer.

La généralisation peut en effet augmenter les coûts ou réduire les financements dans des proportions telles que la viabilité de la réforme en est compromise. On considère souvent que la généralisation de programmes pilotes réussis ira de pair avec des économies d'échelle – or, rien n'est moins sûr.

De nombreux spécialistes de la planification pensent « intuitivement » que leurs projets entraîneront des économies d'échelle, mais nous n'avons aucune preuve formelle pour étayer ces convictions. (Gaspari, 1980)

Les économies d'échelle initiales peuvent être réduites à néant par l'augmentation des coûts unitaires, au fur et à mesure que le projet est élargi pour toucher des populations difficiles à atteindre. De même, les communautés impliquées dans les projets pilotes peuvent rechigner à financer des activités qui seront mises en œuvre ailleurs, dans des sites où la faible implication des populations ne permet pas encore de mobiliser des fonds en quantité suffisante. Pour ces raisons, il faut envisager très en amont du projet, sur la base de projections sérieuses, les implications financières de la généralisation et, de ce fait, la viabilité de la réforme.

La généralisation risque aussi de « distraire » les principaux responsables et d'éparpiller les capacités, de gestion et autres, dans des proportions telles qu'ils n'auront plus les moyens de faire face. L'importance du leadership est l'un des thèmes récurrents de la littérature relative à la réforme de l'éducation. Ainsi, des directeurs d'écoles capables de mobiliser efficacement les membres de leurs communautés et de galvaniser leurs équipes, s'en sortiront peut-être moins bien quand ils se voient confier des responsabilités à l'échelle du district, de la région ou du pays. De fait, certains comportements ou caractéristiques qui les rendaient efficaces dans un environnement hostile – volonté de défier les autorités ou entêtement face aux critiques et à l'adversité – risquent d'être moins bien acceptés au niveau du système éducatif national, voire d'être sévèrement réprimés ou sanctionnés. De même, des systèmes de gestion et d'administration adaptés à une province ou un pays ne sont pas de simples versions élargies d'exemples envisagés à l'échelle d'un village. Les personnes capables de superviser et d'assurer la paie d'une dizaine d'enseignants risquent d'être dépassées si on leur demande de gérer 10 000 enseignants. Parallèlement, les systèmes de gestion et d'administration nationaux ont de fortes chances d'être trop peu réceptifs au contenu et à la forme de la réforme pour faire perdurer une expérience développée dans des sites pilotes.

La généralisation peut donc compromettre le projet initial de réforme, voire tout simplement le réduire à néant – en distrayant les responsables, en submergeant les

capacités de gestion et d'administration, en rompant les liens noués avec les communautés locales, en réduisant la base des revenus, ou en exposant le projet à des manipulations politiques. Bien que certains de ces risques puissent être minimisés ou maîtrisés, les décideurs doivent soigneusement peser les avantages escomptés de la généralisation au regard des dangers qui menacent le projet de réforme de départ.

La généralisation peut se développer à un rythme plus rapide que les infrastructures de soutien nécessaires à sa mise en œuvre. En effet, la généralisation aura notamment besoin de connaissances et de compétences inexistantes dans les communautés locales. Si ces infrastructures n'existent pas ou si elles ne sont pas en mesure de répondre à la demande, alors la tentative de généralisation risque d'échouer, décourageant ainsi les personnes impliquées et compromettant de futures expériences similaires.

La généralisation peut en outre provoquer des oppositions politiques nuisibles au projet. Du fait de la place fondamentale de l'éducation dans nos sociétés, les tentatives de réforme remettent souvent en cause des intérêts solidement établis. L'organisation politique d'un pays sera capable de venir à bout de ces difficultés tant que les projets restent rares et localisés – mais la généralisation peut démultiplier ces difficultés. Se sentant menacées, l'élite politique et les organisations peuvent passer d'une attitude de tolérance prudente à une implacable opposition. Dans ce cas, la généralisation sonnera le glas du projet de réforme.

Les conditions propices à la réforme sont probablement spécifiques à son lieu initial d'implantation. Pour illustrer notre propos, prenons un exemple tiré d'un autre secteur – la production d'énergie – qui est, fondamentalement, une histoire de généralisation. Au départ, de nouveaux moyens de production d'énergie sont créés (de la combustion à petite échelle de bois ou de fumier, on passe à la combustion de charbon à grande échelle pour produire de la vapeur et de l'énergie – dont l'échelle d'application n'a cessé de s'étendre – puis à la construction de grands barrages hydroélectriques et à l'énergie atomique) ; ensuite, on augmente les capacités. Imaginons, à partir de ce modèle de généralisation, le processus qui a permis la conception d'une stratégie très efficace de production d'énergie dans une région du pays. Des observateurs constatent que cette stratégie est rentable (faibles investissements et faibles coûts unitaires), viable (couverture des coûts de fonctionnement et pollution environnementale minime ou inexistante) et favorable à l'économie locale, à laquelle elle a donné un coup de fouet (création d'emplois, acquisition de nouvelles compétences ou renforcement des compétences, augmentation de la demande de produits et de services auxiliaires). Ces résultats plaident clairement en faveur de la généralisation de cette stratégie de production d'énergie à d'autres régions du pays considéré. Mais imaginons que cette énergie soit produite par des éoliennes qui, pour fonctionner durablement,

être rentables, viables et économiquement efficaces, exigent des conditions particulières d'implantation (vents forts et réguliers) – dans ce cas, l'idée de généralisation semble totalement déplacée. En effet, la première innovation a réussi précisément parce qu'elle était adaptée à son contexte d'implantation. Cette innovation, très prometteuse, n'a aucune chance de succès ailleurs, parce qu'elle ne bénéficiera pas des mêmes conditions locales. Nous voyons bien dans cet exemple que les *conditions propices* à l'efficacité des réformes ne sont ni universelles ni reproductibles. Si ce pays décidait d'implanter des éoliennes sur tout son territoire, il risquerait même de ruiner le projet initial, en drainant les ressources et les compétences et en dissuadant les décideurs d'adopter cette stratégie et les investisseurs (locaux et étrangers) d'investir davantage dans cette technologie. Les déséconomies d'échelle seraient alors considérables. Nous aurions pu prendre d'autres exemples – l'énergie solaire, l'énergie bio (produite à partir du méthane) ou d'autres innovations qui exigent des conditions particulières. Les spécialistes de l'énergie recommandent autant l'utilisation de micro-unités de production d'énergie que de grandes unités (pour alimenter d'importants réseaux électriques) car ces dernières exigent de faibles investissements, sont adaptées aux besoins locaux, peuvent réagir rapidement à des contextes locaux changeants et peuvent être gérées localement. On voit bien que l'échelle la plus appropriée est parfois la plus petite. Il en va de même dans le domaine de l'éducation.

Comment concilier des objectifs divergents

L'examen des facteurs associés à la réussite et à l'échec des tentatives de généralisation des réformes en éducation en Afrique nous a conduits à aborder une série de questions connexes et, plus généralement, à évoquer les liens et les tensions existant entre, d'une part, la généralisation de petites initiatives et, d'autre part, les objectifs du développement et les stratégies. L'analyse approfondie de ces relations dépasse le cadre de cette étude. Aussi nous contenterons-nous de les évoquer ici brièvement, afin de les identifier et de créer un cadre de discussions sur ces questions.

Généralisation et développement participatif local

Les expériences et les analyses qui ont alimenté le concept de généralisation ont également souligné l'importance de la participation locale et de l'appropriation des activités de développement. En d'autres termes, les programmes qui ne suscitent pas une large participation locale ne seront ni durables ni viables, quel que soit le degré de sophistication de leur conception et leur niveau de financement initial. La route qui mène au développement est en effet pavée de bonnes intentions et de débuts prometteurs qui n'ont pas

survécu au retrait de leurs initiateurs et à l'arrêt du financement initial. De même, à long terme, les expériences gérées de l'extérieur tendent à compromettre la réalisation des objectifs de développement – par leurs effets incapacitants. Dans le meilleur des cas en effet, elles ne seront que faiblement intégrées dans les stratégies nationales de développement et elles n'ont guère de chance de bénéficier du soutien politique nécessaire pour surmonter les défis et faire face à l'adversité. D'un point de vue rhétorique au moins, le développement participatif local est l'ordre du jour actuel des acteurs du développement.

Quelles sont donc les relations entre ces deux orientations – la réforme par la généralisation d'expériences pilotes et le développement participatif local ?

« Comment peut-on à la fois agrandir l'échelle d'application d'une initiative locale de développement et élargir ses effets sans pour autant compromettre la participation locale ? Un programme participatif fonctionnant du bas vers le haut ou l'organisation chargée d'en assurer la gestion peuvent-ils faire l'objet d'une transposition à grande échelle sans devenir des structures lourdes et surchargées, dissociées de leurs bases communautaires, simples sous-traitants de l'aide étrangère ou de l'Etat et n'ayant aucun compte à rendre aux communautés qu'ils prétendent représenter ? »
(Uvin et Miller, 1994, p. 3).

La reconnaissance quasi universelle de l'importance de la participation locale masque la multiplicité des significations de ce concept. Uvin et Miller (1994), convaincus de la diversité des formes de participation et de la nécessité de les distinguer, proposent la hiérarchisation suivante :

- participation des populations cibles bénéficiaires ;
- organisations cherchant à impliquer des acteurs dans le financement et le fonctionnement de leurs programmes (pour ces auteurs, il s'agit là de la forme de participation la plus couramment recherchée et pratiquée par les institutions de développement et par de nombreux gouvernements) ;
- participation populaire aux activités d'éducation et de formation visant à transférer aux communautés des capacités organisationnelles, managériales et techniques ;
- participation de groupes communautaires à la gestion des programmes de développement ;
- participation directe au processus de formulation des politiques ;
- appropriation par la communauté et ses organisations des ressources d'un programme ou d'une activité.

Uvin et Miller estiment que le développement participatif rural nécessite au minimum la conjonction des trois premiers éléments de cette liste (la condition *sine qua non* étant la participation de groupes communautaires à la gestion du projet) :

« Le critère décisif d'un projet de développement du bas vers le haut n'est pas l'absence de financement ou d'expertise extérieurs, mais bien l'implication des personnes

concernées dans le processus de prise de décisions concernant ces ressources. »(Uvin et Miller, 1994, p. 4).

Ce qui précède permet de mettre le doigt sur l'opposition fondamentale entre, d'une part, la reproduction – la forme la plus répandue de généralisation – et, d'autre part, le développement participatif rural et l'appropriation locale des activités de développement. Dans son acception courante, la notion de généralisation s'applique à une stratégie visant à reproduire à plus grande échelle ou dans davantage d'endroits une réforme ou une innovation considérées comme étant particulièrement efficaces. Le processus de reproduction est censé impliquer une planification et une gestion rigoureuses et produire des économies d'échelle. Dans la plupart des cas, une institution centrale de coordination est mise en place – publique ou non gouvernementale. Le développement participatif local et l'appropriation locale présupposent cependant l'existence d'une dynamique générée localement, variable selon les endroits, et dont l'émergence est parfois très lente. La généralisation, qui a besoin de planification, de coordination et de gestion, et le développement participatif local, qui repose sur la souplesse, la capacité de réponse et l'adaptabilité, sont probablement deux modes incompatibles de promotion de l'innovation et du développement. Ces stratégies ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients, mais elles risquent aussi de se nuire mutuellement.

De fait, certains programmes considérés par tous comme des tentatives efficaces de réforme en éducation et comme des exemples réussis de généralisation ont été initiés en dehors du système éducatif (les plus connus sont le comité de développement rural du Bangladesh – BRAC, le projet Lok Jumbish en Inde ou encore Escuela Nueva en Colombie). Leur mission première consistait à réduire les inégalités existant au sein du système formel ou d'en éprouver les principes et les pratiques. Au départ, les responsables de l'éducation ont plutôt pensé que cela ne ferait que créer de nouveaux problèmes. Pourtant, ces initiatives étaient participatives, répondaient aux besoins locaux, bénéficiaient du soutien de la communauté et, avec le temps, de financements locaux. Elles ont survécu, en grande partie parce qu'elles ont gardé leur dimension locale et ont résisté aux pressions de l'échelon central. Se prêtant mal à la reproduction, leurs relations organiques avec les communautés locales, qui se traduisent notamment par une forte participation locale à la gestion, leur ont permis de se déployer.

Il faut noter que si la plupart des travaux concernant la généralisation de petites initiatives ne remettent pas cette notion en cause, il en va de même pour les travaux traitant du développement participatif local. La description des communautés est souvent entachée de romantisme : elles sont toujours pleinement et infailliblement conscientes de leurs besoins, savent claire-

ment comment y répondre le mieux et sont moins touchées, distraites et désorientées par la pauvreté, la politique et les problèmes d'ego que d'autres groupes sociaux. Dans un article récent, Abraham et Platteau (2001) remettent en cause l'engouement actuel des experts en développement pour le développement participatif et les expériences gérées par les communautés (Abraham et Platteau, 2001). D'après eux, la popularité du développement participatif communautaire a pour origine les prédictions de la théorie du jeu et les convictions d'anthropologues (naïfs), selon lesquelles les communautés seraient les vecteurs les plus efficaces de la réallocation des ressources, du respect des règles et de la réponse aux besoins des pauvres. Cette popularité tient aussi au fait que les agences de financement accordent aujourd'hui une forte priorité au déboursement rapide d'importantes sommes d'argent pour distinguer leurs initiatives actuelles des grands projets de développement du passé, désormais décriés. Pourtant, ces auteurs estiment que cette stratégie est rarement couronnée de succès, pour trois grandes raisons : premièrement, les communautés locales sont dominées par des élites locales qui n'ont de comptes à rendre à personne, en quête de rentes, imbues d'elles-mêmes et capables d'invoquer une multitude de règles de partage et autres mécanismes de redistribution pour protéger jalousement leur statut ; deuxièmement, le conservatisme local n'est pas mis en danger par d'éventuels agents de changement susceptibles de travailler avec les communautés sur le long terme, car ils ne sont pas assez nombreux, de sorte que les efforts visant à faire évoluer durablement les structures organisationnelles et les procédures locales restent inopérants ; enfin, les agences de financement évaluent en général la réussite d'un projet au volume et à la rapidité de déboursement des fonds, et non à la pérennité des changements structurels.

A l'évidence, les personnes extérieures à la communauté peuvent jouer un rôle important dans le lancement et la généralisation de réformes en éducation. L'introduction de nouvelles idées et de nouveaux outils d'analyse peut en effet alimenter et pérenniser la réforme. Si la proximité du terrain favorise la compréhension, elle peut aussi limiter les perspectives et réduire les choix alternatifs. Des personnes extérieures, dévouées et parfaitement bien informées, peuvent par conséquent aider à analyser, critiquer et améliorer ainsi les pratiques.

S'il est indéniable que les communautés locales doivent effectivement être les points d'ancrage de la généralisation et la référence ultime des efforts de développement, il est tout aussi essentiel de comprendre que ces communautés peuvent contrarier les réformes et la généralisation. De fait, notre analyse des tensions possibles entre généralisation et développement participatif local montre bien qu'en plus de saper les efforts de l'autre approche, ces deux démarches peuvent en tant que telles être des obstacles au changement.

Le rôle des pouvoirs publics

Quel devrait être le rôle des pouvoirs publics dans les tentatives de généralisation des réformes de l'éducation ? On peut être tenté de répondre à cette question de manière linéaire et technique : la réforme de l'éducation passe par la planification, l'organisation, la gestion et le suivi ; elle a besoin de connaissances et d'expertise ; elle doit en outre s'appuyer sur des infrastructures et un financement solides ; et enfin, elle doit faire partie du système éducatif national. La généralisation aura besoin des mêmes conditions, et en plus de communication, de coordination et d'évaluation. Les pouvoirs publics peuvent et devraient assumer l'essentiel de ces responsabilités. Après tout, la généralisation de l'accès à l'éducation et l'amélioration de sa qualité ont des retombées positives évidentes pour l'Etat. Etendue à l'ensemble d'un pays, l'éducation peut devenir le service public le plus visible et la manifestation la plus tangible de l'intérêt que l'Etat porte à ses concitoyens. Bien qu'exacte, une telle réponse tend à ignorer la nature profondément désordonnée des réformes et leur caractère éminemment politique – l'approche ainsi adoptée considère la réforme comme un résultat et non comme un processus.

Toute la difficulté pour l'Etat consiste à imprimer une direction et à apporter un soutien sans entraver un processus qui doit être fortement enraciné dans les communautés et bénéficier d'une large participation locale. Comme nous l'avons vu, rien n'est moins évident.

Prenons un cas d'école – le lancement d'une initiative dans un domaine où la demande locale ne s'est pas encore exprimée. Dans de nombreux pays, les efforts visant à améliorer l'accès des filles à une éducation de qualité non discriminatoire suscite au mieux un tiède soutien des communautés locales et, au pire, une franche opposition. Cependant, la réussite durable d'une telle initiative passera autant par l'élargissement de l'accès que par la création d'un ancrage local de soutien et de maintien de la réforme. Nous voyons alors que la généralisation va bien au-delà d'une simple reproduction, dans de nouveaux sites, de mesures visant à élargir l'accès ; elle implique surtout la transposition ou, plus probablement, la mise en place de systèmes de protection, des conditions propices à l'enracinement desdites mesures et à l'émergence de forces favorables à leur application.

Les documents et les expériences que nous avons examinés identifient un certain nombre de rôles à assigner à l'Etat dans la généralisation des réformes de l'éducation :

- définir les grands objectifs et fournir les ressources ;
- synchroniser la planification et la mise en œuvre de la réforme – créer les institutions appropriées, nommer les responsables et leur accorder toute latitude pour agir ;

- participer à la supervision des progrès et des performances ;
- créer un environnement stable (à l'échelle d'un pays, la continuité et l'engagement important sans doute plus que le charisme) ;
- infléchir l'influence des élites locales, notamment en institutionnalisant un processus démocratique de prise de décisions, en instaurant des mécanismes de reddition de comptes et en renforçant les institutions locales.

Gardons-nous cependant d'être naïfs : la réforme de l'éducation et, par conséquent, sa généralisation sont autant (si ce n'est davantage) des processus politiques que des processus techniques. En effet, quel que soit le degré de créativité d'une réforme, sa mise en œuvre passe par la création et le maintien d'un environnement politique favorable. Ses promoteurs devront créer des coalitions, renforcer leurs alliances et trouver des moyens pour désarmer leurs opposants. Les intérêts en place, éventuellement chez des hauts fonctionnaires du ministère de l'éducation ou d'ailleurs, peuvent se sentir menacés par la réforme de l'éducation. De fait, les dirigeants ont souvent montré qu'ils redoutaient davantage des citoyens éduqués et sachant s'exprimer que l'incompétence provoquée par l'analphabétisme et la persistance de la pauvreté. Les gouvernements peuvent difficilement prendre des dispositions qui mettent leur pouvoir en danger. Ce constat a deux grandes implications : premièrement, il est essentiel pour la réforme en éducation, à petite ou grande échelle, que les gouvernements s'engagent en faveur de débats et d'une participation démocratiques, garantissent la transparence et créent un environnement dans lequel tous les citoyens peuvent avoir une influence sur les politiques et sur les décisions ; deuxièmement, si les pouvoirs publics sont sincèrement désireux de réformer l'éducation, ils doivent créer les conditions de sa concrétisation. Cela signifie notamment de tolérer le non-conformisme créatif et les critiques. Les sociétés qui ne permettent pas à leurs citoyens de s'exprimer ouvertement (et éventuellement sévèrement et bruyamment) sur un projet ou de proposer des solutions ne parviendront jamais à progresser ni à se développer.

Le rôle des agences de financement et d'assistance technique

Quel devrait être le rôle des agences de financement et d'assistance technique dans les tentatives de généralisation de réformes en éducation ? Nous l'avons vu, l'éducation en Afrique est devenue fortement tributaire de l'aide extérieure ; c'est encore plus vrai de la réforme en éducation. Dans certains pays africains, l'essentiel (pour ne pas dire la totalité) du budget consacré au développement est fourni par l'aide extérieure ; dans d'autres, le finan-

gement des dépenses courantes dépend d'un soutien direct ou indirect¹¹. Si tout le monde reconnaît la nécessité de l'autonomie et de la pérennité, qui ne s'accordent pas vraiment avec une dépendance persistante par rapport à l'aide extérieure, il serait naïf de croire que les pays africains pourront, à court terme, se passer d'un appui extérieur à l'éducation.

Compte tenu à la fois des inconvénients de cette dépendance et de la persistance de la demande, il serait tentant d'assigner aux agences de financement un simple rôle de bailleurs de fonds. Ce serait là encore adopter une position naïve et de courte vue. Naïve, car les agences de financement et d'assistance technique ainsi que les organisations et les gouvernements dont elles dépendent ont leurs propres priorités et intérêts. La coopération internationale et le partenariat pour le développement exigent que tous les partenaires reconnaissent et respectent leurs intérêts mutuels. Ce serait en outre une position de courte vue, parce que même lorsqu'elle est fortement enracinée au plan local (voire précisément parce qu'elle est fortement enracinée localement), une réforme a besoin de contributions extérieures de toutes sortes pour réussir.

Par conséquent, le défi pour les agences de financement et d'assistance technique consiste à fournir un appui, financier et autre, sans pour autant imposer leurs priorités ou s'ériger en juges et étouffer ainsi l'initiative locale et gêner l'appropriation et la gestion locales des projets¹². Ce ne sera pas forcément facile, car tout dépend des rôles fonctionnels, des valeurs et du mode de fonctionnement des agences et non d'un manque d'imagination, de bonne volonté ou de dévouement de la part de leurs agents.

Plusieurs constats s'imposent à la suite de l'examen de la littérature et des différentes expériences :

1. étant donné qu'à travers leurs financements, les agences exercent une influence, politique et autre, elles doivent s'efforcer d'identifier les situations dans lesquelles il est nécessaire et judicieux de se poser en leader et celles où cette décision risque d'étouffer ou d'entraver l'initiative locale ;
2. les agences devraient envisager les projets pilotes comme des investissements de capital-risque, dont dix à 20 % seulement ont des probabilités de réussir et méritent de bénéficier de financements supplémentaires ;
3. les projets pilotes sont généralement très bien pourvus en personnel et ne doivent pas nécessiter de financements importants ;

11. Les communications sur l'aide à l'éducation en Afrique sont toujours plus nombreuses. Pour un aperçu des conséquences de cette dépendance persistante à l'égard de l'aide extérieure, voir J. Samoff, 1999, pp. 51-89.

12. Nous ne parlons pas ici des agences dont l'objectif affiché est d'influer l'orientation et les priorités du développement de l'éducation en Afrique. Le financement qu'elles accordent est souvent lié à des conditions strictes et à des résultats précis. Les communautés africaines chargées de l'éducation (et les responsables nationaux) doivent décider par elles-mêmes si la valeur des conseils, de l'assistance technique et des fonds que ces agences apportent contrebalance bien le poids de leur influence et de leur autorité.

4. les agences doivent tolérer la souplesse pour favoriser l'apprentissage ;
5. parallèlement à l'aide qu'elles apportent aux programmes et aux secteurs, les agences devraient allouer des fonds à des individus créatifs ayant des aptitudes au leadership ;
6. les agences devraient patienter davantage avant de déboursier des fonds (le temps par exemple, qui peut se compter en années, que les communautés discutent, délibèrent, revoient les règles et les procédures, définissent les objectifs et adoptent des stratégies de réformes, avec éventuellement l'aide d'agents extérieurs de changement) ;
7. les agences devraient apporter un soutien énergique et explicite aux processus démocratiques et participatifs de formulation de politique et insister sur la transparence et la responsabilité à l'égard des communautés ;
8. les agences devraient se préoccuper davantage du renforcement des capacités individuelles et institutionnelles et aborder la réforme en éducation comme un processus et non pas comme un produit, même si les résultats sont indéniablement une mesure utile dudit processus ;
9. différentes organisations pourraient jouer un rôle différent à chaque étape du processus ;
10. les agences devraient réfléchir aux moyens de gérer plus efficacement un nombre important de petites initiatives (les subventions groupées à des organisations intermédiaires qui peuvent répartir plus largement les fonds ou les programmes de micro-financement semblent être assez efficaces).

Si nous sommes convaincus que les agences de financement ont un rôle à jouer dans le processus de généralisation des réformes en éducation, nous nous inscrivons néanmoins contre certains arguments d'agences qui affirment que leur expertise et leurs conseils en matière de développement importent plus que leurs ressources et que leur rôle premier devrait être un rôle de conseil sur les problèmes du développement (voir ci-après notre débat sur l'élargissement de la base de connaissances). En fait, nous pensons que de nombreux éléments plaident en faveur de la séparation du rôle de bailleur de fonds de celui de conseiller et que les services de conseil devraient incomber à d'autres institutions que les agences de financement – mais cette discussion sort du cadre notre étude.

Niveaux de prise de décision et de responsabilité

Tout le monde ou presque est favorable à l'allègement des effets de la pauvreté ainsi qu'à la réduction et à l'éradication de la pauvreté. Chacun – gouvernements, agences de financement et d'assistance technique, ONG, organisations communautaires locales – prétend être le défenseur le plus

efficace des pauvres, à l'inverse des autres institutions. On entend en effet souvent les agences extérieures affirmer qu'elles protègent les intérêts des pauvres et des démunis plus efficacement que les pouvoirs publics concernés et certaines ONG se réclament aussi d'une telle efficacité. Bien entendu, les gouvernements incriminés démentent ces allégations. On avance souvent par ailleurs que les pauvres en savent davantage que les experts – si cette affirmation s'appuie sur un fond de raison, elle peut dans certaines circonstances se révéler techniquement erronée, voire fâcheusement romantique. Les tenants de cette théorie, souvent eux-mêmes aisés, ne sont pas prêts à en accepter les implications. Au gré des circonstances, ces affirmations seront correctes ou erronées et contribueront même, dans certains cas, à perpétuer la pauvreté plutôt qu'à la soulager. Nous voyons bien qu'il n'y a pas de réponse unique à la délicate définition des niveaux de responsabilité et de prise de décisions – l'intervention de l'Etat ou des agences étrangères peut dans certains cas protéger les populations démunies contre les intérêts et les pressions de leurs propres autorités locales et, dans d'autres, aggraver le problème¹³.

Dans ce contexte – chacun revendiquant le maximum d'efficacité tout en insistant sur l'initiative et l'appropriation locales – comment définir les niveaux de responsabilité et de prise de décisions ? La question est particulièrement épineuse quand il s'agit de la généralisation de réformes en éducation, puisque le processus passe bien évidemment par divers intrants et la participation active d'acteurs à plusieurs niveaux. Nous avons pu dégager de notre analyse un certain nombre de thèmes récurrents.

L'équilibre idéal entre une direction centralisée des opérations et une autonomie locale est susceptible d'évoluer avec le temps et au gré des circonstances, voire au sein d'un même site. Les nombreuses années de discussions sur la décentralisation étayent ce constat. Pendant un temps, la décentralisation a été considérée comme la panacée aux problèmes de l'éducation dans les pays pauvres. Sous l'impulsion des autorités nationales et en réponse à des pressions ou des encouragements extérieurs, certains pays ont largement décentralisé leurs systèmes éducatifs. Des études systématiques sur la question montrent que la décentralisation (nous ne tiendrons pas compte ici des pays où elle est restée théorique) permet de parvenir à des résultats différents dans des endroits divers et, souvent, sous des formes variables. Cela signifie, en d'autres termes, que l'équilibre approprié entre la centralisation et l'autonomie locale peut varier au gré des circonstances.

13. Prenons comme exemple la lutte pour les droits civiques aux Etats-Unis. Pour certaines communautés – dans le Sud rural – les instances locales de gouvernement et la police étaient les principaux partisans de la ségrégation, alors que l'intervention du gouvernement central tendait à favoriser l'intégration. Les activistes locaux ont donc recherché des interventions externes. Pour d'autres communautés – dans les écoles des banlieues pauvres de New York, par exemple – le leadership central (dans ce cas précis, la ville et l'Etat) constituait l'obstacle à l'intégration et la solution passait par des conseils d'établissement aux mains des pouvoirs locaux. Les militants locaux se sont donc opposés aux interventions externes. Ce qui montre bien que le degré de contrôle local était fortement tributaire du contexte, sans qu'il y ait de solution « bonne » ou « mauvaise ».

Indépendamment des lois et des réglementations, la définition des niveaux de prise de décision et de responsabilité fait souvent l'objet de négociations, dont l'enjeu est d'autant plus important que la réforme vise à transformer la société et que le processus de réforme passe par un processus d'apprentissage. Tout comme pour la décentralisation, l'efficacité de la généralisation est par conséquent le reflet de négociations en cours, dont les participants peuvent changer, sur la définition des niveaux de responsabilité et de prise de décision pour des activités données. Une stratégie de généralisation efficace dans un contexte donné ne sera ainsi pas forcément applicable à un autre contexte. Plus généralement, une expérience de généralisation réussie peut impliquer de multiples pôles d'activité, avec des délibérations ouvertes et des ajustements périodiques qui influenceront davantage sur l'organisation de la prise de décision et des responsabilités qu'un plan pré-établi.

Tout comme la réforme de l'éducation, la généralisation est forcément un processus politique et, dans le meilleur des cas, un processus d'apprentissage. Les documents qui décrivent les initiatives de réforme en éducation et leurs plans de généralisation s'attardent généralement sur les intrants, les systèmes, les responsabilités, les catégories de participants et les résultats escomptés – or, la réalité est bien plus changeante. Dans les faits, les promoteurs de la réforme doivent monter des coalitions de soutien aux niveaux local et national. Le regroupement d'alliances, au sein du système éducatif et en dehors, passe par des négociations et des compromis. La réceptivité et l'adaptabilité sont des conditions nécessaires à l'apprentissage. Si les initiatives de réforme et de généralisation sont envisagées et mises en œuvre comme des processus techniques ou mécaniques – rassembler l'expertise adéquate, identifier clairement les activités et l'organisation chronologique et procéder par étapes sans prévoir d'espace pour la délibération, l'apprentissage et l'ajustement – elles n'auront que de faibles chances de survie. Cela ne revient pas à dire que nous adoptons une conception romantique de la participation des populations locales. Comme nous l'avons vu, les communautés locales peuvent être de sérieux obstacles au changement et il arrive parfois qu'un leadership centralisé fort soit nécessaire pour lancer et généraliser une réforme. Mais là encore, cette option relève de la politique et de l'apprentissage. Même lorsqu'une forte intervention externe semble garantie, elle aura davantage de chance de réussite et de pérennité si elle envisage la réforme et la généralisation comme un processus reposant sur le dialogue, la négociation et l'apprentissage.

Bien que les agences extérieures et les gouvernements préfèrent généralement les plans détaillés, pré-établis et définissant clairement les niveaux de responsabilité, une telle approche peut, dans la pratique, entraver les efforts de réforme et de généralisation. Les gouvernements et les agences extérieures sont, à juste titre, préoccupés par l'allocation et l'utilisation des ressources et les niveaux de responsabilité. La phase de planification peut servir à mobiliser les populations locales et

à s'assurer de leur participation, qui sera confortée par la transparence et la responsabilisation des acteurs. Des directives précises, des normes et des critères d'évaluation fixés par des acteurs extérieurs peuvent permettre de s'assurer que les pratiques sont conformes aux objectifs nationaux et que les procédures d'évaluation sont cohérentes. Toutefois, le mode de planification et de gestion qu'imposent en général les gouvernements et les agences extérieures peut devenir rapidement très contraignant, au point de saper les efforts de réforme et de généralisation. En outre, leur complexité est telle que les acteurs locaux finissent par s'en remettre aux intervenants extérieurs, qui seuls semblent capables de comprendre et de conduire la réforme. Si tel est le cas, la réforme est condamnée à brève échéance et n'a bien entendu plus aucune chance de généralisation. Toute la difficulté consiste ici à organiser chaque étape de la réforme et de la généralisation comme un processus qui implique les futurs responsables et leur permet d'être des réformateurs actifs et non des spectateurs passifs.

Les ONG ont de toute évidence un rôle important à jouer dans les efforts de réforme en éducation et de généralisation. Elles ne peuvent toutefois pas se substituer à l'Etat, aux agences de financement et d'assistance technique ou aux communautés locales. On s'interroge de plus en plus sur le rôle et les responsabilités des ONG, quelles qu'elles soient, souvent regroupées sous le concept de « société civile »¹⁴. La participation démocratique dépend de l'existence d'organisations structurées, saines et actives. Certaines agences extérieures ont tenté de renforcer ces infrastructures tout en s'efforçant d'alléger la gestion d'une assistance répartie sur de nombreux bénéficiaires de petite taille ; elles ont donc fait appel aux services de quelques ONG, chargées de recevoir, de redistribuer et de gérer les fonds. Cette stratégie s'est parfois révélée efficace et efficiente, mais ce n'a pas toujours été le cas. Quoi qu'il en soit, le renforcement du rôle des ONG ne signifie pas qu'elles doivent, ou puissent, remplacer les pouvoirs publics ou les agences de financement et d'assistance technique et encore moins qu'elles se substituent à une participation directe des communautés locales.

Pris ensemble, tous ces thèmes montrent à quel point il est important d'aborder la réforme en éducation et la généralisation des réformes comme des processus et non comme des événements ponctuels ou des résultats. En fin de compte, le meilleur résultat d'une réforme en éducation est l'introduction d'un processus d'apprentissage, au sein de l'école et en dehors.

14. Pour simplifier et centrer la discussion, nous utilisons le concept d'« organisation non gouvernementale » au sens propre et donc nous incluons tous les groupes et organisations qui ne sont pas officiellement affiliés au gouvernement, qu'ils soient petits ou grands, locaux ou internationaux, basés au niveau national ou implantés dans les communautés, à mission unique ou à objectifs multiples, formels ou informels.

En guise de conclusion

Trois thèmes importants pour le futur programme d'action ont émergé de cette revue des initiatives de généralisation des réformes en éducation, en Afrique et ailleurs : la faiblesse de la base de connaissances est préoccupante ; la généralisation de réformes prometteuses nécessite l'adoption d'une approche holistique et des réseaux sociaux dynamiques ; la plus grande difficulté consiste à renforcer l'innovation.

Améliorer la base de connaissances

La recherche sur la réforme en éducation en Afrique est à la fois riche et pauvre. Riche, car elle est volumineuse, soutenue et souvent pleine d'imagination et de perspicacité ; mais elle est pauvre dans le sens où, une fois accomplie, elle tend à disparaître. Par conséquent et alors que de nombreuses personnes, africaines ou non, travaillent un peu partout sur la question de l'éducation en Afrique, il est difficile pour quiconque, quel que soit l'endroit où il travaille, d'avoir une image claire et globale de cette recherche. L'étude d'une problématique transversale – comme le passage à grande échelle – est encore plus délicate. Comme le note Maclure (1997) :

« Cette situation montre que la plupart des travaux de recherche sur l'éducation en Afrique identifiés dans les documents du ROCARE ont un point commun : quelle qu'en soit la forme, ces travaux sont très mal diffusés, de sorte qu'ils sont soit méconnus soit rejetés, au motif qu'ils manquent de crédibilité. » (Maclure, 1997, p. 117).

Cela est particulièrement vrai des études sur les conditions associées à des réformes efficaces en éducation et à des efforts de généralisation réussis.

Nous nous intéressons ici aux recherches systématiques et empiriques approfondies. Si la plupart des rapports ou des commentaires préparés par ceux qui ont pris une part active aux réformes en éducation sont riches en informations très précieuses, ils ne peuvent malheureusement pas avoir la même portée qu'une analyse à froid, comparative et critique. Parallèlement et puisque nous avons constaté que les premières tentatives semblent souvent réussies, toute évaluation rigoureuse doit porter sur les réformes et les généralisations qui sont intervenues une fois que l'enthousiasme initial est retombé, voire même après le départ des responsables du projet original et le changement des personnes responsables des questions d'éducation.

Rappelons également que le processus même de généralisation peut masquer ou dévaloriser une étude systématique. Notre analyse de la littérature nous a permis de constater que fréquemment, les personnes impliquées dans la généralisation d'une expérience sont tellement absorbées par leur tâche et tellement satisfaites des progrès obtenus qu'elles ne s'intéressent pas assez à la collecte d'informations sur le déroulement précis du processus,

de sorte qu'elles sont incapables d'expliquer concrètement comment elles ont atteint leurs objectifs. De la même façon, les responsables nationaux sont parfois tellement pressés de généraliser un projet pilote *a priori* efficace qu'ils ne tiennent compte ni des évaluations ni des études en cours.

Si la plupart des travaux empiriques deviennent rapidement invisibles ou inaccessibles, il n'y aura guère de relations constructives entre la recherche et la formulation des politiques. Ce qui souligne, d'une manière générale, la nécessité de renforcer les capacités de recherche en Afrique sur l'éducation, y compris au niveau du cadre institutionnel permettant de stocker les études, d'y accéder et de partager les résultats et les recommandations. Cinq grandes stratégies sont envisageables : (1) créer et maintenir des bases de données adaptées recensant les études sur l'éducation en Afrique et comprenant à la fois les travaux publiés, des articles importants non publiés et des thèses ; (2) commanditer des analyses critiques visant à faire périodiquement un état des lieux ; (3) organiser des séminaires, des ateliers et des conférences, au niveau des régions et du continent, pour permettre le partage d'expériences et l'analyse critique de travaux de recherche empiriques ; (4) renforcer la collaboration entre les institutions nationales de recherche sur l'éducation ; (5) multiplier les voyages d'échanges et d'étude entre chercheurs en éducation. Bien que les connaissances et la communication soient globales, le lieu où les connaissances sont élaborées et à partir duquel elles sont diffusées revêt une réelle importance. Les échanges sont, et resteront, importants ; les Africains créent, et doivent continuer de créer, des connaissances et en déterminer la valeur globale. Actuellement, les infrastructures institutionnelles de recherche en éducation ne soutiennent pas suffisamment ce processus. Par son action visant à promouvoir le partenariat entre responsables africains de l'éducation, agences de financement et d'assistance technique et d'autres organisations, l'ADEA pourrait bien avoir un rôle important à jouer à cet égard.

Nous sommes moins optimistes à propos des initiatives prises par des agences pour créer, maintenir et diffuser des bases de données sur le développement et favoriser les échanges électroniques d'expertise sur la question. A ce jour, ces initiatives ont eu sur les capacités locales un effet plus inhibant que responsabilisant. Bien qu'une discussion approfondie de cette question dépasse les objectifs de notre étude¹⁵, il peut être utile d'identifier quelques-uns des plus gros défauts de cette approche : (1) les connaissances jugées valides et légitimes seront probablement de plus en plus centralisées au Nord ; (2) l'information collectée au Sud sera traitée

15. Pour un examen récent des inconvénients de cette stratégie, voir J. Sarnoff et N. P. Stromquist, 2001, pp. 617-642. A. Wilks (2000) propose une critique sans concession de la « passerelle de développement » récemment inaugurée. Un projet de recherche en cours au centre d'études africaines de l'université d'Édimbourg parvient à une appréciation plus positive des progrès réalisés sur ce point. Le document conceptuel de K. King et S. McGrath (2000), ainsi que d'autres articles, peuvent être consultés sur le site Internet du projet : <http://www.ed.ac.uk/centas/fgpapers.html> [2001.08.26]

et formatée par les personnes chargées de l'interpréter ; (3) le pouvoir de déterminer ce qui relève ou non de la connaissance sera occulté par la mystique de la science et de la méthode scientifique. On aura de plus en plus de mal à faire reconnaître que la production de connaissances est un processus éminemment politique et controversé et on allèguera à la place que la production et la collecte de connaissances sont essentiellement des questions techniques régies par des lois scientifiques et non par la politique ; (4) ces lois scientifiques devenant la mesure ultime et les règles étant largement fixées et entretenues par une élite restreinte vivant dans les pays riches, la production de connaissances valides sera de plus en plus coûteuse, excluant de ce fait la plupart des gens, et notamment les chercheurs, des pays pauvres ; (5) la centralisation du pouvoir de déterminer ce qui peut être considéré comme une connaissance renforcera le rôle des institutions de recherche et de formation des élites, pratiquement toutes implantées dans les pays les plus riches. Un petit nombre de chercheurs et d'institutions de pays pauvres seront, certes, intégrés dans la production et la gestion du savoir officiel sur le développement mais, à de rares exceptions près, ils seront confinés à des rôles mineurs, d'observateurs ou de commentateurs, parfois d'interprètes, et non à un rôle de créateurs et de gestionnaires ; (6) il est loin d'être prouvé que les politiques publiques bénéficieront des bases de données sur le développement ou des passerelles telles qu'elles sont envisagées, dans la mesure où l'attribution des droits de propriété sera effectuée sur la base d'une perception irréaliste et très dépolitisée des processus de formulation des politiques publiques ; (7) ces bases de données et ces passerelles posent comme postulat que le savoir technique a plus de valeur que n'importe quel autre type de savoir. Or, du moins à court terme, ce savoir technique continuera d'être produit par les pays du Nord ; (8) cette conception de l'information renforce en outre les relations de pouvoir existant actuellement à l'échelle mondiale. Le contrôle exercé sur l'information pertinente et la conviction que les agences initiatrices sont les principaux dépositaires et distributeurs du savoir sur le développement ne peuvent que renforcer leur pouvoir. Le fait pour une communauté pauvre du Sud de confier ses connaissances à un ordinateur lointain, implanté dans le Nord, et à d'invisibles gestionnaires, ne constitue certainement pas une stratégie viable pour la promotion d'une participation démocratique, de la transparence et de l'autonomie.

Communication, coordination et réseaux

La réforme en éducation et la généralisation sont, à l'évidence, des processus qui requièrent une approche holistique, une communication effective et régulière ainsi qu'une stratégie de coordination qui respecte l'initiative locale. Comme nous l'avons suggéré, les responsabilités doivent être partagées. Les communautés locales, les gouvernements centraux et locaux,

les ONG, les agences de financement et d'assistance technique et les autres acteurs ont un rôle important à jouer. Etant donné que les circonstances locales sont variables et que la réforme se doit d'être appréhendée en tant que processus, les rôles des différents acteurs varieront en fonction des lieux et des périodes et, dans un même contexte, seront susceptibles de changer au fil du temps.

Les systèmes de communication et les réseaux efficaces ont plusieurs facettes et différents niveaux d'action. Le fait de relier un village aux villages qui l'entourent permet de partager les expériences et de coordonner les efforts pour résoudre des problèmes communs – il s'agit bien d'une forme de réseau, mais qui procède d'une stratégie totalement différente de celle qui permet, par exemple, de mettre en relation un enseignant exerçant dans un village d'Afrique avec son homologue européen. Dans les deux cas, ces liens participent au développement. Mais il est important d'étudier la manière dont l'accès aux communications et aux réseaux – qui passe de plus en plus par Internet et les micro-ordinateurs – peut en tant que tel entraîner une différenciation, des inégalités, voire un conflit entre des communautés et des organisations africaines.

Les tenants de réformes de l'éducation promues uniquement ou essentiellement par les pouvoirs publics ont tendance à insister sur une communication descendante, du ministère vers les autorités locales, les enseignants, les parents et les élèves. Les enseignants doivent être préparés aux réformes et prêts à les mettre en œuvre. Les communautés doivent être informées des réformes et de leurs conséquences prévues. Si ce mode de communication est important – et les obstacles ou les difficultés ne doivent pas être sous-estimés –, il ne faut pas oublier que les innovations ou les réformes en matière d'éducation, petites ou grandes, peuvent avoir, et ont souvent, des racines locales. Elles peuvent faire leur apparition à des kilomètres du ministère central. Il arrive même souvent qu'elles naissent en réaction à une politique ou une pratique éducative établie. Dans cette perspective, les enseignants et les organisations communautaires doivent, et devraient, avoir l'initiative des réformes et non pas attendre que les circulaires ministérielles en parlent. Quels que soient le facteur déclenchant et l'implication des enseignants, des élèves et des communautés dans la mise en œuvre, le soutien et la formation du changement, ils deviennent émetteurs et non plus simplement récepteurs de messages. Pour être efficaces, les systèmes de communication et les réseaux doivent donc prévoir des échanges et gérer des flux simultanés et multidirectionnels au lieu de se contenter de diffuser des informations

Même s'il existe un large consensus en faveur de l'amélioration des systèmes de communication et des réseaux, la concrétisation est loin d'être simple. Les grandes institutions et leurs décideurs préfèrent les certitudes à l'ambiguïté.

La précision et la cohérence d'un plan sont souvent favorisées au détriment de la réceptivité aux besoins locaux et de la flexibilité. Il est difficile de créer et de maintenir des réseaux et des interconnexions efficaces qui réunissent les institutions, les gens et les activités, notamment dans un contexte de guerre, de sécheresse, d'inondation ou de pandémie (le cas du VIH/SIDA est particulièrement éloquent) où les valeurs communes et les pratiques de coopération tendent à s'éroder¹⁶. Une généralisation efficace requiert par conséquent une attention systématique et durable à la création et au renforcement des réseaux et des infrastructures de soutien adéquates.

Que faut-il généraliser ?

Dans le domaine de l'éducation, la généralisation a pour but d'améliorer les possibilités d'accès et la qualité afin de desservir davantage de personnes sur une zone géographique plus large avec un souci d'efficacité, d'équité et de viabilité. Du fait de l'importance cruciale de l'éducation pour le développement (et, en reprenant le raccourci de Julius Nyerere, pour l'élimination de la pauvreté, de l'ignorance et des maladies), les stratégies retenues pour promouvoir la réforme en éducation en transposant à une échelle plus large les projets pilotes réputés efficaces doivent s'attaquer à des objectifs plus globaux de développement – l'autonomisation des personnes, l'équité, la transformation sociale et le changement durable.

La littérature générale et les études traitant d'expériences menées en Afrique insistent toutes sur le fait que la généralisation d'expériences réussies repose sur des facteurs à la fois systémiques et spécifiquement locaux : la réforme initiale répond à un besoin local bien identifié et à une demande locale avérée ; la réforme elle-même est largement façonnée par ces composantes locales ; elle est conduite, renforcée et souvent protégée par des leaders charismatiques, déterminés, inventifs et capables de créer des coalitions politiques en faveur de la réforme ; et elle bénéficie de financements adéquats, sous la forme d'engagements à long terme des pouvoirs publics ou des agences extérieures ou, le plus souvent, sous la forme de contributions locales durables. Mais l'aspect le plus important concerne l'appropriation manifeste de la réforme par les populations locales.

Les initiatives nationales sont elles aussi d'importants outils pour réformer l'éducation. La cohérence du système national d'éducation constitue certainement un objectif légitime. Pour autant, les communautés locales, leurs responsables, les enseignants, les élèves et les parents peuvent, et ils le font

16. La littérature émergente sur le capital social s'intéresse aux liens qui unissent les communautés et qui leur permettent de provoquer des changements, de résister à l'adversité et de faire face à des situations éprouvantes. Pour une étude récente de ces questions, voir P. Dasgupta et I. Serageldin, 2000. Voir aussi M. Edwards, 1999 ; B. Fine, 1999, pp. 1-19 ; G. Hydén, 1997, pp. 3-30 ; R.D. Putnam, 1999 ; et L.J. Robison, A. Allan Schmid et M.E. Siles, 1999.

souvent, s'opposer au changement. Pour perdurer, les initiatives nationales doivent être soutenues par un réseau de partisans et de supporters locaux. Seul un système extrêmement autoritaire peut parvenir à faire durer des réformes qui n'auraient pas de soutien local et seraient mises en œuvre par des agents extérieurs.

L'importance de l'enracinement local des réformes souligne bien que la reproduction technique d'éléments spécifiques dans d'autres contextes n'a guère de chances de produire des résultats viables et durables :

« La réflexion du programme BASICS sur la généralisation de programmes communautaires devrait aller au-delà de l'identification de programmes reproductibles. Les efforts devraient au contraire porter sur l'institutionnalisation d'un système capable de soutenir des programmes communautaires à une échelle adaptée aux cibles et aux contextes concernés... L'objectif devrait dès lors consister à mettre en œuvre une série de stratégies complémentaires et coordonnées afin de parvenir à un impact maximum sur une grande échelle. » (USAID, 1998, chap. 3, p. 12).

« Tenter de reproduire la réforme elle-même (c'est-à-dire de la transposer) revient inévitablement à ignorer la spécificité des conditions qui ont favorisé sa réussite au départ. Le fait est que les aspirations et les besoins des gens en matière d'éducation, tout comme les contextes, diffèrent d'un lieu à l'autre. De sorte que ce qui fonctionne à un endroit donné ne réussira pas obligatoirement ailleurs. Même dans les cas où une innovation 'extérieure' semble répondre aux besoins et aux aspirations d'un endroit précis, son avenir reste précaire car, faute d'une appropriation locale manifeste de l'innovation (qui intervient en général lorsque les solutions sont élaborées localement), ses chances d'implantation durable dans le paysage éducatif local sont bien minces. » (Healey et DeStefano, 1997, p. 11).

Par conséquent, plutôt que de reproduire des éléments précis d'une réforme, les interventions devraient s'efforcer de généraliser les conditions qui ont entraîné la réussite de la réforme initiale et de consolider les racines locales à même de la soutenir. Ces recommandations, délicates à mettre en œuvre, impliquent de trouver des solutions pour susciter une demande de réforme réelle et localement enracinée et de favoriser des délibérations locales informées et ouvertes sur le contenu et la forme de la réforme. Cela implique également de créer un espace politique pour la réforme et de la protéger des intérêts qu'elle menace et d'une bureaucratie dont les efforts pour banaliser le changement étouffent souvent les initiatives. Enfin, les acteurs directement impliqués dans la réforme devraient la concevoir comme un processus permanent, et non un simple résultat ponctuel, et la structurer de manière à intégrer au cœur du dispositif la notion même d'apprentissage.

Bibliographie

- Abraham, A. et J.-P. Platteau, 2001. *A Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections* (Washington : Banque mondiale ; document présenté lors d'un séminaire de la Banque mondiale dans le cadre de sa conférence annuelle sur l'économie du développement).
- Agyeman, D.K., J.J.K. Baku et R. Gbadamosi, assistés de E. Addabor, K. Adoo-Adeku, M. Cudjoe, A.A. Essuman, E.E.K. Gala et C. Pomary, 2000. *Revue de l'analyse sectorielle en éducation au Ghana 1987-98*. (Paris : UNESCO pour le groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation,).
- ADEA, 1999. *Partenariats pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la qualité de l'éducation*. Paris : ADEA.
- ADEA, 2001. *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique*. Paris : ADEA
- Attali, J., 1996. Le rôle des enseignants dans un monde en changement, *Perspectives* 99 (1996), pp. 463-612.
- Barra, Y., 1982. « Evaluation de la réforme de l'éducation au Bénin », *Education comparée* 28 (1982), pp. 13-16.
- Carton, M., Diouf, Pape Ndiaye, 1990. « Education et développement en Afrique : vers de nouveaux rapports entre Etat et société ? », *Genève Afrique* 28,2 (1990), pp. 9-14.
- CGIAR-NGO, 2000. "Committee and Global Forum for Agricultural Research". *Going to Scale: Can We Bring More Benefits to More People More Quickly?* (<http://www.ngoc-cgiar.clades.org/scalin1.htm>). [2001.08.09]
- Chikombah, Cowden E.M., B. Chivore, Obert E. Maravanyika, Levi M. Nyagura et Isiah M. Sibanda, 1999. *Revue de l'analyse sectorielle en éducation au Zimbabwe 1990-96*. (Paris : UNESCO pour le groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation).
- CIEP, 1981. « Les réformes éducatives » (Colloque international, 7-9 mai 1981 au CIEP, Sèvres). *Education* 26-27 (1981), pp. 1-221.
- Cobbe, J., 1995. *The Economics of Interactive Instruction – The Case of South Africa*. LearnTech Case Study Series. Washington : 1995.
- Cooper, R., R.F. Slavin et N.A. Madden, 1997. *Success for All: Exploring the Technical, Normative, Political, and Socio-Cultural Dimensions of Scaling Up* (Baltimore : Center for Research on the Education of Students Placed at Risk).
- Cummings, W.K., 1989. *L'enseignement primaire à coût modique : mise en œuvre d'une innovation dans six pays*. Ottawa : CRDI
- Dasgupta, P. et I. Serageldin, dir. pub, 2000. *Social Capital: A Multi-Faceted Perspective* (Washington : Banque mondiale).
- Dodds, A., 1994. *Distance Learning for Pre-Tertiary Education in Africa*, dans M. Thorne et D. Grugeon, dir. pub. *Open Learning in the Mainstream*, pp. 321-27. Harlow : Longman
- Edwards, M., 1999. *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics*. Washington : Banque mondiale, Civil Society and Social Capital. URL: <http://www.worldbank.org>

- Edwards, M. et D. Hulme, 1996. *Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations*, *World Development* 24 (1996), pp. 961-973.
- Edwards, M., D. Hulme et T. Wallace, non daté. *NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage*. URL: <http://www.futurepositive.org>
- Elmore, R.F., 1996. «Getting into Scale With Good Educational Practice», *Harvard Educational Review* » 66, 1 (1996), pp. 1-26.
- Fine, B.A., 1999. "The Development State Is Dead. Long Live Social Capital?", *Development and Change* 30, 1 (), pp. 1-19.
- Fofana, A., 1991 « Coopération régionale en matière d'innovations en Afrique », *Education comparée* 45 (1991), pp. 117-123.
- Fullan, M., 2000. "The Return of Large-Scale Reform", *Journal of Educational Change* 1(2000), pp. 20-25.
- Fullan, M., 1993. *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform* (Londres : Falmer Press).
- Fullan, M., 1999. *Change Forces: The Sequel* (Londres : Falmer Press,).
- Gaspari, K.D., 1980, *The Cost of Primary Health Care*, USAID, décembre, cité dans R.G. Myers, 1984, p. 12.
- Gustavsen, B., B. Hofmaier, M. Ekman Philips et A. Wikman, 1996. *Concept-Driven Development and the Organization of the Process of Change* (Amsterdam : John Benjamins Publishing Company).
- Harrington, L. et J. White, 1997. *Taking it Higher: Thoughts on Scaling up within Problem-Solving Approaches to Research on INRM* (CIMMYT Natural Resources Group ; Center for International Forestry Research, 2000).
- Healey, F.H. et J. DeStefano. *Education Reform Support: A Framework for Scaling Up School*. Reform Policy Paper Series (Research Triangle Park, N.C. : Research Triangle Institute).
- Hopkins, D., M. Ainscow et M. West, 1994. *School Improvement in an Era of Change*. (New York : Teachers College Press).
- Hulme, D. et M. Edwards, (dir. pub.) 1997. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* (Londres : Save the Children Fund,).
- Hydén, G. 1997. "Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse", *Studies in Comparative International Development* 32, 1 , pp. 3-30.
- Ilboudo, K.E., M. Compaoré, B. Ouédraogo, P. Somda, O. Kaboré, A. Ouédraogo, F. Kinda et B. Kaboré, 2001. *Analyse sectorielle du système éducatif : revue nationale des études en éducation entre 1994 et 1999*. (Paris : UNESCO pour le groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation (reprographie).
- Jenkins, J., 1989. *Some Trends in Distance Education in Africa: An Examination of the Past and Future Role of Distance Education As a Tool for National Development*, in *Distance Education* 10, 1 , pp. 41-44, 46-48.
- King, K. et S. McGrath, 2000. *Learning to Make Policy: Development Cooperation Agencies and Knowledge Management* (Edinburgh : Edinburgh University, Centre for African Studies, 2000).

- Korten, D., 1980. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Review* (septembre-octobre 1980), pp. 480-511.
- Lafitte, A., 1991 « De l'action locale aux enjeux nationaux : quelques exemples pratiques », dans Kwan Kai Hong, dir. pub., *Jeux et enjeux de l'auto-promotion : vers d'autres formes de coopération au développement*. Cahiers de l'IUED, n° 20. (Paris : Presses universitaires de France, Institut universitaire d'études du développement, 1991).
- Lyster, E., 1991. "Adult Basic Education in a Rural Development Project: A Micro-Level Case Study", *Convergence* 24, 1-2 (1991), pp. 32-38.
- Maclure, R. 1993. "School Reform in Burkina Faso: The Limited Prospects of Decentralization and Local Participation", *Canadian and International Education* 22, 2 (), pp. 69-87.
- Maclure, R., dir. pub, 1997. *Overlooked and Undervalued: A Synthesis of ERNWACA Reviews on the State of Education Research in West and Central Africa*. (Washington : USAID).
- Malvicini, P. et J. Jackson, 2000. "Emerging at Scale: Breaking the Star-Case Monopoly", dans CGIAR-NGO Committee and Global Forum for Agricultural Research. *Going to Scale: Can We Bring More Benefits to More People More Quickly?*
- Marchione, T.J., (dir. pub), 1999. *Scaling Up, Scaling Down: Overcoming Malnutrition in Developing Countries* (Gordon and Breach :).
- McDonald, J., 2000. PADME, "Benin: Scaling Up a Successful Pilot". *Africa Region Findings*, No. 170. (Washington : Banque mondiale,).
- Melaville, A.I., M.J. Blank et G. Asayesh., 1993. *Going to Scale in Together, We Can: A Guide for Crafting a Profamily System of Education and Human Services* (pp. 77-89).
- Moulton, J., avec K. Mundy, M. Welmond et J. Williams, 2001. *Paradigm Lost? The Implementation of Basic Education Reforms in Sub-Saharan Africa*. SD Publication Series, Technical Paper No. 109 (Washington : USAID).
- Myers, R.G., 1984. *Going To Scale* (document préparé pour l'UNICEF pour la deuxième réunion inter-agences sur le développement communautaire de l'enfant, octobre, New York :), pp. 29-31. URL:<http://skyhopper.netnation.com>
- Myers, R.G., 2000. "Going to Scale: Expansion Vs. Association", dans J.L. Evans, R.G. Myers et E.M. Ilfeld. *Early Childhood Counts: A Programming Guide on Early Childhood Care for Development*. World Bank Institute Learning Resources Series, Electronic tip, p. 79 (Washington : Banque mondiale).
- Ndoye, A.K. 1982. *La télévision scolaire du Sénégal (1976-81) : Etude des obstacles à l'innovation* (Paris : Thèse de doctorat de 3^e cycle en sciences de l'éducation).
- Niang, G., juillet- septembre 1996. « Introduction des langues nationales dans l'enseignement élémentaire : une expérience sénégalaise », *Etudes de linguistiques*

- appliquées, no.103, 1 pp. 329-338.
- Nieuwenhuis, F.J., 1997. "Can Research into the Development of Education in Post-Colonial Africa Shape Education Policies in South Africa?", *International Journal of Educational Development* 17, 2 , pp. 129-43.
- North Central Regional Educational Laboratory, non daté. *Smart Library on Scaling Up* . Disponible sur Internet : http://scalingup.qontent.com/questware/topic.cfm?room_id=1042.
- Obanya, P.1989a. "Going Beyond the Educational Reform Document". *Prospects* XIX, 3 , pp. 333-47.
- Obanya, P.1989b. « Les réformes de l'éducation en Afrique : des textes à la réalité », *Perspectives* 19, 71 , pp. 361-376.
- Pandey, R.S., 2000. "Going to Scale With Education Reform: India's District Primary Education Program, 1995-99", *Education Reform and Management Publication Series*, Volume I, No. 4. (Washington : Banque mondiale). Disponible sur Internet : <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/>.
- Paul, S., 1982. *Managing Development Programs: The Lessons of Success* (Boulder : Westview Press,).
- Putnam, R.D., 1999. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.
- Pyle, D.1984. *Life After Project (A Multi-Dimensional Analysis of Implementing Social Development Programs at the Community Level)* Boston : John Snow, Inc..
- Robison, L.J., A.A. Schmid et M.E. Siles. 1999. *Is Social Capital Really Capital?* (East Lansing, MI : Department of Agricultural Economics, Michigan State University,). Disponible sur Internet : <http://agecon.lib.umn.edu/>
- Samoff, J. "Institutionalizing International Influence", in R.F. Arnove et C.A. Torres. dir. pub. *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (Lanham, MD : Rowman & Littlefield,), pp. 51-89.
- Samoff, J. 1999a. "No Teacher Guide, No Textbooks, No Chairs: Contending With Crisis in African Education", dans R.F. Arnove et C.A. Torres, dir. pub., *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield, 1999b. pp. 393-431.
- Samoff, J., 1993. "The Reconstruction of Schooling in Africa". *Comparative Education Review* 37, 2 , pp. 181-222.
- Samoff, J. et N.P. Stromquist, 2001. "Managing Knowledge and Storing Wisdom? New Forms of Foreign Aid? *Development and Change* 32, 4 (septembre 2001), pp. 617-642.
- Samoff, J., avec N'Dri Thérèse Assié-Lumumba, 1996. *Analyses, programmes et priorités pour l'éducation en Afrique – Un examen des études sur l'éducation en Afrique menées et commandées sur financement extérieur 1990-94*. (Paris : UNESCO pour le Groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation).
- Schulle, J. et M. Dembélé, 2000. *Teacher School Improvement and Professional Development Projects in Guinea: Lessons Learned From Developing a Nation-Wide Program and Issues in Going to Scale*. Réunion annuelle de la société inter-

- nationale d'éducation comparée (San Antonio : mars 2000).
- Sebatane, E.M., 1999. *Monitoring of Educational Developments in Southern Africa: Past Experiences and Future Prospects* (document présenté à la 8^e réunion de la Southern African Comparative and History of Education Society).
- Sebatane, E.M., D.P. Ambrose, M.K. Molise, A. Mothibeli, S.T. Motlomelo, H.J. Nenty, E.M. Nthunya et V. M. Ntoi, 2000. *Revue de l'analyse sectorielle en éducation au Lesotho, 1978-99* (Paris : UNESCO pour le Groupe de travail de l'ADEA sur l'analyse sectorielle en éducation).
- Shaeffer, S., 1992. *Collaborating for Educational Change: The Role of the Teacher, Parents and Community in School Improvement*. Matériels de formation de l'IIPE : Increasing and Improving the Quality of Basic Education (Paris : Institut international de planification de l'éducation).
- Shipley, J. et C. Collins, 1996. *Going to Scale With TQM: The Pinellas County Schools' Journey Toward Quality*. Floride
- Workineh, T., T. Teferra, A. Shibeshi et M. Mercer, 1999. *Studies of Education in Ethiopia: An Inventory and Overview of Education Sector Studies in Ethiopia 1994-97*. Paris : UNESCO.
- Uphoff, N., M.J. Esman et A. Krishna, 1998. *Reasons for Success: Learning From Instructive Experiences in Rural Development*. Kumarian Press.
- USAID, 1998. *BASICS II (Basic Support for Institutionalizing Child Survival)*. Disponible sur Internet : http://www.basics.org/publications/pubs/CBACH/cbach_ch3.htm.
- Uvin, P. et D. Miller., 1994. *Scaling Up: Thinking Through the Issues*. Disponible sur Internet : http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/.
- van Oudenhoven, N. et R. Wazir, 1998. "Replicating Social Programmes: Approaches, Strategies and Conceptual Issues Management of Social Transformation", *Discussion Paper Series*, No. 18, Note 3 (Paris : UNESCO, 1998). Disponible sur Internet : <http://www.unesco.org/most/>
- van Oudenhoven, N. et R. Wazir, 1996. *Youth Policies and Programmes: Strategies for Internationalization and Dissemination*. (Amsterdam : document présenté à la conférence internationale "Challenge for Change" : 1996).
- Wilks, A., 2000. *A Tower of Babel on the Internet? The World Bank's Development Gateway*. Londres : Bretton Woods Project.

Bilan prospectif de l'ADEA - études et rapports

- Ali, A.A., I.W. Bongoro, M. Doromon, S.M. Ganda, I. Ngarmarde, A. Nebe, N. Le Tar-Asnang et A. Youssouf, A., 2001 « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : Cas des expériences et actions réussies dans le système éducatif du Tchad, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* (Paris : ADEA).
- Barutwanayo, A. et al., 2001. « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : l'expérience des collèges communaux au Burundi, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif*

de l'éducation en Afrique. Paris : ADEA.

Condé, A. 1999. *Le redéploiement des enseignants en Guinée*. Document présenté à l'atelier organisé par l'ADEA sur le bilan de l'éducation en Afrique, Cotonou, 28 juin–2 juillet, 1999.

Côte d'Ivoire, 1999. Ministère de l'éducation nationale et de la formation de base. *Innovations réussies dans le système éducatif ivoirien*.

Coulibaly, A.G. *et al.*, 2001. « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : cas du Burkina Faso, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

Diagne, A.W. *et al.*, 2001 « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : treize études de cas au Sénégal, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

Gbenou, P., A. Gnimadi, G. Odjo, G. Orou Bagou et T. Tchitchi, 2001. « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : cas du Bénin, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

Gouvernement de la république du Nigeria, 1999. *Access to Basic Education: A Focus on Nomadic Populations of Nigeria*.

Griesel, H., 1999. *Access and the Higher Education Sector: A South African Case Study on Policy and Programme Achievement*.

Hamidou, A. *et al.*, 2001 « Etude prospective/Bilan de l'Education en Afrique : cas du Niger, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA

Mali. Ministère de l'éducation de base, 2001. « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : cas du Mali, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

Mangué, S.B., E.N. Ovono et J.N. Owono, avec T.A. Nguema, 2001 « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : expérience préscolaire 'non formelle', 1999 » dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

Tanzania. Ministry of Education and Culture, 1999. *Prospective Stock-Taking Review of Education in Africa: Tanzania Mainland Report*. Coordonnateur : N.V. Sekwao. Comprend quatre études : "The Community Education Fund (Tanzania – Mainland)"; "The Girls' Secondary Education Support (Tanzania B Mainland)"; "Community Secondary Schools (Tanzania B Mainland)"; et "Integrated Community Based Adult Education (Tanzania B Mainland)". Dar-es-Salaam : Ministry of Education and Culture.

Tilahimena, M. *et al.* 2001. « Etude Prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : le contrat programme Etat/école-communauté locale, une innovation réussie – cas de Madagascar, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique*

(Paris : ADEA).

Togo. Ministère de l'éducation nationale et de la recherche, 2001. « Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : contribution du Togo, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA .

Uganda. Ministry of Education and Sports, 1999. *The Ugandan Experience of Universal Primary Education (UPE)*.

Yakouba, Y., avec E. Kenne, J.-B. Elougou Ndjie, D. Mbouda et S.P. Fouda, 2001. « Revue Etude prospective/Bilan de l'éducation en Afrique : cas du Cameroun, 1999 », dans *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique* Paris : ADEA.

3. Utilisation des cahiers des charges comme instruments de pilotage de l'enseignement primaire au Sénégal – Etude de cas

Par Pape Momar SOW

« La puissance de la méthode et de l'organisation permet à des hommes ordinaires de faire des choses extraordinaires »

Introduction

Le souci de bâtir un système éducatif moderne, plus équitable, plus efficace et, surtout, qui soit au service du développement et de l'épanouissement de tous les citoyens, a été la base de nombreuses initiatives menées çà et là en Afrique. Cette foi à l'égard du développement des ressources humaines a pris une tournure particulière sous l'inspiration des idées fortes suivantes : i) l'éducation est un moyen privilégié de promotion individuelle et constitue la première richesse des nations ; ii) l'éducation reste l'un des investissements les plus rentables pour un pays ; iii) l'école est l'un des moyens les plus efficaces pour améliorer la justice sociale et rendre égales les chances de réussite de chacun : l'éducation est à la base de la mobilité sociale ; iv) une bonne éducation permet à chaque citoyen de mieux s'informer et de porter un jugement fondé sur les problèmes qui agitent sa cité et, partant, de mieux assumer sa responsabilité citoyenne. C'est pourquoi l'éducation est considérée comme l'un des piliers de toute démocratie véritable.

Fort de cette conviction, le Sénégal s'est engagé depuis plusieurs années à relever le niveau d'éducation de sa population en consentant des efforts énormes pour bâtir un système éducatif de qualité. C'est ainsi que de nombreuses réformes ont été menées pour mieux répondre aux besoins d'un environnement en perpétuelle mutation.

Toutefois, cette entreprise ardue a été jalonnée de nombreux obstacles : volonté politique plus théorique que réelle ; instabilité institutionnelle ; offre insuffisante ; résistance aux propositions. Mais, indiscutablement, ce sont les problèmes de qualité qui ont été les plus difficiles à résoudre. Cette absence de qualité s'est accentuée au Sénégal avec la massification des effectifs et la crise économique des années 70, ce qui a entraîné une dégradation générale des conditions de travail et une faiblesse notoire du pilotage du système éducatif.

Le système a donc enregistré depuis plusieurs années une baisse régulière de ses résultats (taux de redoublement élevé, échec massif aux examens de fin de cycle) et une série de malaises que les spécialistes ont associé à juste titre à une « crise du système éducatif ».

Devant cette situation de régression, la réponse de l'Etat a tourné autour de projets de fourniture de biens divers et variés (salles de classe, équipements et matériels, formation) appuyés par les partenaires techniques et financiers. Toutefois, ces investissements coûteux n'ont eu que des effets limités, compte tenu de l'appréhension – souvent réductrice – de la nature du problème à résoudre.

A partir de 1996 pourtant, année de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, une initiative intéressante de pilotage de l'enseignement primaire par le biais de « cahiers des charges » a été développée pour faire évoluer ce sous-secteur. L'idée maîtresse de cette initiative était la suivante : une méthode et une organisation puissantes suffisent à obtenir des résultats extraordinaires.

Sept principes ont guidé l'organisation et les méthodes utilisées pour conduire les changements souhaités :

- *la solidarité entre les différents maillons de l'organigramme éducatif et un solide partenariat avec les acteurs autour de l'école ;*
- *la participation du milieu à toutes les phases de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des opérations ;*
- *la responsabilisation des acteurs de l'école ;*
- *une gestion transparente et efficace des ressources allouées ;*
- *des actions d'accompagnement des acteurs de l'école dans une dynamique globale de développement et de changement ;*
- *la formation et l'habilitation des acteurs ;*
- *la recherche-action.*

Différents constats ont découlé de cette initiative : la compétition et l'émulation entre différents acteurs, relayée par les médias, sont des facteurs importants de succès et de motivation ; un dispositif de suivi et de pilotage efficace permet de mieux programmer et d'évaluer les actions menées.

Autre point important, dont nous reparlerons : la mise en place du dispositif n'a pas nécessité la mobilisation de fonds extérieurs. Bien au contraire, tout le défi consistait dès le départ à améliorer l'utilisation des ressources endogènes en influant sur le comportement des acteurs.

Enfin, le dispositif reposait sur les théories du « benchmarking », qui consistaient à bâtir des modèles de comportement sur la base du recensement et de la formalisation des bonnes pratiques repérées dans le secteur.

Nous décrivons ici les principes, les mécanismes, les processus, les instruments et les résultats qui ont caractérisé cette initiative. L'intérêt d'un tel exercice est triple : il permet, tout d'abord, de documenter une application du concept de pilotage dans un système éducatif ; il va, ensuite, dans le sens de l'apprentissage permanent – cher à toutes les agences de développement – qui est basé sur un large partage et une gestion plus méthodique des connaissances en matière de pratiques novatrices porteuses ; il permet, enfin, d'enrichir le répertoire des exemples de partenariats réussis pour l'amélioration des processus et des capacités internes de changements sociaux.

Le contexte national

Le système éducatif sénégalais a traversé une période difficile entre 1990 et 1995. En effet, c'est le seul moment dans l'histoire du pays, depuis son indépendance, où des régressions graves ont été notées au niveau des indicateurs de l'éducation de base. Le taux brut de scolarisation primaire, qui avait évolué régulièrement pendant les trois premières décennies de l'indépendance (1960-90), a connu sa première baisse tendancielle entre 1992 et 1995, en passant de 58 % à 54 %. Dans le même temps, le taux d'analphabétisme – qui était estimé en 1988 (année du dernier recensement) à environ 73 % – a stagné à ce niveau, même si des actions énergiques avaient été mises en œuvre dans le primaire pour asseoir une politique plus claire et plus efficace. La disparité importante persistante des taux d'analphabétisme entre les hommes (61 %) et les femmes (83 %) constituait une discrimination intolérable en cette période marquée par la Conférence mondiale de Jomtien sur l'éducation pour tous.

Parallèlement, l'accès à la formation professionnelle connaissait le même sort. En effet, l'ensemble des structures de formation du pays, qui n'avaient pas bénéficié d'un réajustement de capacité, ne pouvaient accueillir plus de 5 % des enfants ayant été scolarisés.

L'éducation préscolaire, qui n'était pas une priorité du gouvernement, a stagné elle aussi à un niveau marginal, dans la mesure où le taux d'accès – qui était de 2,3 % en 1990 – est resté à peu près au même niveau (2,4%) pour l'année 1994-95.

Dans la majorité des écoles sénégalaises, les conditions d'enseignement et d'apprentissage étaient peu stimulantes. Les effectifs pléthoriques en milieu urbain (plus de 100 élèves par classe), l'absence de matériel didactique (1 livre de lecture pour 4 élèves et 1 livre de calcul pour 10 élèves), le faible niveau d'organisation de l'école et des autres structures chargées de la gérer, l'absence d'eau et de blocs d'hygiène, les longues distances parcourues par les enfants en milieu rural (la distance moyenne école/domicile est estimée à 3 kilomètres), la malnutrition et les problèmes de santé, la pauvreté et l'analphabétisme des parents, qui ne peuvent pas intervenir de façon déterminante dans la consolidation des acquis de leurs enfants, sont autant de facteurs qui ont compromis l'efficacité des actions pédagogiques dispensées à l'école. D'où, pour les cinq premières années du primaire, des taux de redoublement assez élevés (13 %) et des taux d'abandon assez inquiétants (5 %) ; le taux moyen de réussite aux examens de fin d'études primaires pour la période 1990/95 est estimé à 29 %, et c'est l'un des résultats les plus faibles de la sous-région (autour de 57 %).

Le suivi pédagogique des enseignants était tout à fait insuffisant. Rares étaient les instituteurs ou les directeurs inspectés chaque année et cette situation était encore aggravée par un ratio enseignants / inspecteur très élevé (235).

Faute d'une approche efficace ou simplement d'une volonté plus marquée, la participation ou l'implication de la communauté au fonctionnement de l'école restait marginale. En effet, sollicitées uniquement pour verser ponctuellement leur écot, les populations ont absorbé passivement les différentes offres éducatives et ont contemplé, impuissantes, les dérives et les autres inefficacités de l'école. Pourtant, la constitution d'associations de parents d'élèves s'est accélérée sur la période 1990/95 (plus de 340 nouvelles associations ont été enregistrées), ce qui pourrait témoigner d'une volonté de participation des populations.

Insensible à ces signaux visibles, le pouvoir de décision pour les écoles est resté presque exclusivement du ressort des fonctionnaires enseignants. Les cellules école-milieu, conçues et testées dans l'idée de corriger cette situation, n'ont pu atteindre qu'un nombre réduit d'écoles.

Nous ne pouvons conclure ce bref survol du contexte qui prévalait au moment de la mise en place du nouveau dispositif de pilotage sans parler du recrutement des enseignants volontaires. En effet, le ministère de l'Education, à travers son ministre de l'Education de base, a vite compris que la principale cause du recul du taux de scolarisation découlait du manque d'enseignants. Pour résoudre ce problème, tout en tenant compte des engagements macro-économiques du pays, la décision a été prise de recourir à cette catégorie d'enseignants volontaires, censés combler les lacunes du

recrutement traditionnel, soumis aux mesures restrictives de la cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale, mise en place dans le cadre de l'ajustement structurel de l'économie du pays. Ce recrutement massif de volontaires n'a été suivi ni d'un recrutement ni d'une formation adéquats d'inspecteurs, et les conditions d'encadrement des personnels se sont encore un peu plus dégradées.

Enfin, les syndicats d'enseignants, qui craignaient que ces nouvelles stratégies de recrutement de personnel ne fragilisent leur situation, se sont beaucoup agités pendant la période 1995/97.

Tel était donc le contexte général dans lequel l'initiative de pilotage de l'enseignement primaire par les cahiers des charges a vu le jour au Sénégal.

La genèse de l'initiative de pilotage

Un certain nombre de facteurs ont facilité l'émergence de l'initiative de pilotage de l'enseignement primaire par les cahiers des charges :

- *l'arrivée d'un nouveau ministre chargé de l'éducation de base*, et d'un nouveau directeur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire – cela a été l'occasion de faire le point sur la situation de ce secteur. C'est ainsi qu'en plus des inventaires de patrimoine, une étude sur les résultats aux examens de fin d'études primaires a débouché sur les constats suivants, qui ont permis aux techniciens de la direction de se concentrer sur les facteurs organisationnels :
 - pour l'ensemble du pays, le taux de réussite moyen sur les cinq dernières années s'élevait à environ 29 % ;
 - des disparités énormes de résultats ont été révélées, par région (de 44 % à 18 %), par département (de 52 % à 14 %) et par école (de 100 % à 2 %) ;
 - les facteurs censés contribuer à une bonne performance (taille des classes, disponibilité de manuels, expérience de l'enseignant, pourcentage de filles, etc.) n'étaient pas forcément corrélés avec les résultats obtenus.
- *la décentralisation*, avec une loi en 1996 qui dote la région, la commune et la communauté rurale d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. A ce titre, elles administrent librement et par l'intermédiaire des conseils élus au suffrage universel les différentes compétences qui leurs sont transférées. Destinée à engendrer une meilleure gestion de proximité, grâce au transfert du pouvoir et des ressources, la décentralisation a créé un nouveau cadre de pilotage qui a accru les responsabilités des acteurs éducatifs à la base ;
- *l'analyse des performances* et la rédaction du rapport annuel sur les inspections des enseignants et des directeurs, et sur l'animation et la formation

des enseignants, ont abouti à d'autres constats, sur les facteurs d'encadrement et de suivi :

- le nombre d'enseignants et de directeurs d'écoles inspectés baisse d'année en année, malgré les nouveaux moyens logistiques coûteux mis en place dans le cadre du projet de développement des ressources humaines (1994), l'augmentation du budget affecté aux inspections et l'attribution de carburant supplémentaire (1994). Pour l'année 1995/96, seuls 780 enseignants sur les 15 000 que comptait le pays avaient pu bénéficier de l'encadrement rapproché des inspecteurs ; et cinq seulement des 4 325 directeurs d'écoles du Sénégal avaient bénéficié d'une inspection/conseil ;
- des disparités énormes en matière d'inspection ont été enregistrées entre inspecteurs d'une même zone (entre 0 et 80 inspections) et entre les dix différentes régions du pays (entre 8 et 184 inspections).
- *la volonté de disposer de normes et de références* pour apprécier les performances du primaire et celles de ses principaux acteurs ;
- *le besoin de communiquer et de médiatiser* les performances du système, afin de stimuler les acteurs et les institutions ;
- *l'absence d'un système d'incitation, et donc d'émulation*, pour les acteurs et les institutions qui réalisent de bonnes performances.

Les autorités éducatives ont donc été poussées, à la suite de tous ces constats, à élaborer un dispositif de pilotage par les résultats. En effet, si l'objectif de l'école est de construire un individu compétent, responsable, capable de se réaliser tout en contribuant au développement de la collectivité, alors il faut s'interroger sur ses formes d'organisation et, surtout, sur les rôles dévolus à ses différents acteurs pour parvenir à ce résultat.

Au nom du principe selon lequel une bonne méthode et une bonne organisation permettent de produire des résultats extraordinaires, l'équipe de la Direction de l'éducation préscolaire et de l'enseignement élémentaire a essayé de repérer, dans les écoles publiques comme dans les écoles privées, toutes les formes d'organisation et de méthodes de travail qui faisaient que les classes, les écoles ou les circonscriptions scolaires étaient gagnantes.

Cette initiative visait trois catégories d'acteurs – les enseignants, les directeurs d'école et les inspecteurs :

- pour les *enseignants*, un groupe de professionnels sélectionnés pour leurs compétences s'est réuni pendant plusieurs jours pour discuter des tâches et des actions indispensables qui permettent d'obtenir de bons résultats en classe. La consigne à suivre était la suivante : parvenir à une formulation simple et accessible des responsabilités, autour d'un verbe d'action. Le verbe « faire », par exemple, était commun aux contrôles de connaissances (trois devoirs par jour) et au compte-rendu des performances à l'équipe pédagogique, etc. D'autres verbes – organiser, afficher, veiller

à, vérifier, rencontrer, mettre en place... – ont permis de regrouper tous les comportements attendus de ces acteurs stratégiques ;

- pour les *directeurs d'école*, les mêmes procédures ont été utilisées afin de déterminer un modèle de comportement et des normes permettant de moduler et d'atteindre des niveaux de performances acceptables ;
- pour les *inspecteurs*, qui étaient moins nombreux, un groupe de professionnels a collecté tous les comportements jugés positifs. Sur la base d'une gestion du temps scolaire estimé à 150 jours, le groupe a également organisé les actions d'inspection et d'encadrement, de formation et d'animation pédagogique, de planification, d'administration, d'évaluation et de mobilisation sociale autour des verbes d'action, avec une pondération en fonction de priorités établies de manière consensuelle. C'est ainsi que la fonction d'inspection et d'encadrement, jugée primordiale, s'est vue accorder un cinquième du temps (soit 30 jours, matérialisés par 30 bulletins d'inspection).

Les différentes tâches, ainsi formalisées avec les groupes de professionnels praticiens et chercheurs, ont été structurées à des fins de communication, sous la forme de cahiers des charges. Grâce au réseau des inspecteurs et des écoles, chacun des acteurs ciblés a reçu copie de « son » cahier des charges et de ceux des autres acteurs du primaire. Les responsables hiérarchiques immédiatement supérieurs étaient chargés de veiller à la bonne exécution des charges et de rendre compte.

Présentation de l'initiative

Les objectifs

Le pilotage par les cahiers des charges s'articule autour des objectifs suivants :

- améliorer les résultats scolaires, en portant le taux national de réussite à un minimum de 50 % ;
- renforcer le niveau d'organisation des écoles et des inspections, grâce à une meilleure identification des résultats attendus et une meilleure planification des actions ;
- augmenter la mobilisation des acteurs éducateurs, de la communauté, des médias et des partenaires autour des performances et des résultats scolaires, mais aussi sur les autres facteurs qui les déterminent à la base ;
- rehausser le professionnalisme des acteurs, à travers un cycle plus formalisé de maîtrise des normes et standards de leur travail, de planification, de mise en œuvre et d'évaluation de leurs performances, avec comme souci premier de tendre vers davantage de qualité de service ;

- donner un contenu plus opérationnel au concept de responsabilisation des acteurs, en identifiant correctement les actions et les résultats dont ils répondent directement devant les autorités hiérarchiques et devant la communauté ;
- mieux instrumenter le pilotage du système éducatif, grâce à la production d'outils davantage ciblés sur les résultats attendus.

Les sept principes

Sept principes ont guidé l'organisation de l'initiative et les méthodes utilisées pour conduire les changements souhaités :

- *le partenariat* : la solidarité entre les différents maillons de l'organigramme éducatif, couplée à un solide partenariat avec les acteurs périscolaires, constitue le moteur des changements à opérer. Il s'agira de créer une complémentarité entre les pourvoyeurs de ressources techniques, financières, sociales et politiques pour mieux satisfaire les besoins des bénéficiaires – les apprenants et les communautés ;
- *la participation du milieu* : la résolution des problèmes que connaît un milieu se fait nécessairement avec lui. Il s'agira, en partant de ses besoins, de l'associer à toutes les phases de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des opérations ;
- *la responsabilisation* : le programme s'attachera de près au processus de prise de décision, aussi bien pour les options que pour les actions de développement. Les acteurs de l'école seront au cœur du changement et devraient, dans une large mesure, répondre de la réussite des actions ;
- *une gestion transparente et efficace* : parallèlement à la responsabilisation des différents niveaux du primaire, et notamment les écoles, l'obligation de résultats, le devoir de rendre compte à la communauté ainsi que la gestion transparente et efficace des ressources allouées sont érigés en principes de travail. L'impact réel de la gestion des actions éducatives sera mesuré à travers la vie des apprenants et la satisfaction de la communauté au sens large ;
- *l'animation* : maintenir les acteurs de l'école en état de veille ; accompagner et encadrer leur maturation ; appuyer leur apprentissage institutionnel ; susciter, voire libérer, leur créativité et leurs capacités de changement du milieu – tout cela permettra au programme de s'inscrire dans une dynamique globale de développement et de changement ;
- *la formation et l'habilitation des acteurs* : la prise en charge des responsabilités et des rôles que les acteurs du terrain doivent jouer passera nécessairement par le renforcement de leurs compétences. Dans ce cadre, il conviendra de leur permettre d'apprendre à explorer, à analyser, à négocier, à planifier, à gérer, à communiquer et à évaluer. Tous ces comportements porteurs devront être mis en place pour assurer un bon exercice de la responsabilité ;

- *la recherche-action* : le changement social est un exercice complexe. C'est pourquoi il faudra soigneusement concevoir les actions, mais surtout savoir en tirer des leçons. Les modèles comme les hypothèses de travail devront être scrupuleusement préparés. Il s'agira d'avoir une attitude ouverte pour réguler et ajuster les dynamiques, documenter les cheminements, mettre en exergue les réussites, et pointer les difficultés et les risques.

Les composantes

L'initiative de pilotage par les cahiers des charges a été structurée autour de quatre composantes :

- les cahiers des charges,
- les séminaires bilans,
- la semaine de l'école de base,
- la publication des performances de l'école dans les journaux.

Les cahiers des charges

Outils d'orientation harmonieuse des interventions des inspecteurs départementaux de l'Education nationale, des directeurs d'école et des enseignants, les cahiers des charges indiquent la direction dans laquelle les responsables du secteur élémentaire entendent s'engager individuellement et collectivement pour construire un système crédible et une école performante.

Le corpus de textes législatifs et réglementaires existants laisse entrevoir un certain nombre de responsabilités dévolues aux acteurs du système, à travers l'exécution des directives qu'ils contiennent et qui sont souvent motivées par des situations ponctuelles relatives à la gestion des structures.

L'exploitation de cet éventail de documents et des initiatives prises par certains inspecteurs, directeurs ou enseignants a permis de récapituler tous les éléments, jusque-là dispersés, du dispositif de gestion de l'école. Cela signifie que les tâches ou charges retenues se sont largement inspirées des instruments traditionnels d'évaluation adoptés par l'administration, notamment le bulletin de note administrative, le bulletin d'inspection des enseignants et des directeurs, sans exclure les éléments du cadre organisateur de l'espace éducatif.

L'école formelle – qui se heurte au défi majeur de la qualité – veut s'appuyer sur une utilisation efficace du capital humain disponible. Elle est ainsi conduite à poser des normes d'estimation de cette qualité et à déterminer des critères d'appréciation balisant le chemin qu'elle se propose d'emprunter pour atteindre les résultats retenus, après concertation avec les principaux acteurs de la communauté éducative.

Ce sont ces considérations qui ont soutenu le processus d'élaboration des cahiers des charges, dont les contenus pour chaque catégorie d'acteurs sont exposés de façon détaillée en annexe (voir *Annexe I*. Les cahiers des charges des inspecteurs, des directeurs d'école et des enseignants).

Le fonctionnement de l'application des cahiers des charges est laissé à l'appréciation des principaux acteurs, en concertation avec leur supérieur hiérarchique direct. La procédure suivante est adoptée dans la plupart des structures visitées :

- *séminaires annuels de partage avec les directeurs d'école* : dans de nombreuses régions, des séminaires de partage sur la compréhension des tâches sont organisés en début d'année pour faciliter l'appropriation des nouveaux instruments et échanger sur les modalités les plus opérationnelles et les plus efficaces pour assurer leur application ;
- *rappel des tâches et du suivi des cahiers des charges au début de chaque année scolaire* : les inspecteurs de l'enseignement élémentaire diffusent au début de l'année une note de service rappelant l'application des cahiers des charges ainsi que les modalités de suivi mises en place ;
- *intégration des cahiers de charges dans l'affichage réglementaire* : il est rappelé dans cette même note de service la nécessité d'afficher les cahiers des charges dans les classes des enseignants et dans le bureau des directeurs, au même titre que tous les autres documents officiels ;
- *démultiplication des séminaires de clarification des cahiers des charges au niveau de chaque école dès la rentrée des classes* : le séminaire des directeurs d'école doit être démultiplié dans chaque école pour assurer le même niveau d'appropriation des cahiers de charges par les enseignants. C'est d'ailleurs à ce moment précis que la clarification des éléments de contrat ainsi que l'articulation des tâches partagées, sont abordées. Cette lecture commune des tâches du directeur et de celles des enseignants a permis dans de nombreux cas de mieux accepter le suivi et le contrôle hiérarchique ;
- *mobilisation des partenaires* (APE, collectivités et ONG intervenant dans le département) : les séminaires ont été un moment privilégié pour établir les éléments du plan de mobilisation des partenaires de l'école et de responsabilisation des acteurs dans le processus de « marketing » de l'école auprès de la communauté ;
- *réalisation en interne d'instruments de suivi* : dans le cadre de la hiérarchisation des tâches, une classification de celles à réaliser et à mesurer immédiatement et de celles qui nécessitent un travail préalable (le ratio élèves/manuel ou la mobilisation des parents et l'appui de la communauté, par exemple) est établie. Des plans d'attaque et de suivi pour cette dernière catégorie font souvent l'objet d'échanges approfondis dans plusieurs écoles.

Les séminaires bilans

Afin d'assurer un suivi et une évaluation de l'application des cahiers des

charges, les responsables de l'éducation ont décidé d'organiser des bilans annuels selon le dispositif suivant :

- *bilan au niveau de l'école* : le directeur étant le premier superviseur de l'expérimentation des cahiers des charges, il lui revient d'organiser la première réunion bilan sur l'état de la mise en œuvre des charges qui incombent à ses enseignants. Cet exercice qui rassemble, au plus tard au mois de juin, tous les enseignants de l'école, doit être sanctionné par un rapport détaillé sur les performances de chacun et sur l'école en général. C'est aussi l'occasion privilégiée de dégager les grands problèmes rencontrés au cours de l'année écoulée et de définir les défis et les perspectives pour l'année à venir. Des dépliants ont été publiés et distribués à tous les établissements scolaires du pays afin d'appuyer l'efficacité de ces rencontres (voir *Annexe 3. Les outils de pilotage*). Ces documents méthodologiques, issus des enseignements du premier exercice de bilan d'école, formalisent les processus et les grands axes de ces rencontres. Certaines écoles associent à ce bilan l'ensemble des partenaires (associations des parents d'élèves, organisations non gouvernementales partenaires, mairie) qui ont joué un rôle important dans le pilotage des actions en faveur de l'école ;
- *bilan de l'inspection départementale* : sur la base des différents rapports des écoles, les inspecteurs départementaux établissent un rapport provisoire sur les performances de la circonscription scolaire au cours de l'année. Cette synthèse – qui dégage les grandes tendances enregistrées dans les écoles et dans l'inspection – est discutée lors de la réunion bilan organisée par l'inspection départementale et les directeurs d'école. Enrichi des observations et des recommandations des différents acteurs du bilan, le rapport provisoire est finalisé et envoyé à l'inspection d'académie ;
- *bilan de l'inspection d'académie* : l'inspection d'académie, qui réunit plusieurs inspections départementales, organise à son tour son bilan de l'année, sur la base des rapports des inspections départementales et des autres informations qu'elle collecte sur les performances des inspecteurs de son académie. Le rapport passe en revue d'autres questions plus larges, comme la couverture scolaire, l'efficacité interne, le personnel, les infrastructures, les examens ou la décentralisation. Le document est envoyé au ministère de tutelle au plus tard au début du mois d'août ;
- *séminaire bilan national* : le séminaire bilan national est l'occasion unique où tous les acteurs de l'enseignement primaire (inspecteurs, formateurs, partenaires au développement, structures techniques d'appui) se retrouvent pour analyser l'état du secteur. Chaque inspection d'académie présente de manière succincte son bilan annuel, qui est distribué à l'avance à tous les participants. Cette présentation est suivie d'une courte discussion sur les réalisations et les problèmes posés. La présentation chiffrée des performances des différents acteurs et des différentes zones a fait l'objet d'un large débat. Un consensus sur le maintien de l'option s'est dégagé, prenant appui sur une discussion approfondie à propos

d'une citation¹ tirée d'un article de C. Garin dans le journal *Le Monde* du 14 janvier 1993.

C'est ainsi que, outre l'examen des progrès des résultats aux examens, le séminaire bilan annuel organisé entre fin août et fin septembre constitue aussi une opportunité pour présenter de manière plus approfondie des thématiques transversales qui ont été abordées dans les rapports de l'année passée. La Direction de l'enseignement primaire dispose d'une équipe chargée de préparer longtemps à l'avance ces importantes réunions.

Prévu pour une durée de cinq jours, le séminaire bilan s'est tenu jusqu'ici à l'École normale supérieure ; il réunit environ 150 personnes et coûte près de 5 000 dollars américains. Cinq bonnes pratiques ou expériences réussies (une par jour), recensées ici et là, sont présentées aux participants. Il peut s'agir d'instruments, de pratiques pédagogiques, de formes d'organisations, de partenariats, de mobilisation des ressources, de renforcement de la motivation des acteurs et de résolution de problèmes. Des outils de suivi ont été élaborés, à partir des échanges entre les différents acteurs, pour chaque niveau de responsabilité. Les leçons tirées des bilans servent en quelque sorte de cadre réglementaire et de maintenance de l'initiative.

La semaine de l'école de base

En complément du dispositif, le gouvernement a décrété une semaine de l'école de base pour rendre hommage, entre autres, aux enseignants, aux directeurs et aux inspecteurs les plus méritants, mais aussi aux maires, aux élus locaux et aux associations de parents d'élèves les plus engagés dans l'amélioration des résultats des élèves. Pour marquer la solennité de l'initiative, et sur demande du ministre de l'Éducation de base, le président de la République a évoqué cette semaine de l'école dans son discours à la nation du 3 avril 1997, à la veille de la célébration de la fête de l'indépendance.

Les objectifs, modalités d'organisation, activités, et autres points en rapport avec cette semaine de l'école de base sont analysés de façon détaillée en annexe 2 (voir *Annexe 2. La semaine de l'école de base*).

La publication des performances de l'école primaire dans les journaux

Les cahiers des charges prescrivent la formalisation et la communication

1. Voici le texte en question : « Autrefois frileuse, gardant jalousement ses secrets et ses zones d'ombre, avare de résultats et se méfiant de chiffres, mue par une sainte horreur des palmarès, hérissée à l'idée que l'on puisse comparer, dans une région, dans un département ou une ville, les performances scolaires des établissements, l'éducation nationale a subi ces dernières années, une petite révolution. Sous la poussée des usagers de l'école, que le mythe de l'égalité de tous les élèves dans le creuset scolaire n'abuse plus guère, pressée aussi par les élus embarqués bon gré mal gré sur le navire mais rechignant à payer sans voir, elle a appris progressivement à jouer cartes sur table. »

des résultats par école, par département et par région. Cette option résulte du principe de la responsabilisation et du devoir de rendre compte régulièrement qui en constitue un pendant indispensable.

La publication dans les quotidiens nationaux des listes des meilleures écoles du pays, ainsi que le classement des régions et des départements selon les résultats obtenus, a obtenu beaucoup de succès, grâce à la démarche adoptée.

- *le choix des quotidiens* : depuis plusieurs années déjà, les nombreux journaux du pays assurent une large diffusion des informations dans le pays. Savoir lequel (lesquels) choisir pour publier les résultats de chaque année n'a pas été simple, d'autant plus que l'on souhaitait en réserver l'exclusivité à certains d'entre eux (cela faisait en effet partie des conditions posées, au début, par les organes de presse pour publier l'information gratuitement). Quatre journaux ont été pressentis, pour lesquels il a fallu analyser le volume des tirages et la couverture nationale : le quotidien *Le Soleil* a finalement été retenu ;
- *la publication* : à la suite d'une séance de travail avec les journalistes du quotidien *Le Soleil*, la publication des résultats a pris la forme suivante : i) un tableau des dix meilleures écoles dans tout le Sénégal ; ii) un tableau des dix meilleures régions ; iii) un tableau des performances par département ; iv) un tableau des performances par région. La curiosité des lecteurs a été aiguillonnée par une annonce faite la veille de la publication, et les exemplaires de ce numéro au tirage exceptionnel se sont vendus comme des petits pains. Ce succès commercial a permis de fidéliser les rapports du ministère avec le plus vieux quotidien du pays ;
- *les réactions du public* : l'opinion publique a généralement bien apprécié d'être ainsi informée des résultats aux examens. Les écoles, les départements et les régions qui se sont distingués ont reçu une lettre de félicitations du ministre de l'Education nationale et un diplôme d'honneur, sans attendre la semaine de l'école. Pendant la tournée annuelle du ministre dans le pays, la question des résultats obtenus, bons ou mauvais, a fait l'objet de vives discussions et a suscité un engagement renouvelé de la part des partenaires et des autorités administratives et locales à améliorer les performances scolaires et à se hisser au premier plan au niveau national.

Les ressources

La mise en place du dispositif de pilotage par les cahiers des charges ne résulte pas d'une approche par projet avec un financement extérieur. Elle n'a bénéficié d'aucun apport de ressources exceptionnelles. En effet, le défi posé au départ était d'améliorer le fonctionnement de l'éducation primaire à partir de ressources endogènes en provoquant un changement d'attitude et de comportement chez les principaux acteurs. L'approche de gestion de

la dimension « ressources » était articulée autour de trois points : i) l'identification des besoins en ressources ; ii) la détermination de stratégies volontaristes de prise en charge des besoins ; iii) la définition de modalités de mobilisation de ressources endogènes complémentaires.

Les besoins en ressources : les besoins en ressources ont été plus importants au démarrage de l'initiative, dans les domaines suivants notamment : conception du modèle de fonctionnement ; échanges et validation auprès des organes et des acteurs régulateurs ; diffusion et promotion des outils de travail ; suivi et évaluation. Tous ces besoins s'appliquent aux quatre composantes du dispositif : cahiers des charges, séminaires bilans, semaine de l'école de base et communication des résultats. L'analyse des besoins s'est faite en distinguant le niveau central des niveaux décentralisés et, pour toutes les opérations identifiées, les estimations ont tenu compte des ressources existantes, en apportant le maximum d'efficacité dans leur utilisation. Rappelons toutefois que le moteur du changement réside principalement dans les comportements et les actions quotidiennes des acteurs, individuellement et collectivement.

Les stratégies de prise en charge : la prise en charge des besoins s'est souvent faite de manière volontariste. En effet, c'est à l'occasion des cercles de qualité élargis à des enseignants et à des directeurs que les premières esquisses du document ont été élaborées. Un groupe de travail *ad hoc* a ensuite été mis en place, pour approfondir la réflexion et consulter un groupe plus vaste de praticiens. Les ressources du ministère ont été mises à contribution pour toutes les questions de conception et d'édition ; ces contraintes ont déterminé le format du cahier des charges.

Pour la semaine de l'école de base, dont l'organisation est plus coûteuse, toutes les entités avaient reçu pour mandat de travailler à la mobilisation des ressources avec les partenaires locaux. La réussite de la première édition, lancée par le chef de l'Etat, a permis d'inscrire au budget pour les cérémonies régionales et départementales une somme annuelle d'environ 15 000 dollars américains.

L'organisation du séminaire bilan national à l'Ecole normale supérieure a permis de réduire considérablement les coûts de cette manifestation annuelle. Seuls le transport et la nourriture des participants ont été pris en charge. Les bilans intermédiaires étant organisés à l'occasion de réunions de routine, ils n'engendrent pas de financement particulier. Depuis quelques années, ces événements sont d'ailleurs regroupés avec d'autres, pour assurer un partage des coûts avec différents partenaires.

Comme nous l'avons vu, la communication des résultats a vivement intéressé les différents organes de presse du pays. Nous pouvons penser qu'ils se bousculeront toujours pour en assurer la diffusion...

Les modalités de mobilisation des ressources endogènes complémentaires : un dépliant sur « L'école et ses partenaires : éléments d'échanges », portant sur différentes pratiques réussies de mobilisation des fonds, a été élaboré dans le but d'aider les différentes structures du secteur à mobiliser les ressources nécessaires. L'esprit de ce document visait à pousser les écoles et les circonscriptions « à donner et à recevoir ». C'est ainsi que, parallèlement à tous les éléments susceptibles d'inspirer un nouveau projet, on y retrouve un certain nombre de suggestions sur les services que l'école pourrait offrir à ses généreux partenaires (dessins et décorations d'enfants ; confection d'articles portant le sigle du « parrain » ; troupes scolaires intervenant lors d'événements organisés par le partenaire ; lettres et articles de remerciements dans les journaux ; cérémonies de reconnaissance, etc.). Les semaines de l'école sont des moments privilégiés de cette dynamique.

Les réalisations

Les résultats scolaires

Les réalisations en matière de résultats scolaires peuvent être appréciées à plusieurs niveaux : i) les résultats au certificat de fin d'études élémentaires ; ii) les taux de redoublement ; iii) les taux d'admission des filles ; iv) l'encadrement des enseignants.

Résultats à l'examen de fin d'études primaires : le Tableau 1-3.1 présente l'évolution des résultats au CFEE depuis la mise en œuvre des cahiers des charges :

Tableau 1-3.1. Résultats à l'examen de fin d'études primaires (1995/96/-1999/2000)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Taux de réussite au CFEE (%)	30,12	42,26	44,02	47,76	48,85

Source : Direction de l'éducation pré-scolaire et de l'enseignement élémentaire, Ministère de l'éducation, Sénégal.

Les cahiers de charges prescrivent un taux de 50 %, à atteindre progressivement par chaque école. S'il n'a pas atteint ce taux, le secteur du primaire a fait des progrès remarquables dans cette direction en quatre ans (+ 18,73 points). Ce même indicateur devrait trouver son reflet au niveau régional et départemental. C'est ainsi que quatre régions (contre zéro en 1996) ont déjà atteint ou dépassé, pour l'année 1999/2000, le taux de 50 % : il s'agit de Diourbel, Louga, Saint Louis et Thiès. Quinze (15) circonscriptions départementales (contre deux en 1996) ont également atteint ou dépassé le taux prescrit : il s'agit de Dakar ville, Dakar banlieue, Guédiawaye, Bambeye, Diourbel, Louga,

Kébémér, Saint Louis I, Dagana, Podor, Matam, Tambacounda, Thiès ville, Tivaouane et Mbour. Au niveau des écoles, environ 44 % satisfont la norme de 50 %, contre seulement 12 % en 1996. Les scores des dix meilleures écoles de chaque région varient de 100 % à 85 %.

Taux de redoublement : le *Tableau I-3.2* présente l'évolution de la situation du redoublement sur la même période :

Tableau I-3.2. Taux de redoublement (1995/96-1999/2000)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Taux de redoublement					
(toutes classes) (%)	15,6	15,2	15	14,8	15,3
(sans les classes de CM2)	12,6	12,5	12,2	12,2	12,6

Source : Direction de l'éducation pré-scolaire et de l'enseignement élémentaire, Ministère de l'éducation, Sénégal.

Les cahiers des charges prescrivent une réduction du taux de redoublement d'environ 10 % pour les classes du cours d'initiation au cours moyen première année (CM1), grâce à des interventions strictement pédagogiques. Notons qu'au regard des indicateurs, les légers progrès amorcés au début ne se sont pas maintenus avec le temps. Les enquêtes menées auprès de certains enseignants et directeurs évoquent la faiblesse des stratégies existantes pour remédier aux carences des enfants en difficulté d'apprentissage et, surtout, la nécessité de donner plus de temps aux acteurs (enseignants et directeurs) pour modifier de manière sensible cet indicateur.

Taux de scolarisation des filles : les cahiers des charges, sans fixer d'objectifs quantitatifs, prescrivent une forte mobilisation des enseignants, des directeurs et des inspecteurs en faveur de la scolarisation des filles. Les semaines de l'école de base sont des occasions de plaider et de mobilisation intensifs. Le *Tableau I-3.3* ci-dessous présente les résultats obtenus dans ce domaine. Les progrès réalisés sont très importants (37,1 points gagnés entre 1995/96 et 1999/2000). D'autres facteurs ont contribué à cette haute performance, nous les évoquerons plus bas.

Tableau I-3.3. Taux de scolarisation des filles (1995/96-1999/2000)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Taux d'admission des filles (%)	40,3	55,8	52,1	63,4	77,4

Source : Direction de l'éducation pré-scolaire et de l'enseignement élémentaire, Ministère de l'éducation, Sénégal.

Encadrement et inspection des enseignants : les cahiers des charges prescrivent l'inspection de 25 enseignants et de cinq directeurs par an et par inspecteur. Cette norme permettait de prévoir le nombre d'enseignants et de directeurs à encadrer. Pour répondre à une vieille revendication (obligation de moyens) du corps de contrôle, l'ensemble des inspections avaient été dotées, un an auparavant, de voitures permettant d'assurer leurs déplacements. Le *Tableau I-3.4* ci-dessous présente les résultats obtenus dans le domaine de l'inspection des directeurs et des enseignants :

Tableau I-3.4. Résultats d'inspection (1995/96-1999/2000)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
Directeurs	5	30	68	50	19
Enseignants	780	1 740	3 601	1 902	1 416

Source : Direction de l'éducation pré-scolaire et de l'enseignement élémentaire, Ministère de l'éducation, Sénégal.

Dans les premières années de la mise en place des cahiers des charges, l'encadrement et l'inspection des enseignants avaient fait l'objet d'une attention très particulière ; cela a permis, en deux ans, de quadrupler le nombre d'enseignants inspectés et de multiplier par plus de 13 le nombre de directeurs encadrés. La performance de 1997/98 a été très satisfaisante pour l'inspection des enseignants (selon les normes, les 111 inspecteurs devaient encadrer 2 875 enseignants). Toutefois, l'encadrement des directeurs est le maillon le plus faible de la chaîne de supervision, et cela ne change pas avec le temps (575 directeurs devraient être inspectés en moyenne par an).

L'organisation des écoles

L'organisation des écoles a connu des changements avec les nouveaux instruments de pilotage et l'approche par les résultats. Les améliorations se sont traduites au niveau des projets d'école, de l'équipe pédagogique, des partenariats et de l'ouverture de l'école à son milieu environnant.

Les projets d'école : la prise de conscience de la nécessité de changer le visage de l'école a fait l'unanimité dans les milieux éducatifs. Pour traduire cette volonté d'amélioration, des projets bien charpentés, partant d'un diagnostic global pour identifier les problèmes majeurs qui compromettent le développement des écoles, et aboutissant à un plan d'action réaliste, ont été les moyens les plus utilisés. Les cahiers des charges demandent à chaque école de travailler en projet et de fixer ses objectifs de développement avec la communauté. Dans la majorité des écoles visitées (28 sur 33), un document de projet élaboré avec les enseignants existe ; plus rarement, on peut trouver la trace d'un projet avec la communauté. Le manque de moyens ou

le caractère ambitieux de certains objectifs ont souvent ralenti la mise en œuvre des projets.

L'équipe pédagogique : la notion d'« équipe pédagogique », qui avait une application assez limitée dans les établissements scolaires sénégalais, a pris une tonalité particulièrement vive avec l'obligation de résultats introduite par les cahiers des charges. En effet, l'atteinte des résultats demandés ne pouvait dépendre d'un seul enseignant ou du directeur d'école, mais bien plutôt de l'engagement coordonné de chacun et de tous. Le sentiment d'appartenance à une même école a développé, dans bien des cas, l'envie et la volonté de communiquer et de partager avec les autres, d'entreprendre ensemble pour mieux faire. Les cellules d'animation pédagogique ont connu un regain d'activité, et d'autres formes d'échanges professionnels – à travers des cercles de qualité – ont été relevées dans certaines inspections départementales ou écoles du pays.

Les partenariats : conformément aux recommandations des cahiers des charges, des initiatives ont été prises partout pour accroître et rentabiliser les ressources nécessaires au développement des écoles à travers le partenariat. Un état d'esprit nouveau fondé sur la concertation, la collaboration et l'information réciproque, a pris forme et continue d'alimenter toute l'organisation des écoles et des circonscriptions départementales. C'est ainsi qu'aux côtés d'organisations non gouvernementales, d'associations sportives et culturelles et d'associations de parents d'élèves, les écoles ont vu apparaître les collectivités locales, à travers les mairies et les communautés rurales. Fruits d'un engagement mutuel, des contrats qui responsabilisent tous les membres du partenariat ont permis, dans bien des cas, de mettre en place des projets conjoints et des cadres d'action. A partir de mars 1997, un cadre fédérateur a été instauré grâce à une table de concertation nationale. Une vingtaine de partenaires opérationnels continuent de se regrouper tous les mois pour approfondir les modalités d'appui aux écoles à travers des échanges dynamisants.

L'ouverture de l'école au milieu environnant : le processus d'une plus grande ouverture de l'école à son milieu environnant a connu une accélération avec l'organisation de la semaine de l'école de base. En effet, les journées portes ouvertes, les comités de gestion élargis aux populations et la responsabilisation des anciens élèves – autant d'initiatives nées d'une meilleure stratégie « marketing » de l'école – ont permis de créer dans bien des cas une relation interactive fructueuse entre les communautés et les établissements scolaires. Grâce à la conception et à la réalisation d'activités observables et évaluables, à la concrétisation des progrès de l'école dans un langage accessible, à l'implication des populations dans la formulation des objectifs, à la planification et à la mise en œuvre des actions, les communautés ont pu se rapprocher d'une école qui était toujours restée fermée sur elle-même.

Cet appel à la participation active du milieu environnant a fortement contribué à une meilleure connaissance des variables contextuelles qui influencent les performances des élèves. Il a permis aussi aux communautés de participer efficacement aux aménagements, à l'entretien préventif et à l'amélioration des conditions de travail. Soulignons encore dans cette même veine le rôle remarquable des groupements de promotion des femmes pour l'accroissement de la scolarisation des filles.

Professionalisme des acteurs

Le pilotage à travers les cahiers des charges a renforcé le professionnalisme des enseignants, des directeurs et des inspecteurs. En effet, en favorisant la réflexion sur les principes du métier ainsi que sur les voies et les moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés à chaque poste de travail, la nouvelle méthode de pilotage a créé un état d'esprit nouveau et des démarches novatrices de gestion des classes, de l'école et de la circonscription scolaire. Ces attitudes porteuses, combinées au dispositif mis en place à travers les projets d'école et les plans départementaux de développement de l'éducation, ont renforcé l'émergence d'un processus de socialisation professionnelle qui, s'il est maintenu, peut changer radicalement le visage du secteur éducatif primaire dans un proche avenir.

C'est d'ailleurs pour soutenir cette dynamique que les écoles de formation des instituteurs et l'Ecole normale supérieure, qui forme les inspecteurs, ont intégré dans leurs plans de formation un module sur les cahiers des charges. Pour les directeurs d'école, la formation ponctuelle de ceux qui viennent d'être nommés et les cellules d'animation mises en place pour ceux qui sont déjà en poste, ont permis de renforcer la vision et le professionnalisme de ces acteurs stratégiques du système. Les séminaires bilans constituent des moments privilégiés d'échanges et d'enrichissements réciproques pour les inspecteurs.

En favorisant la réflexion sur la pratique, en offrant des outils pour l'action, en transformant les expériences en savoir, en développant un langage commun, le pilotage par les cahiers des charges a permis de créer une coopération interactive régulière, nécessaire à toute professionnalisation.

Responsabilisation

Contrairement aux pratiques du passé, où personne n'assumait une quelconque action, le pilotage par les cahiers des charges a permis d'individualiser les responsabilités tout en valorisant la responsabilité collective. En effet, en instituant l'obligation de résultat pour chaque poste de travail et en obligeant chaque niveau de la chaîne hiérarchique à rendre compte des

résultats annuels obtenus, la notion de responsabilisation a fait une avancée remarquable dans le secteur primaire.

Le fait de doter chaque acteur d'un référentiel de comportement et de l'amener à prendre conscience de la nécessité de procéder à des bilans où les résultats de chacun seront évalués ne signifie absolument pas que l'on standardise les comportements. Bien au contraire, une grande liberté est laissée à chaque acteur pour définir les modalités les plus intelligentes et les mieux adaptées pour atteindre des résultats.

Production d'outils

Le pilotage par les cahiers des charges a en outre permis de développer plusieurs outils dans des formats faciles à diffuser à de grands groupes. Ils sont repris en *Annexe 3*, avec les outils qui ont été recensés dans les inspections et les écoles visitées. En fonction de préoccupations spécifiques, d'autres outils ont été développés par différents opérateurs, après examen minutieux des charges des acteurs de l'école ; il s'agit par exemple des plans d'opération et des cadres de suivi développés par les organisations non gouvernementales comme la Fondation Paul-Gérin-Lajoie, Aide et Action ou Proares. Les écoles de formation des instituteurs se sont inspirées de ces documents pour développer des guides d'observation de l'école et de la classe et pour pouvoir ainsi mieux instrumenter la formation des élèves enseignants.

Les contraintes

La mise en œuvre du pilotage par les cahiers des charges ne s'est pas faite sans contraintes et de nombreux obstacles ont compromis le déroulement normal de l'initiative. Nous reprenons ci-après les principales contraintes rencontrées.

Le conservatisme des enseignants et le corporatisme contestataire : le système éducatif est souvent vu comme une bureaucratie mécaniste et conservatrice. Cela rend difficile l'implantation de toute innovation. La mise en œuvre du pilotage par les cahiers des charges n'a pas échappé à cette règle. En effet, malgré un processus relativement participatif au niveau de l'organisation, de la planification, de la programmation et de l'instauration de cette réforme, beaucoup de discussions ont émergé en milieu syndical sur les valeurs qui sous-tendaient l'initiative (certains syndicats de gauche prétendaient qu'elle était d'inspiration libérale et doutaient de son applicabilité dans la fonction publique), sur les produits recherchés (un moyen déguisé de réduire le personnel jugé peu performant), sur les processus d'implantation (le fait de ne pas faire appel à l'avis de non-objection des centrales syndicales), ou sur les conséquences sur le personnel enseignant (surexploitation des

travailleurs et renforcement du contrôle hiérarchique). En résumé, le sort des acteurs dont les performances seraient jugées insuffisantes a fait l'objet d'une grande inquiétude chez certains syndicats qui, paradoxalement, s'étaient toujours autoproclamés les défenseurs d'une école de qualité. Une campagne de dénonciation a été soigneusement orchestrée au début par quelques syndicats, qui n'avaient pas étudié attentivement les documents. Sans entrer dans une confrontation inutile, le ministère a alors pris le temps de présenter les valeurs et l'esprit de la démarche, en mettant l'accent sur l'aspect « référentiel de comportement » destiné à améliorer la gestion des écoles. Cette mise à plat des différents éléments de l'initiative a aidé à rétablir le minimum de sérénité nécessaire à l'implantation d'une innovation essentiellement basée sur la magie de l'engagement et la volonté de changement des hommes. Les autorités scolaires décentralisées – structures relais – se sont chargées de la sensibilisation et de l'explicitation du projet de réforme à la base.

La faiblesse des capacités de négociation au niveau des structures relais : toutefois, le recours prudent à des structures relais (inspections et directions d'école) pour assurer le plaidoyer auprès de la base a eu des résultats assez variés. En effet, l'éducation est un domaine où les professionnels disposent d'une large autonomie, peu contrôlable, dans leurs activités quotidiennes. Les tentatives d'harmoniser l'explicitation de la réforme n'ont produit que des résultats mitigés. La faible appropriation de la réforme chez certains, les positions idéologiques de résistance au changement chez d'autres (souvent des militants syndicalistes), mais surtout la faiblesse des capacités à assurer un plaidoyer et une négociation efficace – beaucoup étaient mal préparés –, ont limité la portée de la réforme dans certains cas.

Cette faiblesse de négociation a restreint, dans certains endroits, la participation tellement attendue des communautés et des partenaires à l'effort collectif d'amélioration des résultats scolaires et de développement de projets d'école réussis.

L'absence de formation à une gestion par les résultats : la mise en œuvre de l'innovation s'est davantage appuyée sur un dispositif d'information que sur un programme *ad hoc* de formation. Partant en effet du principe que l'innovation planifiée avec volontarisme pouvait se dérouler de façon souple, simple et non linéaire, les gestionnaires avaient minimisé la complexité du changement de comportement demandé aux acteurs du système. L'absence d'une mise à plat des différents principes, processus, valeurs et méthodes qui traversent les produits et les effets attendus n'a pas toujours permis une appropriation apte à faciliter les transformations souhaitées.

Les déficits de communication et de sensibilisation : même si des efforts considérables ont été faits pour, d'une part, informer individuellement chaque acteur des charges qui lui incombent grâce aux dépliants largement distribués

et, d'autre part, diffuser partout une circulaire du Directeur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement élémentaire rendant officielle la réforme, la communication et la sensibilisation ont été déficitaires sur plusieurs plans. S'il est généralement admis aujourd'hui que le changement ne se promulgue pas par décret, il faut aussi reconnaître que les dirigeants de l'organisation et les autres acteurs pilotes ne doivent pas rester inactifs et attendre que les choses bougent une fois que les pistes de changement ont été communiquées. L'existence des relais aurait pu être exploitée plus judicieusement pour mieux informer et sensibiliser les gens sur la réforme dans sa première année ; de même, des programmes de formation auraient dû être planifiés pour mieux outiller les responsables face à leurs responsabilités délicates – faire comprendre, adhérer et agir, et assurer un plaidoyer auprès des autres acteurs, réticents ou neutres.

Les difficultés à animer un bon dispositif de motivation des acteurs : l'enseignant, comme le directeur d'école, joue un rôle central dans la transformation de l'éducation et son amélioration au niveau de l'école. Aussi faut-il considérer leurs conditions de travail, leurs préoccupations et leurs questionnements comme des points de départ pour les amener à adhérer aux changements. En leur demandant ensuite de modifier, voire d'abandonner, leurs pratiques routinières, de laisser tomber leurs repères sûrs et sécurisants, le système a sollicité chez eux plus d'efforts, plus d'énergie et plus d'attention. Mais le dispositif d'incitation au changement a été insuffisant, voire élitiste : l'organisation de la semaine de l'école de base, même si elle mise sur la capacité d'ébranlement de « l'effet image », ne peut pas suffire, à elle seule, à créer une masse critique en matière de motivation au changement et d'efforts plus soutenus. Curieusement, c'est la publication des résultats dans la presse qui a fouetté l'orgueil de bien des acteurs, qui ont décidé de se motiver collectivement pour ne pas être indexés par la communauté nationale comme étant parmi les moins performants.

L'insuffisance de la logistique pour un suivi rigoureux : suivre de manière rigoureuse et méthodique une réforme qui touche l'ensemble des écoles d'un pays nécessite une organisation très méthodique. Mais il faut surtout disposer d'une logistique permettant de collecter les informations, de réguler les dérapages constatés çà et là et de répondre rapidement aux sollicitations de conseils et d'encadrement des acteurs en butte à des difficultés professionnelles ou relationnelles. Or, les moyens disponibles pour une prise en charge régulière des séminaires de renforcement des capacités d'appropriation et de mise en œuvre des cahiers de charges, des actions de sensibilisation et de développement d'une culture d'auto-évaluation et du pilotage de la qualité des apprentissages, ont été souvent dérisoires par rapport aux ambitions affichées. Comment par exemple répondre aux besoins d'encadrement des enseignants avec un ratio enseignants/inspecteur de 235 ? Il faut développer des trésors d'imagination.

L'instabilité institutionnelle et la faiblesse du dispositif de maintenance de la réforme : les départs successifs, en 1998, du ministre de l'Éducation de base et du Directeur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement élémentaire, qui étaient les avocats du changement, ont créé un relâchement dans la mise en œuvre de l'innovation : les nouvelles autorités ne se sont pas appropriées le dispositif et, faute d'avoir eu assez de temps pour produire des apôtres assez persévérants pour continuer à prêcher la bonne parole et à maintenir la pression, les résultats ont commencé à stagner, voire à baisser dans certains cas. Certes, les séminaires bilans se font toujours et la semaine de l'école est organisée chaque année avec plus de faste (elle dispose d'un budget important et toujours plus de partenaires viennent la soutenir). Toutefois, l'esprit de l'innovation est en train de se dénaturer petit à petit, en se ritualisant en de banales manifestations festives. La fonction de dispositif de maintenance de la réforme, qui était la vocation des séminaires bilans, s'est transformée en échanges sur des thèmes importants, mais qui ne permettent plus de réfléchir à la mise en œuvre du dispositif de pilotage et aux améliorations à lui apporter pour que les performances du système éducatif sénégalais augmentent régulièrement.

Leçons tirées et facteurs clés de succès

L'expérience du pilotage du sous-système par les cahiers des charges a beaucoup à nous apprendre. Les enseignements que nous développons ci-après pourraient être pris en compte pour tout transfert de cette expérience dans d'autres environnements.

Volonté politique : la mise en œuvre d'une réforme en milieu éducatif nécessite un pilotage stratégique assez inspiré, un dispositif de gestion et d'opération efficace, des mécanismes fluides de maintenance (régulation, relance, redynamisation), et un dispositif relativement dynamique de communication et d'interface avec l'environnement, les autres sous-systèmes et les groupes d'intérêt. Tous ces éléments doivent s'articuler autour d'une volonté politique active. L'implication des plus hautes autorités a une fonction symbolique qui fédère les différentes parties prenantes au changement et crée les valeurs et l'énergie qui entretiennent la flamme du changement. Le message du président de la République et le suivi personnel du ministre de l'Éducation de base ont été des apports déterminants dans l'implantation de la réforme.

Stabilité institutionnelle : les grands changements se font dans la durée et dans la stabilité. Cette assertion vaut partout et explique souvent les raisons de l'inertie et les retours récurrents aux situations de départ, constatés dans beaucoup de systèmes éducatifs africains. Toutefois, à défaut d'une parade miracle aux nombreuses rotations de personnel au niveau politique et stratégique, il convient de s'interroger et de s'accorder sur les modalités de poursuite des expériences après le départ des personnes clés. Les

planifications prennent en général pour acquis la stabilité des ressources politiques et stratégiques et s'occupent très peu des modalités alternatives de minimisation de la dépendance des réformes à une personne ou un groupe de personnes.

Importance du développement de réseaux : l'une des réponses à la préoccupation de stabilité dans la durée pourrait consister à élargir la base de l'équilibre du dispositif de réforme à travers une bonne décentralisation, et à former de manière extensive les acteurs relais. En effet, il est difficile de généraliser ou de pérenniser une innovation sans un réseau bien organisé. La notion de réseau doit être envisagée sous une forme scalaire, c'est-à-dire une composition variée à branches multiples. Horizontalement, le réseau doit comporter des branches spécialisées (en gestion et opération, en ingénierie, en formation, en suivi et évaluation) ; verticalement, il s'agira d'aménager et d'implanter les formes organisationnelles qui permettent de distribuer les branches horizontales du réseau du sommet à la base dans une cohérence et une efficacité acceptables.

Ressources minimum et approche économique : il est nécessaire de disposer d'un minimum de moyens pour entreprendre une réforme. Les changements ont forcément un coût, qui doit être évalué pour toute la chaîne de la conception, de la production et de la diffusion des outils, de la formation, de la communication/sensibilisation, du suivi et de l'évaluation. Si les moyens existants sont bien analysés dans leur composition, dans leur allocation et dans leur utilisation, les besoins nouveaux peuvent être supportables. Toutefois, si la volonté de changer existe, l'initiative et la créativité peuvent être les ressources les plus puissantes pour produire les résultats. En d'autres termes, l'insuffisance des moyens ne doit jamais être un alibi pour ne pas entreprendre.

Dispositif de motivation : c'est pourquoi il importe de bien faire comprendre aux différents acteurs quelles sont les opportunités de développement, personnel et professionnel, entraînées par les réformes. Cet aspect, qui est rarement mis en exergue, devra prendre en compte les dimensions liées à la carrière, à la mobilité professionnelle, aux éventuelles promotions et à la responsabilisation des acteurs les plus engagés.

Négociation pour une plus large adhésion des acteurs : la mise en place d'une réforme se négocie dans toutes ses phases. Il s'agit, à travers ce processus, d'identifier tous les points de résistance et de faire des compromis de nature à faciliter l'appropriation du projet de réforme par l'ensemble des acteurs. Ce préalable joue un rôle important dans la mise en route de la réforme et permet de mieux asseoir la responsabilisation des acteurs. Les bilans et le partage d'expériences permettent souvent de revenir sur des positions qui n'étaient pas acceptables au début.

Médiatisation : la médiatisation des résultats contribue, elle aussi, à développer un environnement positif suscitant l'intérêt des autres et porteur d'engagement individuel et collectif. En effet, le souci d'avoir une bonne image est un sentiment largement partagé par les hommes.

Dispositif de suivi et d'évaluation pour mieux baliser les chemins du succès : le fait d'encadrer et d'animer le déroulement d'une réforme constitue une nécessité absolue pour aller de l'avant. Cette activité instrumentée doit s'inscrire dans un cadre structuré, qui définit les indicateurs de progrès, les moyens de les vérifier, les moments et les acteurs chargés de cette vérification, la communication ou le compte-rendu des résultats et des autres explications et recommandations afférentes, et les dispositions d'intégration de ces informations dans les actions futures. Cet exercice, qui doit se faire à tous les niveaux, devrait, pour être plus efficace, être alimenté occasionnellement par un regard externe. Cela aurait le mérite d'objectiver les perceptions des différents acteurs sur les résultats et les facteurs qui les déterminent, grâce à un processus de triangulation.

La culture de l'évaluation et de l'auto-évaluation doit s'implanter partout, si le système éducatif veut répondre de manière continue et efficace aux sollicitations de son environnement en constante mutation et de plus en plus exigeant en matière de qualité des produits de l'école et de transparence des processus qui y mènent.

Autres facteurs de réussite : l'expérience du pilotage de l'école de base par les cahiers des charges nous permet enfin d'ajouter à ces différentes leçons les facteurs de réussite suivants :

- la mise en place d'une capacité stratégique qui dispose d'une autonomie suffisante et de solides moyens de gestion ;
- des modes d'action au quotidien qui favorisent la motivation, la responsabilisation, l'implication, l'interactivité et la recherche action ;
- des dispositifs et des procédures formalisés et identifiables qui permettent de suivre, de soutenir, de diffuser et d'évaluer les évolutions de la réforme ;
- un environnement immédiat riche en opportunités de mobilisation de réponses internes aux différentes contraintes, et en développement d'initiatives innovantes et motivantes pour l'ensemble des acteurs.

Conclusions

Les réformes structurelles et organisationnelles ne seront ni efficaces, ni efficientes si elles ne s'immergent pas dans une ambiance de motivation et de détermination individuelles et collectives conséquentes, seule capable de créer la synergie requise pour promouvoir, dans le cas qui nous concerne, la meilleure école pour tous, c'est-à-dire une école garante de progrès, de

liberté, de justice et de solidarité. C'est dans ce cadre qu'il faut situer le dispositif de pilotage de l'école de base par les cahiers des charges qui cherche, en dernier ressort, à compter sur la capacité d'ébranlement de « l'effet image » – c'est-à-dire, à faire connaître à l'intérieur comme à l'extérieur les innovations, les résultats heureux, les évolutions positives et les hommes exemplaires – pour modifier l'image et, par effet induit, le comportement des acteurs et des usagers de l'école.

Déterminante pour le devenir de l'institution, l'image de marque de l'école peut et doit être cultivée. Négligée, elle se détériore et dérègle la société. Soignée, elle devient support de développement. C'est pourquoi l'ensemble de la communauté éducative devra s'attacher à restaurer l'image de marque de l'école, aujourd'hui dégradée ; mais cela ne sera efficace que si toutes les parties prenantes se sentent impliquées.

Cette dynamique de participation ne peut résulter que d'un dialogue véritable, convivial et constructif. Elle sera alimentée avant tout par une vision claire et solide d'une école de développement plus exigeante en termes de qualité et de transparence, et qui serait capable de canaliser les forces vives que sont les acteurs de base (enseignants et directeurs), écoutés et responsabilisés, vers un cycle vertueux d'une école de réussite pour tous.

Contrairement à l'assertion qui voudrait que ce soient « des outils complexes qui règlent des situations complexes », le pilotage de l'éducation de base par les cahiers des charges a choisi d'entrer dans la complexité avec des outils simples qui s'affinent au fil du temps à mesure qu'ils améliorent les situations.

Forts de tous ces éléments, nous avons estimé que cette expérience était exemplaire et qu'il fallait l'étudier et la partager avec les spécialistes de l'éducation.

Bibliographie

Rapports consultés

Direction de l'éducation préscolaire et de l'enseignement élémentaire (DE-PEE) et Béatrice Gay, 1996. *Tendances en matière de réussite aux examens du certificat de fin d'études élémentaires (CFEE) de 1990 à 1995.*

DEPEE, 1997. *Rapport sur le séminaire bilan national sur le pilotage de l'enseignement élémentaire*, Ecole normale supérieure, 2-6 septembre.

DEPEE, 1998. *Rapport sur le séminaire bilan national sur le pilotage de l'enseignement élémentaire*, Ecole normale supérieure, 29 août-2 septembre.

DEPEE, 1999. *Rapport sur le séminaire bilan national sur le pilotage de l'enseignement élémentaire*, Ecole normale supérieure, 7-11 septembre.

Aller plus loin, aller vers tous

DEPEE , 2000. *Rapport sur le séminaire bilan national sur le pilotage de l'enseignement élémentaire*, Ecole normale supérieure, 8-12 septembre.

Inspection départementale de l'enseignement élémentaire (IDEN) IDEN de Kébémér 1998. *Rapport sur l'application des cahiers des charges dans la circonscription scolaire de Kébémér*.

IDEN de Kébémér ,1999. *Rapport sur l'application des cahiers des charges dans la circonscription scolaire de Kébémér*.

IDEN de Vélingara ,1999. *Rapport sur les documents de suivi des cahiers des charges dans la circonscription scolaire de Vélingara*.

IDEN de Guédiawaye ,1999. Document de pilotage. *Penser globalement et agir localement*. Document à diffusion restreinte.

Fondation Paul Gérin Lajoie ,1997. *Cadre de suivi du projet d'appui aux écoles de Saint Louis* (PAES), Document à diffusion restreinte.

ONG Proares ,1997. *Guide de mise en œuvre des cahiers des charges*, Dagana. Document à diffusion restreinte.

Annexe 1. Les cahiers des charges des inspecteurs, des enseignants et des directeurs d'école

Nous présentons ci-dessous de manière assez détaillée les cahiers des charges qui ont été élaborés de façon collégiale pour les inspecteurs, les directeurs d'école et les enseignants.

Rappel méthodologique : ces documents devaient être synthétiques, très lisibles, et leur contenu devait s'articuler sur des verbes d'action reprenant les différentes tâches dévolues aux trois types d'intervenants. Par ailleurs, du fait de l'étroite imbrication professionnelle des acteurs concernés, les cahiers des charges sont reliés les uns aux autres de façon logique et fonctionnelle. Les tâches des uns alimentent ou enrichissent celles des autres. D'où cet esprit de coopération et de communication, et de partenariat, à cultiver.

Cahier des charges des inspecteurs de l'éducation nationale

La gestion et le développement du système éducatif dans le nouveau contexte de régionalisation et de décentralisation exige un renforcement des missions traditionnelles des IDEN en matière d'encadrement, de formation, d'organisation, de planification, de coordination, d'impulsion et d'évaluation. Tout cela, afin de leur permettre d'atteindre les deux grands objectifs suivants :

- l'accroissement de l'accès à l'éducation (contribuer à l'atteinte de l'objectif de scolarisation universelle) ;

- l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement.

Inspection / encadrement

Dans le cadre de leurs missions d'inspection, d'encadrement et de conseil, les inspecteurs de l'éducation nationale veilleront à réaliser :

- 30 bulletins de contrôle par an et par personne, dont 25 bulletins de visite de enseignants et cinq bulletins de visite de directeurs ;
- l'exploitation des rapports de visite de classe des directeurs d'école ;
- un planning annuel de visite des enseignants dès la rentrée ;
- un plan de contrôle et de suivi des directeurs d'écoles dès la rentrée ;
- un plan de formation des directeurs d'écoles et des enseignants dès la rentrée.

Formation – animation – recherche

En vue de renforcer l'amélioration de l'efficacité des apprentissages, l'accroissement des rendements scolaires, la réduction des taux d'abandon et de redoublement, et le relèvement du taux de participation aux activités de formation, les inspecteurs de l'éducation nationale devront animer :

- 2 séminaires de formation par an ;
- 2 rencontres pédagogiques (débat et échanges sur un thème) par an ;
- 2 journées d'étude (restitution d'une recherche ou exposé sur une œuvre) ou 1 conférence par an ;
- au moins 3 visites par trimestre à des cellules d'animation pédagogique et culturelle ;
- une activité de recyclage pour tout enseignant ayant obtenu une note inférieure à 9/20 (offre de formation pendant les vacances) ;
- 2 séances de formation initiale et continue pour les directeurs d'école ;
- 1 recherche action tous les deux ans sur un problème éducatif de l'IDEN, en vue de déboucher sur un produit ou sur des réajustements ;
- 3 séances de préparation de candidats aux examens professionnels.

Organisation

En matière d'organisation, les inspecteurs devront assurer les tâches suivantes :

- définir les priorités de l'IDEN et répartir les tâches entre les membres de l'IDEN en conformité avec l'organigramme (avec échancier) ;
- élaborer un dispositif de contrôle et de suivi de tous les agents (ceux de l'IDEN, les directeurs d'école et les enseignants) en termes de planning de visites de classes et d'écoles, de rencontres, d'évaluation et de suivi des tâches administratives ;
- organiser correctement les examens et concours.

Planification

Les tâches suivantes seront réalisées pour assurer une meilleure maîtrise du développement du secteur :

- élaborer un plan quinquennal départemental de développement de l'éducation ;
- planifier annuellement toutes les activités de la circonscription (dans le temps et dans l'espace) ;
- recenser la population scolarisée et estimer la population scolarisable (projection par commune, communauté rurale et arrondissement) ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de relèvement du taux brut de scolarisation – élaboration d'une carte scolaire prospective sur cinq ans (nombre de classes à construire et à réhabiliter, nombre d'enseignants et d'inspecteurs nécessaires, mobilier et équipements à mettre en place, etc.).

Utilisation rationnelle

Les inspecteurs devront veiller à l'utilisation rationnelle des ressources, humaines ou autres, à leur disposition :

- personnels enseignants ;
- crédits au niveau des IDEN et des écoles maternelles et élémentaires.

Contrôle

Les inspecteurs sont également chargés des activités de contrôle :

- de la bonne tenue (mise à jour) de tous les registres et documents de gestion ;
- de l'entretien préventif et la maintenance du mobilier et de l'immobilier.

Mobilisation sociale et recherche de financement

L'implication de la communauté et l'édification d'un partenariat structuré nécessite la réalisation des activités suivantes :

- élaborer annuellement un plan de communication (IEC) ;
- recenser et organiser les ressources disponibles au niveau des partenaires sociaux et partenaires au développement (ONG, GIE, GPF, ASC, APE, etc.) ;
- encourager la participation de la communauté à l'effort d'éducation ;
- rechercher des financements supplémentaires pour répondre aux besoins des écoles ;
- développer des stratégies pour susciter la demande de scolarisation ;
- renforcer le plaidoyer pour la scolarisation et le maintien des filles à l'école.

Coordination et impulsion

En vue de créer la synergie et la convergence des actions, le corps de contrôle devra assurer :

- la coordination de toutes les interventions au profit de l'école ;
- l'organisation de réunions avec les directeurs d'école, les autorités administratives locales et les partenaires sociaux et du développement ;
- l'impulsion des innovations pédagogiques et structurelles ;
- l'élaboration de stratégies de promotion des activités para, péri et post-scolaires ;
- l'impulsion et l'encadrement du développement des projets d'école.

Evaluation

Les inspecteurs seront chargés d'évaluer et d'apprécier en interne le fonctionnement et les réalisations des différentes instances dans les dimensions suivantes :

- fonctionnement du service (niveau d'exécution des plans d'encadrement et de formation, niveau de mobilisation sociale) ;
- performances des agents de l'inspection, des directeurs d'école, des enseignants et des partenaires ;
- efficacité de la mise en œuvre des projets d'école ;
- résultats des plans départementaux de développement de l'éducation ;
- performances des élèves ;
- accroissement progressif du taux de réussite au CFEE,
- réduction du taux de redoublement à 10 %.

Cahier des charges des directeurs d'école

Le directeur est le maillon le plus important de la redynamisation de l'école. A ce titre il doit :

Veiller...

- à disposer de locaux fonctionnels et accueillants ;
- à se fixer des objectifs de qualité ;
- à disposer et à tenir à jour des documents de gestion : registres matricules (enseignants, élèves), registre du patrimoine, monographie, cahiers de visite, cahier de supervision, fichier des élèves, cahier de visites médicales, cahier de conseils de enseignants ;
- à une utilisation rationnelle et efficace des ressources matérielles et humaines ;
- à disposer de statistiques scolaires globales et par sexe et à les exploiter : effectifs des cinq dernières années, taux de promotion, taux de redoublement, d'abandon, taux de réussite aux examens, taux de fréquentation ;
- à la bonne conservation et à la sécurité des archives ;

- à l'engagement et à la motivation des enseignants, des élèves et des communautés ;
- au renforcement de la cohésion et de la solidarité de l'équipe pédagogique ;
- à l'ordre et à la discipline dans l'école ;
- au respect du temps d'apprentissage ;
- à l'assiduité et à la ponctualité des enseignants et des élèves ;
- à une bonne circulation de l'information au plan interne ;
- à rendre compte du fonctionnement de l'école à l'autorité supérieure ;
- à améliorer les conditions de travail des enseignants et des élèves ;
- à aménager et à protéger l'espace scolaire ;
- à la bonne organisation des activités para, péri et post-scolaires.

Mettre en place...

- une équipe pédagogique performante ;
- une cellule d'animation pédagogique et culturelle ;
- un comité de gestion impliquant la communauté ;
- un dispositif d'entretien préventif des locaux, du mobilier et du matériel.

Organiser...

- une séance d'animation pédagogique et culturelle par quinzaine (4 heures) ;
- une réunion, au minimum bimestrielle, avec les communautés sur les problèmes de l'école, y compris les résultats scolaires des élèves ;
- des échanges fréquents entre enseignants, par niveau et entre niveaux ;
- la promotion de l'école et son ouverture au milieu ;
- des actions de formation, d'encadrement et de suivi pouvant renforcer les activités d'enseignement/apprentissage ;
- une réunion mensuelle de l'équipe pédagogique sur les performances des élèves et les stratégies pour les améliorer.

Réaliser...

- progressivement avec son équipe pédagogique les conditions d'obtention de 50 % des taux de réussite aux examens du CFEE ;
- des taux de redoublement de 10 % au maximum à partir de performances pédagogiques ;
- pour les directeurs déchargés, dix heures d'encadrement hebdomadaire : visiter deux enseignants au moins par semaine ;
- pour les directeurs non déchargés, deux heures d'encadrement par quinzaine : visiter un enseignant tous les quinze jours ;
- un espace d'échanges et d'harmonisation des démarches, et des méthodes d'enseignement et d'apprentissage.

Afficher...

- l'emploi du temps des classes ;
- la liste nominative du personnel ;
- les statistiques des élèves et du mobilier ;
- l'emploi du temps du directeur ;
- le cahier des charges du directeur.

Participer...

- aux séances de formation préparées à l'intention des directeurs ;
- au bon fonctionnement de la coopérative scolaire.

Contribuer...

- à la mobilisation sociale pour l'inscription au CI et à l'organisation de la semaine de l'école de base ;
- à renforcer le plaidoyer pour la scolarisation et le maintien des filles à l'école ;
- au développement, en tant que chef de file, à la mise en œuvre et à l'évaluation du projet d'école ;
- à l'accès aux pièces d'état civil en incitant les populations à déclarer les naissances à temps.

Contrôler et viser...

- les cahiers de préparation au moins un jour avant ;
- le cahier de roulement de chaque classe une fois par semaine ;
- les répartitions mensuelles ;
- un cahier de leçon par classe et par semaine ;
- les cahiers de composition.

Proposer...

- des sanctions (positives ou négatives) pour le personnel.

Cahier des charges des enseignants

L'enseignant garantit le savoir scolaire. Il assume les missions fondamentales d'éducation du futur citoyen. Plus précisément, il est responsable de l'encadrement pédagogique et de l'initiation aux valeurs culturelles et civiques.

Même s'il ne répond pas de toutes les conditions matérielles de son action, son sens de l'efficacité lui commande d'œuvrer pour que ses élèves :

- aient chacun un livre de lecture ;
- soient au maximum deux à se partager un livre de calcul ;
- aient chacun au moins quatre cahiers (devoirs, leçons, compositions, rédaction) ;
- aient chacun une ardoise dans les petites classes ;

- disposent d'un matériel individuel adapté aux cours.

Pour réaliser les performances que l'institution attend légitimement de lui, l'enseignant se fera en outre le devoir de :

Participer

- aux séances d'animation pédagogique et culturelle ;
- activement aux séances de formation préparées pour les enseignants ;
- à l'organisation des activités péri, para et post-scolaires ;
- au développement et au fonctionnement des coopératives scolaires.

Veiller à ce que ses élèves...

- s'impliquent effectivement dans toutes les activités péri, para et post-scolaires ;
- respectent le règlement intérieur de l'école ;
- participent à l'embellissement et à la fonctionnalité de la classe et de l'école.

Faire...

- faire aux élèves au moins trois exercices écrits par jour en français, en mathématiques et dans les disciplines d'éveil ;
- une révision des acquisitions, par discipline, une fois tous les quinze jours ;
- une composition tous les deux mois, au moins ;
- faire des exercices supplémentaires aux élèves faibles ;
- faire des travaux à effectuer à domicile ;
- régulièrement les corrections et les restituer aux élèves ;
- régulièrement ses préparations écrites et les présenter au moins un jour avant.

Tenir à jour...

- un cahier de préparations ;
- un cahier journal ;
- un cahier de conseils ;
- un cahier de visiteurs ;
- un fichier pédagogique ;
- un cahier de gestion du patrimoine de la classe ;
- un registre d'appel ;
- un cahier de compte-rendu de rédaction ;
- un cahier de recherche (expérimentation pédagogique ou création d'outils didactiques).

Afficher...

- l'emploi du temps réglementaire ;
- la planification des activités (répartitions, modules, tableau de spécification) ;
- un tableau signalétique (liste nominative des élèves, par âge, par nombre d'années de scolarité, selon le sexe) ;
- le tableau de présence mensuelle ;
- le tableau d'organisation de l'entretien et de la prise en charge des tâches assignées aux élèves de la classe ;
- un tableau de récitations et de chants (titre des morceaux choisis) ;
- un tableau des statistiques de la classe : effectifs, mobilier et matériels didactiques ;
- une copie du règlement intérieur de l'école ;
- le cahier des charges de l'enseignant.

Contribuer...

- à réduire le taux de redoublement à un niveau maximum de 10 % à partir des performances pédagogiques. ;
- à mettre en place un bon climat dans l'école ;
- à renforcer l'ordre et la discipline dans l'école ;
- à améliorer la salubrité et le confort à l'école ;
- à renforcer les performances des enseignants et des élèves dans l'école ;
- à réduire le taux d'absentéisme et de retard ;
- à respecter le temps de travail des élèves ;
- à promouvoir la négociation sociale avec la communauté ;
- à l'accès et au maintien des filles à l'école.

Annexe 2. La semaine de l'école de base _____

L'initiative de la semaine de l'école de base est détaillée ici, pour mieux en comprendre la philosophie, les objectifs et le déroulement.

Les objectifs de la semaine

- créer un esprit identitaire au niveau de chaque école ;
- consolider les relations entre l'école et la communauté ;
- consacrer les acteurs de l'école qui se sont distingués par leur travail et les résultats obtenus ;
- promouvoir des programmes annuels de développement de l'école à la base ;
- ouvrir l'école à la communauté à travers ses performances multiples (résultats scolaires, réalisations artistiques et sportives, etc.) ;

- mobiliser des ressources pour améliorer le cadre de l'école et les performances des élèves (construction ou réfection de classes et des pupitres, peinture, investissements humains, mise en place de bibliothèques) ;
- renforcer la demande en éducation en vue d'améliorer les taux de scolarisation.

Les modalités d'organisation

- la décentralisation et la responsabilisation constituent le principe moteur de la semaine de l'école ;
- l'animation de la semaine se fait au niveau de chaque école ;
- les niveaux départementaux et régionaux sont chargés d'impulser et de suivre le déroulement des activités ;
- une région est choisie annuellement pour servir de vitrine nationale ; un appui important lui est donné dans les médias ;
- les partenaires (ONG, associations sportives et culturelles, syndicats, associations des parents d'élèves, groupements de promotion des femmes, etc.) sont étroitement associés à tout le processus d'organisation de la semaine de l'école.

Les activités

Les activités réalisées relèvent du choix des comités de préparation de chaque école. Les activités listées ci-dessous ont été citées de manière récurrente dans les différents rapports d'activités examinés :

- forum sur un ou plusieurs thèmes concernant l'école ;
- exposition des travaux d'élèves et des résultats de l'école ;
- opérations « portes ouvertes » ;
- compétitions sportives et artistiques ;
- élaboration du programme de développement de l'école.

La participation

Les participants sont assez variés. Il s'agit des entités suivantes :

- équipe pédagogique ;
- élèves ;
- associations sportives et culturelles ;
- syndicats ;
- associations des parents d'élèves ;
- groupements de promotion des femmes ;
- organisations non gouvernementales ;
- commune, collectivités locales ;
- associations des anciens élèves.

Les participations attendues peuvent revêtir plusieurs formes : physique, intellectuelle, matérielle, financière, etc.

La gestion des moyens est collégiale et, dans la plupart des cas, confiée à un comité de gestion.

Les moyens

La détermination des moyens est articulée autour du dispositif d'organisation et des activités à mener au niveau de chaque école. Cette activité constitue l'une des premières tâches du comité de gestion mis en place au moins trois mois avant l'événement. En fonction du programme élaboré, ce comité a la charge d'explorer l'environnement de l'école pour identifier les sources d'appui possible. Les activités et les manifestations peu intensives en financement sont privilégiées.

Un exemple de programmation

Mise en place du Comité de programmation et définition du programme d'activités	15 février
Activités préparatoires	15 février – 15 mai
Semaine de l'école	21 – 27 mai
Evaluation	01 – 10 juin
Rapport d'activités	10– 20 juin

Partenariat

Le partenariat est l'un des piliers de la semaine de l'école. Tous les partenaires susceptibles d'aider à la bonne réalisation de l'innovation devront être associés à toutes les activités, notamment dans les domaines suivants : sensibilisation, appui technique, matériel, logistique et financier.

Communication/plaidoyer

Chaque région, chaque département et chaque école devra élaborer son plan de communication. Il s'agit dans ce cadre d'identifier les cibles, les stratégies à mettre en œuvre, les canaux d'information, et la prise en charge de la livraison de l'information. Les chaînes de radio régionales et les organes de presse et d'information locales sont mis à contribution.

Suivi et supervision

Les inspections départementales de l'éducation nationale (IDEN) constituent la cheville ouvrière de la semaine de l'école en matière d'impulsion,

d'animation, de suivi et de supervision. Elles doivent assister les écoles dans la mise en œuvre de leurs programmes.

En outre, un tableau d'indicateurs pertinents devra être établi dans chaque établissement, afin de pouvoir mesurer l'impact de la semaine de l'école, année après année.

Au niveau régional, la coordination est assurée par les inspecteurs d'académie qui sont chargés de piloter globalement la semaine de l'école dans la région.

Annexe 3. Les outils de pilotage _____

Les différents outils de pilotage créés sont les suivants :

- dépliant sur le « cahier des charges de l'enseignant »
 - dépliant sur le « cahier des charges du directeur »
 - dépliant sur le « cahier des charges de l'inspecteur »
 - dépliant « Comment organiser l'ouverture des écoles »
 - dépliant « Comment organiser la fermeture des écoles »
 - la fiche de suivi du cahier des charges de l'enseignant
 - la fiche de suivi du cahier des charges du directeur
 - la fiche de suivi du cahier des charges de l'inspecteur
 - dépliant sur l'organisation de la semaine de l'école de base
 - dépliant sur « l'école et ses partenaires : éléments d'échange »
 - dépliant sur « la mobilisation sociale pour un comportement civique au service de l'école »
 - guide d'élaboration du projet d'école
 - nouveau bulletin d'inspection de l'enseignant et du directeur d'école
 - bulletin de liaison « Au cœur de l'école » diffusé en milliers d'exemplaires.
- D'autres outils ont été recensés dans les inspections et écoles visitées :
- modèle de lettre de sanctions positives et négatives
 - grille de mise en place opérationnelle des cahiers des charges dans une école
 - bulletin de visite de classe
 - bulletin de visite de directeur
 - grille de synthèse des performances des enseignants et des directeurs

Annexe 4. Structures et personnes rencontrées _____

- Inspecteurs d'académie
Diourbel
- Inspecteurs départementaux
Kébémér

Département de Thiès
Dakar Banlieue
Guédiawaye

- Directeurs d'école
Ecole de Lalane
Liberté VI A
Cheikh I. Faye
Parcelles assainies 9
- Maîtres
6 institutrices (régions de Thiès, Kaolack, Louga)
6 instituteurs (Dakar, Saint Louis, Kolda)
- Associations de parents d'élèves
Liberté VI A
Lalane
Cheikh I. Faye
- ONG
Paul Gérin Lajoie
Aide et Action
Proares

4. La communication au service de l'éducation et du développement : accroître la participation et l'engagement des parties prenantes

Par Alfred E. OPUBOR

Introduction : Pourquoi la communication ?

L'éducation est devenue l'affaire de tous. Les parents, les enseignants et leurs syndicats, les étudiants, les communautés, la société civile, les ONG, les ministères de l'éducation et les chargés de programmes gouvernementaux... tous ont leur rôle à jouer, leurs intérêts et leurs responsabilités. Tous doivent avoir de plus en plus voix au chapitre dans un environnement où ils n'évoluent pas toujours à leur guise. Arriver à combler le fossé entre ce que chaque groupe souhaite obtenir et ce qu'il peut retirer de l'interaction avec d'autres groupes est un terreau fertile pour la communication.

La communication est un ingrédient incontournable des relations au sein et entre les parties prenantes de l'éducation. Que ces relations soient bonnes ou non, constructives ou pas, se reflétera dans leur façon de communiquer, de même que la façon de communiquer façonnera le ton et le fruit des relations.

Se pencher sur les éléments stratégiques qui interviennent dans la communication permet d'assurer des relations sociales productives, en créant un environnement susceptible de favoriser le développement harmonieux du secteur de l'éducation.

Tous les partenaires de l'éducation peuvent par conséquent s'organiser afin de planifier et de mettre en œuvre des activités de communication basée sur la compréhension des éléments susceptibles de favoriser ou au contraire d'entraver une bonne collaboration.

Ce document de travail ainsi que la session sur la Communication pour l'Éducation à laquelle il contribue ont pour objet de :

- Démontrer que la communication est un outil primordial pour les décideurs politiques de l'éducation dans leur recherche de passage à plus grande échelle
- Donner des exemples de la façon dont différentes formes de communication ont été utilisées avec succès pour favoriser le dialogue entre les parties prenantes
- Souligner la nécessité d'une approche politique et stratégique de l'utilisation de la communication pour soutenir l'éducation en Afrique.

Quelques objectifs de la communication pour l'éducation

La communication c'est avant tout la production, l'apprentissage et l'échange d'idées.

Dans le secteur de l'éducation, l'un des objectifs de la communication est d'aider chaque groupe d'intervenants à donner un sens à son rôle et à ses responsabilités tout en cherchant à comprendre et à accepter ceux des autres.

Le partenariat est une réussite dès lors que la plupart des parties considèrent qu'elles-mêmes comme les autres avancent dans la même direction, oeuvrant en faveur d'intérêts communs, partageant les mêmes idées sur les problèmes, les réformes, les programmes éducatifs. La confiance mutuelle est également une condition de base ; elle est, aussi, le fruit de ces relations. La communication contribue à instaurer cette confiance.

La conscience de partager des intérêts mutuels, des points communs et l'instauration d'un climat de confiance ne sont pas « choses innées » ; ils n'apparaissent pas seuls, de façon naturelle ou spontanée. En revanche, ils peuvent être le fruit d'une communication planifiée.

La communication peut servir de multiples fonctions dans les relations de partenariat pour l'éducation, notamment :

- *Information* : fournir des données factuelles et des explications sur l'entreprise commune et la relation avec les différents intervenants. Exemples : (i) comment fonctionnera un programme de redéploiement des enseignants ? qui sera concerné ? où et quand sera-t-il appliqué ? ; (ii) taux de scolarisation par sexe et par région ; (iii) résultats des écoles aux examens nationaux ; (iv) coût unitaire d'un élève par région ; (v) ratio élève-enseignant par région. De telles informations permettent de mettre à plat les informations utilisées dans le cadre du dialogue.
- *Dialogue et instauration de la confiance* : veiller à ce que tous les différents points de vue soient exprimés, donner des explications et répondre

aux hésitations sur les questions abordées. Par exemple, que pensent les mères du fait que les filles aillent à l'école toute la journée ? Les enseignants perdent-ils leur ancienneté lorsqu'ils sont mutés ailleurs ? L'intention du gouvernement de reconfier aux organisations religieuses la gestion des écoles primaires ne constituera-t-elle pas un frein à la fréquentation de certains groupes ? Une stratégie de communication prévoira des réunions de groupe, des entretiens individuels, des ateliers, des lettres d'information, etc.. afin d'aborder les différents aspects de ces types de situation, et de faire en sorte d'éviter de gros malentendus, de façon à ce que les partenaires se sentent à l'aise dans leur rôle présent et à venir.

- *Consensus* : une fois que les parties prenantes ont été informées et qu'elles ont eu la possibilité d'exprimer leur point de vue, et que leurs préoccupations ont été prises en compte de façon adéquate, il devient possible d'arriver à un accord sur des lignes d'action, des calendriers, des répartitions des responsabilités etc.. Par exemple, si des objectifs ont été fixés pour la scolarisation des filles dans une communauté, qui veillera à ce que les filles aillent effectivement à l'école ? Si des ressources spécifiques sont nécessaires pour ce faire, comment seront-elles mobilisées ? Quel est le rôle des parents et des familles, des groupes religieux, des responsables éducatifs pour atteindre ces objectifs ? Accepteront-ils d'assumer leur rôle ? Si l'on doit envisager des sanctions pour non-performance, seront-elles comprises et acceptées par tous ? Une stratégie de communication cherchera les moyens de traiter efficacement ces questions. Elle suivra de près, grâce au "feedback" de suivi, l'évolution des compréhensions et l'avancement des objectifs décidés en commun.
- *Plaidoyer* : les individus et institutions influents sont probablement peu disposés à changer leurs habitudes de pensée et de réaction, et prompts à bloquer des idées nouvelles, s'ils les jugent menaçantes ou indésirables. La communication peut constituer un moyen d'obtenir l'engagement des centres de pouvoir et d'influence et de les pousser à « évoluer » avec leur temps ; à utiliser leur influence en faveur du progrès. Par exemple, les chefs traditionnels des villages et les chefs de famille autoriseront-ils les filles à continuer à fréquenter l'école plutôt que de les marier à la puberté ? Comment les rassurer et du coup rassurer d'autres personnes influentes, sur le fait que la poursuite de la scolarité n'engendrera pas des épouses et des mères « irresponsables ». Il s'agit là de questions de plaidoyer et certaines d'entre elles peuvent s'avérer polémiques. Il existe des approches spéciales de la communication pour le plaidoyer afin de renforcer le soutien des personnes et groupes influents en faveur d'un changement proposé, qu'il s'agisse de lois, de politiques, de réglementations, de programmes, de valeurs culturelles ou de comportements.
- *Mobilisation sociale* : comment un grand nombre de personnes au niveau de la « base » et de la périphérie peut être amené à soutenir les réformes

et programmes éducatifs ? Par exemple, comment faire en sorte que le « mouvement » EPT soit accepté et remporte l'adhésion de la majorité dans les communautés dans les pays, plutôt que d'être cantonné à l'engagement pris par les ministres de l'éducation lors de conférences internationales, qui intéressent peu leurs populations ? Des campagnes et programmes structurés de communication peuvent être mis sur pied afin d'impliquer les populations à différents niveaux de la société dans les décisions concernant les programmes éducatifs proposés¹.

Canaux et modes de communication

D'après les usages que l'on peut faire de la communication décrits ci-dessus, il apparaît que différents groupes ou individus peuvent enclencher la communication, et être récepteurs dans une situation de communication. Les ministères de l'éducation ont souvent le sentiment que leur rôle et responsabilité est de lancer des idées et projets sur les programmes éducatifs pour lesquels ils devront faire appel à la collaboration d'autres intervenants. De même, les parents, les enseignants ou les groupes religieux peuvent réagir au contenu d'un curriculum (p.ex. modules d'éducation sexuelle) et essayer de pousser le ministère à apporter des changements plus conformes à leurs valeurs communautaires ou d'origine².

La communication participative, qui a prouvé son efficacité pour susciter la confiance et l'appropriation, implique de fréquents échanges entre personnes et groupes dans des situations de communication. En d'autres termes, il s'agit d'un mode de communication dans lequel toutes les parties concernées doivent se sentir en mesure de lancer un débat et de répondre librement à un questionnement, au lieu de se contenter d'être des récepteurs passifs des monologues et instructions d'autrui.

Selon Alfonso Dagon : « les principales caractéristiques de la communication participative sont sa capacité à impliquer les acteurs du changement social dans le processus de communication » (Dagon, 2001, pp 34-35) . Dagon poursuit en énumérant neuf éléments qui distinguent la communication participative des autres stratégies de communication au développement. Il s'agit d'une opposition : « horizontal » contre « vertical », « processus » contre « campagne », « long-terme » contre « court-terme », « collectif » contre

-
1. Voir Sylvie Cohen, *Partnering : A New Approach to Sexual and Reproductive Health*, FNUAP, New York, 2001, qui déclare que « le Plaidoyer c'est également faire face à la controverse », p 83. le chapitre cinq de ce texte pp 81-103, est une synthèse fort utile des stratégies, pratiques et expériences de plaidoyer en matière de genre, avec des exemples tirés de la littérature sur la santé de la reproduction.
 2. Comme cela s'est produit au Kenya lorsque le ministère de l'éducation nationale a tenté d'introduire un programme d'Education à la Vie Familiale, contenant des éléments d'éducation sexuelle, fortement combattu par une coalition de parents et de groupes religieux qui se sont exprimés dans les journaux, à la radio, et à la télévision, et dans des réunions publiques. Le ministère a été contraint de reporter l'introduction de ce programme.

« individuel », « avec » contre « pour », « spécifique » contre « massif », « besoin des populations » contre « impératifs des bailleurs de fonds », « appropriation » contre « accès », « prise de conscience » contre « persuasion ». Chacune de ces oppositions bipolaires de termes décrit différents modes de communication, le premier terme de chaque paire décrivant un processus plus favorable à la communication participative (Dagron, 2001).

Certaines opérations de communication se servent des mass médias : communiqués de presse, bulletins d'information, programmes, annonces radiodiffusées et télédiffusées, etc. ; certaines font intervenir une communication de groupe et interpersonnelle à travers des réunions, des débats parents-élèves-professeurs, des ateliers, des séminaires, des rassemblements, des manifestations, etc. D'autres modalités de communication utilisent les canaux institutionnels tels que le système politique/administratif, le système scolaire/éducatif, les réseaux de développement, les ONG. Les canaux de communication traditionnels ou socioculturels sont également de plus en plus utilisés, en faisant intervenir les leaders d'opinion locaux, les groupements informels, les médias populaires et autochtones tels que les pièces de théâtre et festivals, et les lieux et événements où les gens se rencontrent fréquemment, les marchés, les lieux de travail, les mariages, les cérémonies de baptême, les veillées etc. Il y a également les canaux utilisés par le système commercial pour la commercialisation de biens et de services, par exemple les librairies, les magasins de quartier, les kiosques.

Les toutes dernières opportunités de communication de masse sont celles qu'offrent ce que l'on appelle les « nouvelles technologies de l'information et de la communication », de plus en plus exploitées grâce au mél, aux sites Internet, aux forums électroniques, à l'enseignement à distance et toutes autres formes d'applications informatiques.

Les mass médias touchent un large public indistinct, et sont utiles pour relayer des informations d'ordre général. Dans les pays africains, la radio est le mass média de prédilection. C'est le plus largement répandu, accessible à toutes les catégories sociales, y compris les pauvres et les illettrés, dans la mesure où les transmissions se font dans les langues et dialectes locaux et nationaux. Dans de nombreuses zones urbaines, les radios locales et communautaires (surtout FM) constituent un nouveau vecteur plus dynamique et plus ciblé sur les réalités des différentes localités. Dans certaines communautés, ces stations sont devenues de grandes tribunes de dialogue transcendant les groupes et classes sociales, unis dans leur détermination à exposer et à trouver des solutions à des problèmes locaux et à demander des comptes aux officiels et institutions publics (E Opubor, 1990 ; Fatoyinbo, 1998).

Ces derniers se trouvent de plus en plus diffusés grâce à Internet et à la vaste, vaste toile.

La télévision a davantage été utilisée dans les zones urbaines afin d'atteindre les décideurs politiques et l'élite urbaine et périurbaine. Elle atteint également les populations des couches socioéconomiques moins favorisées. Les vidéo clubs et autres possibilités de visionnage acquièrent une influence accrue dans de nombreuses zones urbaines ; d'ailleurs leur utilisation a été expérimentée dans certaines zones rurales pour des programmes de changement social³.

Selon le message à communiquer, le contenu des mass média sera factuel (comme dans les actualités et documentaires) ou orienté vers un divertissement didactique, afin que les populations s'instruisent et modifient leur comportement tout en se divertissant. Le cas de l'émission Soul City est une illustration de ce phénomène à la radio et à la télévision⁴.

De nombreux pays africains ont expérimenté via les mass médias des approches « de divert-éducation » ou « d'éduc-amusement » pour des programmes de changement social dans des domaines aussi variés que les questions d'environnement, les inscriptions sur les listes électorales, le VIH/SIDA, la planification familiale, l'incitation à la migration urbaine-rurale, les recensements, etc. (Kone et Sy, 1995 ; Narimon, 1993). Certains ont également fait appel à la culture populaire et théâtrale ainsi qu'à des représentations d'artistes traditionnels afin de faire passer leur « message »⁵.

Pourquoi une stratégie de communication ?

Les débats sur la communication tendent souvent à se focaliser sur les vecteurs et les messages, peut-être parce qu'ils sont les plus visibles, les plus contrôlables et sont généralement perçus par la plupart des détenteurs de l'autorité comme étant la source de leurs « ennuis ». Mais les canaux et les messages ne constituent que deux éléments de la communication. Comme montré jusqu'ici, la communication implique différents récepteurs et sources, utilisant divers canaux afin de véhiculer différents messages qui

3. Les Vidéo 'clubs', où les gens, surtout des jeunes, payent un modeste droit d'entrée afin de visionner des films dans le salon d'un particulier ou une salle attenante à un débit de boisson, ou encore les locations commerciales de cassettes vidéos sont des phénomènes de plus en plus populaires aussi bien dans les zones urbaines que rurales en Afrique.

4. 'Soul City', feuilleton Sud Africain et outil éducatif multimédia fera l'objet de discussions détaillées dans une autre session de la Biennale ADEA.

5. K.A. Bame, dans son article «The Ghana Concert Party » de Communication in Rural Africa, Rural Africana, édité par A. Opubor, dans son numéro 27 d'automne 1975, cite en pp.163-168 Dagron, qui décrit le Réseau du théâtre éducatif ambulante fondé par l'UNICEF, mettant en scène les problèmes de santé et les droits de l'enfant à travers les communautés rurales du Nigéria ; voir aussi dans Opubor 2000, pp.18-19 la description d'une Association de théâtre communautaire au Zimbabwe (ZACT) ainsi que les chapitres 2, 3 et 4 sur le théâtre dans l'Afrique francophone du sud, de l'est et de l'ouest.

produiront différents effets et résultats⁶. C'est véritablement l'interaction de tous ces éléments qui doit intéresser le communicateur sérieux, dans la mesure où c'est ce qui importe dans le résultat final.

Toute stratégie de communication tente de façon consciente et délibérée d'exploiter ce que l'on connaît des différents éléments clé du processus de communication, en tant que système afin d'atteindre les objectifs de la communication. C'est ce cadre global, systémique, et axé sur l'objectif, qui fait souvent défaut dans la façon dont les ministères et autres institutions nationales communiquent avec le public interne et externe à la structure⁷.

Par exemple, de nombreux ministères de l'éducation accordent une grande attention aux mass médias. Ils nomment des attachés de presse ou responsables des relations publiques dont les attributions se bornent essentiellement aux relations avec la presse, à réfuter les fausses déclarations dans les médias et à faire en sorte que le ministère soit toujours présenté sous son meilleur jour à la radio, à la télévision, dans les journaux et les magazines.

Toutefois, une grande partie de la communication nécessaire afin de promouvoir les questions et programmes du secteur de l'éducation font intervenir des populations qui ne sont pas facilement touchées par les mass médias. Il s'agit-là de s'adresser à de petits groupes pour lesquels la communication interpersonnelle est plus indiquée que les annonces de presse ou de radio. De nombreux groupes de la société civile tels que les ONG et les Associations de parents d'élèves, réalisent une grande partie de leur communication à travers des activités interpersonnelles, et ont développé un savoir-faire dans ce domaine. Selon les « enseignements tirés » du programme de formation COMED, « il nous faut mieux appréhender la communication dans son rôle dans le développement social, notamment par la promotion de la collaboration entre partenaires de l'éducation. Ceci signifie qu'il faut aller au-delà des mass médias, vers des canaux de communication traditionnels africains, de groupe, et interpersonnels » (Opubor, 2000).

Les campagnes de mobilisation sociale exigent souvent l'utilisation de plusieurs canaux de communication à la fois ; ainsi la focalisation sur les mass médias a sa place ; mais peut parfois être déplacée. En fait, la recherche a démontré que les efforts de communication les plus réussis exigent des approches multimédia et multi-canal. Plus précisément, l'association des canaux mass médias et interpersonnels est efficace pour lier l'information à la possibilité d'induire un changement de comportement. Comme le conseille Cohen (2000) dans les enseignements tirés : « utiliser plusieurs

6. Les effets de la communication peuvent se produire à court ou à long terme notamment: apprentissage, changement d'attitude ou de comportement de la part d'individus, groupes ou institutions.

7. L'exemple du Mali, présenté plus loin, qui propose une stratégie générale pour un ministère de l'éducation nationale, pourrait paraître une exception ; cependant, avec le programme de formation COMED, on peut espérer que ce genre de stratégies se généralisera.

canaux afin de créer un effet de synergie. Les programmes... efficaces utilisent plusieurs canaux afin de faire passer leur message. La recherche montre que les individus exposés à un même message à partir de sources multiples – mass médias, médias basés dans les communautés et communication interpersonnelle – sont plus prompts à l'action que ceux qui sont exposés à un message délivré par une source unique »⁸. [cela signifie que, à l'instar de plusieurs autres groupes d'intervenants, les ministères de l'éducation doivent se considérer comme des gestionnaires de rencontres multidimensionnelles et multimédia, et donc inclure la communication interpersonnelle plus explicitement dans les descriptions des fonctions et le développement professionnel de leurs chargés de la communication].

La communication en vue de soutenir les politiques éducatives en Afrique doit être basée sur une approche plus stratégique. Elle doit accorder davantage d'attention aux besoins, ressources et savoir-faire des différents intervenants, et explorer l'utilisation de la multiplicité des canaux et modes de communication potentiellement efficaces pour eux, dans la mesure où ils s'efforcent de promouvoir leurs relations avec d'autres partenaires de l'éducation.

Afin de garantir l'efficacité des stratégies de communication pour l'éducation, les ministères et autres partenaires de l'éducation pourront faire appel à la collaboration d'agences de communication publiques et privées dont le domaine de compétence est de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de communication (et d'en évaluer le coût⁹).

Éléments de la stratégie de communication pour l'éducation

La stratégie de communication peut découler d'une politique de communication, qui est une déclaration présentant les grands objectifs, lignes directrices et normes qui guideront l'utilisation de la communication afin d'atteindre les objectifs de développement d'un Etat ou les objectifs stratégiques d'une institution.

La stratégie de communication est un cadre qui regroupe les interventions de communication jugées nécessaires pour arriver aux changements spécifiques dans les connaissances et les attitudes et comportements des individus et

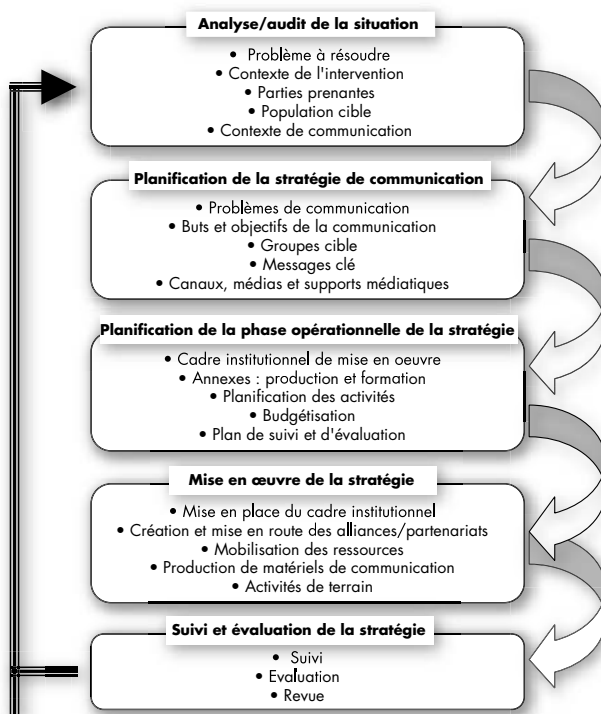
8. S.Cohen, 2000, p.108. C'est également la conclusion du « portrait » de la Guinée présenté dans ce document.

9. Les ateliers de formation du COMED à Yaoundé et Harare en 2000, ont amené des chargés de communication de ministères de l'éducation dans des visites sur le terrain dans des bureaux de consultants en publicité/marketing/communication, où le travail de ces bureaux leur a été présenté. Il a été unanimement estimé par les participants que ce genre de bureaux privés pouvaient apporter une précieuse contribution à la promotion de l'éducation comme ils le font pour d'autres programmes gouvernementaux dans le domaine de la santé ou de la publicité électorale.

groupes concernés. Une stratégie de communication fonctionne selon un calendrier précis tenant compte des ressources matérielles et humaines disponibles.

Le processus de développement et de mise en œuvre de la stratégie de communication peut être représenté comme suit voir *Graphique I-4.1* (Kone, 2001 ; Cohen, 1992) :

Graphique I-4.1. Etapes dans le processus de développement et de mise en place de la stratégie de communication



Quelques exemples africains de communication pour l'éducation¹⁰

Il existe une masse croissante d'informations sur les récentes tentatives d'utilisation de stratégies, techniques et processus de communication comme éléments délibérés d'interventions en appui aux politiques éducatives et à leur mise en œuvre. Quelques exemples sont présentés dans ce chapitre (voir *Annexe 1*).

10. Certains de ces cas ont été présentés de façon plus complète lors de la Session de la Biennale ADEA 2001, sur la Communication pour l'Éducation.

Tableau I-4.1. Stratégies nationales de communication en faveur de l'éducation

Communication Interpersonnelle	Mass Media	Multimedia	Commentaires
<p>Bénin Dialogue Parlementaire sur l'Education</p>	<p>Ethiopie Agence des Mass Media</p> <ul style="list-style-type: none"> • émissions radio • cassettes enregistrées pour les groupements <p>Kenya Journaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • suppléments hebdomadaires détachables, rubriques éducation, p.ex. "Blackboard" (Tableau Noir) dans le journal Daily Nation <p>Afrique du Sud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presse • radio • télévision • mél • Internet <p>Tanzanie Ma-Ma ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation Environnementale • série télévisée • magazine vidéo pour les écoles et clubs vidéo ruraux <p>Ouganda Journaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • supplément hebdomadaire détachable p.ex. Education Vision (du journal New Vision) <p>Agence de Presse Panafricaine (Pan African News Agency), PANA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bulletins de l'agence de presse • mél • Internet • Inter Press Service, IPS <p>Bulletins de l'agence de presse</p> <ul style="list-style-type: none"> • mél • Internet 	<p>Guinée Redéploiement des enseignants</p> <ul style="list-style-type: none"> • contacts interpersonnels/ rencontres/ discussions-radio (nationale, régionale, rurale) • journaux • lettres d'information/ bulletins <p>Mali Stratégie de communication du ministère de l'éducation de base</p> <ul style="list-style-type: none"> • contacts interpersonnels • rencontres d'information /informelles • visites de terrain • ateliers • sessions de formation • radio • télévision • vidéo de groupe • brochures <p>Nigéria Mobilisation sociale en faveur de l'EBU</p> <ul style="list-style-type: none"> • séances de travail • structures traditionnelles/ sociales • rassemblements publics • conférences publiques • ateliers • visites institutionnelles • conférences de presse • radio • télévision • presse 	<p>Les cas de la Guinée, du Mali et du Nigéria sont des exemples de stratégies globales et formulées ; toutefois, seul le Mali semble avoir formulé une politique de communication sectorielle pour l'éducation. L'Afrique du Sud dispose probablement de ce type de politique, découlant de la politique générale du secteur public sur la communication ; toutefois, il n'apparaît pas clairement que la stratégie de communication du ministère/département implique l'utilisation régulière d'une communication non liée aux mass médias. Bien que les cas de la Tanzanie et de l'Ethiopie soient classés dans la catégorie mass médias, l'utilisation de vidéos dans les "clubs" ruraux et écoles peut également s'accompagner d'un processus social, comme il est d'usage dans les "forums de discussion médiatiques", ce qui les rendrait "multimédias" ; ceci pour montrer que les catégories ne servent qu'à illustrer des approches générales. La plupart des actions sur le terrain tendent à être multimédia, par défaut semble-t-il plutôt que par véritable dessein stratégique.</p>

Bénin : Débat national parlementaire sur l'éducation

Avant l'introduction d'une nouvelle loi sur la réforme en éducation, la Commission pour l'Education, la Culture et l'Emploi du Parlement du Bénin a décidé en mai 2000, de se lancer dans un vaste processus de consultation afin de recueillir l'opinion des populations sur la question. Sillonnant le pays, les députés ont rencontré les communautés et les groupements de citoyens ainsi que divers intervenants, même dans les régions les plus reculées, dans les douze départements du pays. Selon le rapport de cette tournée sur le terrain, « le but de cette consultation était de sensibiliser l'opinion publique sur le projet de loi portant sur l'orientation future de l'éducation nationale, de recueillir les suggestions et les réactions, et d'entendre les préoccupations des différents acteurs du système éducatif... Les représentants des principaux acteurs dans le secteur de l'éducation invités à participer à ce processus (étudiants, parents, membres des syndicats d'enseignants, professeurs d'université, ONG et autres) sont venus en grand nombre, les séances regroupant en moyenne une centaine de personnes chacune ».

Les séances consistaient essentiellement à organiser des réunions de groupe face-à-face. Les médias ont été tenus à l'écart afin d'éviter une politisation de la consultation et de mettre en avant le caractère hétérogène de la composition de la Commission. Quels sont les acquis de ce processus ? Le rapport estime que les résultats obtenus vont au-delà du secteur de l'éducation : « pendant près de dix ans, le pays a tenté de fonder sa vie politique sur un esprit de consensus et de dialogue... ces consultations sont la parfaite illustration des acquis des populations et de leurs élus dans ce domaine. Les problèmes importants d'éducation ont facilité la pratique d'un dialogue démocratique entre les élus et les participants. Finalement, les propositions et suggestions des participants ont conféré un nouvel élan à la réflexion autour de la problématique de l'éducation au Bénin ». En tant qu'exercice de communication, ces consultations ont été considérées comme une « révolution » au Bénin car c'était la première fois que des députés sondaient l'opinion publique en dehors de toute campagne électorale ! Le succès de cette expérience a fait avancer le débat sur la possibilité d'introduire cette initiative dans d'autres pays de la région (Dovoedo, 2000).

Guinée : Le redéploiement des enseignants

En 1992-93, la Guinée a procédé au redéploiement de son personnel enseignant et de ses administrateurs à travers le pays (Sow, 2000). Cette initiative a permis, sans coûts supplémentaires, d'augmenter les taux de scolarisation dans les écoles aussi bien urbaines que rurales. Le ministère de l'éducation nationale a intégré la communication dans sa stratégie globale afin d'accom-

pagner cette opération. Les objectifs du plan de communication étaient : premièrement viser tous les groupes directement concernés par cette mesure de redéploiement (enseignants et administrateurs ; cadres des services éducatifs centralisés, inspecteurs régionaux et directeurs préfectoraux et communaux de l'éducation ; représentants des communautés et associations des parents d'élèves ; et deuxièmement, une campagne de sensibilisation du public qui a repris la stratégie multimédia utilisée par les initiatives déjà existantes. Les activités de communication comprenaient : diffusion d'émissions diverses dans les radios nationales, régionales et rurales, participation de hauts représentants du ministère chargés de l'opération qui ont été invités à donner des informations et des explications ; articles dans l'organe de presse gouvernemental, ainsi que bulletins de l'agence nationale de presse qui relayait les informations en provenance des régions.

L'une des importantes caractéristiques stratégiques de cette opération était que : « La communication interpersonnelle a été le mode privilégié de communication officielle, touchant directement de nombreux groupes de personnes pendant les réunions officielles, et offrait ainsi des possibilités de réaction immédiate ». Ce mode de communication interpersonnelle a favorisé l'écoute et le dialogue avec les groupes sceptiques, par exemple les syndicats et les partis politiques. Elle a impliqué directement les leaders d'opinion dans les ONG et les associations de parents d'élèves qui se sont révélés être d'ardents défenseurs du plan de redéploiement ».

Parmi les difficultés rencontrées, on compte le manque de crédibilité de certains porte-parole qui n'ont pas reçu de soutien dans les communautés ; la portée limitée des diffusions nationales (seuls 50 % du territoire national était couvert), et donc la nécessité d'une véritable présence physique qui a entraîné des coûts supplémentaires. Dans la mesure où une évaluation de la composante communication n'a pas été prévue, il n'a pas été possible de procéder à une évaluation quantitative de la portée des différentes stratégies adoptées.

Pourtant, toutes les personnes impliquées dans l'organisation de cette opération semblent reconnaître que les partenariats avec les médias et leur mobilisation ont permis d'atteindre les objectifs de cette opération. Toutefois, il aurait été plus particulièrement intéressant, de disposer d'informations sur l'impact de l'utilisation massive de la communication interpersonnelle.

Ethiopie : Agence d'information du ministère de l'Éducation

Le gouvernement éthiopien a créé l'Agence Mass Media Educative (EMMA) en 1968 afin d'accompagner les programmes d'éducation à l'école. Les objectifs de l'EMMA étaient de :

- Former des professeurs à l'utilisation de la radio ;
- Introduire des méthodes pédagogiques innovatrices ;
- Étendre au maximum la couverture des programmes de formation professionnelle, les campagnes d'alphabétisation, l'enseignement par correspondance et les programmes de développement rural ;
- Offrir une éducation de qualité en multipliant les compétences du nombre limité de professionnels ;
- Enrichir régulièrement la vie culturelle et artistique du grand public ;
- Enseigner la langue officielle (l'amharique) et utiliser et développer les langues de différentes nationalités ; et
- Introduire les sciences et technologies auprès des masses populaires.

L'EMMA a connu plusieurs changements. Conçue au départ afin d'accompagner, dans une première phase, le programme d'alphabétisation qui devait toucher 20 millions de personnes, l'EMMA est devenue un vecteur d'éducation des adultes, avec plusieurs émetteurs radios et une chaîne/réseau exclusivement consacré aux programmes d'éducation et une douzaine de studios de production produisant des programmes éducatifs en amharique et autres langues régionales sur des sujets de développement.

Les programmes de l'EMMA ont permis de combler le fossé éducatif de la population non-scolarisée. Cette agence dispose de onze stations radio régionales dont les signaux couvrent plus de 90% du territoire, offrant des services de diffusion parallèle au réseau national contrôlé par le ministère de l'Information ; la première se concentre sur les programmes éducatifs appuyant les efforts pédagogiques et l'autre s'occupe essentiellement des informations et divertissements appuyant les programmes gouvernementaux et les processus politiques. Channel 2, à la radio, se consacre à l'éducation des adultes, notamment le travail avec les agents de vulgarisation et de développement, couvrant des sujets variés dans le domaine de la santé et de l'agriculture etc. ; elle utilise également des cassettes audio dans les Centres d'éducation communautaires construits par les communautés.

La radio est le mode de communication public le plus accessible en Ethiopie, avec une couverture nationale d'environ 63 %. On compte entre 5 et 7 millions de postes radio dans le pays pour une audience d'environ 30 à 40 millions de personnes. Les services de télévision suivent le même schéma, avec une chaîne publique, et un service éducatif pour les programmes didactiques. La répartition géographique des postes radio et télévision révèle un énorme déséquilibre en faveur des régions urbaines, ainsi que des différences marquées au niveau régional. Si 78 % des citoyens possèdent une radio, 22 % seulement des habitants des zones rurales en possèdent une. La possession d'un poste de télévision est un phénomène purement urbain, avec plus de 100.000 postes concentrés essentiellement dans la région d'Addis Abeba (PRSD, 1993).

Nigeria : Mobilisation sociale en faveur de l'éducation de base et de l'alphabétisation¹¹

Quarante-huit pour cent de Nigériens (pour un total d' environ 120 millions de personnes) sont illettrés. Le programme d'Education de Base Universelle (EBU) est donc confronté à un énorme défi. Il y a déjà le problème du taux élevé d'enfants déscolarisés et le grand nombre d'enfant des rues ; sans compter l'éducation des groupes migrants et nomades. Les filles se marient très tôt dans certaines régions du pays et ne vont généralement pas à l'école. Du côté des acquis, environ 22,7 millions d'enfants doivent rentrer à l'école primaire sur l'ensemble du territoire en 2001, et bénéficier de 585.000 enseignants bien qualifiés. Les tournées de plaidoyer ont également été une des mesures prises pour la mobilisation des masses en faveur de l'EBU. Les tournées de travail ont été effectuées dans plusieurs Etats du pays. Chaque visite a prévu des rencontres avec les communautés et des séances de travail avec une série de partenaires, des conférences de presse, des débats publics, des visites aux institutions et la mise en service de nouvelles écoles.

Les changements de politiques, la mobilisation des ressources, le soutien des parents, des communautés, des religieux, des leaders culturels et civiques, des administrations locales et des Etats, exigent l'instauration d'une communication permanente, exploitant différentes formes de médias. Les approches les plus efficaces sont celles qui ont favorisé la communication aux endroits où les gens se rencontrent : les mosquées, les églises, les marchés, etc., faisant intervenir les autorités traditionnelles et religieuses, les chefs et imams, faisant appel aux valeurs et symboles culturels, dans le cadre d'un vaste programme de mobilisation sociale. Il est prévu que ces approches, visant dans le passé à accompagner les campagnes d'alphabétisation et autres programmes éducatifs et qui ont été couronnées d'un franc succès dans certaines parties du pays, soient à présent reproduites et passent à l'échelle supérieure afin d'accélérer la réalisation des objectifs du programme EBU.

Mali : Stratégie de communication du ministère de l'Education nationale¹²

A la suite des troubles qui ont eu lieu au Mali et du changement de gouvernement qui en a découlé en 1991, les nouveaux dirigeants étaient résolus à démocratiser non seulement les institutions nationales mais également le processus de développement (et surtout le développement de l'éducation),

11. Informations tirées de l'exposé présenté lors de l'atelier des formateurs COMED, Abuja, Nigéria, Mai 2001, par le Dr. Musa Moda, directeur fédéral de la mobilisation sociale en faveur du programme d'Education de Base Universelle, EBU.

12. Informations fournies par le Dr. Djeneba Guindo-Traore, Ministère de l'Education du Mali lors de l'Atelier des Formateurs, Abuja, Nigeria, Mai 2001. Voir également l'Annexe 2 de ce document pour une synthèse schématique de cette stratégie, traduite en anglais par l'auteur.

afin qu'ils épousent plus étroitement les aspirations des populations. Il a été jugé que le temps de l'approche verticale de la communication était révolu. La question fondamentale était de savoir comment encourager la participation, le débat et l'échange d'idées, et quel système devait être mis en place afin de coordonner les efforts à tous les niveaux.

Les autorités éducatives nationales ont estimé qu'une politique de communication nationale pour l'école était une solution possible et ont considéré qu'il était crucial de la développer. Cette stratégie était de nature à favoriser la compréhension entre les autorités et les populations et à permettre aux administrations scolaires et à leurs partenaires – techniques, sociaux et financiers – de se tenir mutuellement au courant de leurs activités et préoccupations. Pour un pays tel que le Mali qui s'est engagé dans une voie démocratique, il était indispensable de mettre sur pied une politique de communication afin de s'assurer de la participation des populations et des partenaires sociaux dans l'identification et la mise en œuvre des programmes d'éducation prioritaires.

Lors d'un atelier national organisé en octobre 1993, les débats furent centrés sur l'importance de la communication et on a décidé de créer un département « Communication » au sein du ministère de l'Education de Base. Lors de création de la Nouvelle Ecole Élémentaire un groupe de travail sur « l'information et la communication » a été formé afin d'épauler le nouveau département de la communication. Ce groupe de travail avait pour mission d'élaborer les stratégies d'information et de communication pour les relations avec les partenaires de l'école et différentes entités nationales. Quatre comités techniques assistent le groupe de travail dans sa tâche : 1) un comité sur les médias électronique et imprimés, chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes d'information, sensibilisation et formation conformément aux priorités du ministère de l'Education de Base ; 2) un comité sur l'impression, le dessin et les illustrations chargé de créer graphiques et illustrations pour les messages sur l'éducation de base, 3) un comité sur la documentation et les archives pour la collecte, conservation et gestion des documents du ministère ; 4) un comité de relations publiques, chargé d'organiser les activités de communication internes et externes du ministère.

Le Programme COMED

Le programme Communication pour l'Education en Afrique, COMED, a été lancé en 1998, dans le but de promouvoir l'utilisation de la communication afin d'accompagner les politiques et projets nationaux d'éducation en Afrique, en contribuant au développement des capacités de communication au sein des ministères de l'éducation et en améliorant la réflexion des médias sur la problématique de l'éducation.

Une série d'ateliers de formation au niveau sous-régional et national ont été organisés dans le cadre de ce programme. Ces ateliers ont enregistré la participation de plus de 100 journalistes et chargés de la communication des ministères de l'éducation issus d'une trentaine de pays africains. Ces ateliers ont été organisés à Cotonou pour l'Afrique de l'Ouest, (13-18 Septembre 1999) ; à Harare pour l'Afrique australe et orientale (16-26 février 2000) ; et à Yaoundé, pour l'Afrique centrale et l'Océan indien (28 Juin-7 Juillet 2000).

Ces ateliers avaient pour principal objectif de renforcer les capacités professionnelles des participants et d'encourager le développement de relations de travail entre les journalistes et les chargés de communication des ministères. Ils avaient également pour objet d'encourager la création de réseaux régionaux de communicateurs en éducation. Une analyse des besoins effectuée en septembre 1998 avait indiqué que les gestionnaires de l'éducation et les chargés de communication se méfiaient des journalistes et des articles des médias sur l'éducation qui, d'après eux, étaient un peu trop enclins à exploiter le côté sensationnel des sujets. De leur côté, les journalistes considéraient que les fonctionnaires du ministère de l'éducation étaient difficiles d'accès et prompts à faire de la rétention d'information d'intérêt public. Ils avaient le sentiment que les chargés de communication leur mettaient des bâtons dans les roues, et surtout, qu'ils essayaient de protéger les ministres et hauts fonctionnaires de la presse. Compte tenu de cette atmosphère de suspicion, frustration et hostilité mutuelles, le programme COMED a décidé d'organiser des formations conjointes des journalistes et chargés de communication afin de développer une compréhension et confiance mutuelles.

Le programme COMED a également entrepris d'autres activités, notamment : (i) un atelier pilote de formation au niveau national à Dakar, Sénégal en avril 2000 à l'intention des journalistes et communicateurs sénégalais spécialisés dans le domaine de l'éducation ; (ii) le financement des frais de déplacement des journalistes afin qu'ils puissent assister à des manifestations dans le domaine de l'éducation, y compris à la Biennale de l'ADEA et à la Conférence EPT de l'Afrique subsaharienne en décembre 1999, au Forum mondial de l'Education en avril 2000 et à la Foire internationale du Livre du Zimbabwe en août 2000 ; (iii) un stage de formation sous-régional sur l'utilisation des statistiques de l'éducation pour les journalistes de certains pays francophones d'Afrique de l'Ouest à Dakar, en juin 2001 ; (iv) une assistance technique au Parlement du Bénin lors des consultations nationales avant l'introduction d'un projet de loi sur la réforme en éducation ; (v) une assistance à la Fédération africaine des associations de parents d'élèves, FAPE, pour la création d'une stratégie et programme de communication pour son réseau.

Une évaluation a été organisée à Cotonou (7-9 décembre 2000), avec les partenaires clés, afin de tirer les leçons et d'esquisser les futures orientations du programme COMED. Les principales conclusions de cette évaluation sont :¹³

« Les journalistes sont de plus en plus conscients des considérations éthiques et déontologiques dans leur façon de relayer les informations portant sur l'éducation. Toutefois, si cela est de nature à mettre fin aux critiques qui leurs sont adressées concernant leur penchant pour le sensationnalisme dans leurs articles sur l'éducation, cela ne mettra pas nécessairement fin à l'irritation des gestionnaires de l'éducation, sensibles aux analyses critiques ou commentaires acerbes des journalistes.

A cet égard, dans les pays où les reporters et correspondants spécialisés dans l'éducation sont organisés en associations professionnelles ou en réseau, ils tendent à entretenir des relations plus structurées et moins conflictuelles avec les chargés de communication et les sources d'information sur l'éducation, ce qui permet une couverture beaucoup plus continue, diversifiée et mieux informée des questions d'éducation (p.ex. Sénégal, Kenya et Nigeria).

Les ateliers régionaux COMED en offrant aux journalistes et chargés de communication d'un même pays la possibilité de travailler dans une même équipe à la préparation de certains exercices et articles, et d'obtenir des informations sur la situation des autres pays, semblent avoir contribué à développer une meilleure compréhension mutuelle, ainsi que des relations plus collégiales et moins menaçantes, qui, espérons-le, se traduiront par une collaboration accrue dans la communication pour l'éducation une fois de retour dans leur environnement d'origine ».

Les activités du COMED ont été financées par l'ADEA et la Banque mondiale à travers le Fonds fiduciaire norvégien pour l'éducation en Afrique.

En 2001, le programme cherchera également à consolider la coopération entre journalistes africains et chargés de la communication dans le secteur de l'éducation par le lancement d'un réseau électronique et d'un forum de discussion sur Internet. La phase suivante du programme de renforcement des capacités prévoit l'organisation d'ateliers nationaux en vue de diffuser le programme de formation COMED et de renforcer les partenariats et réseaux au niveau national. Six de ces ateliers doivent se tenir en 2001, avec des ateliers rassemblant une vingtaine de pays prévus pour 2002, si les ressources le permettent.

13. A. Opubor, op cit. Voir également Annexe 3.

Tanzanie : Ma-Ma, un magazine vidéo et une série télévisée pour l'éducation environnementale¹⁴

*"Mazingira yangu ; mazingira yetu" [ma-ma]
« mon environnement ; notre environnement »*

Avec l'avènement de la télévision en Tanzanie, la prolifération des points de vente vidéo dans tout le pays, et la révision à point nommé du système éducatif, une série télévisée environnementale qui aborde les préoccupations et défis essentiels en matière d'environnement et s'adresse à un public swahiliphone, est certainement un puissant outil de changement grâce à la sensibilisation du public.

Deux émissions de 30 minutes seront produites et diffusées chaque mois à la télévision nationale puis rééditées pour être distribuées dans les points de vente vidéos villageois et utilisées comme matériel audiovisuel à des fins éducatives dans les écoles. Cette série est initialement prévue pour une période de douze mois.

Le but de cette série télévisée est d'éduquer, d'informer et de divertir le public tanzanien sur des questions d'une réelle importance environnementale, et de stimuler l'action à tous les niveaux. Il s'agit de favoriser l'action par la sensibilisation. La stratégie est d'adopter une patiente approche interactive permanente. Le premier problème est présenté, révélé au téléspectateur à un niveau cognitif, en l'imprégnant d'une dynamique émotionnelle par une utilisation à bon escient des éléments audio et vidéo, puis en revenant à une date ultérieure pour montrer les résultats une fois que le problème aura été réglé avec succès, et en temps opportun, suscitant un changement significatif dans l'attitude du téléspectateur. Cette série télévisée constitue la pierre angulaire du développement d'une campagne générale, globale, informative et éducative sur l'environnement. C'est la première fois qu'une série télévisée axée sur la problématique de l'environnement est produite en Tanzanie par une société tanzanienne, en kiswahili, pour un public tanzanien.

Au cours de ces deux dernières années, trois chaînes de télévision privées ont été inaugurées en Tanzanie. Elles diffusent en direction de la plupart des centres urbains du pays et le nombre de téléspectateurs croît rapidement. On trouve dans la plupart des villages des salles vidéo ou un écran vidéo dans les églises locales ou les mairies, qui se comptent par centaines à travers le pays. Des centaines de milliers de Tanzaniens ont accès à la vidéo que ce soit chez eux ou dans un club social, à l'église, à l'école, dans les bus ou les vidéos club. Un réseau de plus de 250 points de vente sera développé afin d'assurer la distribution mensuelle de cette série éducative sur l'environnement.

14. Informations fournies par M. Beatrix Mugishagwe de la Abantu Television, Dar-es-Salaam, producteur de séries.

Tout au long du processus de recherche et grâce au réseau interactif, les téléspectateurs seront encouragés à participer au programme en identifiant les problèmes importants au niveau local et en donnant leur avis sur les éléments déjà diffusés. Cette approche vise à établir une relation active entre les responsables de la série et le public. De cette façon, les sujets étudiés et inclus dans l'émission refléteront les questions brûlantes préoccupant le public ; de même, il sera possible de procéder à des changements de style de présentation si le contenu n'est pas tout à fait clair ou suffisamment divertissant. Cette démarche sera également utile pour le suivi et l'évaluation permanents de la série.

Afrique du Sud : Appui à la politique de communication pour l'éducation¹⁵

Dans le cadre de son programme de transformation politique et administrative accompagnant les mesures de changement post-apartheid, le gouvernement a jugé utile de revoir son mode d'information publique, en vertu notamment de la disposition constitutionnelle garantissant à tout citoyen le droit à l'information. Un système de communication et d'information gouvernementale capable d'atteindre également les populations de base a donc été conçu, suivant les recommandations d'un groupe d'experts mis sur pied par le cabinet du vice-président. Les questions clés portaient sur les stratégies de communication du développement, surtout dans les zones rurales, l'amélioration des communications gouvernementales, la promotion de la diversité des médias et les relations entre le gouvernement et les médias. A la suite d'une décision du cabinet, les ministères ont été invités à restructurer leur communication au niveau ministériel/départemental, en prévoyant notamment la nomination d'un chef de la communication de haut niveau, de préférence à l'échelon de directeur général. Les départements ministériels prennent part à la stratégie de communication de tout le système à travers le secrétariat à la Communication rattaché au cabinet du Président, chargé de coordonner la stratégie et de présider les réunions de tous les chefs des services communication. Le chef du service communication conseille le ministre et le directeur général et travaille en étroite collaboration avec eux. Il est en outre chargé de toute la communication, et en particulier de la mise au point de la stratégie de communication, de la supervision de la liaison médiatique, de la coordination de la rédaction des discours, de la planification et de la supervision de l'opinion publique et des études qui la concerne, y compris du suivi des médias ; la supervision de toutes les publications, publicités et liaison avec les provinces ; il est également membre de la réunion de direction du service ; la stratégie de

15. Informations fournies par les participants à la consultation régionale COMED sur la Communication pour l'Education, Cotonou, République du Bénin, septembre 1998.

communication gouvernementale met un accent particulier sur l'importance de l'utilisation des technologies de l'information.

Médias d'actualités africains pour l'éducation¹⁶

Les médias africains commencent à reconnaître que l'éducation constitue une source importante de nouvelles intéressantes susceptibles de faire monter les tirages. Un nombre croissant de journaux accordent une attention particulière aux articles sur l'éducation, en les mettant même parfois à la une. Regroupés de façon périodique, les reportages et articles sur l'éducation font l'objet d'une section spéciale, de suppléments ou de dossiers suppléments détachables. Ceci s'accompagne d'annonces publicitaires spécialisées placées par des fournisseurs de services et matériels éducatifs : libraires, éditeurs, fabricants et détaillants de matériel scientifique etc. En effet, les gestionnaires des médias commencent à se rendre compte que les nouvelles sur l'éducation peuvent leur faire réaliser de bonnes affaires!

En Ouganda, le quotidien New Vision constitue une excellente étude de cas. New Vision a une politique sur l'éducation qui a permis la création d'une section éducation dans ce journal. La section éducation produit un supplément hebdomadaire détachable publié tous les lundis. Il a le titre accrocheur qui s'impose, Education Vision, (Vision de l'Education) mettant en valeur un contenu axé sur la problématique de l'éducation avec des colonnes alimentées par des spécialistes de l'éducation ; il publie également les opinions et les courriers des lecteurs, ainsi que des profils sur des sujets éducatifs. En outre, New Vision publie également des suppléments sur des sujets d'éducation, par exemple au moment de la rentrée scolaire, il est courant de voir un supplément « spécial rentrée ». Autour de la période d'examens de fin d'études on verra paraître un supplément « spécial diplômés » contenant des articles sur les possibilités qui s'ouvrent aux jeunes diplômés dans divers domaines. New Vision publie également des nouvelles sur l'éducation dans le cadre normal des actualités relayées par ce quotidien. Par exemple, lorsque les résultats des examens principaux de l'école primaire ont été communiqués, ce journal en a fait un article important.

Au Kenya, les cinq quotidiens du pays ont tous un supplément détachable spécial éducation. Il y a en outre des suppléments hebdomadaires spécialement consacrés à l'éducation. Le journal la Nation a un supplément détachable intitulé « Black Board » (Tableau Noir) qui paraît tous les lundis. Il comporte généralement cinq pages, parfois six, et publie des reportages aussi bien que des commentaires sur l'éducation. Des experts de tout le pays

16. Certaines de ces informations sont extraites des *Rapports par Pays* présentés par les participants de l'atelier de formation COMED pour l'Afrique australe et orientale à Harare, Zimbabwe, en février 2000.

sont invités à exprimer leur point de vue, et l'on y trouve fréquemment des courriers des lecteurs, de parents et de bailleurs de fonds. Le supplément détachable comporte également une section livres. Le personnel de la section éducation est composé de deux personnes : le rédacteur en chef et un reporter. Ils sont chargés du supplément détachable et de toute actualité sur l'éducation, et de rédiger des commentaires éditoriaux sur tout sujet majeur d'éducation si besoin est.

Ce phénomène se retrouve dans plusieurs autres pays d'Afrique. Au Sénégal, de grands journaux tels que Le Soleil, et Sud-Quotidien, et au Nigeria, The Comet, The Guardian, The Vanguard, ainsi que l'Agence de presse nigériane, NAN, consacrent des bulletins, colonnes, pages, et sections spéciales à l'éducation, avec des départements spécialisés dotés de rédacteurs en chef, reporters et correspondants.

La couverture médiatique de l'éducation par les médias électroniques africains se fait entre autres par des émissions sur l'éducation diffusées régulièrement à la radio et à la télévision. Il y a en outre des programmes spéciaux avec interventions téléphoniques du public où des chefs de département éducation, des chargés de programmes et même des ministres sont invités et répondent aux questions du public. La télévision publique nigériane, Nigerian Television Authority, NTA, a un département spécial communication pour le développement, doté de studios et de matériel de production ainsi que de reporters et d'équipes de tournage, couvrant régulièrement les sujets ayant trait à l'éducation.

En outre, on voit de plus en plus apparaître sur Internet des articles et reportages sur l'éducation en Afrique. Ceci n'est pas dû uniquement au fait que les grands journaux mentionnés ci-dessus produisent à présent des versions en ligne, mais plutôt aux activités d'agences de presses spécialisées axées sur l'Afrique qui possèdent leur propre site Internet. Les plus importantes sont l'Agence panafricaine de presse, Pan African News Agency, PANA, dont le siège est à Dakar ; l'Inter Press Service, et l'Agence internationale de presse axée sur le développement du tiers-monde dont le siège africain est basé à Harare, et le All-African News Network , basé aux Etats-Unis. Toutes ces organisations publient des centaines de reportages chaque semaine sur des sujets africains, et leur rubrique éducation est une véritable mine d'or d'informations et d'opinions sur la situation de l'éducation sur le continent. La qualité variable des bulletins et la rareté des nouvelles en provenance de plusieurs pays africains, constituent un défi à relever pour des organisations telles que COMED dont le mandat est d'améliorer la couverture médiatique de l'éducation en Afrique.

Les sites Internet sont respectivement:

www.pana.com www.ips.com et www.allafricanews.com

Passage à une plus grande échelle de la communication pour l'éducation : vers des campagnes nationales d'EPT

Dans le cadre de l'étape suivante de ses activités de renforcement des capacités, le COMED organise des ateliers de formation nationaux utilisant son curriculum récemment finalisé. L'un des modules de ce curriculum est consacré à la conception et au développement d'une stratégie de communication nationale pour l'éducation. Cette stratégie peut être dirigée soit vers le secteur de l'éducation dans son ensemble, soit vers un sujet, thème ou événement spécifique à l'éducation, par exemple la scolarisation des filles ou la campagne nationale en faveur de l'Education pour Tous. Les modules sont conçus afin d'être exploités par différents groupes de partenaires à l'éducation, travaillant ensemble afin de définir les questions importantes et initiant conjointement le processus de développement de la stratégie en vue de produire un projet de stratégie. En général, ce type de stratégie est global, impliquant la participation de groupes divers dans la mise en œuvre, et l'utilisation de différentes structures médiatiques et institutionnelles. Les suggestions proposées dans le module sont les suivantes :

a) création d'une stratégie de communication nationale pour l'EPT

Les consultations en vue de définir des stratégies de communication nationales pour l'éducation devront réunir les participants suivants:

Les partenaires à l'éducation, par exemple:

- Ministères : Education, Plan, Agriculture, Industrie, Jeunesse, Justice etc.
- Les bénéficiaires de l'éducation : élèves, étudiants dans les institutions de l'enseignement secondaire, professionnel et en apprentissage ; parents, enseignants, administrateurs de l'éducation, propriétaires
- Professionnels des médias et de la communication : journalistes, présentateurs, scénaristes, réalisateurs et producteurs de films, etc.
- Société civile : ONG, associations, syndicats, leaders d'opinion, entités religieuses et confessionnelles, bailleurs de fonds nationaux
- Groupements locaux et communautaires
- Prestataires de services techniques éducatifs : institutions de recherche, écoles normales et autres institutions associées
- Prestataires de services techniques en communication : sociétés de communication, de publicité, et de marketing spécialisées dans la conception, l'exécution et l'évaluation des stratégies de communication.
- Systèmes d'appui aux médias : fournisseurs d'espaces commerciaux (ou autres) pour la diffusion d'annonces, communiqués de presses et tous autres types de messages
- Autres : organisations possédant les compétences en communication, notamment recherche, formation, production de supports, etc.

- Consultants (indépendants) capables de fournir tous les types de services mentionnés ci-dessus.

b) les rôles et fonctions des médias

Stratégie nationale pour la couverture médiatique de l'éducation

Les mass médias et autres canaux de communication peuvent apporter une importante contribution au développement de l'éducation en diffusant des informations visant à promouvoir la sensibilisation et la compréhension des populations sur la problématique de l'éducation. Ceci est de nature à faciliter le dialogue entre les autorités et le public et à développer le consensus sur ces questions, ce qui, à son tour, permettra de garantir une adhésion populaire aux objectifs et programmes nationaux d'éducation.

Ceci se fera par une couverture permanente, systématique et déterminée du secteur éducatif par les médias. Assurer cette couverture exige le développement et la mise en œuvre d'une stratégie médiatique nationale sur la couverture de l'éducation.

L'objectif global de cette stratégie sera :

Améliorer la quantité et la qualité de l'information diffusée sur les questions d'éducation par les mass médias.

Objectifs spécifiques:

1. Promouvoir une couverture permanente et systématique des questions d'éducation par les médias ;
2. Promouvoir un traitement en profondeur des questions d'éducation par les médias ;
3. Renforcer la collaboration entre les médias et le secteur de l'éducation.
4. Créer un réseau de communication pour l'éducation.

Activités

1. a. Les responsables des médias adoptent une décision de politique faisant du secteur de l'éducation un secteur couvert par les médias ;
- b. Formation afin de promouvoir le journalisme spécialisé en éducation ;
- c. Création de sections éducation au sein des organismes d'information ;
- d. Institution de colonnes et pages régulières dans la presse écrite et de programmes sur l'éducation dans les médias électroniques ;
- e. Fourniture de moyens afin de garantir une couverture effective et ininterrompue de l'éducation ;
- f. Création de mécanismes permettant d'assurer aux journalistes un accès continu et plus aisé à l'information sur l'éducation.

2. a. Reportage de fond sur des développements internes dans le secteur de l'éducation ;
- b. Rédaction d'articles et autres reportages de fond sur les questions d'éducation ;
- c. Entretiens avec des experts sur les questions d'éducation ;
- d. Production de documentaires et autres programmes spéciaux sur l'éducation par les médias électroniques ;
- e. Production de programmes de discussion sur les questions d'éducation.
- f. Création d'une banque de données sur l'information en matière d'éducation.
3. a. Création d'un comité national de la communication pour l'éducation, regroupant les ministères de l'Education, de l'Information/Communication et du Plan ; les organisations médiatiques ; les organisations religieuses ; les partenaires internationaux ; et les ONG locales ;
- b. Etablissement de canaux et étroites relations afin d'assurer un contact permanent entre les chargés de communication des ministères de l'Education et les journalistes spécialisés dans l'éducation ;
- c. Réunions de presse régulières au sein des ministères de l'Education sur les grands thèmes ;
- d. Conférences de presse sur les importants développements dans le secteur de l'éducation.
4. a. Organisation d'un atelier afin d'établir un plan pour la mise en place du réseau, la détermination des objectifs de ce réseau, des membres, du modus operandi et des ressources nécessaires, et organiser son lancement.
- b. Lancer le réseau.

Résultats attendus

1. Couverture permanente et systématique des questions d'éducation par les médias ;
2. Analyses de fond des questions d'éducation par les médias
3. Collaboration renforcée entre les médias et le secteur de l'éducation ;
4. Réseau de communication pour l'éducation établi¹⁷.

De la stratégie aux politiques et réciproquement

Si une stratégie de communication pour l'éducation peut se concevoir comme un « exercice pragmatique » visant à accompagner des programmes, bien souvent, cette communication est considérée comme une activité

17. Voir également Annexe 1.

« ponctuelle ». Généralement, en présence d'une crise, lorsque, par exemple, la presse publie à la une un sujet défavorable sur l'éducation, lorsqu'une communauté se mobilise et exprime sa colère contre les gestionnaires ou les politiques de l'éducation, les ministres et secrétaires généraux demandent à leurs attachés de presse de jouer les pompiers et de tenter d'éteindre l'incendie. Si ces derniers parviennent à gérer la crise et à limiter les dégâts, les responsables poussent un soupir de soulagement et oublient aussitôt toute idée de communication jusqu'à la crise suivante¹⁸.

Quelques gouvernements et institutions du secteur privé sont allés au-delà de ce mode de communication axé sur la réaction à une crise ponctuelle. Ils ont constaté que la communication institutionnelle était une fonction de gestion qui devait faire l'objet d'une analyse et d'une place appropriée dans la structure et dans l'affectation des ressources de leur organisation. Ils ont donc fait de la communication une question de politique et élaboré des lignes d'orientation afin de réglementer la structure et les fonctions de communication au sein de leurs départements ministériels ou d'entreprise. Le gouvernement sud africain a adopté cette approche. Comme indiqué ci-dessus, ce pays a mis en place une politique de communication nationale qui s'applique uniformément à tous les ministères et départements du gouvernement. Chaque institution peut s'inspirer de cette stratégie et des lignes directrices opérationnelles afin de mettre en œuvre ses propres programmes et activités de communication.

Deux leçons tirées du programme COMED sont instructives ici :

- les questions d'accès à l'information, de liberté d'expression, la politique nationale en matière d'information et de communication ainsi que les lignes d'orientation spécifiques au secteur de l'éducation sur l'information et la communication ont une influence sur la communication pour l'éducation. Les ministères de l'Information et de la Communication sont d'importants partenaires à cet égard, dans la mesure où ce sont eux qui souvent déterminent et gèrent la politique de communication.
- la communication a un coût : le temps, l'expertise, les structures et technologies appropriées, sans compter la planification et l'organisation. Par conséquent, la communication a besoin de ressources : matérielles, humaines, financières, techniques. De nombreux ministères de l'Éducation ne semblent pas effectuer des investissements proportionnels aux coûts de la communication pour l'éducation, en prévoyant notamment des services spéciaux pour assurer une communication efficace avec les intervenants et partenaires à l'éducation (Opubor, op. cit. 2000).

18. Le manque de cadre institutionnel crédible pour la communication, le manque de fonds spécifiques traduisant le faible soutien des hauts responsables des ministères de l'éducation, ont été cités parmi les causes de frustration et le manque d'efforts de communication soutenus et performants de la part des chargés de communication qui participaient aux ateliers de formation COMED.

Dans son travail avec les chargés de communication des ministères de l'Éducation, le programme COMED tente d'institutionnaliser une approche systémique et stratégique de la communication et d'encourager la mise en place de politiques de communication afin d'appuyer l'éducation et le développement dans les départements et ministères (Curriculum COMED, 2001). Les professionnels de la communication ont de plus en plus le sentiment que cette approche stratégique de la communication doit être considérée comme un système d'appui à l'effort global de développement national (Opubor, 1984 ; Kone et Sy 1995).

Il est possible, dans de nombreux pays, que la stratégie de communication nationale pour l'éducation favorise l'établissement d'une politique nationale de communication pour accompagner les activités de développement. Il est possible également que la politique de communication nationale, là où elle existe déjà, fournisse l'élan nécessaire pour la création d'une stratégie de communication dans le secteur de l'éducation. Quelle que soit la source d'inspiration ou son orientation, la reconnaissance de la communication en tant que question politique et stratégique est cruciale pour le développement de l'éducation en Afrique dans les décennies à venir.

Annexes

Annexe 1.

Stratégie envers les médias pour l'éducation —

Tableau I-4.2. Stratégie envers les médias pour l'éducation

Objectifs	Activités	Durée	Ressources	Résultats attendus	Action par
Promouvoir une couverture permanente et systématique des questions d'éducation par les médias	a. Décision de politique afin de faire du secteur de l'éducation un domaine prioritaire de couverture médiatique	Immédiate		Couverture permanente et systématique des questions d'éducation par les médias	Les cadres des organismes d'information (presse et médias)
	b. Formation en journalisme spécialisé en éducation	Continu	Formateurs, Matériel de formation		
	c. Création de sections spéciales éducation	6 mois	Rédacteur en chef, reporters, ordinateurs etc.		
	d. Pages, colonnes, programmes réguliers sur l'éducation	6 mois	Rédacteur en chef, reporters, producteurs de programmes ordinateurs, etc.		
	e. Fourniture de moyens pour la couverture	Continu.			
	f. Création de mécanismes permettant d'assurer aux journalistes un accès continu et plus aisé à l'information sur l'éducation	3 mois			
Promouvoir un traitement en profondeur des questions d'éducation	a. Reportage de fond sur des évolutions dans le secteur de l'éducation			Traitement en profondeur des questions d'éducation	Reporters, producteurs de programmes
	b. Rédaction d'articles et autres reportages de fond				
	c. Entretiens avec des experts				
	d. Production de documentaires				
	e. Production de programmes de discussion				Ministères de l'Éducation et responsables des médias
	f. Création d'une banque de données sur l'information en matière d'éducation.				
Renforcer la collaboration entre les médias et le secteur de l'éducation	a. Création d'un comité national de la communication pour l'éducation			Collaboration entre les médias et le secteur de l'éducation renforcée	Ministères de l'Éducation et responsables des médias
	b. Réunions de presse régulières				
	c. Conférences de presse				
Créer un réseau de communication pour l'éducation	a. Organiser un atelier afin d'établir un plan pour la mise en place du réseau de communication pour l'éducation.			Réseau de communication pour l'éducation établi	Ministère de l'Éducation.
	b. Lancer le réseau				

Annexe 2. Mali. Appui à la communication pour la Nouvelle Ecole Fondamentale

Tableau I-4.3. Mali. Appui à la communication pour la Nouvelle Ecole Fondamentale

Niveau : Ministère de l'Education de base	Objectifs opérationnels	Médias
1.1 Tous publics	Sensibilisation sur la nature et les objectifs de la Nouvelle Ecole	Télévision et Radio (sketches théâtraux, programmes de discussion, débats, manifestations) en langues nationales
1.2 Institutions nationales (Assemblée nationale, Gouvernement, Conseil économique, social et culturel)	Sensibilisation sur la nature et les objectifs de la Nouvelle Ecole, et recherche d'appui et d'approbation	Communications par le ministre et hauts fonctionnaires
1.3 Partenaires Institutionnels (syndicats, parents)	Sensibilisation sur la nature et les objectifs de la Nouvelle Ecole, en insistant sur leurs intérêts particuliers	Publications des syndicats, kits de presse et autres articles vedette
1.4 Partenaires techniques et financiers	Information, développement de la crédibilité, plaidoyer en faveur de la coopération	Documents techniques, rencontres informelles, visites sur le terrain
1.5 Personnel du Ministère de l'Education de base et autres Directions et bureaux associés	Information, acceptation et participation ; nature et objectifs de la Nouvelle Ecole, et demande de servir de relais d'information	Réunions d'Information, ateliers destinés aux hauts fonctionnaires.
2.1 Personnalités politiques locales, leaders d'opinion	Information, recherche de soutien, acceptation du projet et de servir de relais d'information	Contacts, relations publiques
2.2 Enseignants	Information, formations sur la Nouvelle Ecole	Cours, matériel et documents de formation
2.3 Communautés et associations locales	Sensibilisation, information	Cours basés sur des exemples et cas concrets ; presse et radio locales
2.4 Parents et futurs parents d'enfants scolarisés	Sensibilisation, information	Radio locale (sketches théâtraux, interviews, pièces radiophoniques, séances d'enregistrement régionales)
3.1 Enseignants	Information, adoption, formation	Cours, séminaires, travail en groupe, formations, stages
3.2 Parents et futurs parents d'enfants scolarisés	Information, méthodes de travail, adoption	Réunions, dont vidéos, brochures illustrées, affiches locales,
3.3 Partenaires locaux ou ONG	Information, adoption, coopération	Contact direct, réunions d'information
3.4 Communautés	Information, adoption, contacts	Réunions d'information, vidéos, brochures, contacts
3.5 Personnalités influentes, chefs religieux et culturels	Sensibilisation, information, développement de la crédibilité, recherche de soutien	Réunions d'information, contacts directs

Source : Dr Djeneba Guindo-Traore, Ministère de l'éducation, Mali

Aller plus loin, aller vers tous

Annexe 3.

Enseignements tirés, COMED, 1998-2000 _____

« La communication » est un outil fort utile d'un point de vue tant conceptuel que pratique pour aborder les actions des médias et des ministères en matière d'éducation et de développement. Il nous faut mieux appréhender la communication et son rôle dans le développement social, notamment en encourageant la collaboration entre partenaires de l'éducation. Ceci signifie qu'il faut aller au-delà des mass médias, vers des canaux de communication traditionnels africains, de groupe, et interpersonnels.

La communication peut contribuer à instaurer confiance et respect mutuels, en favorisant le dialogue, la négociation et le consensus sur les politiques et programmes d'éducation ; toutefois, le contexte ou l'environnement de communication est primordial pour déterminer ces résultats. Les questions d'accès à l'information, de liberté d'expression, la politique nationale en matière d'information et de communication ainsi que les lignes directrices spécifiques au secteur de l'éducation sur l'information et la communication ont une influence sur la communication pour l'éducation. Les ministères de l'Information et de la Communication sont d'importants partenaires à cet égard, dans la mesure où ce sont eux qui souvent déterminent et gèrent la politique de communication.

La communication a un coût : le temps, l'expertise, les structures et technologies appropriées, sans compter la planification et l'organisation. Par conséquent, la communication a besoin de ressources : matérielles, humaines, financières, techniques. De nombreux ministères de l'Education ne semblent pas effectuer des investissements proportionnels aux coûts de la communication pour l'éducation, en prévoyant notamment des services spéciaux pour assurer une communication efficace avec les intervenants et partenaires de l'éducation.

Les chargés de la communication au sein des ministères de l'Education ont toute une panoplie de descriptions de fonctions et responsabilités, dont certaines entrent parfois en conflit avec leur mandat de communication. Peu formés aux métiers de la communication, et situés assez bas dans la hiérarchie, ils sont souvent peu sûrs d'eux-mêmes dans leur tâche de gardiens de l'image et de porte-parole institutionnels. Une formation spécialisée et un encouragement à adhérer à des organisations professionnelles (par exemple) Associations de relations publiques), leur permettraient de stimuler leurs performances et perspectives de carrières.

Les journalistes sont de plus en plus conscients des considérations éthiques et de déontologie dans leur façon de relayer les informations portant sur l'éducation. Toutefois, si cela est de nature à mettre fin aux critiques qui leurs

sont adressées concernant leur penchant pour le sensationnalisme dans leurs articles sur l'éducation, cela ne mettra pas nécessairement fin à l'irritation des gestionnaires de l'éducation, sensibles aux analyses critiques ou commentaires acerbes des journalistes. La collaboration de syndicats de journalistes ou d'autres associations professionnelles serait utile afin d'aborder ces questions éthiques et professionnelles, notamment au niveau national.

Les mass médias, bien qu'ils soient des vecteurs efficaces de communication publique pour le développement, ne sont pas toujours bien organisés pour aborder la communication pour l'éducation. Peu de place est réservée aux reportages spécialisés ou à la programmation sur les sujets d'éducation. Il existe toutefois d'excellents exemples de formules médiatiques spécialement dédiées à l'éducation, au Kenya, Nigeria, Sénégal, Ouganda, Afrique du Sud Zimbabwe : rubriques, pages et suppléments détachables hebdomadaires consacrés à l'éducation et conçus par des équipes de rédaction spécialisées.

Dans les pays où les reporters et correspondants spécialisés dans l'éducation sont organisés en associations professionnelles ou en réseau, ils tendent à entretenir des relations plus structurées et moins conflictuelles avec les chargés de communication et les sources d'information sur l'éducation, ce qui produit une couverture beaucoup plus continue, diversifiée et mieux informée des questions d'éducation (p.ex. Sénégal, Kenya et Nigeria).

Les ateliers régionaux COMED, en offrant aux journalistes et chargés de communication d'un même pays la possibilité de travailler dans une même équipe à la préparation de certains exercices et articles, et d'obtenir des informations sur la situation des autres pays, semblent avoir contribué à développer une meilleure compréhension mutuelle, ainsi que des relations plus collégiales et moins menaçantes, qui espérons-le, se traduiront par une collaboration accrue dans la communication pour l'éducation une fois de retour dans leur environnement d'origine. La participation à l'élaboration de la publication de l'atelier Educom News, semble également avoir produit le même effet sur l'ensemble des participants.

Les modèles inspirés du secteur privé, (agences de publicité, de relations publiques et de communication), sont de nature à contribuer à la communication pour l'éducation en montrant aux ministères de l'Education l'importance d'une communication institutionnelle stratégique axée sur les résultats. Ils permettent également de montrer aux responsables des médias le vaste potentiel de l'éducation en tant que source de revenu par la création de produits spéciaux susceptibles d'attirer le secteur de l'éducation ainsi que sa large clientèle, à savoir les parents, étudiants, éditeurs, fabricants d'équipement et libraires. Les organisations professionnelles de communication doivent donc être associées aux efforts de communication pour l'éducation.

De nombreuses sources d'informations sur l'éducation demeurent inexploitées car inconnues. Ce qui est connu est généralement considéré comme inaccessible ou inintéressant. Les institutions de recherche, leurs activités et leurs bases de données sur l'éducation doivent donc se faire mieux connaître des journalistes et autres communicateurs. La formation dans l'utilisation des statistiques de l'éducation et autres expériences basées sur les données est indispensable pour les reporters et correspondants, tout comme la création de Systèmes d'Information pour la Gestion de l'Éducation (Education Management Information Systems (EMIS) faciles d'accès pour les utilisateurs.

Le contact, notamment grâce aux ateliers régionaux COMED, avec les technologies de l'information et de la communication, en particulier l'accès à Internet et son utilisation comme outil de recherche, offre des possibilités très appréciées de développement professionnel pour les journalistes et chargés de communication. Ce genre d'opération mérite d'être maintenu et renforcé. Ceci permettra également de renforcer le réseau de journalistes et chargés de communication oeuvrant à la promotion de l'éducation.

Il convient de prévoir la participation des entreprises de radiodiffusion nationales et communautaires lors de la préparation des ateliers nationaux, compte tenu de leur influence manifeste sur les niveaux d'information et attitudes du public, tout particulièrement dans les communautés rurales et semi-urbaines.

Bibliographie

- Cohen, Sylvie, 1992. *Developing Information, Education and Communication Strategies for Population programmes*, FNUAP, New York.
- COMED, 2001. *Comment définir une stratégie de communication nationale et créer des réseaux pour l'éducation et le développement*. Module 5, Curriculum COMED.
- Dagron, Alfonso Gumucio, 2001. *Making Waves, Stories of Participatory Communication for Social Change*. The Rockefeller Foundation, New York, pp 34-35.
- Dagron, Alfonso Gumucio, 2000. op cit; Alfred E Opubor, 'If community media is the answer, what is the question?', in *Promoting Community Media in Africa*, UNESCO, Paris, 2000, pp 11-24.
- Dovoedo, Justin, 2000. *Bénin : Une expérience de démocratie directe en éducation*, dans *Lettre d'Information ADEA*, Vol. 12, No. 4, Octobre-Décembre 2000, pp 11-12.
- Fatoyinbo, Akin, 1998. *The development of communication media in Africa*. Report of the COMED regional consultation, ADEA, Paris.
- Kone, Hugues et Sy, Jacques Habib (eds) 1995. *La communication pour le développement durable en Afrique*, PUCI, Abidjan, 1995.
- Kone, Hugues, 2001. *Transparents du matériel didactique* COMED.

- Narimon, Heidi Noel, 1993. *Soap Operas for Social Change : Towards a Methodology for Entertainment-Education Television*, Westport, Praegar.
- Opubor, Alfred E 1990, *Popularization of Population Information in Africa: Issues and Approaches*, African Media Review, vol. 4, No 1, pp 42- 51.
- Opubor, Alfred E, 2000 *Review of Activities and Lessons Learnt*, 1998-2000, Atelier d'évaluation COMED.
- Opubor, Alfred E, 1984 *Communication pour le développement national, dans Mass Communication in Nigeria: A Book of Readings*, Fourth Dimension.
- PRSD, 1993. *Program Review and Strategy Development*, FNUAP, Rapport PRSD.
- Sow, M.A. *Guinée: une stratégie de communication pour accompagner le redéploiement des enseignants*, Lettre d'information ADEA, Vol. 12, No. 4, Octobre-Décembre 2000, pp 15-16.

5. Les réseaux de politique pour l'éducation en Afrique

Par Richard SACK, Boubacar NIANE et Lily MAFELA

Les réseaux suscitent depuis quelques années un intérêt grandissant. Nous nous attacherons ici à la signification, à la pertinence et à l'évolution des réseaux visant au développement de la politique éducative en Afrique. Cette volonté d'entreprendre un examen systématique des réseaux – leur utilité, leurs avantages comparatifs, leurs structures et leur mode de fonctionnement – relève aussi en quelque sorte d'une démarche introspective. Qu'est-ce que l'ADEA, en effet, si ce n'est un réseau, fonctionnant avec d'autres réseaux et avec des groupes de travail dont certains sont eux-mêmes des réseaux ?

Vision, apparition, pérennité et utilité des réseaux

Les réseaux sont depuis quelque temps très en vogue. Pour certains observateurs, ils constituent la structure sociale de base de l'ère de l'information (Castells, 2001) ; pour d'autres, ils représentent l'avenir du système des Nations unies (Reinicke et Deng, 2000)¹, la solution la plus efficace d'optimisation des ressources et de renforcement des capacités (Bernard, 1996), ou encore une structure viable de développement de la recherche sur la politique éducative dans les pays en développement (McGinn, 1996a)². De fait, les réseaux sont de plus en plus considérés comme des formes particulièrement efficaces d'organisation sociale dans un environnement caractérisé par la mondialisation, des flux massifs d'information et un accès plus facile à tout type d'informations, l'émergence de la « société civile », la restructuration des formes de gouvernance, le tassement des structures hiérarchiques, la décentralisation et la démocratisation des technologies de l'information et de la communication.

-
1. Voir aussi le site Internet du groupe de recherche les réseaux mondiaux de politique publique, à l'adresse suivante : <http://www.gppnresearch.org/>.
 2. Gladwell (1999) va même jusqu'à tenter de prouver que « les réseaux dirigent le monde » et conclut, à propos du contexte nord-américain : « la pauvreté, ce n'est pas le manque, c'est l'isolement ». Börzel (1998, p. 253) rappelle pour sa part que « les microbiologistes décrivent les cellules comme des réseaux d'information, les écologistes conceptualisent le monde vivant comme des systèmes de réseau, et les ingénieurs informaticiens mettent sur pied des réseaux neuronaux dotés de capacités d'auto-organisation et d'auto-apprentissage »

Cela étant, les réseaux ne datent pas d'hier – nous les pratiquons sous une forme ou sous une autre depuis fort longtemps : ce sont les réseaux familiaux primaires, dont les membres vivent et travaillent ensemble et se protègent mutuellement, d'une génération à l'autre ; ou les réseaux d'affaires, qui réunissent fabricants, fournisseurs, distributeurs et financiers, et dont l'objectif est de garantir et de renforcer la prospérité de chacun des membres ; ou encore les réseaux de scientifiques travaillant dans le même domaine ou sur des questions qui se recoupent et qui se réunissent régulièrement pour assurer la promotion de leurs entreprises individuelles ou collectives. McGinn (1996b, p. 23) considère que le terme de « réseautage » est « un concept commode pour désigner la construction et l'exploitation de schémas de communication relativement stables ». Prewitt (1998) pour sa part estime que « si le réseautage est omniprésent, les réseaux ne le sont pas ».

Structures en réseau et « mondialisation »

Ce regain d'intérêt récent pour les réseaux est en grande partie dû aux chercheurs en sciences sociales soucieux de comprendre le phénomène et l'évolution de la mondialisation, les flux de communication et d'information, et le rôle des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur ces différentes manifestations. Une étude de ce « nouvel ordre social » a fait date – l'analyse en trois volumes de Manuel Castells (1996) sur l'économie, la société et la culture de l'ère de l'information. Le premier volume est consacré aux réseaux, à propos desquels l'auteur déclare :

« [ce] sont les ingrédients essentiels à partir desquels les nouvelles organisations sont – et seront – construites. Des réseaux vont se constituer et se répandre dans tous les secteurs de l'économie mondiale, car ils s'appuient sur le pouvoir d'information issu du nouveau paradigme technologique. » (Castells, 1996).

Bien que les réseaux « existent depuis longtemps sous d'autres formes », Castells estime que « le nouveau paradigme des technologies de l'information sert de moteur à une expansion envahissant toute la structure sociale ». De sorte que nous assistons à une évolution historique où « les fonctions et les processus dominants à l'ère de l'information sont de plus en plus souvent organisés en réseau », p. 469.

Castells s'intéresse surtout à l'évolution des entreprises et des organisations industrielles. Cela étant, son analyse s'applique aussi à des réseaux qui n'appartiennent pas à la sphère économique et industrielle. Pour lui, un réseau est « une série de nœuds interconnectés »³ ; il part d'un « paradigme

3. Castells, 1996, p. 470. L'auteur donne quelques exemples de ces « nœuds » : les « marchés boursiers et tous les services qui en dépendent », les « conseils des ministres des différents pays », et les « commissaires européens au sein du réseau politique qui gouverne l'Union européenne ».

des technologies de l'information » caractérisé par cinq traits distincts. Tout d'abord, l'information est un matériel brut sur lequel les technologies agissent ; ensuite, « dans la mesure où l'information fait partie intégrante de toute activité humaine, tous les processus de nos existences, individuelles ou collectives, sont directement façonnés (mais bien entendu pas déterminés) par le nouveau support technologique » ; troisièmement, « la morphologie du réseau semble parfaitement bien adaptée à la complexité croissante des interactions face à des modèles imprévisibles de développement qui proviennent du pouvoir créatif de telles interactions » ; cela implique qu'une « logique du réseautage doit présider à la structuration de ce qui n'est pas structuré, tout en en protégeant la flexibilité dans la mesure où l'innovation humaine repose sur des éléments non structurés » ; il découle donc de ce paradigme un impératif de flexibilité. « Non seulement les processus sont réversibles, mais les organisations et les institutions peuvent être modifiées, voire fondamentalement changées, en réorganisant leurs composantes ». La convergence est la dernière des caractéristiques de ce paradigme (Castells, 1996, pp. 61-62).

Une nouvelle forme d'organisation découle de ces constats, que Castells baptise « l'entreprise réseau » ; elle résulte de « l'interaction entre la crise des organisations, le changement et les nouvelles technologies de l'information » dans « une économie mondiale de l'information ». Il définit son entreprise réseau comme :

« une forme particulière d'entreprise dont le dispositif de moyens est constitué par l'intersection de segments de dispositifs autonomes d'objectifs. Les composantes du réseau sont donc à la fois autonomes et dépendantes du réseau et peuvent appartenir à d'autres réseaux et, de ce fait, à d'autres dispositifs de moyens visant à d'autres objectifs. Les résultats d'un réseau dépendront de deux attributs fondamentaux : sa connectivité, c'est-à-dire sa capacité structurelle à permettre une communication fluide entre ses différentes composantes et sa pertinence, c'est-à-dire le fait que les objectifs du réseau et les objectifs de ses composantes partagent ou non les mêmes intérêts. » (Castells, 1996).

Réseaux, individus, confiance et formation du capital social

Les analyses théoriques des réseaux s'intéressent essentiellement aux petits groupes (les amis, la famille, etc.) et aux réseaux d'intervention. James Coleman (1988) a étudié la manière dont les réseaux constitués par des petits groupes construisent des relations de confiance entre leurs membres grâce à un système d'obligations et d'attentes, une capacité à faire circuler l'information et des normes sociales assorties de sanctions acceptées de tous. Cette confiance permet d'édifier le capital social, qui est un bien col-

lectif partagé par tous les membres du réseau⁴. Les réseaux d'amitié sont considérés comme ayant un impact sur « l'octroi de l'autorité et la diffusion des informations, les occasions de mobilité et l'organisation de la communauté » (Granovetter, 1973 p. 1360). La mise en place de réseaux de ce type contribue à renforcer la confiance mutuelle de leurs membres et, de ce fait, à développer leur capital social. Le capital social contribue à son tour au développement, *via* cette confiance renforcée entre membres d'un groupe ou d'un Etat, en faisant diminuer les coûts de transaction (Fukuyama, 1995, pp. 27-28), que ce soit lorsque l'un des membres cherche du travail, échange des informations ou noue des relations professionnelles solides. De fait, le vieil adage selon lequel « *ce que* je sais dépend de *qui* je connais et *de la place* que j'occupe » semble se confirmer, notamment dans les activités de plaidoyer (Carpenter, Esterling *et al.*, 1998, pp. 417-418)⁵.

Le capital social est un concept théorique qui compte aujourd'hui beaucoup d'adeptes. A partir de données empiriques, cette théorie s'intéresse au rôle central des communautés d'individus – collègues et collaborateurs ; fabricants et clients ; partenaires et voisins, etc. – qui travaillent ensemble sur une période relativement longue. Les membres des communautés apprennent à se connaître et, de ce fait, à se faire mutuellement confiance. Cette confiance pousse alors les personnes à travailler ensemble dans un esprit de collégialité et d'échanges francs et directs, peu encombrés de formalités et autres mécanismes protecteurs de ce genre. Parce qu'elle réduit les coûts de transaction, cette confiance peut avoir de réelles conséquences sur le plan économique.

Les associations de chercheurs et les autres groupements professionnels sont un exemple évident de réseaux qui réussissent à créer et entretenir un sens de la communauté, un partage de valeurs et de normes scientifiques et un certain degré de confiance entre leurs membres. La participation ou l'adhésion se font sur une base volontaire, qui dépend souvent d'affinités partagées quant à la nécessité de communiquer les approches et les résultats scientifiques. Cette communication est, dans une large mesure, responsable de l'accélération des progrès scientifiques que nous connaissons depuis quelques décennies.

4. Pour une présentation de la question, voir Dasgupta et Stiglitz (2000). Les travaux de Putnam (1993) sur le rôle du capital social dans le développement de l'Italie restent une référence incontournable.

5. La communauté semble elle aussi être un « actif » sérieux dans le monde de l'informatique. Steve Balmer, directeur général de Microsoft, déclare à propos de « Linux », le système d'exploitation ouvert et gratuit qui commence à sérieusement menacer le monopole de « Windows » : « le problème avec Linux, ce n'est pas le fait qu'il soit gratuit, mais le fait qu'il ait constitué une communauté d'adeptes » (voir <http://zdnet.com.com/2100-1104-959839.html>). On retrouve là un argument similaire à l'explication que donne Putnam (1993) du développement de l'Italie du Nord par rapport aux régions méridionales du pays.

Des réseaux pour la coopération internationale au développement

L'apparition de réseaux pour la coopération internationale au développement semble coïncider avec une crise existentielle de plus en plus ouverte dans les institutions chargées de la coopération au développement⁶. Au début des années 90, on voit fleurir un véritable scepticisme par rapport aux solutions et aux certitudes qui prévalaient depuis des années dans le domaine. Nous avons commencé à comprendre à quel point nous connaissions mal le développement, son apparence et ses manifestations. Nous n'étions même plus convaincus de la validité de nos indicateurs : le PNB par habitant est-il une bonne indication du niveau de développement ou bien faut-il lui préférer les coefficients de l'indice de développement humain des Nations unies ? L'éducation pour tous se traduit-elle par des taux bruts de scolarisation ou plutôt par des taux d'achèvement dans le primaire ?

Parallèlement et à la même époque, une étude fondamentale de la Banque mondiale (Wapenhans *et al.*, 1992) identifiait une quantité alarmante de projets n'ayant obtenu aucun résultat⁷. Cette analyse mettait le doigt sur un élément important – le fait que les pays bénéficiaires des prêts et des projets de la Banque mondiale n'avaient qu'un sentiment très limité d'« appropriation » face à un projet de développement dont le concept et la mise en œuvre étaient souvent décidés par le personnel de la Banque mondiale plus soucieux de respecter la logique de leur institution (et sa « culture de l'approbation », pour reprendre les termes de ce rapport) que celle des pays concernés (les « emprunteurs »). Cela a débouché sur des soucis visant à élaborer des projets et des politiques davantage tournés sur les besoins des pays et que les bénéficiaires peuvent s'approprier.

Plus ou moins au même moment, on a aussi compris à quel point les problèmes liés à la non-appropriation par les pays de projets financés par des bailleurs étrangers étaient aggravés par l'absence de coordination (pour ne pas parler de rivalité pure et simple) entre les institutions (bilatérales et multilatérales) chargées de la coopération au développement. Trop souvent, chaque institution semblait poursuivre ses propres objectifs dans tel ou tel

6. Des réseaux de recherche avaient depuis longtemps été mis sur pied par des groupes comme le Research Review and Advisory Group (ancien nom du NORRAG) ou le Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR), fondé en 1971. Voir aussi McGinn (1996a).

7. M. Wapenhans était l'un des vice-présidents de la Banque mondiale. Dans un entretien du 8 août 1993 à propos du programme de la Banque mondiale sur les archives sonores, il déclare : « nous constatons une tendance à la perte de performance de nos projets, particulièrement marquée dans les pays de l'IDA, et la Banque mondiale y participe de par sa culture de l'approbation. Pour pouvoir conserver la place prééminente qui lui revient à juste titre, elle doit changer d'optique et revenir à son souci passé de la performance. Elle ne doit pas accumuler les procédures bureaucratiques ni pousser à encore plus d'observation des règles. Elle ne doit pas inciter son personnel, responsables compris, à protéger leurs arrières. Une telle attitude entraînerait encore davantage les gens – et notamment les responsables – à ne pas prendre de risques. Si l'on n'y prend pas garde, cette tendance risque de faire prendre du retard au développement » (voir : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,pagePK:34991~theSitePK:29506~contentMDK:20042044,00.html>)

pays. Il y avait donc, outre une absence d'appropriation, un manque total de coordination entre le financement extérieur des pays en développement et les partenaires techniques. Ce constat a entraîné de louables efforts visant à améliorer « la coordination entre bailleurs de fonds », s'appuyant souvent sur des analyses communes et une appréhension partagée des enjeux et des alternatives politiques⁸.

A partir de 1995, la « société civile » fait son apparition sur la scène du développement, tout comme le secteur privé. Cela coïncide avec la démocratisation évidente des pays en développement, des moyens de communication plus ouverts, l'émergence d'ONG dans les pays développés qui prennent à bras le corps les questions de développement international, de paix et de justice, et le rôle de plus en plus important des marchés mondiaux et nationaux. La Banque mondiale et les Nations unies ont fait un certain nombre de tentatives informelles pour associer la société civile et le secteur privé à leurs travaux. Cela étant, si l'on en croit Reinicke, Deng *et al.* (2000), « les structures de gouvernance officielles des institutions intergouvernementales n'ont pas changé du tout » (p. 23). Ils en concluent qu'il existe donc un « déficit participatif de nature à saper la légitimité des mécanismes de gouvernance existants – l'Etat et le système multilatéral » (p. 9).

Le discours sur le développement s'est alors teinté de scepticisme quant à la manière de parvenir au développement, aux préoccupations suscitées par l'absence d'appropriation chez les « bénéficiaires » ou les « clients » et au manque de coordination chez les « bailleurs de fonds » (sans parler de la fin de la guerre froide qui motivait un certain nombre de bailleurs à « investir » dans la coopération au développement). Nous ne sommes pas les premiers à qualifier ce phénomène de crise de la coopération au développement⁹. Il est intéressant de noter qu'à cette époque (à partir de la fin des années 80), les réseaux pour la coopération au développement ont commencé à apparaître, souvent dans l'objectif d'améliorer la coordination entre bailleurs de fonds¹⁰.

En 1988, un document de la Banque mondiale sur l'éducation en Afrique subsaharienne, qui fera date, formulait clairement le besoin d'améliorer la coordination entre bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation (Banque mondiale, 1988). Ce texte et le processus qui l'a accompagné ont entraîné, entre autres choses, la création de l'association « Bailleurs de fonds pour

8. Voir par exemple GITE (1995), Sack (1995) ou Magnen (1994). Selon King (1996), l'amélioration de la communication entre bailleurs de fonds était l'une des principales motivations à la création du Research Review and Advisory Group (NORRAG) – l'un des premiers réseaux chargés de la coordination de l'aide.

9. Sagasti et Alcalde (1999) proposent une présentation synthétique de cette situation.

10. Castells (1996) indique que « grâce à l'interaction entre la crise organisationnelle, le changement et les nouvelles technologies de l'information, une nouvelle forme d'organisation a fait son apparition, caractéristique d'une économie mondiale/de l'information – l'entreprise réseau » (p. 171 ; les italiques sont de lui).

l'éducation en Afrique » (DAE, suivant l'intitulé anglais de l'association), conçue comme un club de donateurs dont la vocation était de promouvoir la coordination entre organismes de développement actifs dans ce domaine. La DAE était donc chargée de coordonner les politiques sectorielles – celles des organismes de développement, celles dont ils se faisaient l'avocat et celles qu'ils recommandaient à leurs pays « clients ». Créée en 1988, la DAE est devenue totalement opérationnelle en 1992, avec un statut de quasi-autonomie ; son évolution l'a conduite à devenir un partenariat à part entière entre organismes de développement et ministères africains de l'éducation ; elle s'est alors rebaptisée l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA). Avec le temps, il est devenu évident que l'association fonctionnait comme un réseau, intégrant plusieurs instances – le comité directeur (composé des ministères de l'Éducation et des représentants d'organismes de développement), les groupes de travail autonomes (qui s'occupent de questions professionnelles et techniques) et un secrétariat (le « serveur » du réseau »).

Des initiatives de ce genre – des réseaux travaillant à la coordination des politiques – ont aussi fait leur apparition dans d'autres secteurs, comme l'eau (avec le Partenariat mondial de l'eau [GWP] créé en 1992 ou la Commission mondiale sur les barrages, instaurée en 1998) ; les vêtements (le Partenariat de l'industrie du vêtement [API] mis en œuvre à partir de 1996) ; la santé (l'initiative Faire reculer le paludisme [Roll Back Malaria Initiative], lancée en 1998) ; le développement des pays sahéliens de l'Afrique de l'Ouest (le Club du Sahel, créé en 1978) ; l'environnement (le Fonds pour l'environnement mondial, qui date de 1991) ; ou encore l'urbanisation (le Programme de gestion urbaine, lancé en 1986)¹¹.

Cette réponse à la crise de la coopération au développement – constituer des réseaux – peut sembler paradoxale : la crise résulte en partie de la fragmentation des connaissances et de leur application (la théorie et la pratique), des politiques et des interventions des organismes de développement qui ne travaillent pas en coordination, ni entre eux ni avec les partenaires (les ministères la plupart du temps) au nom desquels ils sont censés agir ; quant à la réponse qui consiste à constituer un réseau, elle ressemble à une fragmentation organisationnelle. Les réseaux sectoriels ou thématiques dont la durée de vie est ou non limitée poussent un peu partout comme des champignons, et leurs membres sont un savant dosage entre les acteurs institutionnels habituels (les organismes de développement, les ministères, les gouvernements, etc.) et des nouveaux venus (les ONG). Les conditions d'adhésion peuvent être très souples et assez peu contraignantes, accordant une entrée libre au réseau et taxant faiblement les départs. Ce qui

11. Reinicke, Deng et al. (2000) font une présentation très précieuse de tous ces réseaux. Ils estiment qu'il en existe actuellement entre 50 et 60.

permet à une analyste des réseaux de politique de conclure qu'il « n'existe pas d'approche unique en termes de réseau pour la politique publique » (Thatcher, 1998, p. 390).

Quelles sont les raisons d'un tel paradoxe ? Que font de nouveau ces réseaux très souples que des institutions plus anciennes et plus formelles n'arrivaient pas à produire ? A quels besoins et à quelles demandes non satisfaits sont-ils en train de répondre ? Pour comprendre ce phénomène, il nous faut changer de perspective et penser en termes de *processus* de la coopération au développement. C'est ici qu'une exploration du rôle de la confiance et du capital social va nous être utile.

Reinicke, Deng *et al.* (2000) proposent une réponse à ces questions qui mérite que l'on s'y arrête :

« En situant le discours sur le plan transnational, les réseaux mondiaux de politique publique s'attaquent au déficit participatif du processus décisionnel international. Ceux qui réussissent facilitent les interactions sociales entre des gens et des organisations qui, dans de nombreux cas, avaient presque exclusivement travaillé les uns au détriment des autres. Pour utiliser la terminologie de Robert Putnam, les réseaux d'engagement civique (civic engagement), comme il les appelle, permettent de sortir des dilemmes de l'action collective en encourageant l'adoption de normes de réciprocité généralisée, en instaurant un climat de confiance et en constituant ce que l'on pourrait appeler un capital social mondial. Cette notion de capital social mondial évoque la possibilité que les réseaux MPP[mondiaux de politique publique] aident, tout au moins à moyen et à long terme, à créer ce climat de confiance par-delà les frontières nationales. Ce faisant, ils faciliteraient la formation d'un capital social, non seulement dans la société ou un secteur particulier, mais aussi de société à société, ce qui est crucial pour la création d'un espace public mondial. » (p. 62)

Nous partons de l'hypothèse que ces réseaux sont des mécanismes rentables permettant de réduire les barrières qui séparent les différents acteurs institutionnels, les pays développés (avec leurs cloisonnements entre organismes de développement, et entre ceux-ci et les acteurs de la société civile) des pays en développement (et leurs barrières entre organismes de développement et pouvoirs publics, entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux – notamment les chercheurs, et entre gouvernements de différents pays). Les coûts de transaction nécessaires pour l'apparition de conceptions partagées – le fait de ne pas être d'accord est déjà un accord en tant que tel – diminuent grâce à la confiance qui s'établit entre individus, les uns chargés des aspects techniques et les autres des questions plus « bureaucratiques ». Tous travaillent ensemble dans un environnement relativement bien cadré, et ont les mêmes droits et les mêmes enjeux. Ils apprennent à connaître ce que les autres peuvent leur apporter et commencent à comprendre la logi-

que (institutionnelle, politique, voire même épistémologique) qui motive et anime leurs partenaires (ce fameux « les autres »)¹². L'apprentissage, cognitif ou non, des individus et les connaissances qui en découlent peuvent enrichir à leur tour le comportement de leurs institutions de tutelle et la logique qui leur est propre. Si tel est le cas, alors les réseaux seront plus efficaces pour promouvoir la coopération, l'appropriation, la coordination et les partenariats que les institutions isolées, qui s'échinent à promouvoir leurs priorités à grand recours de ressources humaines, techniques et financières. Il n'y a pas d'autres solutions pour expliquer l'émergence et le développement des réseaux mondiaux de politique publique et le rôle qu'ils vont jouer, d'après certains, dans le processus de la gouvernance mondiale.

Identifier les caractéristiques et les tendances opérationnelles des réseaux mondiaux de politique

Etant donnée l'apparente fragmentation des structures en réseau et l'absence d'approche unique, on serait en droit de se demander s'il y a suffisamment de place pour un débat structuré sur les définitions, les caractéristiques, les modalités opérationnelles, etc. Paradoxalement (encore)¹³, c'est là que l'on trouve le plus de textes¹⁴, de définitions et de caractéristiques¹⁵. Par égard pour ce paradoxe, nous nous attacherons donc aux caractéristiques des réseaux *mondiaux* d'intervention publique pour le développement et nous présenterons un bref aperçu de leur appréhension par différents observateurs. Cette approche nous paraît plus adaptée qu'une présentation bien structurée des réseaux et de leur mode de fonctionnement.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) œuvre depuis longtemps à la promotion des réseaux de recherche et de développement international. Entre 1985 et 1995, il a consacré près de 30 % de son budget aux réseaux, et notamment aux réseaux de recherche scientifique et d'adaptation technologique. En 1996, la section chargée de l'évaluation a entrepris une analyse approfondie des réseaux (de recherche pour la plupart) avec lesquels le CRDI avait eu l'occasion de travailler (Bernard, 1996).

12. La biennale de 1997 de l'ADEA, dont le thème portait sur les « Partenariats pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la qualité de l'éducation » s'est penchée sur l'importance de ce point dans la création de partenariats fructueux en matière de développement. Voir Association pour le développement de l'éducation en Afrique (1999) et la Lettre d'information de l'ADEA, octobre-décembre 1997 (9:4).

13. « Les paradoxes sont un antidote bienvenu aux théories qui expliquent tout trop bien » (Granovetter, 1973, p. 1378).

14. Ces textes concernent surtout les réseaux sur les politiques nationales des pays développés. Voir par exemple le n° de l'été 1998 de *The Journal of Public Administration* (76)

15. Börzel (1998, p. 254) propose une « définition du plus petit dénominateur commun » des réseaux de politique « comme une série de relations relativement stables qui sont par nature non hiérarchiques et interdépendantes et qui associent différents acteurs ayant une communauté d'intérêts à propos d'une politique donnée et qui échangent leurs ressources pour la poursuite de ces intérêts communs en reconnaissant que la coopération est la meilleure solution pour y parvenir. » Elle ajoute aussi qu'il existe « une diversité 'babylonienne' d'acceptations et d'applications du concept de réseau de politique ».

Voici, présentées de manière synthétique, les conclusions auxquelles le CRDI est parvenu :

- *définition de caractéristiques*. Les réseaux sont des ententes sociales et des tribunes d'interaction sociale où tout est possible (ce sont des organismes « adaptatifs », au sens positif du terme) ; ils renforcent et entretiennent les capacités et encouragent la créativité et la prise de risques¹⁶ ;
- *structures et fonctions*. La coopération entre tous les membres est essentielle ; mais il faut aussi qu'il y ait un leadership ; le réseau doit procurer satisfaction personnelle et professionnelle à ses membres et peut proposer différents niveaux d'adhésion ; les réseaux sont efficaces quand ils laissent une certaine latitude à leurs membres, sont adaptables et encouragent le perfectionnement ; la plupart des réseaux disposent d'un mécanisme central de coordination bien défini pour entretenir la communication entre les membres ; la capacité d'apprentissage est l'élément le plus important ;
- *facteurs de réussite*. Une gestion interne flexible qui crée un esprit de solidarité face à un objectif partagé et un sentiment d'appropriation ; la diversité des membres contribue à un apprentissage efficace ; des objectifs précis et un champ d'action bien délimité sont nécessaires pour créer un consensus ; la capacité à s'adapter dans le temps à un environnement évolutif, favorisée par un « leadership charismatique, contrebalancé par des membres dynamiques et dévoués, une structure hiérarchique minimale et des procédures administratives réduites et souples [ainsi que] la tolérance, l'ambiguïté et la variabilité dans la planification et la mise en œuvre des activités, de manière à s'adapter aux besoins des différents membres et aux situations nouvelles ; de permettre aux membres de convenir de leurs propres conditions, au-delà de leurs différences institutionnelles et personnelles. » (p. 27 ; italiques de l'auteur) ;
- *dangers et équilibres*. Les réseaux se plient difficilement à une surveillance ; ils sont coûteux en termes d'argent, de temps et d'énergie, et mettront plusieurs années à porter leurs fruits ; ils risquent aussi d'adopter une orientation trop générale, risques qui peuvent être contrecarrés par un équilibre judicieux entre niveaux, produits et processus, niveaux micro et macro et entre les différents besoins de leurs usagers ;
- *avantage comparatif*. Il réside dans la « mutabilité » des réseaux. En effet « les réseaux jouissent de structures minimales, on y adhère volontairement et les programmes sont flexibles » (p. 40).

Un examen approfondi des réseaux de renforcement des capacités en Afrique

16. Le « bilan prospectif » de l'ADEA, qui a servi de thématique et de toile de fond à la biennale de 1999, est un parfait exemple de ce constat. Voir Association pour le développement de l'éducation en Afrique, 2001, et Lettre d'information de l'ADEA, octobre-décembre 1999 (11:4). D'un point de vue méthodologique, organisationnel et même financier, l'approche mise en œuvre pour travailler au contenu de cette réunion était risquée. On voit mal comment des organisations plus classiques (et qui doivent rendre des comptes de manière plus figée) pourraient prendre un tel risque.

conduit à identifier (English, 1995) un certain nombre de leçons applicables à de tels réseaux, et notamment celles-ci : il est plus facile de passer par une institution régionale existante, si tant est qu'elle soit solide ; les structures administratives peuvent poser un problème bien spécifique ; c'est une activité qui nécessite beaucoup de temps, surtout si le processus est participatif et les participants nombreux ; les réseaux peu coûteux ou trop souples ont peu de chances d'avoir de réels effets pour le renforcement des capacités ; mieux vaut démarrer petit et adopter un thème sur lequel on se concentre exclusivement ; il faut trouver un équilibre entre la demande, la planification participative et le leadership ; l'aide extérieure est importante ; les ressources des bailleurs de fonds doivent être mises en commun ; il faut faire la distinction entre le renforcement des capacités des individus et le renforcement des institutions ; le processus prend du temps.

McGinn (1996b) considère que les réseaux de chercheurs et de décideurs sont des organisations non hiérarchiques. Toute la difficulté tient, d'après lui, à parvenir à un niveau suffisant de consensus interne pour pouvoir agir sur l'environnement. Comme il le souligne, « nous ne parviendrons à une appréhension commune des problèmes à résoudre et des solutions à mettre en œuvre à cette fin que si le réseautage s'apparente à ce que l'on pourrait qualifier une *conversation intime* » (p. 28).

En s'intéressant surtout au cas de l'ADEA, tout en faisant référence à d'autres réseaux, Sack (1998) voit dans « l'informalité structurée » un *modus operandi* tout à fait efficace. Plusieurs facteurs concourent à cette efficacité : la facilité et l'importance de communications latérales rapides, notamment entre professionnels et, de plus en plus, entre décideurs ; la mondialisation et la démocratisation de la communication ; l'absence perçue de capacités de réaction de la plupart des institutions établies ; et la facilité d'entrée, de sortie et d'action. Cette informalité structurée réduit les coûts de transaction grâce à un engagement partagé en faveur d'objectifs communs, une grande facilité d'entrée et de sortie, des procédures administratives réduites et une action efficace qui se traduit au niveau des processus et des produits. Tout cela a notamment pour conséquence d'accorder un rôle déterminant à la personnalité des différents acteurs impliqués.

L'étude la plus approfondie des réseaux pour le développement international est due à Reinicke, Deng *et al.* (2000). Elle porte sur les réseaux mondiaux de politique publique (RMPP), qui se rapprochent davantage de nos préoccupations que les réseaux de recherche. Pour ces auteurs, les RMPP sont :

« un moyen de réagir à l'incertitude et à la mutation rapide de notre environnement mondial implacablement tourné vers la libéralisation et la technologie. Ils abordent des problèmes qui sont autant de défis à la subdivision et à la parcellisation de la technocratie au sein d'une hiérarchie territoriale. Et pourtant, les solutions qu'ils apportent, tout comme les problèmes mondiaux qu'ils cherchent à résoudre,

reflètent et concrétisent les forces sous-jacentes de la mutation technologique et de l'intégration. » (p. 3)

D'après Reinicke, Deng *et al.* (2000), ces RMPP ont six grandes fonctions : (i) inscrire de nouvelles questions dans les priorités mondiales ; (ii) faciliter la négociation et l'établissement de normes mondiales ; (iii) recueillir et diffuser les connaissances ; (iv) créer et élargir les marchés ; (v) être des mécanismes innovateurs pour faire appliquer les accords mondiaux ; (vi) créer des processus de participation propres à renforcer la confiance et le capital social dans l'espace public mondial (p. 27). Pour ces auteurs, « on comprendra mieux de quoi il s'agit [quand on parle de RMPP] en se référant à un cycle d'élaboration de politiques en quatre étapes » – établissement d'un programme, négociation, mise en application et reformulation des politiques et apprentissage institutionnel (p. 28). Ils concluent que :

« les réseaux de plaidoyer qui réussissent font ainsi un usage stratégique des médias et de l'influence de personnalités connues, ils formulent clairement leurs objectifs (souvent à travers une lentille normative) et ils présentent leur cause de manière à obtenir un impact maximum. Ils lancent un débat public transnational sur des questions exigeant une approche mondiale. » (p. 35)

« Les questions de gestion cruciales » pour les RMPP sont les suivantes :

« faire démarrer le réseau grâce au leadership et à une vision commune ; trouver un bon équilibre entre les consultations et les résultats ; s'assurer un financement suffisant ; conserver la 'structure' dans un état structurellement informel ; trouver des alliés à l'extérieur de son secteur ; s'attaquer au double défi de la participation (nord-sud et locale-mondiale). » (p. 65)

Action des réseaux de politique pour l'éducation en Afrique

Nous nous arrêterons ici sur sept réseaux africains œuvrant dans le domaine de l'éducation ; quatre d'entre eux sont associés à l'ADEA, qui est elle-même un réseau. Les auteurs de ce document ont soigneusement étudié le mode de fonctionnement de ces réseaux (Mafela, 2001 ; Niane, 2002), en allant rendre visite aux secrétariats des réseaux et en réalisant des entretiens approfondis. Le choix des réseaux s'est fondé sur leur réputation et il est animé par un souci d'équilibre géographique.

Les facteurs dus au contexte

Si le contexte dans lequel les réseaux d'intervention en matière d'éducation agissent en Afrique est essentiel, il n'est pas l'objet premier de notre analyse, qui s'attache à la théorie et à la pratique des réseaux. Nous envisagerons donc le contexte en termes d'institution, de société, de culture, de politique,

d'économie et d'éducation et le caractériserons ainsi :

- l'atonie relative de la croissance économique, l'instabilité politique, la pauvreté endémique et l'épidémie du VIH/SIDA sont des défis sérieux que le secteur de l'éducation se doit de relever ;
- la faiblesse du niveau d'accès des filles et des enfants ruraux à l'éducation dans la plupart des pays doit impérativement trouver une solution ;
- la bonne gouvernance et les institutions démocratiques gagnent un peu partout du terrain, parallèlement à une décentralisation croissante de l'offre de services éducatifs ;
- les ONG et les autres acteurs de la société civile acquièrent une vraie légitimité avec l'apparition d'approches alternatives du développement ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont de plus en plus présentes ;
- les priorités ont tendance à évoluer, surtout sous l'influence des partenaires extérieurs de développement, qui en changent eux aussi. Nous sommes en plein syndrome d'engouement éphémère, qui va de pair avec le syndrome des projets pilotes, et qui se traduit par la disparition des initiatives dès que l'aide extérieure change d'objet (Maclure, 1997, p. 10). Aussi appréciable soit-elle, cette aide peut aussi compromettre l'autonomie des structures nationales et des acteurs ;
- la recherche à l'échelle nationale ne suffit pas à combler tous les déficits de connaissance des systèmes éducatifs africains et notamment en matière de gestion et de financement. En outre, la plupart des études réalisées ne bénéficient pas d'une large publicité (Maclure, 1997).

L'ADEA, un réseau de réseaux

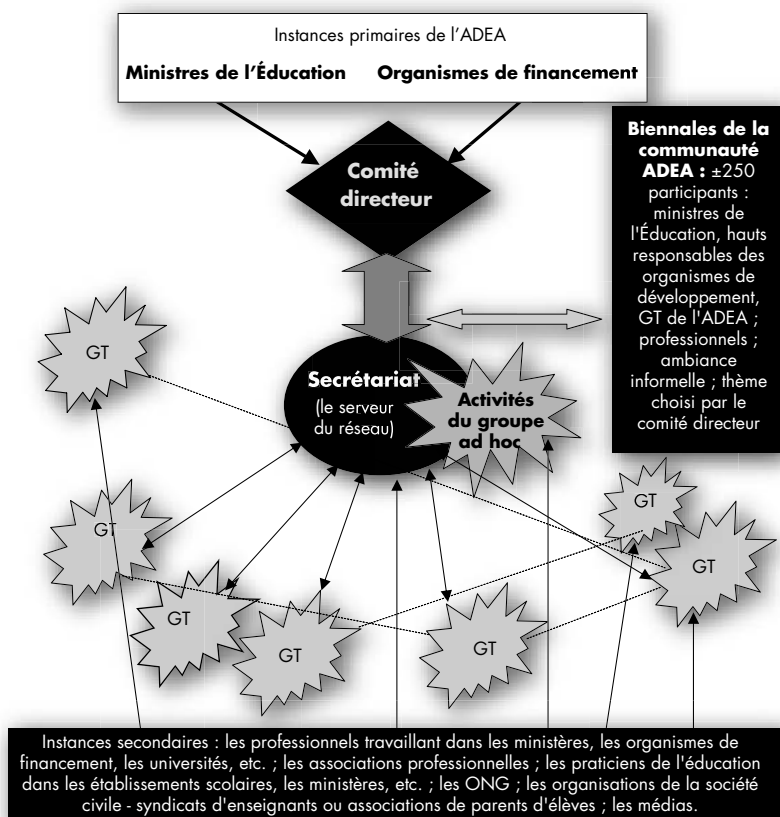
L'ADEA et certains des réseaux dont nous allons parler agissent dans le même contexte. Comme le rappelle l'évaluation des groupes de travail de l'ADEA (Damiba et Prouty, 2000), la transparence de l'ADEA, le haut niveau d'engagement de ses partenaires, l'esprit d'ouverture et la confiance contribuent fortement aux travaux réalisés et à la cohérence globale qui règne entre ses différentes entités, dont certaines sont elles aussi des réseaux¹⁷.

Le *Graphique 7* tente de représenter graphiquement la structure de l'ADEA. A première vue, c'est le chaos ! Et pourtant, une certaine logique préside à cette organisation : l'engagement des participants, leur tolérance face à l'ambiguïté et leurs capacités et leur volonté à participer d'une manière directe, professionnelle et collégiale, décident de l'ordre apparent. Le comité directeur est au cœur du réseau, car il en est l'essence même. Il est composé de ministres de l'Education et de représentants de bailleurs de fonds ; ces derniers ont, pour pouvoir y participer, apporté une contribution volontaire

17. Pour plus d'informations, consulter <http://www.adeanet.org/>.

forfaitaire et statutaire à l'Association. Au moment de la biennale d'Arusha, en octobre 2001, le comité directeur comptait dix ministres, représentant à tour de rôle les différentes sous-régions, et 20 bailleurs de fonds. Le comité directeur décide de la politique et des programmes de l'ADEA et ses discussions portent essentiellement sur des questions de fond. Il se réunit deux fois par an et réussit, de manière assez surprenante, à ne pas trop se laisser emporter par des considérations politiques. Les décisions se prennent par consensus – en dix ans d'existence, aucune décision n'a nécessité de procéder à un vote.

Graphique I-5.1. Structure de l'ADEA



Les groupes de travail (dix au moment de la biennale d'Arusha) s'occupent de questions professionnelles et politiques – participation des femmes, statistiques, financement de l'éducation, livres et matériel d'apprentissage, éducation non formelle, etc. Toute une série d'institutions, d'organismes de développement et, de plus en plus, d'institutions africaines, leur servent de parrains. Ils travaillent avec leurs communautés respectives de profession-

nels et de praticiens dans les ministères, les organismes de développement et ailleurs. Les groupes de travail tendent de plus en plus à travailler ensemble. Le comité directeur de l'ADEA, *via* le secrétariat, approuve la constitution d'un nouveau groupe de travail et se prononce sur leurs programmes et budgets annuels.

Les biennales réunissent près de 250 décideurs haut placés et chercheurs venus d'Afrique et des pays développés. Une grande majorité de ministres africains de l'Éducation y participe. Chaque biennale fonctionne autour d'un thème de travail choisi par le comité directeur. Les réunions sont toutes consacrées à des questions de substance ; fortement interactives, elles arrivent à ne pas tomber dans le formalisme de la plupart des réunions de ce type.

Le secrétariat est le « serveur » du réseau, animé tout au long de l'année par ses cinq membres permanents. L'Institut international de planification de l'éducation, l'institution hôte du secrétariat, lui offre assistance juridique et locaux. Le secrétariat prépare les réunions du comité directeur et les biennales ; il est responsable de la *Lettre d'information de l'ADEA*, qu'il produit, et gère le budget de l'Association (la comptabilité officielle est tenue par l'IIPE) ; il organise des missions sur des thèmes bien précis, en matière d'éducation et de communication par exemple, et produit des bases de données sur les activités de l'ADEA, l'aide extérieure octroyée à l'Afrique et des statistiques sur les membres de la communauté ADEA (plus de 4 500 personnes).

En dépit de ces activités extrêmement concrètes, qu'il s'agisse de budget, de réunions, de produits, de publications, etc., l'ADEA a un petit côté « virtuel ». Au sens le plus strict et le plus juridique des termes, elle n'a pas d'existence ! L'institution hôte assure la comptabilité formelle et assume les responsabilités. Malgré tout – et c'est peut-être là le secret – l'ADEA est très dynamique. L'« informalité structurelle » semble réussir, à la surprise parfois de ses participants. Voilà encore un paradoxe à méditer !

Les statistiques de l'éducation : les « systèmes nationaux d'information statistique sur l'éducation » (SISED)

Le programme des systèmes nationaux d'information statistique sur l'éducation a été lancé par le groupe de travail (GT) de l'ADEA sur les statistiques de l'éducation. Conçu en 1991, ce projet a pour ambition de mettre au point des outils de formation destinés aux statisticiens de l'éducation en Afrique. Depuis lors, il est devenu un programme de renforcement des capacités à l'échelle de l'Afrique, impliquant différents bailleurs de fonds, et a réussi à constituer une communauté professionnelle sur l'ensemble du continent. Il a pour mission de rassembler les institutions, les organismes de dévelop-

pement et les experts dans des initiatives conjointes et des réseaux pour œuvrer au changement et développer les capacités du personnel des services statistiques dans les ministères de l'Éducation¹⁸.

Bien que ce programme ne se consacre qu'à une seule activité, afin de garantir une couverture et une efficacité maximales, il fonctionne avec deux noeuds – l'un à Harare et l'autre à Dakar. Chacun de ces noeuds travaille avec différents pays dans le cadre plus large de leurs sous-régions respectives ; chacun est hébergé par un bureau de l'UNESCO et fonctionne avec un ou deux professionnels et une ou deux personnes d'appui. La recherche qui a présidé à la rédaction de ce document s'est concentrée sur le noeud de Dakar, activement impliqué avec neuf pays – il fonctionne avec trois personnes, qui travaillent ensemble sans relations hiérarchiques formelles.

Le réseau SISED a trois grandes fonctions : (i) former ; (ii) fournir des informations à jour aux experts nationaux sur des questions techniques et méthodologiques en rapport avec les statistiques de l'éducation ; (iii) mobiliser les équipes nationales autour d'activités bien définies, et notamment l'assistance technique entre experts des pays membres.

Pour mobiliser ses membres, le SISED recourt à une approche qui repose sur cinq grands axes et qui dépend de l'engagement de son personnel et d'une utilisation intensive de la messagerie électronique et de son site Internet :

- impliquer les pays avec une enquête diagnostic des systèmes d'informations statistiques en matière d'éducation, afin d'identifier les besoins de renforcement de capacités ;
- valoriser les capacités nationales en mettant les capacités d'un pays au service d'un autre ;
- opter pour une approche intégrée grâce à des modules de formation technique pour la collecte et l'analyse des données ;
- valider de manière interactive les modules et les autres instruments techniques ;
- diffuser les résultats et coopérer avec les autres groupes de travail de l'ADEA et les journalistes.

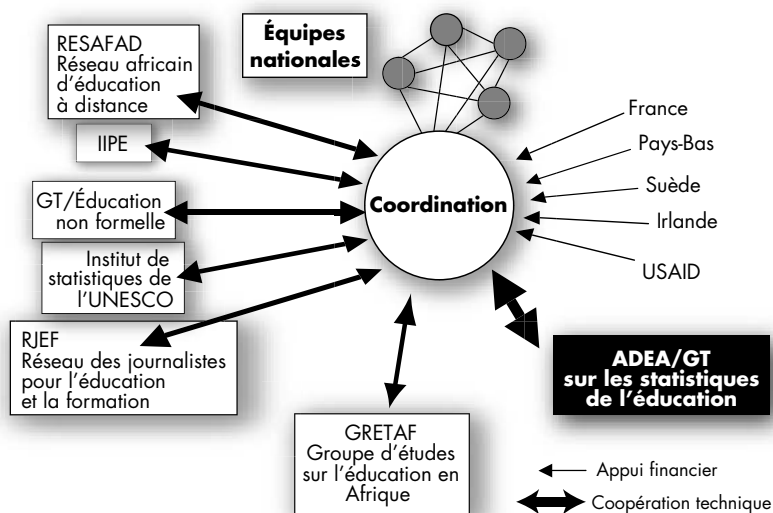
La *Graphique 1-5.2* illustre les relations que le SISED a nouées afin d'assurer une coopération technique et financière avec ses différents partenaires.

Cette forte intégration des acteurs, grâce notamment à la stratégie de renforcement des capacités basée sur le transfert de l'intérieur des connaissances techniques et des compétences, laisse présager une bonne durabilité de ce réseau. Cette pérennité sera garantie par le recours à des approches adaptables et à l'exploitation de la diversité des expériences des participants. Il

18. Pour plus d'informations, consulter le site du GTSE : http://www.adeamet.org/workgroups/en_wges.html ; le site du SISED : <http://nesis.easynet.fr/> ; et la Lettre d'information de l'ADEA, juillet-septembre 2000 (12:3).

reste néanmoins un problème à résoudre : l'organisation de réunions qui correspondent aux différents créneaux des uns et des autres.

Graphique I-5.2. Le réseau de partenaires du SISED



La recherche éducative : le réseau ouest et centre-africain de recherche en éducation (ROCARE)

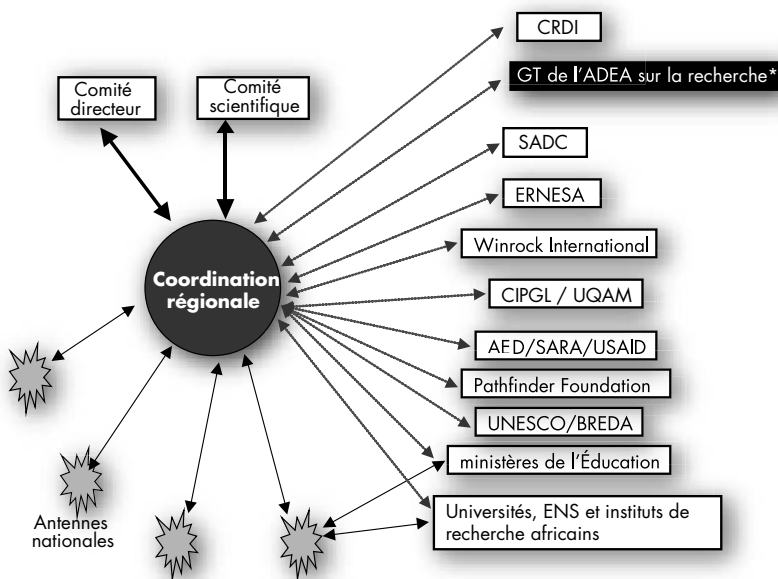
Créé en 1989, ce réseau rassemble aujourd'hui des chercheurs et des décideurs de douze pays d'Afrique de l'Ouest. Il s'est fixé pour mission de promouvoir l'expertise africaine dans le domaine de la recherche en éducation. Pour ce faire, il agit selon cinq axes stratégiques : (i) renforcer les capacités nationales et régionales en recherche et évaluation des politiques ; (ii) améliorer la qualité de la recherche ; (iii) faciliter les échanges et la collaboration entre chercheurs et décideurs ; (iv) disséminer les résultats et promouvoir le dialogue sur l'éducation ; (v) revaloriser l'image africaine en matière de recherche¹⁹.

Le ROCARE est structuré en antennes nationales coordonnées par une petite équipe (un coordonnateur, un assistant administratif et financier et un chauffeur), et fonctionne avec un comité scientifique composé de sept membres et un comité directeur de neuf membres, parmi lesquels deux ministres de l'Éducation. Chaque antenne est hébergée par une institution hôte (Ecole Normale Supérieure ou instituts pédagogiques) et jouit d'une

19. Voir ERNWACA (2002) pour une présentation de la recherche sur les questions d'accès, de qualité et de participation communautaire.

relative autonomie. Ses membres sont des chercheurs en éducation et des décideurs dans des instituts, des universités, des administrations et des organismes internationaux de coopération au développement ; ces derniers assument la quasi-totalité du financement du ROCARE. D'après les informations disponibles, les huit pays francophones du réseau représentent 200 membres ; nous n'avons pas d'informations pour les quatre pays anglophones. La coordonnatrice régionale actuelle applique les méthodes organisationnelles du secteur privé, où elle a travaillé auparavant. Si la plupart des coordonnateurs des antennes occupent leur poste depuis les 2-4 dernières années, ils sont en moyenne membres du ROCARE depuis neuf ans. Le *Graphique 1-5.3* présente la structure du ROCARE et des relations entre ses membres.

Graphique 1-5.3. Le réseau de partenaires du ROCARE



* Le groupe de travail de l'ADEA sur la recherche en éducation a été dissous en 2000 faute d'activités et parce que ses membres n'avaient pas fait suffisamment preuve d'intérêt et d'engagement.

- AED : Academy for Educational Development
- BREDA : Bureau régional de l'éducation en Afrique (Unesco)
- CIPGL : Centre inter-universitaire Paul Gerin-Lajoie de développement international en éducation
- ERNESA : Réseau de recherche en éducation pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe
- SADC : Southern Africa Development Council
- SARA : Support for Analysis and Research in Africa
- UQAM : université de Québec à Montréal.

A l'heure actuelle, on note une certaine contradiction entre l'attitude proactive de la coordination régionale, qui cherche à insuffler une nouvelle énergie

au réseau, et la relative apathie des antennes nationales, peu enclines à répondre aux possibilités de recherche ou de dialogue avec les décideurs. Elles ne semblent pas non plus tirer parti de leurs liens avec leurs institutions hôtes. L'absence de rencontres physiques entre les membres du réseau et la rareté des rencontres virtuelles en sont probablement la cause et provoquent aussi en partie l'absence d'objectifs clairs largement partagés au sein du réseau. On peut aussi incriminer le fait que la recherche en éducation la plus prisée en Afrique est celle qui est menée dans les pays développés, le plus souvent pour et par les organismes de coopération au développement (Maclure, 1997). La majorité des échanges entre la coordination régionale et les antennes nationales porte sur des questions administratives ou financières. En bref, le ROCARE manque cruellement d'interactions en matière de contenu et ses capacités d'initiative, de proposition et de conseil en matière de politiques et de recherche sont limitées.

La recherche économique et la formation : le consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA)

Le principal objectif du CREA est de renforcer les capacités locales à mener des études sur les problèmes relatifs à la gestion des économies en Afrique subsaharienne. Le CREA crée les capacités nécessaires à l'analyse de la politique économique et à la gestion économique par le biais de programmes variés destinés à financer la formation et la recherche diplômantes. Le CREA ne se considère pas comme un réseau mais comme un consortium. Il assure néanmoins un rôle de réseau en fédérant des universités, des instituts et des chercheurs. Contrairement aux autres réseaux présentés dans cette étude, le CREA n'a pas d'antennes nationales pour faire avancer ses objectifs²⁰.

La mission du CREA s'articule autour de trois axes : (i) renforcer les capacités des chercheurs économistes locaux ; (ii) promouvoir le maintien de ces capacités en Afrique ; (iii) encourager l'application des résultats de la recherche économique dans le contexte politique.

Les membres du CREA se situent à plusieurs niveaux. Au premier niveau, les chercheurs titulaires au minimum d'une maîtrise ou d'un doctorat en économie ; viennent ensuite les universités qui participent au programme commun de maîtrise. Le consortium est en contact avec les individus et les équipes de chercheurs ainsi que les universitaires dans les universités qui sont impliquées dans des activités de coordination de la formation et de la recherche. Les universités participantes sont placées dans la catégorie A ou B selon leur niveau de participation. On compte également parmi les

20. Pour plus d'informations, consulter www.aercafrica.org

membres un certain nombre d'institutions bilatérales et multilatérales, dont certaines sont également des bailleurs de fonds.

Le secrétariat du CREA, basé à Nairobi, fonctionne sous l'égide d'un conseil d'administration et d'un directeur exécutif. Le conseil détermine la politique, fournit son appui et approuve le programme de travail et le budget. Le CREA a également comme instances dirigeantes un comité consultatif et un conseil académique. Le conseil consultatif est composé de scientifiques, dont des universitaires professionnels, des érudits africains, des décideurs politiques et des personnes ressources internationales. Ils définissent le programme pour les activités de formation et de recherche, et examinent le programme de travail annuel avant adoption par le conseil. Le conseil académique examine les candidatures pour les programmes de formation et prend des décisions relatives aux procédures d'admission et aux règlements académiques.

A l'origine, le mandat du CREA se limitait à aider les universitaires à couvrir les coûts de la recherche doctorale – appui pour la collecte de données et la rédaction des thèses. Une composante formation a été ajoutée afin d'intégrer la formation de niveau maîtrise et doctorat. Le mandat élargi englobe à présent aussi bien les programmes de formation que les activités de recherche.

Le programme de formation propose un « Collaborative Masters Program » en anglais, qui regroupe un réseau de 20 universités dans 15 pays (à l'exception du Nigeria). Cette collaboration permet de rationaliser l'utilisation de capacités pédagogiques limitées, de toucher une masse critique d'étudiants, d'offrir une palette plus variée de matières et de maintenir conjointement des niveaux élevés de formation diplômante en économie. Des initiatives similaires dans les pays francophones et au Nigeria découlent d'études du CREA et sont basées sur le même concept. Les universités appliquent conjointement les mêmes normes pour l'évaluation et les examens annuels par un jury extérieur, élaborent un programme de cours et des outils pédagogiques communs et partagent des infrastructures pour l'enseignement des matières ; le conseil académique, dont les membres sont issus des universités participantes, est chargé du contenu du programme. Sept de ces universités ont les capacités requises pour offrir les cours principaux qui répondent aux normes déterminées et appliquées conjointement. Les autres universités participantes envoient leurs étudiants dans ces universités.

Le programme de recherche regroupe en réseau les chercheurs de la région, appuyé par des personnes ressources, effectuant des recherches sur certains thèmes que le comité consultatif du CREA a sélectionnés. Cela permet de réduire l'isolement professionnel, d'encourager l'échange d'expériences et de créer une pression entre pairs qui accroît la qualité de la recherche. Des bourses sont attribuées à travers le programme de recherche pour des travaux

de recherche autour de quatre thèmes : la pauvreté, la répartition des revenus et la problématique du marché de l'emploi ; le commerce, l'intégration régionale et les politiques sectorielles ; la politique macro-économique, la stabilisation et la croissance ; et les finances, la mobilisation des ressources et l'investissement.

Le CREA applique une série de mesures afin de faire en sorte que ses recherches et ses formations soient en adéquation avec les centres d'intérêt des politiques en Afrique. Les chercheurs proposent des résumés aussi lisibles que possible, à partir des résultats du programme de recherche, qui ciblent les décideurs politiques afin de les encourager à utiliser et à intégrer ces résultats de recherche dans les politiques et donc d'accroître la pertinence du CREA par rapport aux politiques. L'organisation met également sur pied des cours sur mesure destinés aux services publics et aux banques centrales. Des décideurs de haut niveau sont conviés à ces ateliers du CREA ; ces décideurs apportent leur contribution à des débats sains sur des questions cruciales pour la formulation et la mise en œuvre de politiques économiques solides. Leur implication a été saluée dans une récente évaluation comme étant primordiale pour favoriser un rapprochement entre théorie et pratique. (Horton, 1999, p. 32).

Il est prouvé que les produits du CREA sont exploités par les décideurs politiques. Certains des professionnels membres du réseau en qualité de chercheurs ont déjà rejoint les rangs des décideurs et analystes politiques. La parution de publications du CREA dans des revues de qualité est également un autre indicateur de la qualité de ce programme. Le CREA est aussi utilisé par des institutions telles que la Banque mondiale comme creuset d'idées pour réfléchir sur des questions majeures de politique.

La rentabilité du CREA est une caractéristique maîtresse qui permet de justifier son existence et de renforcer sa responsabilité comptable auprès de ses bailleurs de fonds et des consommateurs de ses produits, dans le secteur public comme privé. L'utilisation régulière d'indicateurs de résultat vise à améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes du CREA. Plusieurs évaluations ont relevé la rentabilité de l'exploitation du consortium par rapport à son mandat, notamment pour le programme de formation. Il a été démontré par exemple que le coût de formation d'un économiste en Amérique du Nord et en Europe permettait de former trois étudiants dans le cadre du CREA.

Douze des 15 membres du conseil d'administration sont des bailleurs de fonds du CREA. Le consortium rend compte à ses financiers par la publication d'un rapport annuel et de plans stratégiques quinquennaux. Ce système de compte-rendu garde le consortium sur le qui-vive car le maintien des financements est directement lié aux bonnes performances en matière de

recherche. Cette pratique permet également de sauvegarder les intérêts des bailleurs de fonds.

Les structures et équipements dont dispose le CREA constituent d'importantes ressources, dans la mesure où elles permettent le bon déroulement de plusieurs programmes, en particulier son programme de représentativité. Les idées apportées par les décideurs politiques invités dans les séminaires de politiques de haut niveau sont également considérées comme une ressource importante, dans la mesure où elles sont intégrées dans l'ordre du jour de la recherche axée sur les politiques.

La stratégie de diffusion de l'information du consortium vise à accroître l'utilisation de la recherche économique en faveur d'une saine gestion économique sur le continent. Ainsi, la diffusion constitue un aspect crucial de sa fonction générale et permet de faire connaître aux membres les résultats de la recherche axée sur les politiques au niveau supranational. Le CREA diffuse des formes très variées d'information produite de multiples façons :

- le *Forum de politiques* amplifie la diffusion des résultats de la recherche axée sur les politiques ;
- la *Lettre d'information* du CREA contient de précieuses informations sur ses activités ;
- des articles spécialement commandés sont également publiés sur le site Internet de l'organisation, dont la performance a récemment été améliorée avec l'acquisition d'un nouveau serveur ;
- les résumés diffusent largement l'information dans un format exploitable ;
- les séminaires axés sur les politiques et destinés aux décideurs politiques réunissent les chercheurs et les décideurs politiques ;
- une base de données des chercheurs économistes et usagers potentiels est en cours d'élaboration ; elle viendra renforcer le réseau CREA et les efforts de diffusion de l'information.

L'édition : le réseau des éditeurs africains (APNET)

L'APNET a été créé en 1992 avec pour mandat de renforcer l'édition africaine grâce au développement des capacités des éditeurs africains autochtones pour la production de livres de qualité. Le programme de formation de l'APNET a constitué la principale initiative de la mission de ce réseau. L'autre initiative importante est la création d'associations nationales des éditeurs (ANE) afin de faciliter le travail en réseau sur des questions d'intérêt commun. Grâce à un étroit partenariat avec le groupe de travail de l'ADEA sur les livres et le matériel éducatif (GTLME), l'APNET s'occupe des questions affectant les éditeurs et concernant toutes les étapes de la chaîne du livre²¹.

21. Pour plus d'informations, consulter <http://www.africanpublishers.org/>

Le secrétariat de l'APNET est le « hub » (le noeud) du réseau, dont les principaux membres sont les ANE de chaque pays. Le secrétariat fait office de service central pour les informations découlant des études commandées et des consultations avec le GTLME qui sont ensuite relayées aux ANE. Le réseau réunit ses membres une fois par an, au cours d'une assemblée générale. Lors de ces réunions, les ANE bénéficient de conseils et d'encadrement sur leurs responsabilités vis-à-vis de l'APNET et sont invitées à rendre compte de leurs activités. L'APNET demande en outre aux ANE de prendre davantage d'initiatives pour faire avancer le programme au niveau local et de faire des comptes rendus appropriés au siège afin d'assurer la continuité de l'assistance.

Les principales activités de l'APNET sont réalisées à travers l'Institut africain de l'édition, la participation à des foires du livre et la diffusion d'informations par des publications périodiques et ponctuelles. L'Institut africain de l'édition a été créé à la suite d'une étude qui recommandait que l'APNET crée un « institut » itinérant, pour répondre aux problèmes de l'industrie de l'édition en Afrique. Ces problèmes comprennent entre autres le manque d'échange de connaissances sur le commerce du livre et les activités d'édition à travers le continent. Un autre problème identifié était la domination de l'industrie par les entreprises multinationales qui, de ce fait, excluaient ou marginalisaient les organisations africaines autochtones. Comme l'a déclaré le secrétaire exécutif de l'APNET, « les éditeurs africains avaient tendance à travailler chacun dans leur coin ».

L'institut se déplace au gré des besoins, offrant des formations aux éditeurs dans le domaine du marketing, de l'édition de livres, de la programmation, de l'évaluation de manuscrits et de l'impression. Il aide les éditeurs à partager des titres et à nouer des liens plus étroits entre les ANE. L'institut organise des ateliers régionaux qui sont généralement parvenus à faire tomber les barrières qui séparaient certains éditeurs. Il organise également des ateliers au niveau national afin de traiter certaines questions identifiées par les antennes nationales. Le « hub » organise, finance et fournit le personnel pour la tenue des ateliers.

Les ANE apportent des connaissances sur l'édition dans leurs pays respectifs, qu'elles relayent au « hub » qui les intègre dans les plans annuels du réseau. De cette façon, le réseau permet de transmettre les informations des membres au « hub » et du « hub » aux membres.

La participation aux foires du livre et les stands qu'il y anime sont d'importantes activités de l'APNET. Le secrétariat coordonne la participation aux foires nationales organisées par les ANE et aux foires internationales du livre organisées en Afrique et ailleurs. La participation de membres de l'APNET à des foires internationales aide les éditeurs à présenter des livres et à com-

mercialiser des publications. Cela leur permet également de se familiariser avec les problèmes rencontrés et les solutions trouvées par l'industrie en Afrique ou sur d'autres continents.

L'APNET diffuse des informations sur ses activités à ses membres et à d'autres personnes à travers plusieurs canaux de diffusion :

- la lettre d'information de l'APNET (*The African Publications Review*) est publiée en français et en anglais ; elle couvre des questions qui intéressent les éditeurs et publie des articles de fond et sérieux ainsi que des informations sur les foires ;
- des publications ponctuelles émanent des différents programmes dans lesquels l'APNET est engagé et qui sont conçus dans le but de consolider la position des éditeurs africains, notamment la promotion du commerce et le centre de documentation et de recherche ;
- la publicité et les promotions se font généralement par la radio, la télévision et la presse écrite, ciblant les journaux populaires pour y passer des annonces. Bien que le plan à long terme soit de diffuser des informations sur l'APNET à travers le monde, la publicité est pour l'heure largement restreinte au contexte africain ;
- des versions de certaines publications doivent être produites sur CD-ROM ou mises en ligne afin de renforcer les efforts de diffusion.

L'APNET compte plusieurs réalisations notables à son actif : son programme de formation ; son soutien aux conseils du développement du livre pour faire pression sur les gouvernements afin qu'ils se désengagent du secteur de l'édition ; le lobbying auprès des organisations régionales africaines pour qu'elles introduisent des politiques qui soient davantage à l'écoute des besoins de l'industrie de l'édition, et auprès de la Banque mondiale pour qu'elle assouplisse ses procédures fastidieuses d'appel d'offre afin de permettre une plus grande participation africaine aux activités de la Banque en matière de fourniture de manuels scolaires. Le réseau fournit des manuels scolaires et encourage le développement d'une culture de la lecture, qui produira des citoyens capables et informés, mieux armés pour prendre part au développement.

L'APNET a développé plusieurs voies de communication au sein du réseau, mais elles restent insuffisantes. La direction se réunit une fois par an avec le GTLME lors de la réunion des partenaires et lors de la réunion biennale de l'ADEA. Une assemblée générale annuelle est également organisée avec les membres. Le réseau profite également de l'occasion offerte par les foires internationales du livre pour organiser une réunion avec les représentants nationaux des ANE afin de discuter des différentes stratégies et des activités. Les conférences et les séminaires sont aussi l'occasion de discuter des problèmes touchant l'industrie de l'édition.

La communication entre le secrétariat et le conseil d'administration de l'APNET et entre le réseau et ses membres est souvent problématique, dans la mesure où les membres du conseil ne sont pas toujours disponibles pour répondre aux sollicitations. Beaucoup d'entre eux n'ont pas un accès aisé au courrier électronique, voire même à un service postal régulier, en raison de coupures d'électricité et du manque de fiabilité des services postaux. Les communications avec les ANE sont parfois également assez difficiles. L'APNET s'efforce de renforcer la capacité des ANE en fournissant les équipements de base, y compris les ordinateurs.

Les activités des ANE sont jugées cruciales pour atteindre les objectifs du réseau. A cet égard, l'APNET encourage les ANE à s'immatriculer et à acquérir un statut juridique, car cela permettra de renforcer leurs capacités de plaidoyer. Leur meilleure assise statutaire leur permettra également de faire pression pour la formulation et la mise en œuvre de politiques du livre et de politiques éducatives qui ont une incidence sur leurs objectifs généraux. Deux tiers environ des ANE sont immatriculées et les efforts se poursuivent afin d'encourager les autres à régulariser leur statut.

L'éducation des filles : le forum des éducatrices africaines (FEA)

Créé en 1992 dans le cadre du groupe de travail de l'ADEA sur la participation féminine, l'objectif global du FEA est d'améliorer l'accès, la rétention et la participation des filles à l'école et d'améliorer la performance des filles à tous les niveaux du système éducatif²². Bien que le mandat du FEA n'ait pas changé au fil des années, ce réseau a intégré de nouvelles approches correspondant aux objectifs et aux progrès réalisés jusque-là. Par exemple, l'objectif initial du FEA était de mettre la question de la scolarisation des filles à l'ordre du jour de tous les débats et formulations de politiques au niveau des ministères de l'Éducation. La stratégie de départ consistait à amener les femmes ministres de l'Éducation à s'engager dans cette action, et le FEA a exploité toutes les voies possibles pour faire avancer cette cause. Cet objectif a été largement atteint. Il reste cependant encore beaucoup à faire, notamment dans le domaine des ressources et de l'évolution des mentalités dans certaines communautés qui font encore la différence entre la scolarisation des filles et celle des garçons.

Le FEA est géré par un secrétariat régional basé à Nairobi, ONG internationale qui emploie 23 personnes, et fonctionne avec 33 antennes nationales, qui sont autant d'ONG locales reconnues en tant que telles dans leurs pays. Le FEA est régi par son assemblée générale et son comité exécutif.

22. Pour plus d'informations, consulter <http://www.fawe.org/>

Le directeur exécutif dirige le secrétariat, qui assure des fonctions professionnelles et administratives. Le comité exécutif coordonne les activités au niveau national et supranational, et se repose sur ses membres pour faire progresser la cause au niveau national.

Etant donné les objectifs du forum à l'époque de sa création, son principal instrument pour venir en aide à l'éducation des filles était l'activité de plaidoyer. Cette stratégie a déterminé l'adhésion au FEA, qui se fait à trois niveaux :

- les membres de plein droit ou à part entière, statut accordé aux femmes ministres de l'Education ou adjointes au ministre, secrétaires permanentes ou directeurs, vice-chanceliers et présidentes ou vice-présidentes d'université. Les autres membres de cette catégorie sont d'éminentes spécialistes en éducation, notamment les directrices exécutives du FEA à la retraite et les membres fondatrices ;
- le statut de membre associé est accordé aux hommes ministres de l'Education en exercice, aux femmes ministres ayant un portefeuille autre que celui de l'éducation, et aux femmes anciennes ministres ou directeurs de ministères de l'Education et présidentes d'université ;
- le statut de membre affilié regroupe les sections nationales du FEA ainsi que les personnes et institutions soutenant la cause du FEA, qui sont invitées à la discrétion du comité exécutif.

Eu égard au profil des dirigeants du FEA et à la priorité accordée aux activités de plaidoyer, le style d'animation est souvent directif et charismatique. C'est dans les antennes nationales que cela se manifeste le mieux, lorsque le président est une femme ministre ou fonctionnaire de haut rang.

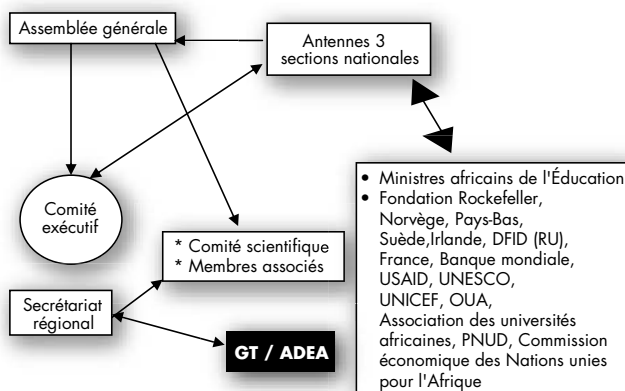
L'une des spécificités de l'évolution du FEA tient à ce que le forum a totalement assumé la gouvernance, la direction, l'administration et le contrôle de son propre destin. Créé dans le cadre du groupe de travail de l'ADEA sur la participation féminine, dont il était l'une des composantes, il était financé et dirigé par un partenaire de développement extérieur. En 1999, la direction du GT a été transférée au FEA, rare cas où l'objet de l'assistance de l'aide extérieure s'y substitue. Cela étant, le FEA reste financièrement dépendant de ses partenaires de développement.

Le *Graphique 1-5.4* présente la nature des structures du FEA et leurs relations réciproques.

Le FEA est une organisation particulièrement dynamique et efficace. Sa mission première – faire en sorte que l'éducation des filles figure en bonne place dans l'ordre du jour des gouvernements africains et de leurs partenaires extérieurs – a été parfaitement remplie. Il faut désormais qu'il passe d'un rôle de déclencheur en matière de priorités politiques à la conception de

stratégies réalistes de développement et à leur mise en œuvre afin que les résultats concrets (le nombre de filles scolarisées) soient aussi visibles que les priorités et les politiques déclarées. Tel est le nouveau défi du FEA, qui sera probablement plus facile à gérer individuellement dans chaque pays que sur une base internationale plus large telle que celle utilisée pour les activités de plaidoyer. Dans ce contexte, il va falloir décider si l'on privilégie le « réseau » ou « l'organisation » (Sack, 2002). Comme le FEA a toujours été un peu des deux, il conviendra plutôt d'opérer un arbitrage et de juger dans quelle mesure les défis actuels doivent favoriser plutôt l'un que l'autre.

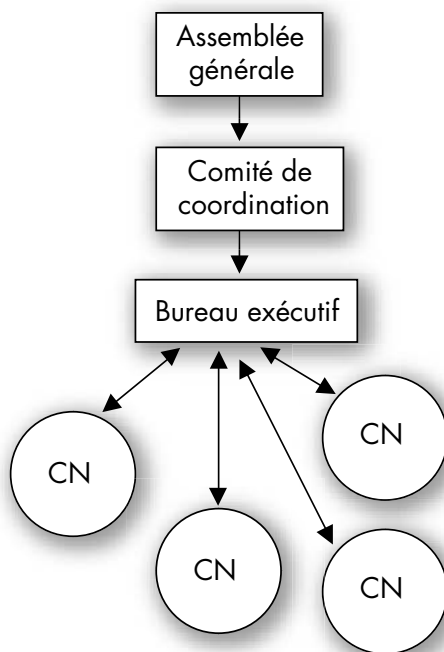
Graphique I-5.4. Structure et relations croisées du FEA



L'éducation des filles : le réseau africain des femmes scientifiques et ingénieurs (RAFESI)

A l'instar du FEA, dont il s'inspire, ce réseau a été fondé en 2000 pour jouer un rôle de plaidoyer en vue de la promotion de l'éducation scientifique et technologique des filles et des femmes et de permettre aux organisations qui en sont membres de jouer un rôle plus actif dans la promotion du développement socioéconomique. Quinze associations nationales appartiennent au RAFESI qui n'accepte pas l'adhésion d'individus. La structure de base est la « composante nationale » (CN) qui regroupe plusieurs associations, créant ainsi un réseau fédéral extrêmement souple dans son mode de fonctionnement. La structure de gestion est légère, avec un comité de coordination de trois personnes et un secrétariat installé à Bamako. Le style privilégié de gestion est la concertation soutenue entre composantes nationales, qui sont autonomes. La plus grande partie des échanges se fait par courrier électronique. Le *Graphique I-5.5* présente la structure du RAFESI.

Graphique I-5.5. Structure du RAFESI



L'éducation pour tous et la société civile : le réseau africain de la campagne pour l'éducation pour tous (RACEPT²³)

Le RACEPT est un exemple de réseau d'activistes (lobbying) visant à promouvoir l'éducation pour tous. Il a été constitué au cours d'une réunion préparatoire d'ONG travaillant au forum de Dakar pour l'éducation pour tous, en 2000. Ces ONG avaient le sentiment que l'Afrique n'était pas préparée à participer activement à ce forum, à l'inverse de l'Amérique latine et de l'Asie. A l'issue du forum de Dakar (avril 2000), cinq coalitions représentant la société civile en Afrique du Sud, au Ghana, au Nigeria, au Sénégal et en Tanzanie ont décidé de se réunir pour mettre sur pied un réseau consacré à l'EPT – la Fédération africaine des associations de parents d'élèves s'est ensuite associée au projet. Le RACEPT a pour objectifs de mener des activités de plaidoyer pour l'EPT ; d'assurer le suivi du processus EPT ; et d'organiser la société civile pour la promotion des objectifs EPT²⁴.

23. L'acronyme anglais ANCEFA est fréquemment utilisé.

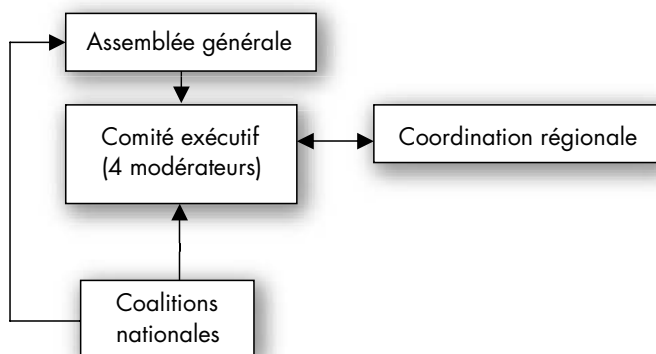
24. Pour plus d'informations, consulter <http://www.ancefa.org/>

Le RACEPT rassemble aujourd'hui 23 coalitions nationales composées d'acteurs de la société civile. Il fonctionne selon une structure fédérale (voir *Graphique I-5.6*), avec un comité exécutif qui nomme le coordonnateur, et des groupes nationaux qui prennent les décisions à l'occasion de l'assemblée générale. Les coalitions nationales d'une même sous-région désignent un modérateur qui recueille leurs suggestions et les transmet au comité exécutif.

La coordination régionale est basée à Dakar et le comité exécutif est composé des quatre modérateurs sous-régionaux. Le mode de direction est collégial et le financement est assuré par les organismes extérieurs de coopération au développement.

L'essentiel de l'activité du RACEPT semble consister à agir auprès des organisations internationales pour obtenir des fonds. Cette dépendance à l'égard d'une aide extérieure fait peser un réel danger pour la survie du réseau. Des réunions ont néanmoins eu lieu avec des ONG d'Amérique latine et d'Asie.

Graphique I-5.6. Structure du RACEPT



Conclusions : **ce que les réseaux nous apprennent**

Plusieurs messages ressortent de cette analyse des réseaux d'intervention en Afrique et, en premier lieu, le fait que l'ADEA se trouve en bonne compagnie, aussi bien pour ce qui concerne la théorie que la pratique. Ensuite, nous constatons qu'un réel potentiel d'action émerge de cette diversité de schémas organisationnels. Sans compter que si l'on additionne tous ces réseaux – ces formes fragmentées d'organisation –, on parvient à une action d'une envergure réellement impressionnante qu'aucune organisation ou qu'aucun réseau ne pourraient assumer seuls.

Notre analyse dégage deux fils directeurs communs : les facteurs qui permettent aux réseaux de fonctionner et de prospérer ; et les difficultés qu'ils doivent surmonter. Parmi les *facteurs favorables*, une bonne compréhension des enjeux ; des objectifs bien définis ; un public identifié ; un engagement réel et un dévouement sans pareil pour l'atteinte des objectifs fixés ; une adaptabilité et une capacité de réaction rapide à un environnement évolutif ; la tolérance face à l'ambiguïté, surtout lorsqu'il s'agit du rôle de chacun dans le contexte du réseau ; des relations collégiales, interactives et relativement informelles entre les différents membres ; l'absence d'organisation hiérarchique ; des efforts de communication, grâce notamment au courrier électronique. Difficile pourtant de décider du « dosage » idéal entre tous ces facteurs.

Si l'on s'y arrête un peu, on constate que ces facteurs relèvent de trois grands processus : cognitif, comportemental et organisationnel. Comme toujours, ces domaines sont interdépendants et l'on note même parfois des chevauchements conceptuels. Les objectifs bien définis relèvent d'une analyse (processus cognitif) de la situation ; l'engagement et le dévouement appartiennent au comportement – ils font appel aux valeurs et à la résolution de chacun des membres ; l'adaptabilité et la capacité de réaction ne peuvent intervenir sans informations sur l'évolution du contexte et sans connaître les conséquences de cette évolution sur les objectifs – on se retrouve dans un processus cognitif ; la capacité à traduire tout cela en action, et qui peut obliger à sortir des sentiers battus et de la routine, relève plutôt du comportement ; l'acceptation de l'ambiguïté nécessite de connaître les réalités discordantes et d'avoir les moyens de les supporter, voire même de les exploiter ; quant à la collégialité et l'informalité, notamment dans des contextes en général plus formels et plus hiérarchiques, ce sont des caractéristiques comportementales ; enfin, tout ce qui relève de l'organisation – souplesse, absence de hiérarchie, public défini, communication – doit aussi être fixé et fonctionner dans un esprit de réactivité.

Notre expérience, partagée, d'un monde organisé nous incite à privilégier les processus cognitifs et organisationnels. Nous sommes convaincus qu'il en ressortira des attitudes favorables et que des structures et des incitations appropriées encourageront les individus à s'adapter aux informations et aux schémas d'organisation dans lesquels ils se trouvent. C'est probablement vrai, d'ailleurs. Les comportements – la confiance notamment – sont le sujet favori de la littérature sur le capital social. L'adaptabilité est l'une des composantes essentielles de la « modernité d'attitude », un concept mis en vogue dans les années 1967-75 (Inkeles et Smith, 1974 ; Kahl, 1968). La littérature sur le capital social suggère que la confiance se développe lentement, à la suite d'interactions sociales et dans des structures qui favorisent la communauté. L'éducation, le travail et la vie en villes sont les facteurs les plus étroitement associés à cette modernité d'attitude.

Les *défis* se situent essentiellement au niveau de l'organisation : recherche constante de financements durables ; collecte et synthèse d'informations pertinentes, *via* le plus souvent la création de bases de données ; communication efficace avec et entre les membres du réseau qui ne sont pas forcément reliés à Internet ; et imputabilité. Dubbeldam (1996) indique que la taille d'un réseau détermine le type de communication dont il se sert : les petits réseaux peuvent fonctionner au contact personnel alors que les grands réseaux doivent avoir une capacité plus large de communication et utilisent pour ce faire les lettres d'information ou les courriers groupés. Cela dit, cette approche confine la communication à un échange à sens unique. Nous constatons de plus en plus que la communication dans les réseaux efficaces tient davantage de la conversation – elle est multidirectionnelle et souvent spontanée et elle échappe au contrôle du noyau central (le hub). Des outils comme Internet et le courrier électronique prennent ici toute leur valeur.

L'obtention d'un financement durable semble être une lutte sans cesse recommencée et c'est l'une des principales préoccupations des réseaux dont nous avons parlé ici. Cette question va de pair avec la responsabilité et les mécanismes mis en place pour piloter les activités et en rendre compte. On constate pourtant que les réseaux sont probablement le moyen le plus rentable de fournir certains types de services, notamment tous ceux qui concernent des processus. Il incombe aux praticiens des réseaux d'identifier les domaines dans lesquels ils sont les plus rentables – de trouver en un mot quels sont leurs avantages comparatifs.

C'est une chose d'identifier les facteurs favorables, les défis à relever, les tendances et les attitudes – mais c'en est une autre que de vouloir proposer des recommandations sur l'avenir et l'environnement à mettre en place. Notre examen de la littérature sur les réseaux, doublé d'une analyse approfondie de certains réseaux de politique éducative en Afrique, aboutit étonnamment à une seule recommandation – pour fonctionner correctement, un réseau doit être en adéquation parfaite avec ses objectifs et son environnement. Nous avons vu, dans les figures 1 à 6, des exemples de structures qui fonctionnent efficacement ; chacune d'entre elles est adaptée aux besoins et au concept du réseau qu'elle représente. Dans certains cas, cette structure a évolué avec le temps pour mieux traduire la réalité et les besoins de l'environnement au moment où ils se faisaient sentir.

La littérature sur les réseaux parvient à un *distinguo* très intéressant : il existerait deux types d'écoles ou de réseaux – « l'école de l'intermédiation entre centres d'intérêt » et « l'école de la gouvernance » (Börzel, 1998). La première tend à œuvrer pour faciliter les négociations et la seconde, pour résoudre les problèmes. L'objet initial de l'ADEA sur la « coordination des bailleurs de fonds » témoigne de son souci premier de servir d'intermédiaire. Pour ce faire, elle a travaillé à une compréhension commune et informée des

enjeux – comment éduquer toutes les filles ; concevoir des stratégies pour équiper de manière rentable les écoles en manuels ou les ministères avec des statistiques sur l'éducation ; promouvoir la recherche sur les politiques éducatives ; mettre au point des procédures efficaces et créer des relations entre ministères de l'Education et des Finances, etc.

Avec le temps pourtant, l'ADEA et ses groupes de travail se sont davantage orientés vers la résolution de problèmes ; cela tient notamment, pour l'ADEA, à l'influence des ministres qui y participent. Ce sont eux qui ont décidé, par exemple, du thème de la biennale de 2001, à Arusha, en demandant à ce qu'elle s'inscrive dans la suite logique de la biennale de Johannesburg, en 1999. Cette biennale s'intéressait aux approches réussies au niveau local ; en 2001, les ministres ont voulu réfléchir aux expériences réussies dans l'ensemble du secteur de l'éducation (Ndoye, 2001 ; Sack, 2001). La plupart des réseaux de politique éducative dont nous avons parlé ici s'attachent de plus en plus à travailler sur les solutions et à les expérimenter, en allant parfois au-delà de la simple phase pilote. Le SISED en est un bon exemple et d'autres réseaux, comme le FEA, mettent en œuvre des activités pilotes associées à des stratégies d'émulation afin de promouvoir des solutions et de présenter aux décideurs des exemples concrets de réussite.

Pour pouvoir aller vers tous, les réseaux de politique éducative dont nous avons parlé ici sont allés plus loin – ils se sont associés à d'autres réseaux et à d'autres intervenants ; ils ont donné naissance à de nouveaux réseaux aux objectifs similaires, comme dans le cas de l'éducation des filles. La métaphore de la toile prend ici tout son sens et ces signes de prolifération pourraient bien indiquer que de réelles occasions de développement d'initiatives de politiques éducatives en Afrique sont à l'œuvre, et caractérisées par une appropriation ancrée dans le continent et largement diffusée et partagée. Le secteur n'est pas à l'abri d'effets pervers, lorsque les acteurs se prennent d'engouement passager pour un concept ou une idée. Nous assistons au développement de ces réseaux – et nous l'encourageons : il convient donc de poursuivre nos réflexions théoriques sur ces nouvelles formes de coopération au développement œuvrant en faveur de l'éducation en Afrique.

Bibliographie

- Association pour le développement de l'éducation en Afrique, 1999. *Partenariats pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la qualité de l'éducation*. Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA).
- Association pour le développement de l'éducation en Afrique, 2001. *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle !* Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA).

- Banque mondiale, 1988. *L'Éducation en Afrique subsaharienne : pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Bernard, A. K., 1996. *Réseaux du CRDI : une perspective ethnographique*. Ottawa, Canada : CRDI. Voir aussi <http://www.idrc.ca/>
- Börzel, T. A., 1998 "Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks". *Public Administration*, 76, 253-273.
- Carpenter, D. P., Esterling, K. M. et Lazer, D. M. J., 1998. "The Strength of Weak Ties in Lobbying Networks: Evidence from Health-Care Politics in the United States". *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 417-444.
- Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society* (The Information Age: Economy, Society and Culture No. 1). Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Coleman, J. S., 1988. «Social capital in the creation of human capital». *American Journal of Sociology*, 94 (Supplément), 94-120.
- Damiba, A. et Prouty, D., 2000. *Évaluation des groupes de travail – rapport final*. Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA).
- Dasgupta, P. et Serageldin, I. 2000. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Dubbeldam, L. F. , 1996. "Networks and Institution Building". Dans N. F. McGinn (dir. pub.), *Crossing Lines: Research and Policy Networks for Developing Country Education*. Westport, Conn. : Praeger.
- ERNWACA-Educational Research Network for West and Central Africa, 2002. *A Transnational View of Basic Education: Issues of Access, Quality, and Community Participation in West and Central Africa*. ROCARE, USAID et projet SARA (Support for Analysis and Research in Africa). voir aussi: <http://www.aed.org/>.
- English, P., 1995. *Networking for Capacity-Building in Africa*. Washington, D.C.: Division du développement des ressources humaines, Economic Development Institute, Banque mondiale.
- Fukuyama, F., 1995. *Trust: The Social Virtues & the Creation of Prosperity*. New York : The Free Press.
- Gladwell, M., 1999. "Six Degrees of Lois Weisberg". *The New Yorker* (pp. 52-63).
- Granovetter, M. S., 1973. "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Horton, S., 1999. *The African Economic Research Consortium: Final Report of the Evaluation of Phase VI*. Nairobi : CREA.
- Inkeles, A. et Smith, D. H., 1974. *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- GITE , 1995. *Education aid policies and practices*. Rapport d'une réunion du GITE. Paris : UNESCO/IIEP.
- Kahl, J. A., 1968. *The Measurement of Modernism*. Austin, TX : The University of Texas Press.

- King, K., 1996. "Networking, Advocacy, and Advice: an Historical Perspective". Dans N. F. McGinn (dir. pub.), *Crossing Lines: Research and Policy Networks for Developing Country Education* (pp. 47-55). Westport, Conn. : Praeger.
- Maclure, R., 1997. *Overlooked and Undervalued: A Synthesis of ERNWACA Reviews on the State of Educational Research in West and Central Africa*. Bamako, Mali : ROCARE et USAID.
- Mafela, L., 2001. *Les réseaux : un moyen puissant pour passer à plus grande échelle*. Document présenté à la biennale 2001 de l'ADEA. Paris : ADEA. voir aussi: <http://www.adeanet.org/>
- Magnen, A., 1994. *Donor co-ordination in education: a case study on Bangladesh*. Paris : UNESCO/IIPE.
- McGinn, N. F., (dir. pub), 1996a. *Crossing Lines: Research and Policy Networks for Developing Country Education* (p. 195). Westport, Conn. : Praeger.
- McGinn, N. F., 1996b. "Networking Between Researchers and Policy Makers". In N. F. McGinn (dir. pub.), *Crossing Lines: Research and Policy Networks for Developing Country Education* (pp. 23-28).
- Ndoye, M., 2001. « Vertus du dialogue sur les politiques ». *Lettre d'information de l'ADEA*. octobre-décembre (13:4)
- Niane, B., 2002. *Réseaux africains francophones de professionnels de l'éducation – Un potentiel à maximiser*. Paris : ADEA. <http://www.adeanet.org/>
- Prewitt, K., 1998. *Networks in International Capacity Building: Cases from Sub-Saharan Africa*. New York : Social Science Research Council. (voir aussi <http://www.ssrc.org/>)
- Putman, R. D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Reinicke, W. H., Deng, F. et al., 2000. *Choix cruciaux : les Nations unies, les réseaux et l'avenir de la gouvernance mondiale*. Ottawa : CRDI. (voir aussi <http://www.idrc.ca/>)
- Sack, R., 1995. *Donor Coordination at the Country Level: Experience from an 'Upstream' Education Policy Analysis Project and Conceptual Explorations*. Paris : UNESCO/BER.
- Sack, R., 1998. « 'Informalité structurée' et renforcement des partenariats ». *Lettre d'information de l'ADEA*. avril-juin, 10(2), 4-5.
- Sack, R., 2001. « Aller plus loin, aller vers tous ». *Lettre d'information de l'ADEA*. juillet-septembre (13, 3:1-2).
- Sack, R., 2002. *Responding to New Challenges: An appraisal of the strategic direction of Forum for African Women Educationalists (FAWE)*. Oslo : ministère des Affaires étrangères.
- Sagasti, F. et Alcalde, G., 1999. *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*. Ottawa, Canada : CRDI. (voir aussi <http://www.idrc.ca/>)
- Thatcher, M., 1998. "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks". *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), 389-416.

Wapenhans, W. A. *et al.*, 1992. *Effective Implementation: Key to Development Impact: World Bank Portfolio Management Task Force*. Washington, D.C. : Banque mondiale.

NB : La *Lettre d'information de l'ADEA* peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.adeanet.org/newsletter/en_newsletter.html ; un certain nombre de publications de l'ADEA sont également disponibles sur son site Internet : <http://www.adeanet.org/>

6. Les réseaux de politique : connaissance « expérientielle » et théorie bien fondée

Par Cream WRIGHT

La présentation principale faite lors de la séance de la Biennale d'Arusha consacrée au thème de « L'intégration de l'éducation non formelle : vers une théorie bien fondée » sert de base à ce document. Il a été profondément remanié afin d'inclure, autant que possible, les problématiques, les perspectives et les opinions présentées lors les autres exposés faits au cours de cette séance¹. Cependant, l'auteur est pleinement responsable des opinions exprimées dans ce document révisé.

Introduction

Depuis plus de deux décennies, l'éducation en Afrique fait l'objet d'une quantité d'expérimentations et d'innovations visant à promouvoir des changements positifs en matière de politiques et de résultats dans le secteur éducatif. Cela a conduit à un très grand paradoxe : d'un côté, on observe toutes sortes d'innovations passionnantes dans les systèmes éducatifs africains et de l'autre, des problèmes, apparemment insurmontables, continuent à freiner les efforts effectués pour le développement du secteur. La réponse à ce paradoxe consiste essentiellement à plaider pour l'intégration et le passage à plus grande échelle de ces innovations qui ont démontré leur efficacité. Cependant, il est évident que malgré les efforts effectués dans ce sens, nous n'avons pas réussi à étendre à tout le système une expérimentation innovante réussie permettant d'améliorer l'éducation de base pour tous. Les concepts de « passage à plus grande échelle » et d'« intégration dans le cycle scolaire normal » sont très séduisants, mais en pratique, nous avons encore beaucoup à apprendre pour les rendre véritablement opérationnels.

Personne ne discute la richesse de toutes les expériences qui ont été effectuées dans le domaine de l'éducation en Afrique et qui ont été recensées dans une récente publication de l'ADEA sur « Ce qui marche en Afrique » (ADEA 2001). Ce document montre que les innovations éducatives en Afrique

1. Les autres présentations ont été faites par Rosa-Maria Torres (*Amplifier et diversifier les connaissances*), par Ekuandayo Thompson (*Expériences réussies dans l'éducation non formelle et alternatives pour l'éducation de base en Afrique*) et par Mulugeta (*Croissance et déclin de l'éducation non formelle en Ethiopie*).

s'étendent à la fois à l'élaboration des politiques, à la planification, à la définition des stratégies, aux nouvelles pédagogies, à l'élaboration des programmes, à la gestion et à l'organisation, à l'inspection et au contrôle etc.. Dans l'ensemble, ces innovations visent à favoriser une offre plus grande, un accès équitable à l'école, une qualité meilleure, des services efficaces, une gestion efficiente des systèmes éducatifs. La plupart de ces innovations proviennent de l'étranger ou sont le produit de projets financés par l'étranger, mais certaines sont aussi endogènes et répondent à des problématiques ou des défis nationaux. De plus, alors que certaines de ces innovations ont lieu dans ce qu'on appelle le système éducatif formel, c'est en dehors du système formel que l'on rencontre les innovations les plus prometteuses. C'est bien là que se trouve la clé pour comprendre pourquoi nous avons été incapables de faire passer à plus grande échelle ou d'intégrer les innovations prometteuses. Cela pose le problème du degré d'enracinement dans le contexte local de ces innovations (endogénéité/appropriation) et de leur éloignement du cycle scolaire normal.

Ce qui est le plus étonnant dans les innovations pédagogiques en Afrique, c'est qu'elles ont tendance à générer un cercle vicieux de grandes espérances et de promesses non tenues. Généralement, l'innovation démarre dans l'espoir et l'enthousiasme ; puis vient la mise en œuvre de l'innovation, qui requiert beaucoup de temps, d'efforts et de ressources.

Certaines innovations prennent racine et on peut les considérer comme réussies, mais mêmes celles-là tendent à avoir une portée limitée. Dans de trop nombreux cas, elles semblent, pour différentes raisons, perdre de leur force et elles finissent par « se décomposer et mourir ». Souvent, cela est dû, en partie, aux problèmes et aux faiblesses inhérentes à ces innovations. Dans de nombreux cas, l'échec est essentiellement dû à la résistance opposée par le système formel qui paraît tout à fait capable de contrecarrer et de marginaliser les innovations qui menacent de le modifier de façon significative. Beaucoup de pays africains possèdent donc tout un éventail d'innovations qui se trouvent à différents stades d'élaboration, de mise en œuvre et de décomposition. De façon générale, il existe un engagement faible et un fort sentiment de tension entre les innovations et ce qui est compris comme le cycle scolaire normal.

Dans ce contexte, ce document voudrait faire deux propositions. Premièrement, les pays africains devraient adopter une approche plus méthodique pour exploiter et intégrer les potentialités que présentent les innovations les plus prometteuses en matière d'éducation. Sans cela, l'éducation en Afrique continuera à être habitée par un sentiment de crise et devra, en permanence, faire face à la menace du déclin, malgré les progrès tout à fait louables effectués par de nombreux pays, et l'appui important des partenaires au développement. Deuxièmement, ce document soutient que la façon

la plus efficace d'intégrer les innovations, c'est de créer un système global qui regroupe toutes les formes d'éducation, à l'intérieur et à l'extérieur du cycle scolaire normal. Un tel système holistique devrait, par définition, être plus flexible, plus diversifié et plus ouvert au changement. En conséquence, les pays africains pourraient faire un meilleur usage des innovations pour augmenter un accès équitable à l'éducation et pour améliorer la qualité de l'éducation sur une base durable. La tendance en matière d'éducation pour le développement est clairement en faveur de l'élaboration de programmes coordonnés et d'un soutien à l'ensemble du secteur, plutôt que de persister à monter des projets spécifiques et d'accorder des appuis financiers distincts à de tels projets. Le propos principal de ce document est qu'il faudrait aussi se départir de l'approche fragmentaire qui consiste à faire passer à plus grande échelle des innovations particulières et s'orienter vers une approche plus globale d'intégration des innovations pédagogiques en général, en mettant en place et en soutenant des systèmes éducatifs globaux, flexibles, qui puissent s'autorenouveler.

Ce document veut donc mettre l'accent sur l'utilisation des connaissances tirées des innovations en matière d'éducation (particulièrement celles qui se développent en dehors du cycle scolaire normal) afin d'élaborer une approche méthodique pour exploiter et intégrer les innovations en tant que parties d'un système éducatif global. A cet égard, ce document cherche à montrer comment tirer profit des connaissances « expérientielles » résultant des études de cas afin d'élaborer une théorie bien fondée de l'intégration des innovations. Ce document traite essentiellement de la façon d'intégrer les innovations !

Concepts de base et définitions opérationnelles

Afin de traiter de façon appropriée de la question de l'intégration, il nous faut, tout d'abord, nous attaquer aux difficultés conceptuelles de l'heure relatives à l'emploi de termes comme « éducation formelle », « éducation non formelle », « éducation informelle » et « éducation alternative ». Ces difficultés viennent de ce qu'il n'existe pas de frontières bien définies ; il existe, en outre, un tel mélange de similitudes et de différences entre ces diverses formes d'éducation que ces termes ne définissent plus des catégories très nettes. La plupart des systèmes éducatifs formels ont été en mesure, au cours des années, de tirer des enseignements des stratégies et des pratiques qui ont réussi dans l'éducation non formelle. De la même façon, beaucoup de systèmes non formels ou alternatifs d'éducation ont cherché à imiter certaines des caractéristiques principales du système formel et certains ont pris modèle sur le système formel, dès le départ. Face à une telle situation, le Groupe de travail sur l'éducation non formelle se préoccupe de trouver des passerelles entre les soi-disant « éducation formelle » et « éducation

non formelle ». Beaucoup de spécialistes qui gravitent autour de ce GT soutiennent de façon convaincante :

- que cette distinction est redondante et que le concept d'éducation formelle et d'éducation non formelle est lui-même obsolète ;
- qu'il convient de revoir la totalité des concepts de formel, non formel, informel et alternatif, afin de savoir ce que nous voulons dire lorsque nous utilisons ces étiquettes qui influencent nos actions et notre manière de percevoir l'offre d'éducation sous ses diverses formes.

Au-delà des questions de typologie, une inquiétude existe concernant ce qui ressemble à une forte convergence, parmi les acteurs du développement, en faveur d'un modèle d'éducation normal et plus formel. A cet égard, Torres (2000) nous donne un résumé provoquant et sujet à controverse des réponses ou interprétations fournies par des pays et des partenaires au développement, interrogés sur différents aspects de l'éducation pour tous (Voir Tableau I-6.1).

Tableau I-6.1. Education Pour Tous (Jomtien)

Proposition	Réponse
1. Education pour tous	Education pour les <i>enfants (les plus pauvres parmi les pauvres)</i>
2. Education de <i>base</i>	<i>Scolarisation</i> (et éducation <i>primaire</i>)
3. Généraliser l'éducation de <i>base</i>	Généraliser l' <i>accès</i> à l'éducation <i>primaire</i>
4. Besoins <i>basiques</i> d'apprentissage	Besoins <i>minima</i> d'apprentissage
5. Mettre l'accent sur l' <i>apprentissage</i>	Favoriser et évaluer les <i>résultats scolaires</i>
6. Accroître la <i>vision</i> de l'éducation de <i>base</i>	Augmenter la <i>durée</i> (nombre d'années) de la <i>scolarisation obligatoire</i>
7. Education de base, <i>fondement</i> de l'apprentissage tout au long de la vie	Education de base comme une <i>fin en soi</i>
8. Favoriser l' <i>environnement</i> de l' <i>apprentissage</i>	Améliorer l' <i>environnement</i> de l' <i>école</i>
9. Tous les pays	<i>Pays en voie de développement</i>
10. Responsabilité des <i>pays</i> (gouvernement et société civile) et de la <i>communauté internationale</i>	Responsabilité des <i>pays</i>

Source : Torres (2000)

Face aux opinions énoncées ci-dessus sur les typologies éducatives, ce document n'entrera pas dans un débat détaillé sur ces concepts, car cela nous conduirait dans une impasse sémantique. Par contre, on mettra l'accent sur une seule définition qui recouvre et subsume les anciennes typologies. C'est ce qui sert de fondement à la notion de « cycle scolaire normal » employée dans ce document, pour définir une forme d'éducation qui est fondée sur un ensemble de caractéristiques clés, ainsi que sur des types de statut (reconnaissance, perception et acceptation) et des normes qui sont les attributs symboliques de cette catégorie d'enseignement. Il est, en conséquence, essentiel d'élaborer le concept de « cycle normal scolaire » et de le relier aux objectifs de l'intégra-

tion des innovations et de la mise en place d'un système global d'éducation. De plus, il est nécessaire de présenter et de clarifier les concepts de « savoir expérientiel » et de « théorie bien fondée », que l'on considère ici comme les principaux outils de l'intégration. En présentant et en clarifiant ces trois concepts, ce document fournira le cadre conceptuel dans lequel on pourra élaborer des stratégies pratiques permettant de savoir comment intégrer.

Définition du cycle normal d'éducation

Le soi-disant système formel d'éducation est un concept sociologique relativement récent, mais on peut facilement le définir comme le cœur de ce que nous appelons dans ce document le « cycle scolaire normal ». En conséquence, nous pouvons définir le cycle scolaire normal par certaines caractéristiques de base qui sont habituellement associées au système scolaire formel (Voir *Tableau I-6.2*). Elles comprennent :

Tableau I-6.2. Quelques caractéristiques basiques pour nous aider à définir le “ cycle scolaire normal ”

Caractéristiques de base	Description des caractéristiques
Endroit défini	Endroit ou localisation défini de l'école où l'enseignement/apprentissage a lieu
Temps défini	L'enseignant et les apprenants se réunissent à cet endroit, à des moments définis à l'avance, et y demeurent pour des durées définies (jour, trimestre, année) au cours desquelles l'apprentissage a lieu
Temps structuré	La journée scolaire est structurée en heures de cours durant lesquelles différentes matières/programmes sont enseignés. L'année scolaire est, elle aussi, divisée en trimestres, composés d'un nombre défini de semaines
Apprenant structuré	Les apprenants sont regroupés selon l'âge (cohortes) et orientés par niveaux ou « classes » correspondant à l'âge et au niveau d'apprentissage pour ce groupe d'âge
Programme structuré	L'apprentissage inscrit au programme est structuré en matières ou disciplines qui sont enseignées séparément, et composent ensemble le programme d'un niveau donné ou d'un cycle d'enseignement
Apprentissage prescrit	Le curriculum reflète les priorités et objectifs nationaux, si possible ouvert à des variations régionales/locales, et implique des normes définies qui sont appliquées grâce à des tests ou examens nationaux
Apprentissage séquentiel	Le curriculum est décomposé en séquences, afin que les objectifs soient atteints par niveau, avant de poursuivre vers le niveau suivant
Personnel spécialisé	Le personnel est composé de spécialistes qualifiés/formés, possédant une bonne connaissance du sujet et des compétences pédagogiques etc..
Matériel spécialisé	Fournitures et équipements normalisés, etc.. réservés à l'école et caractéristiques d'une école (bureaux, sièges, craie, tableaux noirs, etc..).

Les caractéristiques de base, illustrées ci-dessus, constituent un des aspects qui définit le cycle scolaire normal. Ces caractéristiques permettent d'identi-

fier les écoles dans le monde entier et ils ont fini par constituer les symboles visibles et les images représentatives de l'école en tant qu'institution sociale dans le cycle scolaire normal. Mais ces caractéristiques ne le définissent pas complètement. Aujourd'hui, beaucoup d'écoles sont plus flexibles et ne se conforment pas nécessairement à toutes les caractéristiques indiquées ci-dessus. De la même façon, certaines écoles communautaires et autres centres d'apprentissage que l'on considère comme non formels présentent certaines des caractéristiques associées aux écoles formelles. En conséquence, alors que ces caractéristiques fournissent un indice assez fiable pour distinguer les institutions formelles du cycle scolaire normal des autres formes d'éducation non formelles ou alternatives, elles ne constituent pas des bases suffisantes pour faire une telle distinction. Il existe au moins deux autres aspects qui permettent d'effectuer cette distinction de manière plus complète.

En plus des caractéristiques définies plus haut, le cycle scolaire normal peut se définir par un nombre de traits qui tournent autour de la notion de reconnaissance officielle (Voir *Tableau I-6.3*). La plupart des gouvernements possèdent des mécanismes et des procédures pour reconnaître les institutions d'éducation qui sont la propriété d'ONG ou qui sont dirigées par des ONG, des organisations communautaires ou des entreprises du secteur privé. Une telle reconnaissance officielle signifie habituellement que l'on a respecté certaines normes et que certaines conditions ont été remplies qui font que ces institutions d'enseignement font partie du cycle scolaire normal. En principe, la reconnaissance gouvernementale donne un nouveau statut à l'institution, qu'elle soit considérée comme formelle ou non formelle. Toutefois, de fait, les institutions qui obtiennent une telle reconnaissance ressemblent beaucoup aux institutions formelles qui font partie du cycle scolaire normal. Mais alors pourquoi la reconnaissance officielle est-elle perçue comme un trait qui définit le cycle scolaire normal ? Quand une institution obtient une reconnaissance formelle, d'autres facteurs entrent en jeu :

Tableau I-6.3. Facteurs associés à une reconnaissance officielle

Accès à des financements publics	Ligne budgétaire officielle avec attribution de fonds sur une base sûre et régulière
Accès aux examens et tests nationaux	Les programmes sont reconnus et préparent aux examens et tests et les candidats peuvent s'inscrire à ces examens
Reconnaissance par les employeurs	Les programmes sont reconnus et permettent l'accès à l'emploi
Inscription dans les statistiques nationales	Les apprenants, les personnels, les résultats sont pris en compte dans les statistiques sur le système éducatif national
Valeur aux yeux des partenaires	C'est une vraie forme d'éducation, pas une éducation au rabais.

Tous ces facteurs sont liés, de différentes façons, au cycle scolaire normal. Par exemple, beaucoup d'innovations qui ne figurent pas dans les statistiques officielles de l'éducation ne perçoivent aucun financement régulier du budget de l'éducation. Il semble que les gouvernements ne financeront pas ce qu'ils ne prennent pas en compte ou ne peuvent compter. Et ce qui est encore plus important, les gouvernements ne s'investissent pas dans les politiques, les normes, les inspections, le suivi et le contrôle, lorsqu'il s'agit de ces innovations, comme ils le font pour le cycle scolaire normal.

Le rapport de M. Thompson sur le statut évolutif de l'éducation non formelle au Kenya illustre de manière éloquente le combat mené en faveur d'une reconnaissance et d'un soutien officiels :

« Au début des années 90, le ministre kenyan de l'Education a créé un bureau de l'éducation non formelle, promu par la suite au rang d'unité de l'éducation non formelle. Il n'est pas exclu qu'un département chargé de l'éducation non formelle puisse bientôt voir le jour. Le ministère de l'Education, des Sciences et des Technologies, en collaboration avec les partenaires bilatéraux, a mis au point un avant-projet de directives sur la politique à mener en matière d' ENF ; cet avant-projet sera finalisé à l'issue des discussions en cours. Les écoles et les centres non formels ont reçu des appuis variés, sous l'égide du gouvernement kenyan et du programme de coopération de l'UNICEF pour l'éducation non formelle, afin d'offrir une éducation de qualité ».

La façon dont on apprécie la valeur d'un programme d'éducation innovant sera influencée par tous ces facteurs. Si cette perception est largement due à ces facteurs, on peut estimer qu'un programme éducatif qui présenterait des caractères facilement identifiables et proches de ceux du système scolaire formel et qui serait officiellement reconnu par le gouvernement, serait perçu comme un programme valable. Les groupes cibles auront davantage tendance à le considérer comme de « l'éducation authentique » et « la bonne voie à suivre ». Par exemple, bien que des programmes alternatifs d'éducation en Asie aient l'air séduisants, il convient de ne pas perdre de vue que les groupes cibles concernés ne les apprécient guère. « Ce n'est presque jamais de leur plein gré que les pauvres font le choix du non formel. Ils n'ont tout simplement pas de choix : c'est ou bien les formes alternatives d'éducation ou pas d'éducation du tout ». Parfois, des programmes innovants échouent parce qu'on en a une perception faussée. Les groupes cibles ont facilement l'impression qu'avec de tels programmes on essaye de leur offrir une éducation au rabais qui est différente de celle donnée dans le système formel et qui n'est ni reconnue ni acceptée, ce qui lui enlève toute valeur socio-économique. On trouve même des programmes dans le système formel qui sont, de fait, marginalisés parce que les apprenants et leurs parents estiment que ces programmes ne reçoivent ni la reconnaissance ni l'approbation qui leur conféreraient une valeur socio-économique. C'est le problème essentiel qu'a rencontré la Banque mondiale lorsqu'elle a tenté d'intégrer des

programmes diversifiés dans les curricula des lycées en y inscrivant des matières d'enseignement technique et professionnel².

Le savoir « expérimentiel »

Le concept de « savoir expérimentiel » est capital pour comprendre comment on peut apprendre, à partir de la pratique, pour documenter une théorie qui peut aider à trouver des solutions pragmatiques aux problèmes des systèmes éducatifs. Ce que l'on appelle savoir expérimentiel dans ce document fait essentiellement référence au savoir du praticien. Il vient tout autant de l'action que de la réflexion sur l'action. Par exemple, les enseignants faisant preuve d'efficacité ne se contentent pas d'effectuer des tâches variées dans leurs classes, ils réfléchissent aussi sur leurs pratiques et ils en tirent des enseignements (Schon 1990). Cette notion de « praticien pensant » est nécessaire pour acquérir un savoir expérimentiel.

Le « praticien pensant » est la source du savoir expérimentiel. Ce terme peut s'appliquer à la fois au maître dans sa classe, au gestionnaire et à l'administrateur, au concepteur de programmes, à l'analyste des politiques et au chercheur. Lorsqu'ils sont efficaces, tous ces praticiens déploient, tour à tour, des capacités variées d'action et de réflexion qui leur permettent d'atteindre une grande maîtrise dans leur domaine. Généralement, ils puisent dans un corpus de savoir et de compréhension théoriques pour se préparer à leur travail, le planifier et l'élaborer. Ensuite, ils font leur travail (la pratique) et ils réfléchissent aussi sur ce qu'ils font, afin de pouvoir se perfectionner avec le temps. Voilà l'essence de l'expérience ! L'enseignant expérimenté ne puise pas seulement dans la connaissance qu'il a de son sujet, de la théorie de l'apprentissage et de l'interprétation du programme, mais il emploie aussi une forme intrinsèque et instinctive de savoir et de compréhension élaborée au cours de ses années de pratique et de réflexion. Il s'agit de ce qui marche selon l'environnement de la classe, de la meilleure façon d'aider les différents groupes d'apprenants à comprendre un sujet, du meilleur usage des ressources de la salle de classe et de la façon de traiter de diverses manières des questions difficiles. Il en va de même pour les autres praticiens de l'éducation : les conseillers en politique éducative, les concepteurs de programmes, les chercheurs, les gestionnaires etc.. Cette accumulation de savoir expérimentiel permet d'atteindre ce type de maîtrise reconnu et apprécié chez les praticiens de très haut niveau.

Dans le domaine des innovations, on peut utiliser le savoir expérimentiel comme outil permettant d'élaborer une théorie sur la manière de mieux faire

2. Des études poussées sur la diversification des programmes montrent que les échecs sont en partie dus à la résistance opposée par les apprenants et leurs parents pour accepter les matières propres à l'enseignement technique et professionnel perçues comme moins prestigieuses et ne faisant pas partie du système d'examens conduisant à l'enseignement supérieur.

les choses. A force d'acquérir de l'expérience sur ce qui marche et sur ce qui se passe dans diverses innovations en éducation, placées dans des contextes différents, on commence à maîtriser un savoir-faire pour analyser les facteurs qui permettent aux innovations de progresser ou non. Dans ce document, c'est l'approche que nous soutenons, et voilà pourquoi nous avons besoin d'un noyau d'innovateurs professionnels et d'agences innovantes capables de contribuer à créer un réservoir de savoir expérientiel sur la façon de rendre opérationnelles des innovations sur une plus grande échelle.

A l'opposé, il semble que nous ne puissions pas nous départir d'un modèle d'évaluation des connaissances utilisé pour intégrer les innovations éducatives, sans avoir au préalable appris la technique de l'intégration! Le modèle le plus couramment utilisé consiste à faire l'évaluation d'un certain nombre de projets (ou même d'un seul) et, à partir de là, d'extrapoler pour faire passer à plus grande échelle l'innovation en question. Ainsi, à partir d'une étude de quelques projets portant sur l'enseignement multigrade ou sur l'apprentissage intensif, on essaie d'intégrer ces innovations en mettant en place, sur une grande échelle, des programmes de formation d'enseignants et d'importantes fournitures de matériel pédagogique.

La théorie bien fondée

Les théories sont généralement le produit de l'observation, de l'expérimentation et de tests effectués sur une hypothèse. Dans la plupart des cas, en particulier dans le domaine social, les théories ne nous procurent aucune certitude. Elles nous fournissent un cadre et des outils conceptuels pour comprendre le monde et agir sur lui, avec des résultats qui seraient prévisibles dans certaines limites. Dans le cas de la théorie bien fondée, les traits dominants sont les suivants : elle est enracinée dans le concret et la réalité ; elle tient compte du contexte ; elle est heuristique par nature ; elle est liée à l'action.

Cela veut dire que la théorie bien fondée s'appuie essentiellement sur le savoir expérientiel, lequel provient d'une réflexion dans l'action. En analysant et en organisant de façon méthodique nos réflexions sur la pratique des innovations, nous réussissons à sentir, de façon intuitive, ce qui favorise ou ce qui entrave le succès d'une innovation. Toutefois, cela s'applique surtout à des contextes spécifiques, plutôt qu'aux innovations en général. En conséquence, la théorie bien fondée commence avec la compréhension de la réussite ou de l'échec d'une innovation dans un contexte spécifique. Cela nous fournit une base pour réaliser d'autres innovations dans ce contexte ou dans un contexte proche. La théorie bien fondée fait encore un pas en avant lorsque les praticiens utilisent la « réflexion dans l'action » comme un outil réitératif pour mieux comprendre pourquoi une série d'innovations, placées dans des contextes divers, réussissent ou échouent. En ce sens, la

théorie bien fondée est toujours un travail en cours, car on doit constamment l'élargir et l'affiner afin de tenir compte de la diversité des contextes changeants dans lesquels nous essayons d'innover. La réflexion du praticien sur une innovation dans un contexte particulier nous fournit le point de départ d'une théorie bien fondée. Il faut ensuite l'élargir et l'affiner à partir d'autres réflexions dans l'action pour l'appliquer à un ensemble de plus en plus grand d'innovations et de contextes d'innovation.

Au fur et à mesure que les praticiens adoptent une pratique plus réflexive pour différentes innovations dans des contextes différents, la théorie bien fondée devient de plus en plus solide et utile en tant qu'outil pour innover. Ainsi, la théorie est à la fois heuristique et tournée vers l'action. Quand nous élaborons une théorie bien fondée, nous ne nous préoccupons pas seulement d'établir un lien de causalité et une signification statistique entre différents facteurs, nous cherchons plutôt à avoir une compréhension suffisante de la façon dont différents facteurs interagissent et influent sur le succès ou l'échec d'une innovation. Lorsque nous travaillons dans des contextes différents, c'est grâce au processus heuristique, qui nous permet de vérifier que notre compréhension initiale est bonne ou de la modifier, que nous ébauchons une théorie bien fondée et plausible pouvant guider nos efforts futurs en matière d'innovation. Cette façon d'aborder l'intégration des innovations a des implications très importantes pour l'aide au développement ; on traitera cette question dans un autre document.

La marginalisation

Les institutions et les programmes éducatifs qui se trouvent en dehors du cycle scolaire normal partagent le même sort : ils sont marginalisés. Si notre souci d'intégration est réel, il nous faut chercher à comprendre pourquoi et comment ces programmes sont, souvent, marginalisés. A partir des études de cas effectuées sur les programmes d'éducation non formelle, nous pouvons commencer à définir les facteurs qui marginalisent l'ENF :

- *Petite échelle* – De nombreuses innovations ont été conçues pour répondre à des problèmes particuliers, à petite échelle, et, en fait, si elles sont gérables et efficaces, c'est précisément à cause de cette particularité. Ceci a, toutefois, l'inconvénient de faire croire qu'on ne peut pas les intégrer dans un système à grande échelle.
- *Localisation* – Les innovations sont conçues pour des contextes particuliers et sont donc adaptées à une situation locale. Ceci soulève le problème du transfert vers des lieux et des contextes différents et a tendance à marginaliser ces innovations.
- *Manque de ressources* – Les innovations situées en dehors du cycle scolaire normal souffrent, en général, d'un manque de personnel, d'équipement et d'autres ressources, lorsque s'essoufflent l'enthousiasme et l'appui du début. On risque de les considérer, alors, comme une forme d'éducation

au rabais par rapport au cycle scolaire normal. En conséquence, on hésite à les transférer ou à les faire passer à plus grande échelle.

- *Trop grande originalité* – Les innovations peuvent faire peur. Elles paraissent souvent trop originales et les groupes cibles hésitent et posent des questions, par exemple : « S'agit-il vraiment d'éducation ? » ; « Dans quelle mesure sont-elles reconnues et quelles garanties avons-nous qu'elles produiront un enseignement de qualité ? ».
- *Trop de risques* – Comme toute chose nouvelle et différente, il existe toujours des risques associés aux innovations dans le domaine éducatif. Qui oserait miser sur leur avenir ?
- *Trop de morcellement* – Il est difficile de consolider et de comprendre le grand nombre d'innovations existant en dehors du cycle scolaire normal. Ceci donne l'impression que le cycle scolaire normal est un îlot de stabilité dans un océan d'expérimentation.
- *Protection et isolement* – Quelquefois, les gens qui entreprennent et promeuvent les innovations qui réussissent ont une attitude si protectrice vis-à-vis de leur travail qu'ils se refusent à essayer de les adapter de quelque façon que ce soit ou de les transférer en dehors de leur zone d'influence. Les innovations deviennent des biens qui restent pour toujours associés à certains individus ou groupes et en conséquence n'apparaissent pas très attrayantes pour ceux qui souhaitent les généraliser dans un cadre différent.
- *Trop de sentiment de propriété (objet rare)* – Dans certaines situations, apparaît comme un sentiment de propriété : on ne tolère pas qu'on modifie ou adapte certaines innovations pour les faire entrer dans le cycle scolaire normal. Vouloir toucher à ces innovations connues et souvent citées, une fois qu'elles sont devenues légendaires dans la littérature, est considéré comme sacrilège.

L'intégration : pourquoi faire ?

L'intégration met en œuvre tout un ensemble de processus : passer à plus grande échelle ou sortir de la marginalisation, par exemple. De façon plus significative, l'intégration sera facilitée si l'innovation obtient une reconnaissance officielle et si le public l'accepte, et si, en outre, elle peut avoir accès à des financements publics réguliers et si elle fait partie intégrante du système national des examens et des statistiques de l'éducation (SNES). Le défi majeur est, bien sûr, d'obtenir tout cela sans sacrifier l'essentiel de ce qui fait l'intérêt de ces formes alternatives et innovantes d'éducation. D'aucuns posent donc la question : faut-il intégrer ? Les puristes proposent qu'on ne se mêle de rien. Il y aura des innovations intéressantes qui réussiront ou qui échoueront et nous pourrons en tirer des enseignements, mais il n'est pas nécessaire d'essayer de les intégrer dans le cycle scolaire normal. On peut, en revanche, soutenir que le cycle scolaire normal dans la plupart des pays africains s'est depuis toujours révélé incapable, en raison de son caractère

inflexible et monolithique, de tirer un enseignement utile des innovations. L'argument en faveur de l'intégration est donc de :

- premièrement, faire accepter de nouveaux programmes, de nouvelles structures et formes organisationnelles dans le cycle scolaire normal etc.. afin de le rendre plus holistique et mieux à même de répondre au changement et de tirer des leçons de l'expérience. En d'autres termes, l'intégration, c'est mettre en place un système éducatif qui puisse innover, tirer des enseignements de ses innovations et qui fasse preuve de suffisamment de souplesse pour tirer le meilleur parti de ce que ces innovations peuvent offrir afin de le rendre plus ouvert.
- deuxièmement, l'intégration est importante pour des raisons d'équité. Pourquoi autant de pays africains continuent-ils à dépenser une part si grande de leurs ressources nationales pour le soi-disant système éducatif formel et le cycle scolaire normal, tandis qu'ils ignorent les formes alternatives qui permettraient à une proportion importante de leur population d'avoir la possibilité d'apprendre ? Cette façon de dépenser l'argent public est la source d'un profond sentiment d'injustice, mais il existe aussi une certaine résistance au changement, en raison des incertitudes qui entourent les implications et les conséquences du changement. Les questions capitales qu'il faut se poser si on veut changer la situation portent sur ce qu'il faut financer et pourquoi. Les gouvernements qui souhaitent mettre en œuvre l'EPT ne devraient pas se croire obligés de soutenir des institutions, ils devraient plutôt essayer de comprendre où, quand et comment les citoyens peuvent accéder à une éducation de qualité. Les statistiques de l'éducation, ainsi que l'allocation de fonds publics et les mécanismes d'assurance de la qualité devraient tous, alors, se baser sur les réponses données à ce genre de questions. De cette façon, il devrait être possible de soutenir une éducation de qualité quel que soit le lieu ou la façon dont elle est donnée. Il devrait être aussi possible d'aller vers une forme de cycle scolaire normal qui réponde aux besoins basiques de tous les apprenants de façon diversifiée, polyvalente, flexible et dynamique.

L'intégration : comment faire ?

Ce document a montré que, dans le travail d'intégration, il faut tirer parti du savoir expérientiel grâce à un processus de réflexion dans l'action qui soit, à la fois, méthodique et réitératif, tout en travaillant sur une série d'innovations placées dans des contextes différents. Ces contextes mettent en jeu non pas simplement l'éducation, mais aussi beaucoup d'autres facteurs contextuels, tels que le climat politique, les conditions sociales, les modèles sociaux et culturels, etc.. Toutes ces caractéristiques, ainsi que les facteurs plus particulièrement éducatifs, entrent en jeu, tandis que les praticiens s'efforcent de mieux comprendre comment on intègre, par exemple, les écoles communautaires qui fonctionnent en double vacation, sur un programme local, avec une politique souple de la fréquentation scolaire et l'engagement de la communauté dans la gestion de l'école, etc..

Un premier cas de réflexion dans l'action, alors que l'on s'occupe, par exemple, des écoles communautaires, pourrait nous aider à identifier les facteurs qui permettent le succès de ce type d'écoles qui offre des opportunités d'apprentissage viable, efficace et efficient dans le contexte particulier des écoles communautaires. Nous pourrions aussi commencer à identifier les facteurs qui freinent le succès de ce type d'innovation. Si nous considérons la réflexion dans l'action appliquée au cas d'écoles communautaires situées dans un contexte différent, il conviendrait de nous poser des questions sur tous les facteurs déjà identifiés, mais il faudrait aussi essayer d'en identifier de nouveaux :

- Comment ces facteurs se manifestent-ils et agissent-ils dans des contextes différents ?
- Quelles sont les leçons que l'on peut tirer des écoles communautaires dans d'autres pays ou régions ?
- Existe-t-il des facteurs importants dans les leçons venues d'ailleurs ?
- Quels sont les facteurs qui se maintiennent dans des contextes différents ?
- Quels sont les facteurs ou traits qui pourraient être transférés dans d'autres contextes ?
- Comment bien faire fonctionner une innovation dans des contextes différents ?
- Qu'est-ce qu'il convient de faire pour obtenir une reconnaissance officielle pour ce type d'éducation ?
- Quels bons indicateurs utiliser pour que ce type d'éducation figure dans les statistiques ?
- Sur quelle base peut-on demander un financement régulier pour ce type d'éducation ?
- Comment améliorer ce type d'éducation pour qu'il soit socialement accepté ?

Vers une théorie bien fondée

Lorsque nous réfléchissons dans l'action et lorsque nous accumulons un savoir expérientiel de valeur sur la façon d'intégrer des innovations, nous pouvons, alors, avancer vers l'élaboration d'une théorie bien fondée. Elle sera faite d'une mosaïque de plus en plus complexe de facteurs qui favorisent l'innovation et de facteurs qui freinent l'innovation. Il faudrait les disposer en diagramme pour montrer comment ils sont liés et comment ils s'influencent les uns les autres pour agir sur les innovations dans des cadres et des contextes différents. Et plus important encore, une théorie bien fondée devrait servir de guide invisible, de GPS mental utilisé par les praticiens de l'innovation pour naviguer sans risque dans un paysage toujours changeant d'innovations éducatives et de cadres contextuels. Grâce à cette théorie bien fondée, les systèmes éducatifs ne se contenteront pas d'essayer des innovations qui ne vont guère plus loin que leur succès initial

et leur contexte particulier, ils passeront, de façon régulière et méthodique, à l'intégration des innovations. De cette façon, les innovations peuvent devenir une partie intrinsèque des systèmes éducatifs. De la même manière, les systèmes éducatifs deviendront de plus en plus diversifiés, dynamiques, réactifs, flexibles et capables d'introduire des innovations qui produiront des résultats assez prévisibles dans des contextes différents.

Une théorie bien fondée deviendra un des outils essentiels pour les praticiens qui souhaitent mettre en œuvre des innovations et promouvoir le changement pour créer un type de cycle scolaire normal plus flexible et holistique. Au tout début de l'innovation, les chances de succès seront fortement renforcées si l'on utilise la « réflexion dans l'action » pour comprendre les facteurs qui améliorent le savoir expérientiel et aident à construire une théorie bien fondée.

Bibliographie

- ADEA, 2001. *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle !* Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)
- Mulugeta 2001. *Développement et déclin de l'éducation non formelle en Ethiopie* Document préparé pour la Biennale de l'ADEA, Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001
- Schon, Donald A. 1990. *La formation du praticien pensant : vers un nouveau mode d'enseignement et d'apprentissage dans les professions libérales*. Jossey-Bass
- Thompson E. 2001. *Expériences réussies en éducation non formelle et approches alternatives en éducation de base en Afrique*. Document préparé pour la Biennale de l'ADEA, Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001
- Torres, R.M. 2000. *Une décennie d'« Education Pour Tous » : le défi à venir*. Buenos Aires : IPE UNESCO
- Torres, R.M. 2001. *Accroître et diversifier l'apprentissage : l'éducation formelle, non formelle et informelle sous un jour nouveau*. Document préparé pour la Biennale de l'ADEA, Arusha, Tanzanie, 7-11 octobre 2001

Deuxième partie

Lutter contre le VIH/SIDA

1. VIH/SIDA et éducation : inventaire des approches prometteuses

Par Gabriel RUGALEMA et Richard AKOULOZE

Introduction

Vingt ans après le départ de l'épidémie de VIH/SIDA, la question n'est plus de savoir quels sont ses effets sur le secteur de l'éducation, mais bien plutôt d'apprécier l'étendue de son impact et d'identifier les réponses existantes ou à mettre en place pour gérer ses conséquences désastreuses. On sait désormais que les effets du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation sont de nature systémique : s'il touche les élèves et les enseignants, il concerne aussi les responsables de l'éducation. En d'autres termes, l'épidémie atteint à la fois l'offre et la demande d'éducation, au niveau de la qualité, de la quantité et des processus (Kelly, 2000).

C'est dans ce contexte que l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) a lancé en avril 2000 une initiative visant à identifier les réponses efficaces au VIH/SIDA et aux problèmes qui en découlent, mises en place par les systèmes éducatifs des pays d'Afrique subsaharienne. Cette initiative s'était fixée pour mission d'étudier (i) l'impact du VIH/SIDA sur le fonctionnement du secteur éducatif (surtout par rapport aux élèves et aux enseignants) et (ii) les réponses possibles du secteur de l'éducation (grâce, notamment, à la transmission de valeurs et d'outils d'éducation à la vie). Les interventions et les réponses politiques prometteuses face aux ravages du VIH/SIDA et aux problèmes qu'il engendre ont été identifiées et analysées. Cette initiative s'inscrit dans une stratégie à long terme de l'ADEA qui vise à faire naître chez ses partenaires – les ministres, les agences d'aide au développement, les professionnels et les chercheurs – une « culture » d'identification, dans le contexte africain, des réponses aux difficultés, aux drames et aux contraintes qui sont devenus par trop familiers.

L'ADEA a invité les ministères de l'Education des pays d'Afrique subsaharienne à participer à cet exercice, en répertoriant toutes les activités en cours dans leurs systèmes éducatifs visant à résoudre les problèmes engendrés par le VIH/SIDA : étaient concernés les politiques, les programmes, les innovations ou les expériences qui semblaient enregistrer un certain succès dans la lutte

contre les ravages de la pandémie – que ces initiatives aient été valables pour l'ensemble du système éducatif ou pour une, ou plusieurs, communauté(s). Les pays participants devaient analyser les raisons de ce succès potentiel et les facteurs décisifs. L'ADEA cherchait ainsi à encourager les pays à examiner de façon approfondie les interventions contre le VIH/SIDA, pour comprendre leur mode de fonctionnement et les facteurs de réussite, et identifier les résultats obtenus et pouvoir ensuite les répertorier. L'ADEA avait parfaitement conscience que dans certains cas, pour ne pas dire dans la plupart, il était encore prématuré de parler de résultats concrets, voire même de réussite – les ministères de l'Éducation étaient alors encouragés à travailler sur les éventuels résultats positifs attendus de ces interventions. Le *Tableau II-1.1* présente une liste des pays qui ont participé à cette initiative.

Tableau II-1.1. Synthèse des études de cas pays, par domaine d'intervention programmatique et par sujet

Pays	Axe du programme	Sujet
Afrique du Sud	Programmes éducatifs	Bilan de l'impact du programme « Education à la vie » sur les écoliers d'Afrique du Sud.
Angola	Programmes éducatifs	Evaluation des programmes des écoles et des écoles normales portant sur le VIH/SIDA.
Burkina Faso*	Programmes éducatifs/communautaires	Evaluation du programme expérimental destiné à faire participer l'ensemble de la communauté de Gaoua à la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies sexuellement transmissibles.
Burundi	Programmes éducatifs	Inventaire des programmes en cours liés au VIH/SIDA ; ce processus sera suivi de l'analyse d'une ou plusieurs expériences prometteuses.
Congo (RD)	Programmes éducatifs	Inventaire des programmes en cours liés au VIH/SIDA ; ce processus sera suivi de l'analyse d'une ou plusieurs expériences prometteuses.
Ghana	Gestion du système	Collecte d'informations sur le processus et les politiques de formulation d'un plan sectoriel stratégique de lutte contre le VIH/SIDA au sein du ministère de l'Éducation.
Lesotho	Programmes éducatifs	Evaluation chez les écoliers du pays de l'impact d'une formation en atelier et d'interventions de lutte contre le VIH/SIDA inscrites au programme.
Liberia*	Programmes éducatifs	Inventaire des programmes en cours liés au VIH/ SIDA ; ce processus sera suivi de l'analyse d'une ou plusieurs expériences prometteuses.
Mali*	Programmes éducatifs	Analyse de l'impact des clubs antiSIDA créés dans les écoles.
Namibie*	Programmes éducatifs	Evaluation des conséquences de l'intégration de la question du VIH/ SIDA dans les programmes scolaires et du programme « Mon avenir est entre mes mains ».
Niger*	Programmes éducatifs	Inventaire des programmes en cours liés au VIH/ SIDA ; ce processus sera suivi de l'analyse d'une ou plusieurs expériences prometteuses.
Ouganda	Programmes éducatifs	Inventaire des interventions achevées, afin d'analyser leurs conséquences sur les écoliers ougandais.
Sénégal*	Programmes éducatifs	Evaluation des activités liées au VIH/SIDA dans les domaines suivants : formation ; diffusion de l'information / sensibilisation ; production de matériels didactiques.
Swaziland*	Programmes éducatifs	Evaluation de l'impact du programme d'intervention contre le VIH/ SIDA au niveau des écoles.
Tanzanie*	Programmes éducatifs	Evaluation du programme sur le VIH/SIDA destiné aux écoliers de la région de Magu et de Mwanza.

* Indique les pays ayant soumis un rapport définitif

Cet exercice s'inspire d'une initiative plus large de l'ADEA (et de la méthodologie déployée à cette occasion) – le *Bilan prospectif de l'éducation en Afrique* – qui avait été lancée en 1998 et présentée lors de la biennale de 1999¹. Ce bilan avait permis d'identifier des expériences réussies en terme de qualité, d'accès et de renforcement des capacités dans les systèmes éducatifs africains. L'esprit et la philosophie de cette approche de bilan prospectif visent à susciter un apprentissage mutuellement bénéfique (chaque pays ayant des choses à apprendre de l'expérience de ses voisins), en partant du principe que l'Afrique peut trouver elle-même des solutions à ses problèmes éducatifs, qui sont fortement liés au contexte et propres au continent².

Objectif global et portée

Dix-sept pays ont répondu à l'invitation de l'ADEA. Ce document est une synthèse des résultats obtenus à ce jour par les études de cas nationales, dont certaines ne sont pas encore achevées. Nous rendons compte ici d'un exercice en cours, composé d'études de cas qui en sont à des stades différents de leurs recherches. Rappelons que l'objectif premier de cette initiative est d'identifier les approches prometteuses adoptées pour répondre à l'épidémie dans le secteur de l'éducation. Nous ne présenterons donc pas les informations globales sur les taux de prévalence ni sur la situation générale des pays par rapport au VIH/SIDA.

Approches efficaces ou approches prometteuses ?

A des fins d'identification d'une approche « efficace », nous devons définir ce qu'est *l'efficacité*. Les textes consacrés à l'efficacité des interventions visant à se prémunir contre le VIH et à atténuer ses conséquences sont rares – surtout dans le domaine de l'éducation. Cela tient en partie à la « nouveauté » de ce type d'interventions. Les ministères de l'Education ont en effet mis du temps à se résoudre à reconnaître que le VIH/SIDA posait un problème exceptionnellement grave, et donc à mettre en place des interventions adéquates. Par ailleurs, la plupart des ministères de l'Education n'assurent que rarement un suivi et une évaluation des interventions – celles qui étaient destinées à lutter contre le VIH/SIDA en ont pâti. Cela étant, l'identification d'une approche efficace passe par un examen de cette approche, au niveau des intrants et des résultats, mais aussi par une analyse du processus qui permet de rassembler les intrants et de les transformer en résultats. Etant donné les problèmes rencontrés dans certains ministères de l'Education

-
1. Voir Association pour le développement de l'éducation en Afrique (2001). Rappelons qu'alors 26 pays avaient mené à leur terme des études de cas, contre neuf seulement pour l'initiative contre le VIH/sida. Pour les deux exercices, les pays disposaient de ressources (financières, techniques, de suivi) comparables.
 2. Voir Ndoye (2000).

à propos des interventions contre le VIH/SIDA, cet exercice n'était pas des plus faciles. Nous avons donc opté pour une approche pragmatique – une analyse des approches « prometteuses ».

Cette démarche nous permet d'exploiter les avantages d'une recherche scientifique tout en développant les capacités du personnel ministériel lequel, dans la plupart des cas, a participé aux études de cas, en tant que chercheur ou auteur. Plutôt que d'aller sur le terrain constater *de visu* l'efficacité des interventions, nous avons préféré solliciter les capacités de réflexion des ministères de l'Education – une approche visant à permettre à ces institutions de peser leurs actes, d'identifier les forces et les faiblesses de leurs interventions, de transposer à grande échelle les expériences prometteuses et de concevoir des politiques et des programmes de renforcement des points faibles.

Cet angle d'attaque montre bien que les problèmes provoqués par l'épidémie de VIH/SIDA dans le secteur de l'éducation sont loin d'être stabilisés. Les contre-mesures et les interventions efficaces en sont donc encore à leurs balbutiements. Cela étant, et c'est ce qui compte en définitive, le terme « prometteur » ouvre toute une perspective, qui pourrait inciter les ministères de l'Education à étudier d'encore plus près les processus et les méthodologies, et les structures et les ressources nécessaires pour appuyer les interventions contre le VIH/SIDA. Pour toutes ces raisons, nous n'avons pas démarré cet exercice avec une liste préétablie de qualificatifs et d'indicateurs censés définir une « approche prometteuse » ; bien au contraire. Nous avons demandé aux équipes de recherche et aux personnes interrogées d'aller au fond des choses, d'innover et de faire émerger les questions en rapport avec les interventions passées en revue et les indicateurs significatifs pour les groupes cibles.

Méthodologie

Nous présentons ici des résultats préliminaires. Chacun des ministères de l'Education intéressés par l'exercice a soumis une proposition d'étude de cas. A l'exception de Zanzibar, tous les pays qui ont fait une proposition de recherche affichent des taux de prévalence du VIH supérieurs à 5 % – ils sont donc confrontés à une épidémie grave. Les études de cas envisagées ayant une envergure nationale, elles sont très variées, dans le fond et dans la forme. Cela étant, tous les pays ont collecté leurs informations à l'aide de questionnaires, d'entretiens approfondis ou de groupes de discussion spécialisés.

Face à l'absence d'informations sur la réaction des systèmes éducatifs confrontés à la crise du VIH/SIDA, cette approche semble parfaitement justifiée. Gardons à l'esprit le fait que les « approches prometteuses » évoquées ici sont celles que les ministères de l'Education ont choisies et

à propos desquelles ils ont décidé de rédiger un rapport, à l'invitation de l'ADEA. Chaque pays a donc sélectionné des résultats selon des critères qui lui sont propres.

Les indicateurs d'efficacité ou de réussite potentielle ont été choisis une fois la sélection des interventions prometteuses faite. Dans certains cas, les indicateurs utilisés dans l'étude de cas ont été construits à partir des questionnaires envoyés aux élèves et aux enseignants. Au Mali, par exemple, les chercheurs ont utilisé comme indicateurs de réussite « potentielle » le taux de participation aux activités des clubs, l'attitude des gens face à ces clubs, la valeur subjective de l'appartenance à un club et le nombre d'inscrits. Au Burkina Faso, au Niger, au Sénégal, au Swaziland, au Togo et à Zanzibar, les études ont utilisé les évaluations des connaissances, des attitudes et du comportement des élèves par rapport aux aspects biologiques du VIH/SIDA, aux méthodes de prévention et aux autres questions liées à l'épidémie. L'étude tanzanienne a évalué la diminution des grossesses précoces, des échanges de lettres d'amour ou des cas d'abus sexuel, mais aussi le taux de recours aux services médicaux pour des conseils sur la sexualité. Aucune de ces études de cas n'est en mesure d'évaluer concrètement le changement de comportement des individus à la suite des interventions relevant d'une approche « prometteuse ».

L'ADEA avait également imposé une large diffusion des résultats et des recommandations des études de cas, au sein des pays et à l'extérieur. A cet effet, des ateliers d'une journée ont été organisés en Namibie, au Swaziland, en Tanzanie et à Zanzibar. Un atelier régional pour les pays d'Afrique de l'Ouest, a été organisé en avril 2001 et un autre, identique, pour les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, en juin 2001. Une première synthèse des études de cas a été présentée en octobre 2001 lors de la biennale de l'ADEA à Arusha, en Tanzanie.

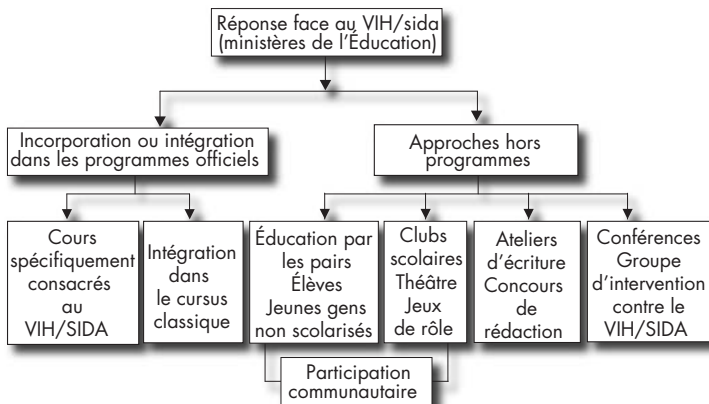
Présentation des études de cas

Le *Graphique I-1.13* présente les différentes approches sélectionnées par les pays qui ont participé à l'initiative de l'ADEA. Seules les études de cas finalisées ont été retenues.

Burkina Faso : l'efficacité de l'approche pluri-sectorielle

Cette étude de cas évalue pour l'initiative mise en œuvre à Gaoua trois composantes – le partenariat, les interventions et la coordination – d'un point de vue quantitatif. Ce projet est un bel exemple de partenariat pour la lutte contre le VIH/SIDA, malgré l'augmentation du taux de prévalence dans la région, due probablement à l'exode massif, vers la région, des Ivoiriens.

Graphique II-1.1. Les approches mises en œuvre dans le secteur de l'éducation en Afrique face au VIH/SIDA



- Le projet agit dans la région de Gaoua au sein du système éducatif. Les enseignants sont regroupés dans des comités de lutte contre le SIDA et reçoivent dans ce cadre une formation à la biologie et aux problèmes provoqués par la pandémie. De leur côté, les élèves disposent de cellules scolaires au sein desquelles ils reçoivent une éducation sur le VIH/SIDA et les infections sexuellement transmissibles (IST). Ces clubs sont encadrés par le projet et organisent des causeries éducatives, des activités de théâtre et des forums. Le projet prend aussi en charge les orphelins.
- Les interventions ont lieu au niveau communautaire et local. Ici, les agents de chaque service public regroupés en un comité de lutte contre le SIDA participent à la mise en œuvre dans leur secteur du plan d'action provincial. Les ONG contribuent pour leur part au financement des activités sectorielles définies. Les organisations à base communautaire (OBC) sont des organisations associatives qui mènent des activités de sensibilisation. Au niveau des populations locales, chaque village a créé son comité de lutte contre le SIDA et participe à la mise en œuvre du projet pluri-sectoriel.
- L'approche de Gaoua se caractérise par l'étendue de son partenariat, organisé selon les niveaux de responsabilité : national pour les services de l'Etat ; régional pour les ONG ; communautaire pour les OBC ; et local pour les communautés.

La coordination de toutes les activités est assurée par un comité provincial dirigé par le Haut-Commissaire de la province. Ce comité rassemble les représentants des services publics, des ONG, des OBC et des villages. Il examine les projets d'activités et gère l'ensemble des apports financiers visant à leur financement.

Burundi : les programmes de formation des enseignants

L'étude de cas a évalué les programmes scolaires, les matériels didactiques et les clubs scolaires antiSIDA ou *clubs stop SIDA*. Elle montre que le niveau des connaissances des élèves et des enseignants en matière de VIH/SIDA est satisfaisant et qu'ils ont tous adopté des attitudes favorables à l'égard des programmes de prévention, y compris dans les clubs. Il semble en revanche que les matériels didactiques conçus par le Bureau d'éducation rurale (BER) ne soient pas adaptés.

Mali : forces et faiblesses des clubs anti SIDA

Sur la base d'un échantillon, l'étude a évalué le taux de participation aux activités des clubs, l'attitude et le jugement de valeur de leurs membres face à ces activités, le niveau d'adhésion, et les forces et les faiblesses de ces clubs.

- Participation aux activités : les résultats montrent que les élèves apprécient davantage les conférences, les causeries-débats et la distribution de préservatifs que les autres activités : 37,9 % (majorité relative) des élèves de l'échantillon déclarent avoir participé aux conférences ; 27,6 % déclarent avoir participé aux causeries-débats ; et 23,7 % à la distribution de préservatifs.
- Changement d'attitudes et d'opinions sur la prévention du VIH/SIDA : 49,2 % (majorité relative) des élèves disent que les clubs scolaires ont favorablement agi sur eux. Ce changement a eu pour conséquence l'abandon de relations sexuelles non protégées ou le choix de rester avec un(e) seul(e) partenaire. Pour ce qui est du niveau d'adhésion aux clubs, 32,5 % des jeunes répondent que la majorité des jeunes y a adhéré.

Cette étude a identifié les forces et les faiblesses des clubs antisida.

« Les forces des clubs résident dans l'existence d'un organe de sensibilisation animé par les élèves qui y travaillent bénévolement ; elles résident aussi dans l'utilisation des élèves comme animateurs (ce qui facilite la communication) et dans la formation préalable des encadreurs et des élèves-animateurs aux approches de communication. »

Au nombre des faiblesses, le fait incontestable que l'organisation manque de moyens. En outre, les chefs d'établissement ont laissé entendre que les activités des clubs sont intermittentes, ce qui signifie l'absence de continuité dans les activités entamées. L'absence de programmes planifiés dans le temps est l'une des faiblesses des clubs.

Namibie : une intervention antisida menée par les pairs

Le ministère namibien de l'Éducation, des Sports et de la Culture a intégré la question du VIH/SIDA dans le cursus officiel et les activités hors programme, afin de renforcer l'enseignement dispensé. L'étude de cas menée dans le pays cherchait à analyser les interventions, inscrites ou non au programme, dans l'objectif d'identifier un programme prometteur. Près de 1 500 élèves ont été interrogés et l'enquête a porté sur six des sept zones d'éducation. Les personnes interrogées ont dû hiérarchiser les interventions en fonction de l'« efficacité » perçue du programme pour inculquer des connaissances sur le VIH/SIDA et favoriser un processus de changement. Tous les élèves ont indiqué que le programme « Mon avenir est entre mes mains » – un programme d'éducation par les pairs – était le plus efficace, pour les raisons suivantes : i) la nature participative du programme : bien qu'animé par un groupe de jeunes gens non scolarisés, ce programme a permis aux élèves de s'identifier à ce groupe et d'apporter leurs propres expériences ; ii) l'adéquation du programme aux discours que l'on entend, dans les écoles et ailleurs, sur la sexualité et le VIH/SIDA ; iii) le fait que ce programme donne aux élèves l'occasion de s'exprimer sur la sexualité ; certains ont affirmé avoir réduit de ce fait leur prise de risques. La demande d'élargissement de ce programme aux préadolescents est très forte.

L'analyse montre qu'outre le caractère informel du programme – qui contribue sans aucun doute à le rendre si attrayant auprès des élèves – le processus même de conception et de mise en œuvre de « Mon avenir est entre mes mains » a été décisif pour faire de cette approche une approche prometteuse. Ce programme pluri-sectoriel existe grâce à la collaboration des pouvoirs publics, des groupes religieux, des agences de l'ONU et des ONG. Si cette collaboration apporte au programme une immense légitimité, elle a aussi permis de réunir et de mobiliser les ressources des différentes parties prenantes.

Sénégal : l'impact de l'approche programmatique

Ce projet a trois dimensions : l'éducation / la formation ; l'information et la sensibilisation ; et les matériels didactiques.

- Tant pour l'évaluation du volet éducation/formation que pour celle du volet information/sensibilisation, la méthodologie utilisée dans l'étude du Sénégal a consisté à interroger un échantillon d'élèves et d'enseignants pour mesurer leurs attitudes et connaissances en matière de VIH/SIDA.
- Les résultats sur l'éducation/formation montrent que les élèves de l'école primaire ont des connaissances satisfaisantes sur la biologie, la gravité

et les voies de transmission du VIH/SIDA. Les élèves de 3^e (150 élèves) ont des connaissances médiocres en biologie de la pandémie, en prévention et en prise en charge ; mais ils sont mieux armés quant aux voies de transmission du virus. Les élèves de terminale (50 élèves) et les étudiants (99) maîtrisent la biologie du VIH/SIDA, sa gravité, ses modes de transmission et de prévention, et les mécanismes de prise en charge.

- En ce qui concerne l'information/sensibilisation, les résultats montrent que cette approche est plus efficace que l'éducation/formation : les élèves y ayant été exposés expriment leur peur de la maladie, disent que leur comportement a changé et qu'ils sont déjà engagés à s'impliquer dans la lutte contre la pandémie. Quant aux enseignants, 59,1 % d'entre eux déclarent qu'ils n'ont pas mené d'activités d'information/sensibilisation dans le cadre du programme de lutte, parce que la plupart n'avaient pas bénéficié d'une formation leur permettant de maîtriser la question du SIDA et de pouvoir en parler aux élèves.
- Les résultats relatifs aux matériels didactiques indiquent que 62,5 % des personnes interrogées (non spécifiées) estiment que les matériels didactiques utilisés lors de l'éducation/formation et des séances d'information/sensibilisation sont fiables ; 53,1 % les trouvent pertinents.
- L'étude signale que ces résultats ne sauraient être attribués à ces seules interventions parce qu'« *il est difficile, du point de vue de l'évaluation, d'identifier ce qui, dans les résultats, relève des actions directes développées à l'école (variables proximales) et ce qui résulte des actions indirectes développées au niveau national et international dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA (variables distales).* »

Swaziland : le groupe de travail chargé du VIH/SIDA

Le programme d'intervention contre le VIH/SIDA dans les écoles (SHIP, en anglais) est l'incarnation de la collaboration entre, d'une part, les ministères de l'Éducation et de la Santé et du Bien-Être et, d'autre part, trois ONG. L'équipe du SHIP est composée de personnes vivant avec le SIDA (PPHIV), d'infirmières, d'enseignants, de conseillers et de responsables chargés de l'orientation professionnelle. Les membres de l'équipe SHIP ont géré la diffusion des informations sur le VIH/SIDA, grâce à l'organisation de sessions de formation destinées aux enseignants et aux élèves (à partir de dix ans) dans chacune des 750 écoles du pays. Ces formations abordaient trois sujets : les données de base sur le VIH et le SIDA ; l'attitude positive (vivre positivement) ; et l'éducation à la vie.

L'étude de cas a cherché à analyser la contribution du programme SHIP à la diffusion de connaissances sur le VIH/SIDA et à l'évolution des comportements dans les groupes cibles. Bien que le programme n'ait encore concerné que 240 écoles au moment où l'étude a été réalisée, les résultats obtenus tendent à prouver que le programme a réussi à améliorer les connaissances

des élèves et des enseignants sur le VIH/SIDA. Les personnes interrogées affirment avoir appris des choses nouvelles mais, plus important, disent combien elles ont apprécié ce programme, grâce à la possibilité d'avoir des discussions très libres et de poser toutes sortes de questions, à l'inverse de ce qui se passe habituellement pendant les cours. Le grand point faible de cette approche est son manque de *régularité*. Les personnes interrogées indiquent qu'un contact annuel entre formateur et stagiaire est loin d'être optimal, surtout quand on sait que les formateurs ne passent que quelques heures dans chaque école. Grâce à son côté novateur, cette intervention gagne du terrain au Swaziland, mais l'équipe nationale a parfaitement conscience qu'elle ne parviendra pas à inculquer un changement de comportement à long terme avec des interventions ponctuelles ; il faut prévoir des interventions plus substantielles, au niveau des écoles notamment.

Tanzanie : le travail commun des écoles, des communautés et des pairs pour la maîtrise de l'épidémie de VIH/SIDA

L'étude de cas sélectionnée par le ministère tanzanien de l'Education porte sur l'analyse du programme scolaire destiné aux jeunes gens et mis en œuvre par le ministère en collaboration avec le Tanesa (projet conjoint tanzanien et néerlandais pour la maîtrise du SIDA). Ce programme, en cours dans deux régions du Nord-Ouest du pays, à Magu et à Mwanza, a de multiples dimensions ; il est composé de trois volets interdépendants – l'éducation par les pairs, le tutorat scolaire et le comité d'action scolaire contre le VIH/SIDA.

L'éducation par les pairs est une méthode de diffusion d'informations sur le VIH/SIDA assurée par les enfants et destinée aux enfants. Les élèves qui se chargent de la diffusion ont été choisis par leurs camarades, en consultation avec les enseignants. Cette approche cible les 5-7^e années (des enfants de douze à 15 ans). Le volet « tutorat scolaire » repose sur la sélection d'un ou deux enseignants dont la responsabilité est d'orienter et de conseiller les élèves. Il a pour *raison d'être* de lutter contre l'exploitation sexuelle des élèves [des filles] par les enseignants et les membres de la communauté. Le tuteur est nommé à l'issue d'une consultation entre les élèves et le comité de l'école (constitué d'enseignants, de parents et de membres de la communauté). Le comité d'action contre le VIH/SIDA comprend pour sa part des membres de l'école (des enseignants) et de la communauté. Il permet à cette dernière de prendre part aux activités liées à la lutte contre le VIH/SIDA dans les écoles, mais il sert aussi à s'assurer que les préoccupations et les opinions des élèves et des enseignants sont bien inscrites dans les priorités du village (y compris dans les décrets).

L'étude de cas identifie les résultats obtenus en cinq ans, depuis le lancement du programme :

- diminution marquée des grossesses chez les élèves ;
- baisse notable des échanges de lettres d'amour et des relations sexuelles entre élèves ;
- amélioration évidente de la collaboration entre les autorités scolaires, la communauté et les autorités villageoises ;
- réduction des abus sexuels de la part des enseignants à l'égard de leurs élèves filles ;
- prise de confiance des élèves, qui viennent demander au service médical des conseils sur leur sexualité et s'adressent aussi aux tuteurs pour toutes sortes d'autres conseils.

Même s'il n'a pas été facile de quantifier les résultats (notamment à cause de l'absence de références), les personnes interrogées (les élèves, les enseignants, les chefs de village et les autorités chargées de l'éducation) affirment toutes que le programme a provoqué un changement qualitatif des comportements, chez les élèves mais aussi au sein du corps enseignant et de la communauté dans son ensemble. Le programme a également permis de traiter les peurs et les préoccupations des enfants scolarisés d'une manière officielle, grâce notamment aux décrets de village. La grande leçon de cette étude de cas, qui est aussi son point fort, est la suivante : la mise en œuvre d'une intervention complexe est possible si tant est que chaque individu a le sentiment d'appartenir à un tout cohérent. La forte participation de la communauté est aussi un facteur clé de réussite de ces interventions dans les écoles.

Les clubs de santé dans les écoles de Zanzibar

Le ministère de l'Éducation de Zanzibar, qui cherchait un moyen d'étayer la formation prévue au programme en matière de VIH/SIDA, a lancé en 1999 les clubs de santé, projet en cours de réalisation dans six écoles pilotes de l'île. Ce projet a pour principal objectif de donner aux élèves les connaissances et les outils d'éducation à la vie dont ils auront besoin pour survivre dans un monde frappé par le SIDA. Il cible les écoliers de onze à 16 ans et, pour pouvoir évaluer son efficacité, l'étude de cas réalise des comparaisons entre les écoles pilotes et les autres écoles.

Les résultats montrent que les clubs scolaires sont, pour leurs membres, des sources efficaces d'informations sur le VIH/SIDA. Les clubs de Zanzibar sont de petite taille, de sorte que l'information circule bien dans cette population assez limitée. Si l'on n'enregistre pas de différence statistiquement parlante entre les connaissances acquises sur le VIH/SIDA dans les écoles pilotes et dans les autres écoles, une analyse un peu poussée montre que ces clubs ont l'avantage de créer un lien entre les écoles et les communautés, dans

la mesure où les parents et les chefs de la communauté participent aux activités du club, soit en tant que membres du comité du club, soit en tant que spectateurs des pièces produites par le club.

Synthèse des résultats

Le *Tableau II-1.2* présente les résultats obtenus :

Tableau II-1.2. Résumés des résultats

Pays	Résultats
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des grossesses précoces ; • Réduction des lettres d'amour, collaboration entre les partenaires ; • Réduction des abus sexuels ; • Recherche des services de santé et de conseils en matière de sexualité.
Burundi	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisition de connaissances, de comportements responsables et d'informations sur la pandémie.
Namibie	<ul style="list-style-type: none"> • Participation massive des jeunes aux activités du programme.
Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Swaziland, Togo et Zanzibar	<ul style="list-style-type: none"> • Acquisition de connaissances et d'informations sur la pandémie, liberté de s'exprimer pour acquérir d'autres informations ; Participation massive aux activités de la part des jeunes, des enseignants et des parents.

Implications en matière de politiques éducatives

Les approches programmatiques et les approches hors programme

D'une manière générale, les études de cas montrent que les réponses du secteur de l'éducation à la pandémie se manifestent surtout dans les programmes scolaires et les activités annexes. Aucune des études de cas achevées à ce jour ne s'est intéressée à la question de la gestion du système éducatif. L'approche programmatique passe par i) l'introduction du VIH/SIDA dans les matières fondamentales, comme la biologie, les études sociales, l'hygiène, la santé génésique et sexuelle, l'éducation à la vie de famille, l'éducation à la vie, et des activités de conseil et d'orientation ; ii) des cours spécifiques sur la biologie et la transmission du VIH, et les conséquences

du SIDA. Le fait de travailler à partir des programmes permet aux écoles d'aborder directement la question du VIH/SIDA avec les écoliers les plus jeunes. Cela sous-entend que les connaissances et les attitudes susceptibles d'agir sur le comportement classique des individus pourront être diffusées à l'ensemble d'une même classe d'âge. De la sorte, la probabilité de voir ces enfants devenir ensuite des agents crédibles relayant des informations précises auprès de leurs pairs augmente considérablement.

Seuls le Burundi et le Sénégal se sont intéressés à cette approche ; toutes les autres études de cas se contentent de mentionner le cursus officiel et de signaler qu'il joue un rôle, parfois uniquement de soutien, face aux autres approches.

Les activités hors programme sont elles aussi assez répandues – elles font participer les enfants, grâce à des jeux de rôle, une éducation par les pairs, des activités dans les clubs scolaires, le théâtre ou des ateliers d'écriture. Comme l'approche programmatique, les activités hors programme sont conçues pour transmettre des connaissances sur tous les aspects du VIH/SIDA et provoquer chez les élèves des réactions dans leurs comportements et leurs attitudes. La plupart de ces activités s'appuient sur des stratégies faisant appel aux pairs, de sorte que l'apprentissage socio-cognitif sur la question du VIH/SIDA se déroule essentiellement dans ces groupes.

Le Burkina Faso, le Mali, la Namibie et le Togo ont identifié comme stratégies prometteuses les clubs scolaires. Leurs analyses montrent que tous ces clubs viennent consolider efficacement les autres approches, dont les activités inscrites au programme. Même si l'étude sur le Sénégal n'a pas approfondi cette question, elle reconnaît néanmoins son importance en tant que complément aux activités mises en place dans les écoles, voire même en tant que guide pour ces travaux. Le Sénégal a fait appel à des éducateurs choisis parmi les pairs et à des élèves relais. La proposition soumise par la Côte d'Ivoire détaille son expérience des clubs dans les écoles – les clubs antisida.

L'aspect probablement le plus novateur de cette approche hors programme concerne l'implication des groupes communautaires et des ONG pour la conception ou la mise en œuvre de ces interventions, notamment avec l'éducation par les pairs (Namibie et Tanzanie continentale) et les clubs scolaires (Zanzibar). Les études montrent par ailleurs que les ONG jouent un rôle important dans la gestion des programmes et des activités concernant la lutte contre le VIH/SIDA.

Ces deux types d'approches (programmatique et activités hors programme) ne s'excluent pas – elles ont en général été adoptées de manière concomitante. Les écoles peuvent donc faire passer des informations sur le VIH/SIDA

à la fois par le biais de leurs programmes et par l'intermédiaire des activités hors programme. En d'autres termes, ces approches sont complémentaires et non concurrentielles en termes de méthode et de groupes cibles.

Les clubs antisida sont une illustration du pouvoir de l'éducation par les pairs et du bénéfice d'un apprentissage en dehors du système formel d'éducation. L'approche de la lutte contre le VIH/SIDA par les clubs repose essentiellement sur l'éducation par les pairs. La force de ce mode d'éducation tient au fait qu'une idée ou une information sera plus facilement acceptée et partagée lorsqu'elle émane d'un individu avec qui l'on partage les mêmes préoccupations.

- Dans les sociétés où les enfants organisent ensemble des jeux, ceux qui sont légèrement plus âgés que les autres jouent un grand rôle dans l'éducation de leurs cadets. Ils imitent les maîtres pour leur enseigner la lecture, la récitation ou le chant et, très rapidement, les cadets vont maîtriser ces activités. Dans cette situation d'enseignement et d'apprentissage, les connaissances sont vite assimilées grâce au climat de confiance et de tolérance qui existe entre les enfants-enseignants et les apprenants, et grâce à l'adaptation du langage utilisé. Les enfants-enseignants prennent le temps de répéter et d'expliquer la même chose de différentes manières.
- L'observation montre que les enfants changent rapidement de comportement lorsque ce sont d'autres enfants qui leur donnent des conseils et des informations sur ce qu'ils devraient modifier. Cela tient au fait que ces enfants ont souvent honte, devant leurs pairs, de ne pas avoir adopté les comportements souhaités alors qu'ils avaient reçu les informations nécessaires ; ils redoutent d'afficher des comportements négatifs devant leurs pairs. La pression des pairs semble donc plus forte que celle des parents ou des enseignants, ce qui est parfaitement normal étant donné le temps que les enfants passent avec leurs pairs, bien supérieur à celui qu'ils passent avec leurs parents ou leurs enseignants.
- Les pairs sont donc des interlocuteurs crédibles et capables d'apporter des solutions valables au problème de la prévention contre le VIH/SIDA. La question de leur compétences – en matière de conseil, de solidarité, de prise de décision, de résistance à la pression du groupe, d'assurance et de respect de soi – se pose néanmoins pour garantir leur efficacité. D'où la nécessité d'une formation spéciale.

On constate ainsi que si les études de cas se sont arrêtées sur une ou deux approches prometteuses, elles ont néanmoins toutes consciences des autres approches mises en place. Elles ont adopté une approche pluri-sectorielle, comme en témoigne l'exemple du Burkina Faso. Ce qui les différencie, ce sont les objectifs fixés, la manière dont elles ont été conçues, l'analyse qu'elles présentent et le sujet qu'elles ont choisi d'approfondir.

Toutes les écoles évoquent les programmes scolaires, le rôle de la formation, de la prise de conscience et de la diffusion des informations, les clubs scolaires, les ONG et les matériels didactiques. La formation concerne les enseignants et les élèves chargés d'animer les clubs. La diffusion des informations et la sensibilisation ont elles aussi lieu dans les clubs, qui servent à transmettre du savoir et à permettre aux élèves de mieux comprendre les enjeux de la pandémie. Toutes les études, y compris la proposition de la Côte d'Ivoire, évoquent la place des ONG dans la prévention de la propagation du VIH/SIDA. Les ONG utilisent les clubs pour faire passer leurs messages ; elles participent à leur gestion et contribuent parfois au financement de leurs activités. Toutes les études citent également les matériels didactiques et pédagogiques comme d'importants vecteurs d'information utilisés dans les clubs.

L'approche partenariale ou pluri-sectorielle

Cette approche apparaît dans presque toutes les études, même si seule l'étude du Burkina Faso la juge comme étant la plus prometteuse. L'approche partenariale consiste à venir en appui aux Etats, aux clubs scolaires antisida et aux établissements scolaires.

- Toutes les études montrent que les agences internationales de développement et les ONG ont très tôt agi en partenariat avec les Etats d'Afrique subsaharienne pour lutter contre le VIH/SIDA. Elles montrent que certaines ONG internationales et nationales ont constitué des partenariats avec d'autres ONG et avec les établissements scolaires (clubs scolaires). Elles montrent enfin qu'il existe une forme de partenariat entre les parents et les établissements scolaires, entre les congrégations religieuses et la jeunesse.
- Les études font apparaître la diversité des activités menées au sein de ces partenariats. Certaines agences et certaines ONG s'occupent de la production de matériels didactiques, de la formation des enseignants, de la projection des films ou de cassettes vidéo et de l'animation de conférences-débats dans les établissements scolaires. D'autres s'occupent de la réalisation des études, de la prise en charge psychosociale des personnes vivant avec le VIH dans les centres d'écoute, de soins, d'animation et de conseil (CESAC), et du financement des projets relatifs à la pandémie. D'autres encore développent et mettent en œuvre des programmes directs d'information et de sensibilisation sur la prévention afin de lutter contre la propagation de la pandémie.

Les études de cas du Burundi, du Mali, du Swaziland et de la Tanzanie ainsi que les projets d'étude de cas de la Côte d'Ivoire et de la république du Congo montrent clairement les domaines d'intervention des agences

internationales de développement et des ONG. Il s'agit pour ces agences et ces ONG de venir soutenir les efforts des Etats. Au Mali par exemple, le FNUAP apporte son soutien à la production de matériels didactiques, à la formation des enseignants, à la projection des films ou de cassettes vidéo et à l'animation de conférences-débats dans les établissements scolaires. Il participe aussi à l'organisation du « concours scénario du Sahel » pour la formation des jeunes à la prévention contre le VIH/SIDA et à la prise en charge des personnes vivant avec le virus. L'Union européenne intervient dans la réalisation d'études, la production de brochures sur la pandémie, la formation et la prise en charge psychosociale des personnes vivant avec le VIH dans les CESAC. L'UNICEF participe au financement des guides de formation des enseignants et de ceux destinés à l'éducation des élèves. Les ONG, dont le groupe Pivot, Plan international et le CESAC, ont développé et mis en œuvre des programmes de prévention contre le SIDA et les IST au niveau des communautés, des quartiers, des villages et dans les écoles. Il s'agit là de bons exemples de partenariat entre les agences et les ONG d'une part, et l'Etat d'autre part.

Les leçons

Les études de cas analysées ici, les suggestions faites dans les propositions d'études de cas et les discussions qui ont eu lieu pendant les ateliers sous-régionaux et la biennale de l'ADEA montrent que les ministères africains de l'Education ont pour la plupart réagi à l'épidémie de VIH/SIDA en mettant en place des programmes destinés aux élèves. Nombreux sont ceux qui se demandent si les écoles sont vraiment le meilleur endroit pour la prévention contre le VIH et si cette concentration des efforts sur les élèves suffira à parvenir à l'objectif fixé – la prévention. La réponse à cette interrogation est loin d'être aussi claire qu'il n'y paraît de prime abord. Les études de cas le montrent, les écoles jouent un rôle dans l'éducation des enfants et la transmission de valeurs et de normes sociales indispensables à l'instauration d'une société « sans SIDA ».

Des discussions et des consultations approfondies avec les ministères de l'Education et les autres parties prenantes du secteur sont en accord avec ce que l'on a pu retenir des études de cas – à savoir que malgré tous les efforts, il existe encore des zones critiques qui ne sont pas couvertes par l'approche globale mise en œuvre par les ministères pour faire face à la pandémie. Les interventions restent ponctuelles et ne s'appuient jamais sur une analyse systémique. Le *Graphique II-1.1* illustre les rapports subtils qu'entretient le VIH/SIDA avec le secteur de l'éducation et jette un peu de lumière sur des zones de programmation vitales pour l'adoption d'une réponse systématique face à l'épidémie.

L'analyse des études montre que les clubs antisida ne sont pas des entités autonomes mais les maillons d'une chaîne de partenariats. Ils sont tributaires des expériences et des acquis des autres programmes de lutte contre le VIH/SIDA. Ils puisent les connaissances sur la pandémie dans les systèmes éducatifs, les ONG et les autres interventions. Deux idées principales ressortent donc des études à leur propos : premièrement, les clubs constituent le cadre idéal d'application de l'éducation en matière de VIH/SIDA ; et deuxièmement, pour devenir efficaces, les clubs doivent se nourrir des appuis financiers, et des expériences et des connaissances acquises à travers les programmes d'éducation et d'autres interventions.

Il faut absolument abandonner l'approche actuelle d'une programmation sur un seul acteur (les élèves) pour passer à une programmation pluri-factorielle (conception et mise en œuvre des programmes pour tous les grands acteurs du système que sont les enseignants et les responsables de l'éducation). Les enseignants doivent recevoir une formation qui leur donne les moyens d'assurer un programme de qualité sur le VIH/SIDA et d'aider les élèves à concevoir des activités hors programme en rapport avec la lutte contre le VIH/SIDA. A l'heure actuelle, les programmes de formation sur le VIH/SIDA destinés aux enseignants dans la plupart des pays africains sont rares et superficiels. Il y a là un évident besoin d'amélioration.

Il faut par ailleurs reconnaître que le VIH/SIDA perturbe la pratique professionnelle des enseignants et mettre en place des programmes qui leur permettront de gérer les absences pour maladie ou les décès (Lawrence, 2002). De la même manière, des programmes de lutte contre le VIH/SIDA doivent être conçus pour les responsables de l'éducation, qui jouent un rôle important et varié – de la conception des programmes scolaires à la distribution des matériels didactiques. Les preuves empiriques recueillies par les différentes études de cas montrent que les enseignants et les responsables de l'éducation sont autant victimes du VIH/SIDA que les autres, si ce n'est plus. Il est donc indispensable que les ministères de l'Education fassent au plus vite quelque chose pour eux.

Autre zone de faiblesse, le suivi de l'épidémie en termes de prévalence du VIH et d'impact du SIDA sur le secteur de l'éducation. On s'est aperçu, à mesure que l'initiative de l'ADEA progressait, que la plupart des ministères de l'Education impliqués dans ces travaux n'ont aucune idée de l'ampleur de la propagation du VIH dans le système éducatif ; ils ignorent aussi l'impact de la maladie (effectifs d'enseignants malades ou décédés, quantité d'enfants orphelins à cause du SIDA, quantification des compétences et de l'expertise ainsi perdues, etc.). Pour autant, il semble que l'initiative de l'ADEA permette aux ministères de l'Education d'évaluer certaines des interventions ; dans d'autres circonstances, normales, ce n'aurait probablement pas été le cas. Cette absence de système de pilotage des effets de l'épidémie et des

interventions mises en place explique en partie pourquoi nous ne sommes pas en mesure de décider si, oui ou non, les approches identifiées sont prometteuses. Personne n'a jamais vu encore d'intervention réussir qui aurait été conçue sans tenir compte du contexte.

L'insuffisance ou l'absence de statistiques sur la question est, pour tous les pays, un handicap qui joue sur les informations dont ils disposent à propos du VIH/SIDA et des difficultés qui en découlent. Les études de cas n'ont pas eu accès aux statistiques, parce que les ministères de l'Education semblent ne pas solliciter leurs services médicaux pour constituer des banques de données sur la question ; personne ne suit les statistiques sur l'évolution du taux d'infection par le VIH/SIDA, des grossesses précoces et d'autres aspects liés à la pandémie. D'où il ressort que les ministères de l'Education ont encore un grand défi à relever – celui de renforcer leurs capacités d'analyse et de mettre en place des moyens modernes d'information pour le suivi et l'évaluation des interventions, afin de faciliter le processus de mise en œuvre et le bon ordonnancement des activités de lutte.

Conclusions

Quand on connaît la faiblesse structurelle des infrastructures éducatives dans la plupart des pays africains, il est rassurant de voir que de nombreux ministères de l'Education sont en train d'introduire des programmes de prévention du VIH/SIDA. Certains de ces programmes sont plus sophistiqués que d'autres, mais cela n'a pas d'importance par rapport au fait que les pouvoirs publics montrent ainsi qu'ils ont perçu les besoins et compris que les acteurs du secteur attendaient de nouvelles interventions. Aujourd'hui, la plupart des programmes ou des interventions concernent les écoles – des cours classiques inscrits dans le cursus à des activités hors programme conduites par les pairs. Les communautés locales sont plus ou moins associées, en tant que superviseurs ou initiateurs de ces interventions. Il ne fait aucun doute que la participation des communautés créera, au fil du temps, un meilleur environnement sur lequel les programmes scolaires pourront compter et ainsi réussir. Les écoles ont tout à perdre de programmes qui perturbent ou excluent les communautés locales, car les interactions entre ces deux entités sont quotidiennes.

L'initiative de l'ADEA se poursuit et cette analyse doit être replacée dans ce contexte de recherche toujours en cours. De nouveaux résultats devraient être obtenus à mesure que les études de cas sont finalisées. Les premiers éléments présentés ici montrent que les ministères de l'Education avancent et que leurs interventions devraient, avec le temps, réussir à réduire la menace que le VIH fait peser sur l'éducation.

Lectures utiles

- Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) 2001. *Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! Rapport d'un bilan prospectif de l'éducation en Afrique*. Paris, ADEA.
- Akoulouze, R ; G. Rugalema et V. Khanye. 2001. *Inventaire des approches prometteuses face au VIH/SIDA et l'éducation en Afrique subsaharienne : les causes et le fonctionnement des réponses efficaces – une synthèse d'études de cas nationales*. Document présenté lors de la réunion biennale des ministres africains de l'Education, Centre international de conférences d'Arusha, Tanzanie.
- Badcock-Walters, P. 2001. *HIV/AIDS as a management challenge in the education sector*. Document présenté à l'atelier de formation des cadres du département du développement social, gouvernement d'Afrique du Sud, Aloe Ridge Hotel, Johannesburg, 11-15 novembre.
- Kelly, M.J. 1999. *What HIV/AIDS can do to education and what education can do to HIV/AIDS*. Document présenté à la conférence panafricaine sur l'éducation pour tous d'ici l'an 2000, Johannesburg, Afrique du Sud.
- Kelly, M.J. 2000. *Planifier l'éducation dans le contexte du VIH/SIDA*. Paris : UNESCO : Institut international de planification de l'éducation.
- Lawrence, J. 2002. "The Internet and Social Development: African voices on HIV/AIDS and Education". *Perspectives in Education*, 20(2): 55-74
- Magome, K ; N. Louw ; B. Matlhoioa et S. Jack. 1997/98. *Life Skills and HIV/AIDS Education Programme – Project Report*. Ministère de l'Education, Pretoria.
- Mwinyi, M. 2001. *An Evaluation of School Youth Clubs in Zanzibar School System*. Rapport soumis dans le cadre de l'initiative de l'ADEA « Identifier les réponses efficaces au VIH/SIDA dans l'éducation ».
- Ndjoze-Ojo, B. 2001. *Examining HIV/AIDS Interventions in Namibian Schools*. Etude de cas nationale de l'ADEA.
- Ndoye, M. 2000. « Vers la renaissance africaine et le renouveau des partenariats : leçons d'une biennale ». *Lettre d'information de l'ADEA*, avril-juin 2000, vol. 12, n° 2.
- ONUSIDA, 1999. *Sexual behavioural change for HIV: Where have theories taken us?* Genève, Suisse.
- ONUSIDA/OMS (décembre 2001). *AIDS Epidemic Update*, Genève, Suisse.
- Rugalema, G. et V. Khanye. 2002. "Mainstreaming HIV/AIDS in the education systems in sub-Saharan Africa: Some preliminary insights". *Perspectives in Education*, 20(2) 25-36.
- Sawaya, M. et J. Katabaro, 2001. *The School Youth HIV/AIDS Programme in Tanzania*. Projet de rapport soumis dans le cadre de l'initiative de l'ADEA « Identifier les réponses efficaces au VIH/SIDA dans l'éducation ».
- Schencker, I. 2001. *Production, development and implementation of pedagogical approaches and methods for HIV/AIDS prevention in schools*. Document présenté lors de la conférence d'experts sur le VIH/SIDA et l'éducation dans les pays de la CEDEAO, Elmina Beach Hotel, Ghana.

2. Soul City – Transposer un projet national à l'échelle d'une région

Le projet Choose Life (parier pour la vie)¹

Par Harriet PERLMAN

Introduction

« Depuis la mort de nos parents, nous sommes seuls au monde, mes cinq frères et sœurs et moi. Ce n'est pas facile, mais les gens partagent avec nous le peu qu'ils ont. J'aimerais trouver du travail, créer une petite affaire, ou bien vendre des vêtements d'occasion. Mais qui s'occuperait des enfants ? » Phumzile a 22 ans ; elle vit dans la région de Lubombo, au Swaziland. Ses deux parents sont morts du SIDA.

Les parents d'Eddy sont morts, eux aussi. Il vit à Kavango, en Namibie. *« Ma mère est morte en 1996 ; nous vivons avec ma grand-mère maintenant. Ma mère me manque, surtout quand on passe plusieurs jours d'affilés sans manger. J'aimerais bien avoir de l'argent pour m'acheter des chaussures, cela me donnerait un peu confiance en moi. J'ai dû quitter l'école parce que personne ne pouvait payer pour moi ».*

Kinah Kgwarai a 23 ans ; elle a toujours vécu dans la maison de sa grand-mère, à Francistown, au Botswana. Mais elle a dû en partir. *« Quand mon oncle et ma tante ont appris que j'étais séropositive, ils m'ont chassée. Mon frère Lekgobo m'a aidée ; ils l'ont chassé aussi. Nous avons loué une petite maison et nous nous occupons l'un de l'autre ».*

S'il est bien un phénomène qui ne connaît pas de frontières, n'opère aucune discrimination et n'épargne aucune victime, c'est sans aucun doute le virus du VIH/SIDA. Festus Mogae – Président du Botswana

1. Ce chapitre a précédé la publication en 2004 par le Groupe de travail sur les livres et le matériel éducatif intitulée « Traverser les frontières : adapter les matériels éducatifs à d'autres pays : le projet Soul City Choose Life »

Nous connaissons des milliers d'histoires comme celles-ci, qui parlent de la difficulté de vivre, d'abandon et de rejet.

- au Swaziland, 25,9 % des jeunes gens âgés de moins de 20 ans sont contaminés par le VIH ;
- en octobre 1999, le gouvernement du Botswana avait recensé 28 801 orphelins ;
- en Namibie, 23 % des adultes (15 ans et plus) sont séropositifs.

La pandémie de VIH/SIDA progresse toujours dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, avec son cortège d'effets ravageurs, pour les individus, les sociétés et l'économie.

Les nouveaux cas d'infection sur le continent se déclarent, dans leur majorité, chez les jeunes gens âgés de 15 à 25 ans. Une étude récente, menée en Namibie, montre qu'un jeune sur sept commence à avoir une activité sexuelle régulière à 14 ans. Les jeunes gens courent plus de risques que les autres groupes d'âge – grossesses non désirées, MST ou VIH.

Le principe fondamental qui préside à la plupart des interventions sanitaires est celui d'une communication efficace – qu'il s'agisse de transmettre des connaissances, de modifier les attitudes et les comportements ou de rapprocher les personnes des services dont elles ont besoin.

La plupart des initiatives de développement s'efforcent de donner aux gens les moyens d'agir, en leur transmettant des savoirs qui leur permettront de prendre, en toute connaissance de cause, des décisions positives pour leur vie.

Reste à savoir alors, et c'est fondamental, comment toucher les personnes qui ont le plus besoin d'accéder à ces connaissances.

Soul City est un projet sanitaire sud-africain qui implique différents médias et qui a réussi à faire passer des informations essentielles sur la santé et le développement, mais aussi sur la façon de changer d'attitude et de comportement.

« Soul City a aussi changé ma vie, parce que mes copines m'avaient dit que si je demandais à mon ami d'utiliser un préservatif, il allait me laisser tomber. Mais j'ai compris, grâce à Soul City, que je ne suis pas obligée de faire ce que disent mes copines. Au contraire, je dois faire ce qui est le mieux pour moi – en l'occurrence, utiliser un préservatif. » Evaluation de la série Soul City 4 – une jeune citadine

Soul City est surtout actif en Afrique du Sud, mais l'émission télévisée a été diffusée sur les chaînes d'un certain nombre d'autres pays africains. Depuis deux ans, Soul City travaille à la rédaction d'une brochure éducative qu'il sponsorise, intitulée Choose Life (Parier pour la vie), et destinée aux jeunes

gens âgés de 12 à 16 ans vivant au Botswana, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland.

Cette brochure, rédigée dans sept langues différentes, sera tirée à 1 331 000 exemplaires et distribuée dans les quatre pays. Le projet n'est toujours pas fini : trois des quatre pays ont lancé et distribué leur brochure – et la Namibie devrait lancer la sienne en janvier 2002.

Nous étudierons ici la façon dont la brochure *Choose Life* a été conçue, lancée et distribuée dans les quatre pays concernés. Nous analyserons les leçons à en retirer pour la transposition de certains matériels, conçus pour un contexte particulier, à l'échelle d'une région.

Présentation de Soul City

Les médias sont un puissant vecteur de communication, doté de gros moyens qui permettent de faire évoluer les sociétés. « Soul City : The Institute for Health and Development Communication » est un projet sanitaire soutenu par une ONG sud-africaine et qui utilise différents médias pour promouvoir la santé et le développement afin d'agir de manière positive sur la qualité de vie des gens.

Lancé en 1992, il est devenu synonyme, en Afrique du Sud, d'éducation et de divertissement. Ses effets sur la santé et le développement, et la qualité exceptionnelle de ses matériels éducatifs, sont reconnus et appréciés de tous, au niveau local et international.

Soul City n'est pas un programme ponctuel ; il s'agit au contraire d'une intervention médiatique qui se maintient dans la durée et qui a acquis, avec le temps, crédibilité et popularité. Il fait appel à un concept nouveau – le divertissement éducatif, ou bien le fait d'éduquer tout en s'amusant.

Les supports médiatiques du programmes Soul City sont les suivants :

- **une série dramatique télévisée** diffusée à une heure de grande écoute, qui est l'une des deux émissions télévisées les plus regardées du pays ;
- **une série dramatique à la radio, diffusée quotidiennement dans neuf langues** différentes, en partenariat avec les plus grosses stations radios du pays ;
- **des brochures faciles à lire (trois par série)**, qui s'inspirent de la série télévisée. Un million d'exemplaires de chacune de ces brochures est acheminé dans tout le pays par des journaux partenaires du programme ;
- **une campagne marketing novatrice**, qui rassemble les différents types de médias, sensibilise les gens et assure la popularité de la marque. La campagne se fait par radio et organise des concours. Il est prévu de

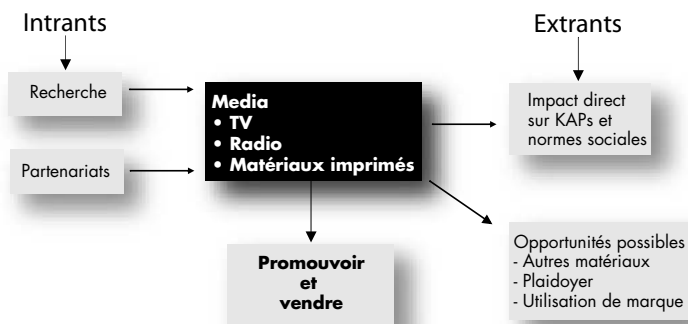
monter une campagne de relations publiques destinée à faire inscrire ces questions à l'ordre du jour de la politique publique.

Soul City utilise ces véhicules médiatiques pour toucher un public aussi large que possible avec des messages portant sur la santé et le développement. Il exploite aussi la popularité de son nom, et la couverture que lui donnent les médias, pour d'autres interventions éducatives, au nombre desquelles :

- des matériels pour les écoles, destinés à l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle ;
- des matériels pour l'éducation des adultes ;
- une aide aux autres initiatives visant la santé et le développement ;
- une activité de plaidoyer sur les grandes questions de politique qui ont une influence sur les thèmes abordés.

Les points forts de la méthode utilisée par Soul City sont illustrés ci-dessous (Voir *Graphique II-2.1*).

Graphique II-2.1. Méthodologie Soul City de divertissement éducatif



Si l'éducamusement a des conséquences directes sur l'atteinte des objectifs de développement, il est particulièrement efficace quand il est envisagé comme l'élément central d'une stratégie intégrée de communication plus vaste. Le défi consiste à capitaliser les résultats obtenus et les occasions offertes par la popularité du produit et son impact direct.

A l'heure actuelle, Soul City a déjà produit cinq séries, qui ont abordé différents sujets – la sexualité des jeunes gens et l'hygiène de l'appareil reproducteur, ou la tuberculose et la violence à l'égard des femmes. Toutes les séries évoquent la question du VIH/SIDA.

Soul City reconnaît le rôle que jouent les médias dans la sensibilisation des populations, l'animation de débats et l'augmentation des connaissances partagées. Le programme a aussi un rôle à jouer dans la modification des comportements et des attitudes. Mais pour être efficace, il doit être correctement utilisé.

Les principes fondamentaux de notre approche

Le fait de concevoir des médias éducatifs efficaces n'est pas tant une question de savoir que faire mais plutôt de savoir comment faire. Deux facteurs, la recherche et la création de partenariats, sont au cœur de notre approche.

- **La recherche.** Grâce à une recherche intensive, nous sommes amenés à consulter les experts et le public. Tous les matériels sont testés de A à Z auprès du public cible afin de garantir leur efficacité. Pendant l'étape de recherche préparatoire, les expériences vécues et les avis du public cible sont recueillis, donnant aux matériels profondeur et crédibilité.
- **Les partenariats.** Les matériels sont conçus en partenariat avec les organisations et les personnes adéquates. La communication en tant que telle n'est pas la seule réponse possible ; elle doit être intégrée dans des initiatives et des stratégies locales plus larges, afin de parvenir à un maximum d'impact.

D'autres principes gouvernent nos travaux :

- **La pédagogie par le théâtre.** Depuis toujours, les êtres humains apprennent par le biais d'histoires dans lesquelles ils peuvent trouver des modèles positifs de comportement. Le théâtre permet ce type d'identification et donne un visage humain à des problèmes comme le VIH/SIDA.
- **Recourir aux médias quand ils touchent la plus large audience possible.** Cela signifie qu'il faut diffuser les émissions à la radio ou à la télévision aux heures de grande écoute.
- **L'association de différents médias est efficace.** Selon les médias utilisés, les publics touchés sont différents et les messages ont des impacts variés. La radio, par exemple, a tendance à toucher un public rural, alors que la télévision touchera un public de citadins.
- **Créer une intervention durable ou un « véhicule permanent »**, qui assoira avec le temps la popularité et la crédibilité du programme. Cela permet de réduire les décalages et d'attirer immédiatement les différents publics.
- **Faire la promotion et le lancement** de l'intervention pour s'assurer d'une audience aussi large que possible.
- **Donner le même nom de marque à tous les produits** afin de créer un lien entre tous les médias utilisés.

Les évaluations de Soul City

Soul City a été abondamment évalué : les résultats montrent que le programme touche plus de 79 % de la population sud-africaine et parvient à pénétrer en profondeur auprès des groupes ruraux et analphabètes.

L'évaluation de Soul City montre aussi qu'il a un véritable impact dans les domaines sur lesquels il a beaucoup communiqué, entre autres celui du

VIH/SIDA, où son efficacité se fait sentir dans l'acquisition de connaissances et l'évolution des attitudes.

La dernière évaluation en date de la série 4 conclut que :

- la série télévisée de Soul City touche 79 % de sa population cible dans les villes et 68 % de sa population cible dans les campagnes ;
- les données quantitatives et qualitatives montrent que Soul City a joué un rôle fondamental dans l'acquisition de connaissances précises sur le VIH/SIDA et dans la modification des comportements et des attitudes des gens ;
- les matériels télévisés et écrits de Soul City ont également renforcé la communication sur des questions clés.

La première fois que je suis rentrée à la maison avec ce livre, ma mère l'a lu [puis elle m'a dit] : « sais-tu vraiment ce qu'est le sexe ? »... Nous avons commencé à parler ensemble de sexe, parce que c'était plus facile pour elle maintenant qu'elle savait que je savais. Depuis, j'ai moins de mal à lui poser la question : « maman, si je fais ça, est-ce que c'est dangereux pour moi ? » Etude pilote – matériels Soul City pour l'autonomie fonctionnelle, niveau 9

Régionalisation

Depuis 1996, le programme Soul City est utilisé, sur une échelle moins importante, dans d'autres pays de la région. Cela concerne surtout les émissions télévisées, qui ont été vendues à neuf chaînes nationales, un peu partout en Afrique. Au Mozambique, en Namibie et en Zambie, d'autres matériels Soul City ont également été adaptés au contexte local.

On manque cruellement aujourd'hui de matériels africains de communication et de compétences pour les produire. Cela fait deux ans que Soul City travaille sur une publication, qu'il sponsorise, destinée aux jeunes gens âgés de douze à 16 ans au Botswana, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland. Ce processus a permis à Soul City d'apprendre un tas de choses utiles sur la transposition du programme à l'échelle de la région. Cela lui a aussi appris, et c'est un point important, à travailler avec des partenaires locaux.

Le projet Choose Life – présentation

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, nous l'avons déjà dit, ce sont les jeunes gens âgés de 15 à 24 ans qui contractent le plus souvent le VIH. Le projet *Choose Life* porte essentiellement sur la pandémie du VIH/SIDA en Afrique subsaharienne, en véhiculant des informations positives auprès des adolescents sur un bon comportement sexuel qui permettrait de réduire les grossesses chez les adolescentes, le VIH et les autres maladies sexuel-

lement transmissibles. Les recherches internationales ou locales montrent qu'une éducation efficace sur l'autonomie fonctionnelle et la vie sexuelle permet de retarder l'époque des premiers rapports et augmente donc la pratique de rapports sexuels protégés. Par ailleurs, le fait d'éduquer les jeunes gens en faveur d'un comportement sexuel moins dangereux diminue le risque de VIH/SIDA.

L'objectif du projet est de produire, lancer et distribuer une publication sur le VIH/SIDA, adaptée aux différents contextes, qui s'adresserait à tous les jeunes gens âgés de 12 à 16 ans vivant au Botswana, au Lesotho, en Namibie et au Swaziland.

Les défis à relever par le projet

Le projet doit faire face à trois défis :

1. la mise au point de matériels adaptés à chaque pays.
2. la distribution efficace de ces matériels.
3. la vérification de leur réelle utilisation.

Le plan prévoyait au départ d'adapter pour les jeunes gens – avec un minimum de changements – la brochure éducative de Soul City destinée aux adultes et intitulée Le SIDA dans notre communauté. Il est pourtant devenu évident, tout au long du processus de recherche et de collaboration avec les partenaires de chacun des pays, que les jeunes gens avaient besoin d'une brochure radicalement différente. Pour être efficace, une brochure sur le VIH/SIDA destinée aux jeunes gens ne peut pas se contenter de donner des informations précises sur le mode de transmission de la maladie. Elle doit aussi traiter des questions qui touchent aux décisions sexuelles des jeunes gens et aux choix qu'ils font. L'activité sexuelle des adolescents est profondément marquée par des sentiments d'amour-propre, un besoin d'affirmation et la compréhension plus ou moins réelle de ce que le sexe signifie dans une relation. Les jeunes gens ont besoin d'informations et de connaissances adaptées, mais aussi d'occasions d'utiliser leurs capacités à être autonomes et capables de prendre des décisions.

Le format de la brochure

Les jeunes gens ont besoin d'une approche nouvelle. Il faut leur présenter quelque chose qu'ils auront envie de lire – sinon, ils ne le liront pas. Il faut leur tenir un discours qu'ils comprennent dans un langage qu'ils connaissent. La présentation doit leur parler – elle doit être jeune et dynamique.

Quand ils [les jeunes gens] voient un visage qui leur ressemble, alors ils peuvent s'intéresser aux informations données. Groupe de discussion Youth, Namibie

La brochure *Choose Life* a été conçue de manière à plaire et à parler aux jeunes gens.

- Ecrites simplement, les histoires parlent de questions liées à la vie de tous les jours, par exemple Être adolescent, La violence dans les relations, L'autodéfense ou encore Comment vivre avec le VIH/SIDA.
- Les photographies, en couleurs, donnent un côté dynamique et jeune.
- Les histoires vécues et les paroles de jeunes gens permettent l'identification.
- Grâce à des jeux (questions à choix multiple) et à des questions interactives, les compétences sont mises en pratique, et les discussions, les débats et l'action communautaire sont encouragés.
- Des vedettes tiennent des rôles clés pour faire passer des messages importants sur la santé.

Nous devons être sûrs que nos jeunes sont bien armés au moment où ils commencent à vivre leur vie pleinement. Cet ouvrage... apporte aux jeunes gens des compétences fondamentales pour leur vie, qui leur permettront de survivre et de réussir dans l'environnement d'aujourd'hui, plein de défis. Joy Phumaphi, ministre de la Santé – lancement au Botswana

Les grandes lignes du processus

Comme nous l'avons dit, le fait d'élaborer des médias éducatifs efficaces n'est pas tant une question de savoir que faire mais plutôt de savoir comment faire. La recherche et le développement de partenariats – qui sont au cœur de l'approche Soul City – nous ont donné des renseignements qui ont influé sur la façon dont nous travaillons dans la région.

Le processus : Le processus s'est déroulé en sept étapes :

Etape 1 : Recherche

Etape 2 : Conception d'une publication centrale

Etape 3 : Tests préalables dans chaque pays

Etape 4 : Rédaction de versions propres à chaque pays

Etape 5 : Elaboration des stratégies marketing et de distribution

Etape 6 : Impression et diffusion

Etape 7 : Evaluation du projet

Etape 1 : Recherche

L'objectif de cette étape était de discuter et recueillir les conseils des personnes clés, dans chaque pays, sur la viabilité du projet ; d'évaluer les possibilités de diffusion ; et de sélectionner un partenaire local.

Nous avons le sentiment que le fait d'avoir un partenaire local pourrait permettre l'appropriation du projet dans le pays et faciliter la coordination des

activités. A mesure que le projet a pris de l'ampleur, le rôle des partenaires est devenu bien plus complexe que nous l'avions pensé.

Etape 2 : Conception d'une publication centrale

L'objectif de cette étape était de concevoir une publication centrale sur le VIH/SIDA et destinée aux jeunes gens âgés de 12 à 16 ans ; il était prévu de la tester préalablement dans chaque pays et de développer ensuite une version propre à chaque pays.

Une nouvelle publication – *Choose Life – Living with HIV/AIDS in our community* (Parier pour la vie – vivre avec le VIH/SIDA dans notre communauté) – a été étudiée et élaborée en Afrique du Sud, pour être ensuite testée dans les quatre pays concernés. L'étape 2 nous a permis de rencontrer des personnes clés, travaillant dans le secteur de la santé et de l'éducation dans les quatre pays, afin de recueillir leur avis et leurs commentaires sur la publication centrale, mais aussi pour leur expliquer le processus d'expérimentation.

Etape 3 : Tests préalables dans chaque pays

L'objectif de ces tests préalables était de s'assurer que la brochure était pertinente et adaptée à une utilisation locale, mais aussi de recueillir des informations qui permettraient de concevoir les versions propres à chaque pays.

Ce processus a nécessité le traitement de questionnaires et l'organisation de groupes de discussions avec le public cible. Un atelier avec les différentes parties prenantes a également été organisé dans chaque pays pour présenter les résultats de la recherche. Sur cette base et selon les instructions des parties prenantes, les recommandations finales pour l'élaboration de versions propres à chaque pays ont été faites.

Etape 4 : Rédaction de versions propres à chaque pays

L'objectif était de concevoir des versions de la brochure propres à chaque pays et de les traduire si besoin.

Nous avons d'abord pensé que Soul City se chargerait de la réécriture (en fonction de résultats obtenus lors de l'étape 2). Mais le travail avec les partenaires a permis de voir que, si l'on voulait obtenir un produit efficace, il fallait une véritable participation locale pour la conception des matériels et pour la rédaction. Des exemplaires en noir et blanc de la nouvelle version de la brochure ont circulé pendant cette étape pour présentation aux parties prenantes et approbation définitive.

Etape 5 : Elaboration des stratégies marketing et de distribution

L'objectif était de distribuer la brochure à tous les jeunes âgés de 12 à 16 ans dans chacun des pays, d'en faire la promotion et d'assurer sa large utilisation.

La première stratégie générale envisagée prévoyait :

- de distribuer la brochure par l'intermédiaire des systèmes scolaires, en consultation avec les départements chargés de l'éducation dans chaque pays ;
- d'identifier les autres points de diffusion possibles ;
- de mener une campagne promotionnelle à la radio, pour pousser les jeunes gens à se procurer la brochure. Un concours avait été prévu, tout comme une campagne à la radio, pour inciter les enseignants à utiliser la brochure. Le concept de campagne promotionnelle nationale à la radio est entièrement dû à Soul City, qui cherche ainsi à sensibiliser les gens aux produits du programme.

Cette stratégie globale a été adaptée et modifiée pour répondre aux besoins et aux priorités des différents pays.

Etape 6 : Impression et diffusion

D'ici à janvier 2002, 1 331 000 exemplaires de la brochure, en sept langues, devraient avoir été imprimés et diffusés dans les quatre pays :

- Botswana : une édition en anglais avec quelques passages en setswana ;
- Swaziland : deux éditions – en anglais et en siswati.
- Lesotho : deux éditions – en anglais et en sesotho ;
- Namibie : trois éditions – en afrikaans (avec traduction des mots clés en otjiherero), en anglais (avec traduction des mots clés en lozi et en rukwangali) et en oshivambo ;

Etape 7: Evaluation du projet

L'objectif est d'évaluer de manière critique la mise en œuvre du projet *Choose Life*, sa portée et la façon dont il a été reçu par sa principale population cible.

Nous pensons que le projet durerait dix mois – il a pris environ deux ans et demi ! Le déroulement a varié selon les pays, mais la répartition présentée dans le *Tableau II-2.1* à la page 301, donne les grandes lignes de la chronologie du projet.

Différentes raisons ont amené le projet à durer plus longtemps que prévu :

- le niveau des capacités locales dans chaque pays ;
- la nécessité de mettre au point une nouvelle stratégie pour toucher les jeunes gens. La brochure centrale – *Choose Life* – a été totalement repensée ; ce n'est pas une adaptation pure et simple de la publication existante *Soul City*, comme nous le pensions au début ;
- nous avons mal évalué le temps nécessaire pour un travail sur plusieurs pays ;
- les pannes incontournables des systèmes de télécommunication (au Lesotho, par exemple, les lignes téléphoniques étaient en dérangement) ;

- la formation formelle et informelle qui a été dispensée tout au long du processus ;
- les distances et les difficultés de déplacement à l'intérieur des pays pendant l'étape de tests ;
- la consultation, qui a pris du temps, surtout avec les hauts fonctionnaires.

Dès le début, il s'est agi d'un projet complet, demandant beaucoup de travail et de ressources. Mais cette approche est indispensable si l'on veut parvenir à une appropriation locale.

Cela prend du temps d'avoir tous les acteurs à leur place afin de s'assurer d'un soutien sans failles, d'une bonne coordination et de la réussite du projet. Un participant d'une réunion de parties prenantes – Lesotho

Tableau II-2.1. La chronologie du projet

Processus	Swaziland	Lesotho	Namibie	Botswana
Etape 1				
Recherche	avril 1999	avril 1999	avril 1999	avril 1999
Etape 2				
Publication centrale ¹	4/99– 4/2000	4/99– 4/2000	4/99– 4/2000	4/99– 4/2000
Etape 3				
Tests préalables ²	mai–juin 2000 (2 mois)	mai–août 2000 (4 mois)	mai–octobre 2000 (6 mois)	avril–juillet (4 mois)
Etape 4 et 5				
Rédaction de versions par pays et plans de marketing et de distribution ³	juillet 2000/ juin 2001 (1 an)	septem. 2000/ août 2001 (1 an)	novemb. 2000/ novemb. 2001 (1 an)	juillet 2000/ décem. 2000 (6 mois)
Etape 6				
Impression et diffusion ⁴	Lancement 6 juill. 2001	Lancement 6 sept. 2001	Lancement prévu en janv. 2002	Lancement janvier 2001
Total	Environ 2 ans	Environ 2 ans et 6 mois	Environ 2 ans et 9 mois	Environ 1 an et 9 mois
Etape 7				
Evaluation (10 mois)	septem. 2001/ juin 2002	septem. 2001/ juin 2002	septem. 2001/ juin 2002	septem. 2001/ juin 2002

1. Ceci comprend le temps des premières visites dans le pays. Il s'agissait de reconceptualiser le contenu et le format de la brochure pour les jeunes, d'effectuer une recherche, d'envoyer les premières versions afin de recueillir les commentaires, de réécrire, de corriger, de formater et d'imprimer. Cela comprend aussi l'envoi de copies de la brochure centrale à toutes les parties prenantes dans les pays pour commentaires. Il a fallu effectuer une seconde visite dans les pays pour discuter de la publication centrale ; le système scolaire a servi de relais pour la distribution des brochures et pour la phase des tests préalables.
2. L'étape 2 va jusqu'à la réunion avec les parties prenantes à la fin du travail de recherche, ce qui a pris beaucoup de temps.
3. L'élaboration des brochures pays et de la conception des stratégies de marketing et de distribution se sont faites en parallèle. Cette phase a aussi été consacrée à la formation approfondie en matière d'écriture, d'élaboration de campagnes de marketing et de relecture des épreuves.
4. Cette étape va jusqu'au lancement de la publication. La distribution elle-même a pris entre 6 et 8 semaines ; la campagne de marketing 2 semaines – elle a débuté 1 à 2 semaines avant le lancement et a continué un peu après.

Un certain nombre de questions fondamentales sont apparues au cours du processus, qui méritent que l'on s'y arrête, car elles ont de l'importance pour toute nouvelle initiative régionale. Nous allons en passer quelques-unes en revue dans la suite de ce document.

Consultations

Pendant les étapes 1 et 2, Soul City a fait un voyage d'études dans chaque pays pour rassembler des données factuelles et rencontrer les personnes clés travaillant dans les secteurs de l'éducation et de la santé, afin d'évaluer la viabilité du projet et trouver un partenaire local. Un an après (étape 2), nous sommes allés à nouveau rencontrer ces gens pour obtenir réaction et soutien en faveur de la publication centrale et du processus de test.

Nous avons rencontré près de 74 responsables politiques ou représentants d'organisations, au nombre desquels des responsables ou des fonctionnaires des ministères de l'Éducation ; des responsables d'unités de conception des programmes scolaires ; des hauts fonctionnaires des départements de la santé ; des grands organismes locaux bailleurs de fonds ; des responsables des programmes nationaux sur le SIDA et toute une série d'ONG s'occupant de la jeunesse et de l'éducation (et du VIH/SIDA).

Résultats

- **Crédibilité de Soul City.** Dans tous les pays, les parties prenantes connaissent bien Soul City, grâce aux séries télévisées qui peuvent être captées chez certains de nos voisins. De plus, les deux premières séries télévisées avaient été diffusées en Namibie et deux de nos brochures avaient déjà été adaptées. Cela a donné une bonne crédibilité au projet, qui a ainsi reçu du soutien dès le départ. Comme cela s'est dit lors d'une réunion d'ONG au Swaziland : « La plupart des jeunes gens connaissent déjà Soul City ».
- **Prédominance sud-africaine.** Soul City a reçu un soutien, certes, mais des réserves ont été exprimées quant à la « domination » de l'Afrique du Sud ; on a aussi insisté sur les avantages d'avoir des matériels développés localement.
- **Une précieuse initiative.** Si certains ont jugé qu'il fallait concevoir une brochure mieux adaptée aux jeunes gens, la plupart ont trouvé que l'initiative devait être envisagée sérieusement. En Namibie, par exemple, « les jeunes gens, les enseignants et les parents sont avides d'avoir accès à des informations et à des matériels de bonne qualité ».
- **Une communication améliorée.** La plupart des gens ont exprimé leur besoin de « rompre l'abîme de silence » qui sépare les parents des enfants.

- **Approbation du processus.** Le processus de consultation a été très apprécié. « Si les gens doivent s'appropriier le projet, alors ils doivent être impliqués dans le processus ». Au Swaziland, l'un des fonctionnaires ministériels a déclaré que « son département soutiendrait le projet si toutes les parties prenantes étaient impliquées ». Des réserves ont cependant été exprimées sur la ligne qui sépare la consultation de l'action... toujours difficile à franchir !
- **Volonté de tester ce qui fonctionne bien.** Certaines personnes au Botswana, par exemple, ont déclaré que « ce qui fonctionne en Afrique du Sud ne marchera pas forcément correctement ici ».
- **Importance de recourir aux écoles pour la diffusion.** Car c'est là, pour la plupart des gens, que se situe « la masse de notre public cible ». Certains ont exprimé leur désir de relancer et de soutenir les programmes existants d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle.
- **Nécessité de restituer la brochure dans des programmes d'éducation à la santé à portée plus générale.** Beaucoup ont exprimé leur désir que cette brochure soit rattachée aux plans et programmes nationaux existants. En Namibie, pendant une grande réunion avec le réseau namibien pour les prestataires de services liés au SIDA (le Nanaso), l'un des représentants s'est exprimé ainsi : « cette brochure viendra utilement étayer nos activités déjà lancées... Elle s'intégrera sans problème dans nos programmes. Elle pourra servir d'information de soutien ».
- **Nécessité de coordonner les initiatives.** Dans tous les pays, des plans nationaux contre le SIDA ont été mis au point. Beaucoup de gens ont fait part de leur crainte qu'il n'y ait pas de coordination, au sein du gouvernement et ailleurs, quant à la mise en œuvre de ces plans. Pendant l'atelier des parties prenantes du Lesotho, l'un des délégués a demandé qu'il y ait « une coopération, une coordination et une communication entre les différents acteurs ».
- **Importance du soutien du ministère de l'Éducation.** On s'est rendu compte que le ministère de l'Éducation joue un grand rôle de conseil et de soutien à la diffusion de la brochure dans les écoles.
- **Impact du contexte local sur le projet.** Les réunions de consultation nous ont alerté sur la façon dont le contexte – les services locaux de soutien, par exemple, ou les attitudes face à la maladie et les habitudes ou les normes culturelles – joue sur le projet. Cela dit, les opinions sur cette question sont très partagées.
- **Capacités locales.** Un certain nombre de personnes ont évoqué le problème des capacités disponibles dans le pays pour produire des matériels de qualité ou gérer l'épidémie de VIH. Au Lesotho par exemple, il y a une véritable pénurie de services liés au VIH/SIDA et une très mauvaise distribution de préservatifs.
- **Reconnaissance toujours plus répandue de la nécessité de concevoir des interventions franches et directes face à l'étendue de l'épidémie.**

Nous avons envisagé la possibilité que les parties prenantes trouvent certains passages de la brochure trop directs ou trop crus, entre autres dans les pages Comment utiliser un préservatif ? Cela n'a pas du tout été le cas. La plupart des gens ont estimé que si les pays voulaient s'attaquer vraiment à l'épidémie du SIDA, ils devaient aborder de front les questions de rapports sexuels protégés chez les jeunes gens.

Une consultation approfondie est primordiale, nous nous en sommes bien rendu compte. Quand on se lance dans une nouvelle initiative, on court toujours le risque de réinventer la roue. Les acteurs locaux ont souvent été confrontés aux problèmes depuis des années et les solutions qu'ils proposent sont novatrices et adaptées au contexte.

Le rôle des partenaires

Dans chaque pays, des partenaires ont été sélectionnés en avril 1999, afin de permettre une appropriation locale et de coordonner le projet dans le pays :

- **Botswana** : Population Services International (PSI)
- **Lesotho** : Le Conseil catholique du Lesotho (le CCL), qui a été remplacé pendant l'étape 4 par le Réseau du Lesotho pour les prestataires de services liés au SIDA (The Lesotho Network for AIDS Service Organisations – Lenaso), un consortium d'organisations travaillant dans le domaine du VIH/SIDA tout à fait disposé à venir en aide au projet et à en faire leur première grande initiative. Choose Life a officiellement été adopté par les membres du Lenaso lors d'une réunion qui s'est tenue début 2001 à Maseru.
- **Namibie** : Population Services International (PSI), qui a été remplacé pendant l'étape 4 par la Croix rouge. PSI n'avait pas assez de personnel pour continuer à s'occuper du projet. La Croix rouge namibienne a décidé que le VIH/SIDA, et surtout la communication à son sujet, était l'une de ses priorités ; elle était donc tout à fait prête à devenir notre partenaire. Leurs capacités de contacts dans le monde rural sont très grandes.
- **Swaziland** : Schools HIV/AIDS and Population Education (Shape)

Résultats

Le rôle du partenaire local est primordial pour la réussite du projet dans un pays.

- **Le partenaire apporte légitimité et adhésion locale.** Ce point est important pour la consultation mais aussi pour la distribution et le marketing.
- **Compréhension du contexte.** Le partenaire local permet de mieux comprendre les normes et les pratiques politiques, sociales et culturelles qui sont essentielles pour l'efficacité de tout projet de communication.

- **Appréhension du terrain d'intervention.** Les choses peuvent tourner au cauchemar en ce qui concerne le SIDA et ceux qui s'en occupent. Dans les quatre pays partenaires, nous avons trouvé pléthore d'équipes opérationnelles, de comités et de sous-comités ministériels, de plans stratégiques contre le SIDA et de comités de mise en œuvre. Le partenaire joue un rôle clé, car il sait démêler cet écheveau, activité difficile et longue s'il en est. Au Swaziland par exemple, Shape a travaillé sans relâche à organiser une réunion – il y est parvenu finalement – avec une équipe très importante, l'équipe IEC (Information Education and Communication). Cette équipe est un groupe de travail national mandaté par le gouvernement pour approuver tous les matériels produits dans le pays sur le VIH/SIDA. Son adhésion à *Choose Life* était essentielle. Lors de la réunion qui a finalement rassemblé 28 personnes, d'IEC et de Shape, IEC a fait ses commentaires sur la brochure et l'a officiellement approuvée.
- **Un suivi efficace.** Le partenaire local joue un rôle de suivi de la distribution et du marketing qui est très important. L'organisme chargé de la distribution doit pouvoir suivre et contrôler ses livraisons, mais il y aura toujours des demandes, des plaintes ou des réclamations que le partenaire dans le pays devra gérer. Au Botswana par exemple, un petit nombre d'écoles se sont plaintes, car elles n'avaient pas reçu leurs exemplaires. PSI est allé sur place et s'est rendu compte que, dans la plupart des cas, les livraisons avaient bien été faites mais que les brochures n'avaient pas été transmises à l'enseignant concerné. Dans un autre cas, l'une des enseignantes chargées de l'orientation avait gardé les brochures dans son placard pour s'en servir avec ses étudiants l'année suivante. PSI a dû négocier avec cette personne pour que les brochures soient bien remises aux élèves.
- **Garantie d'une synergie avec les autres initiatives portant sur le VIH/SIDA et d'une cohérence des messages.** L'initiative doit être intégrée dans la stratégie locale contre le VIH/SIDA. Un partenaire sera à même de vérifier qu'il n'y a pas confusion des messages ou bien conflit. Le Swaziland a connu à ce sujet un cas amusant : la brochure originale contenait le sous-titre suivant « Avoir confiance ne suffit pas à vous protéger » ; au même moment, une nouvelle marque de préservatifs était en train d'être lancée – les préservatifs « Confiance »...Voilà un bon exemple involontaire de confusion des messages !
- **Effet de levier.** Un partenaire local est bien placé pour utiliser la marque au gré des occasions qui se présentent, ce qui augmente en retour les possibilités d'évolution sociale. PSI a par exemple utilisé la marque *Choose Life* au Botswana pour garantir une bonne couverture radio à un programme très populaire où les adolescents peuvent s'exprimer.
- **Trouver des solutions locales aux problèmes.** Le partenaire local saura mieux que quiconque trouver des solutions locales aux problèmes. Cela a été parfaitement bien illustré pour la distribution des brochures. Au Lesotho par exemple, pour régler le problème de distribution dans les

zones rurales difficiles d'accès, on a transporté les brochures dans des sacs de maïs.

Les tests

Les tests préalables de la publication centrale avaient pour objectif de rassembler des informations pour concevoir des versions propres à chaque pays.

Ce que vous avez fait ici [les tests] vous a permis de bien comprendre les gens de ce pays, en particulier la jeunesse. Participant à une réunion de consultation – Swaziland

Les résultats :

- **évaluer l'efficacité de la brochure**, son adéquation au contexte local en termes de message éducatif, de lisibilité, de sensibilité culturelle, de niveau de langue et de format ;
- **évaluer l'usage possible de la brochure** par les enseignants et les autres éducateurs dans les écoles et les programmes sur le VIH/SIDA ;
- **faire des recommandations à partir des résultats de la recherche** pour apporter des modifications à la brochure.

La méthodologie de recherche a impliqué un certain nombre de choses :

1. **administrer un questionnaire** à l'attention des jeunes gens qui leur a été distribué avant et après la lecture de la brochure, pour voir si leurs attitudes et leurs niveaux de connaissance avaient changé à la suite de la lecture ;
2. **animer des groupes de discussion**. Nous avons animé un minimum de huit groupes de discussions avec les jeunes gens (dans l'école mais aussi à l'extérieur) et un minimum de trois groupes de discussion (ou d'entretiens d'information) avec les enseignants, les parents, les chefs religieux, les directeurs et certains fonctionnaires du ministère de l'Éducation pour collecter des données qualitatives. Dans certains pays, des observations in situ dans les écoles, pour voir quelles étaient les pratiques de la classe, ont également été réalisées ;
3. **organiser un atelier** pour les parties prenantes pour présenter les résultats de la recherche, discuter des changements préconisés et obtenir l'aval pour la conception d'une brochure locale.

Présentation de certains résultats de la recherche

Dans les quatre pays, les tests ont montré que la brochure permettait effectivement d'augmenter les connaissances et la prise de conscience sur les questions de sexe et de VIH/SIDA, et favorisait les discussions et les débats entre jeunes gens. Le recours à des histoires et le fait d'utiliser les voix et

les opinions des jeunes gens ont provoqué empathie et identification. Les gens avaient envie de lire la brochure et d'en discuter.

Dès que vous la voyez [la brochure], vous avez envie de la lire. Groupe de discussion pour la jeunesse – Lesotho

Qui plus est, et c'est un point important, les tests ont permis de recueillir des informations primordiales sur ce que les jeunes gens aimaient ou n'aimaient pas dans la brochure ; sur les histoires qui marchaient mieux que d'autres ; et sur les modifications à apporter à la version adaptée au contexte local.

Nous avons examiné toute la brochure et nous l'avons trouvée utile et facile d'accès. Elle est factuelle, pleine d'idées et de couleurs ; on a envie de la lire. Les sujets sont traités dans un langage simple, accessible au groupe cible. Namibie

Nous présentons ci-dessous les grandes lignes des principaux résultats obtenus

La brochure augmente les connaissances

Les tests ont montré que la brochure favorisait chez ses lecteurs la compréhension du VIH/SIDA. La brochure clarifie aussi les zones d'ombre éventuelles et contribue ainsi à augmenter le niveau de connaissances de ses lecteurs.

Les résultats de l'étude menée au Swaziland confirment ceux d'une étude récente du ministère de l'Éducation (1999), selon laquelle si la jeunesse swazi a une bonne connaissance de la sexualité, des MST et du VIH/SIDA, elle a encore pas mal d'idées fausses. Les données montrent que la brochure Choose Life a permis de clarifier un certain nombre d'idées et a ainsi amélioré le niveau des connaissances. Shape – rapport de test préalable de Choose Life

J'ai bien aimé la page 23, parce qu'avant, je ne savais pas comment utiliser un préservatif. Maintenant, je sais comment faire. Swaziland

Je sais maintenant que je n'ai plus à avoir peur de mes éjaculations nocturnes. Namibie

Modifier les attitudes

La brochure arrive efficacement à modifier les attitudes des gens :

Je croyais avant que lorsqu'un homme battait une femme, c'était une preuve d'amour. Maintenant, je sais que ce n'est pas vrai. Namibie

Le format pousse à la lecture

La recherche a montré que le fait d'utiliser des voix de jeunes gens, des histoires vraies et des photographies de manière efficace a poussé les jeunes à

lire la brochure. L'aspect interactif (questions à choix multiples ou question simples) a également incité les lecteurs à réfléchir et à parler.

Ce livre contient toutes les informations utiles pour les jeunes mais en plus, il est écrit clairement et illustré avec de belles photos qui le rendent agréable à lire. Un jeune, Lesotho

La brochure suscite la communication

Les jeunes, les parents et les enseignants ont tous dit que la brochure avait simplifié la communication, dans les classes comme à l'extérieur.

Cette brochure est très utile pour nous, parents, parce que c'est très difficile de parler à nos enfants de douze ans, surtout s'il s'agit d'éducation sexuelle. Un parent, Botswana

L'histoire Être adolescent a déclenché des tas de discussions chez les participants, dans tous les groupes. Tous étaient très enthousiastes et ils ont déclaré que c'était la séance éducative la plus intéressante à laquelle ils avaient jamais participé.

Animateur d'un groupe de discussion pour la jeunesse – Lesotho

Par ailleurs, les tests nous ont montré quelles étaient les histoires les plus efficaces. Les résultats ont varié selon les endroits – et nous en discuterons plus tard – mais il y a eu un certain nombre de points communs.

Les pages sur les relations et les questions de genre ont été particulièrement bien reçues et les débats des groupes de discussion à leur sujet ont souvent été animés et passionnés. Au Swaziland, plus de 90 % des élèves ont déclaré que l'information sur les droits sexuels était l'information la plus importante de la brochure.

Il faudrait distribuer cette brochure le plus vite possible aux autres jeunes parce qu'elle va vraiment nous aider. Aujourd'hui, les garçons frappent ou blessent les filles. Swaziland

Les pages consacrées au courrier du cœur ont été extrêmement populaires.

Les pages sur la mort et l'agonie n'ont pas été appréciées. Au Swaziland, près de 60 % des participants ont demandé qu'elles soient supprimées. Le fait d'écrire des textes à la mémoire des disparus ne fait pas partie des pratiques courantes de la société swazi.

Il faut revoir la façon d'aborder les problèmes de la jeunesse en milieu rural. Ce point est surtout valable pour le Lesotho et la Namibie.

Dans leur ensemble, les personnes interrogées (y compris les parents) ont apprécié le style franc et direct. Seul un petit pourcentage a estimé qu'il faudrait parfois être moins explicite.

Le fait de faire participer des jeunes et des vedettes du pays a été très demandé. Les acteurs de Soul City sont très connus au Lesotho et au Swaziland, et un peu moins au Botswana et en Namibie.

*La Namibie a une population très variée et le visage des enfants doit en témoigner. Quand les jeunes voient quelqu'un qui leur ressemble, ils peuvent mieux s'intéresser à l'information ainsi donnée. Une jeune fille, Namibie
Il est grand temps d'appeler un chat un chat. Eluder les choses n'a fait que contribuer à la propagation de la maladie. Un parent – Botswana*

Les ateliers pour les parties prenantes

À l'issue du processus de tests, des ateliers pour les parties prenantes ont été organisés dans les quatre pays, avec pour objectif de présenter les résultats de la recherche, d'avoir des réactions sur la brochure et d'obtenir un aval pour élaborer une version adaptée au pays. Les hauts responsables des ministères, l'église, les bailleurs de fonds locaux et les ONG ont largement participé à ces ateliers. La plupart des points qui avaient été soulevés pendant le processus de consultation ont été à nouveau évoqués – comme le fait de rattacher la brochure à des programmes de plus grande envergure ou l'importance de la diffusion par les écoles. La réponse apportée à la page *Comment utiliser un préservatif* mérite d'être signalée.

Nous l'avons dit, nous avons envisagé une certaine réticence des parties prenantes sur quelques points de la brochure, trop directs ou trop francs. Cela n'a pas été le cas.

Tous les ateliers ont confirmé ce que la recherche avait montré – la page *Comment utiliser un préservatif* doit figurer dans la brochure – en dépit de prévisions de certaines parties prenantes selon lesquelles « 80 % des enseignants s'opposent à cette page ». Cela dit, recommandation a été faite d'atténuer dans le reste de la brochure l'impact de cette page par un message plus fort sur l'abstinence et d'intégrer un aspect religieux.

Les différences entre les pays

Le processus de tests a permis de dégager un certain nombre de similitudes – mais aussi des différences. Quand on examine les versions finales des

brochures mises au point dans chaque pays, ces différences sautent aux yeux : les deux tiers de la brochure sont identiques, mais un tiers change. Certains de ces changements valent la peine d'être soulignés :

- **les vedettes locales et les modèles sont différents dans chaque pays.** Si certains personnages de Soul City restent, la plupart ont été remplacés par différentes vedettes, joueurs de football, reines de beauté ou animateurs radio ;
- **certaines expressions propres aux jeunes Sud-Africains** ont été remplacées par des expressions anglaises locales ;
- **la manière de rapprocher la brochure de services existants contre le SIDA** a changé d'un pays à l'autre – toutes les informations sur l'endroit où se procurer des préservatifs, faire des tests VIH, obtenir des contraceptifs ou des informations sur la santé ;
- **dans tous les pays, la page sur la mort et l'agonie a été abandonnée.** Au Botswana, elle a été remplacée par une histoire sur un projet de soins contre le SIDA. Au Swaziland, où il existe quelques projets de soutien aux orphelins, l'histoire met en lumière l'état critique dans lequel vivent ces orphelins et la façon dont les communautés pourraient agir face à ce problème ;
- **d'autres questions ou d'autres histoires locales ont été ajoutées**, par exemple le problème des jeunes femmes qui se font entretenir par des hommes plus âgés, au Lesotho, ou l'abus d'alcool en Namibie.

Le marketing

Un livre n'est rien sans ses lecteurs! Pour relever les trois objectifs clés du projet, le marketing et la distribution sont cruciaux.

Nos objectifs de marketing et de distribution étaient assez simples :

- faire en sorte que tous les jeunes gens âgés de 12 à 16 ans aient la brochure entre les mains (distribution réelle) ;
- sensibiliser les gens quant à l'existence de cette brochure et créer une demande ;
- faire en sorte que les jeunes s'en servent !

Dans toute campagne de marketing et de communication, vous avez besoin de savoir qui est votre cible – les personnes que vous voulez toucher avec votre produit. La cible de *Choose Life* était la suivante :

1. Public principal (les jeunes gens âgés de 12 à 16 ans, scolarisés ou non) ;
2. Public secondaire (les enseignants, les parents, les directeurs, etc.).

Le marketing et la distribution fonctionnent de concert. Dans tous les pays, nous avons travaillé avec une agence de marketing et de distribution pour mettre au point un modèle et mettre en œuvre la stratégie.

La campagne « Ouvrez les cartons »

Pour ce qui est de la distribution dans les écoles, nous avons vu en Afrique du Sud (et nos partenaires nous ont confirmé qu'ils connaissaient la même situation) que le plus difficile n'était pas d'envoyer les matériels dans les écoles. Le problème consiste surtout à faire sortir le matériel du bureau du directeur pour le passer aux enseignants et aux élèves. Le trajet entre le dépôt central et les écoles, à travers tous le pays, a souvent duré moins longtemps qu'il n'en a fallu pour passer de la réserve (magasin) d'une école aux classes !

Nous avons donc mis au point un modèle, la campagne « *Ouvrez les cartons* », pour pousser les personnes concernées, dans les écoles ou les dispensaires, à distribuer les brochures aux jeunes.

La campagne tournait autour des éléments suivants :

1. **l'emballage des colis** (étiquette et scotch de couleurs sur le carton), assurant la promotion de la brochure et du concours ;
2. **un concours pour les élèves** (présenté dans la brochure) permettant de gagner des prix très intéressants ;
3. **un dossier d'informations pour les enseignants** – lettre d'introduction, affiche, dépliant sur le concours pour les animateurs, notes sur la façon d'utiliser les matériels afin de promouvoir l'apprentissage (pour les enseignants) ;
4. **une lettre au directeur**, faisant état de l'aval du Secrétaire général du ministère pour les matériels.

La campagne « *Ouvrez les cartons* » s'est appuyée sur des spots radiodiffusés en direction des parents et des jeunes et dans la presse écrite. Les objectifs et les différents éléments de la campagne ont été répartis comme suit (Voir *Tableau II-2.2* ci-après).

Les principaux éléments marketing ont été les mêmes au Botswana, au Lesotho et au Swaziland, mais les pays ont utilisé différemment les médias, par exemple :

- **le Botswana a organisé une tournée un peu partout dans le pays** pour promouvoir la brochure auprès des jeunes, dans les écoles et ailleurs. Ces tournées ont eu lieu dans des écoles choisies au hasard et dans un certain nombre de stations essence BP ;
- **au Lesotho, la radio touche 75 % de la population** et les annonces y ont été faites en sesotho et anglais, pour les parents et les jeunes.

Tableau II-2.2. Marketing et communication

Objectif	Éléments marketing et communication
1. Se faire l'avocat de <i>Choose Life</i> auprès de son public secondaire et en obtenir le soutien – les fonctionnaires, les assistants sociaux, les responsables politiques et les enseignants	Contacts personnels (réunions, activités de lobbying) Lancement Editorial dans les journaux Annonces dans la presse écrite
2. Susciter un intérêt et un enthousiasme pour le produit au moment où les cartons arrivent chez leurs destinataires	« <i>Ouvrez les cartons</i> » : emballage du produit
3. Obtenir le soutien des directeurs d'écoles pour qu'ils transmettent la brochure aux enseignants concernés	« <i>Ouvrez les cartons</i> » : lettre du Secrétaire général
4. Encourager les animateurs à transmettre la brochure aux jeunes et encourager les jeunes à la lire.	Concours des animateurs
5. Sensibiliser les gens à la brochure et les encourager à la lire	Radio Concours Affiches
6. Sensibiliser les parents à la valeur éducative de la brochure.	Radio

Effet de levier

Nous avons abordé, dans la première partie de ce document, le modèle de communication de Soul City et vu comment une marque bien connue peut avoir un effet de levier pour d'autres initiatives. L'expérience du Lesotho est intéressante, à ce titre. Nous avons rencontré dans ce pays des difficultés de distribution, parce que l'accès aux zones rurales est très coûteux.

Nous avons étudié la possibilité de faire appel à une entreprise locale, devenant ainsi un partenaire commercial, sur une base d'échanges. Cette solution permettrait de résoudre un problème financier et, en même temps, d'instaurer un partenariat important entre une ONG et une entreprise commerciale.

Les entreprises locales partenaires sont importantes non seulement en termes d'aide financière, mais aussi de possibilités de marketing. En Afrique du Sud, Soul City travaille avec efficacité avec BP et MTN. Une marque connue est l'occasion d'une coopération mutuellement bénéfique entre les ONG et les entreprises commerciales, à différents niveaux :

- un espace publicitaire et des éléments de la campagne de promotion consacrés au produit (y compris à la radio ou sur des affiches) ;
- le marquage du produit ;
- l'association du partenaire comme acteur clé de la mise en place de l'éducation au SIDA.

La solution du sac de maïs

Nous avons fini par trouver une solution innovante ! Nous avons passé un accord avec Lesco foods, qui distribue à ce jour 165 000 exemplaires de la brochure dans certains de ses sacs de maïs qui sont vendus à des communautés rurales éloignées. Les brochures sont recouvertes d'un emballage plastique et une étiquette est cousue sur le sac, qui signale aux clients qu'ils trouveront à l'intérieur une brochure gratuite sur la santé !

En échange, Lesco foods a une annonce en couleurs au dos de la brochure et ses produits sont mentionnés sur les autres éléments promotionnels, comme les affiches par exemple. Leurs produits sont ainsi « vendus » à 400 000 jeunes gens dans le pays, mais aussi aux responsables politiques clés et aux enseignants. Grâce à cet accord, notre brochure est disponible dans des endroits où nous n'aurions pas pu aller, autrement.

Distribution

Tous les pays utilisent en premier le système scolaire pour toucher les jeunes, mais il a fallu trouver des idées pour les jeunes qui n'appartiennent pas à ce système. Le *Tableau II-2.3* ci-après montre comment la distribution a été assurée dans les quatre pays.

Il est préférable de confier la distribution à une entreprise commerciale qui à l'expérience de l'emballage et de l'expédition. Cette entreprise doit avoir un système d'enregistrement et d'attestation de livraison. Le partenaire doit aussi pouvoir suivre ses livraisons et répondre aux demande d'informations ou aux réclamations. Le *Tableau II-2.3* ci-après indique les tirages et les distributeurs dans les quatre pays.

Conclusions

Soul City apporte une solution africaine aux problèmes de l'Afrique. Nous étions donc bien placés pour travailler au niveau régional. Ce travail régional nous a permis de partager nos expériences et de tirer des leçons les uns des autres d'une manière directe et pratique. L'apprentissage se fait dans les deux sens. Nous avons vraiment beaucoup appris.

La transposition du projet à une échelle régionale ouvre la possibilité de renforcer les capacités régionales lesquelles, ensuite, viennent consolider la lutte menée en Afrique contre le VIH/SIDA. En même temps, l'instauration de partenariats solides entre pays garantit que le projet appartient bien aux gens de la région et qu'il est réellement adapté à leurs besoins.

Les processus de consultation et de création de partenariats sont fondamentaux ; ils sont à la base de l'élaboration de matériels efficaces d'un pays à l'autre.

Tableau II-2.3. Distributeurs

Pays	Tirage	Distributeur
Botswana	400 000	Ecoles : Collèges et lycées Autres : écoles normales bureaux départementaux de la jeunesse stations essence BP tournées le Botswana College of Distant Education
Swaziland	116 000	Ecoles : 177 lycées Autres : centres Tinkundla dispensaires
Lesotho	435 000	Ecoles : 1050 écoles primaires et 154 lycées Autres : ONG (membres du Lenaso) Maseru Roller Mills hôpitaux départementaux foyers pour adolescents
Namibie	380 000	Ecoles : 170 000 élèves (de 7 à 12 ans) Autres : Namcol centres régionaux de la Croix rouge bureaux de poste bibliothèques communautaires dispensaires

3. L'impact du VIH/SIDA sur l'éducation en Afrique

Analyse des conférences, ateliers, séminaires, réunions et sommets organisés entre décembre 1999 et juin 2001 et qui ont porté sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation en Afrique

Par Peter BADCOCK-WALTERS, Marelize GÖRGENS

Introduction

L'objectif de cette analyse est de dresser un tableau complet et cohérent des résultats des réunions portant sur le VIH/SIDA et l'éducation en Afrique qui ont été organisées entre décembre 1999 et juin 2001. Au total, 17 réunions¹ ont été retenues aux fins de notre analyse ; nous les présentons ici. Il y en a probablement eu beaucoup d'autres, sur lesquelles nous n'avons pas d'informations. Par ailleurs, notre travail n'a pas tenu compte des innombrables ateliers, séminaires ou groupes de discussion qui ont eu lieu pendant cette période dans les différents MdE, dans une optique de planification stratégique interne, d'orientation, de plaidoyer ou de formation même si, parfois, ils ont nécessité l'intervention d'animateurs professionnels ou toute autre forme d'assistance technique.

Signalons également que nous utiliserons dans ce document le terme de « conférence » pour parler de n'importe laquelle des formes de réunions évoquées dans les documents que nous avons consultés pour notre analyse :

- séminaires ;
- conférences ;
- ateliers ;
- réunions ;
- sommets.

1. Nous en recensons en fait 18 dans l'annexe A mais, sur toutes les réunions retenues, le séminaire pour les conseillers à l'éducation de l'Ireland Aid et le personnel de contact pour le VIH/SIDA ne répondait pas à nos critères ; il n'a donc pas été intégré dans notre analyse.

Méthodologie

Le processus analytique qui suit nous a servi à passer en revue et à évaluer toute la documentation disponible sur les conférences, puis à en retirer un certain nombre de conclusions préliminaires. Voici quelles en ont été les différentes étapes :

- A) compilation d'une liste de conférences portant sur le VIH/SIDA et l'éducation et organisées pendant la période de référence – **voir l'annexe A pour une liste complète** ;
- B) obtention d'exemplaires de tous les documents de conférence, y compris les déclarations, les minutes, les stratégies abordées et les résultats des débats ou des décisions prises pendant la conférence, ainsi que les communiqués de presse *ad hoc* ou les sites Internet réalisés à la suite de ces conférences ;
- C) étude et examen détaillé de toute la documentation et fixation des critères d'évaluation ;
- D) identification des questions clés et des domaines pertinents à utiliser dans l'élaboration de notre matrice ;
- E) étape d'analyse proprement dite ;
- F) rédaction et révision des résultats de notre recherche et du rapport final.

Cette analyse, rappelons-le, a dans la plupart des cas été réalisée *a posteriori*, en dehors de la dynamique de la conférence, et les suivis individuels ou les entretiens que nous avons eus avec les organisateurs ne rentrent pas dans le champ de ce travail.

Observations et commentaires

« Existe-t-il quelqu'un d'assez sage pour apprendre de l'expérience des autres ? »
Voltaire (1694-1778)

Un certain nombre d'observations découlent de notre analyse et nous les présentons ici afin de permettre l'identification de tendances qui auraient pu présider au déroulement chronologique des conférences, et de démarches qui seraient utiles à l'avenir dans l'organisation de manifestations de ce type.

Un contenu riche mais une portée limitée

Ce qui frappe, à la lecture attentive de ces 17 rapports de conférence, c'est de voir à quel point les matériaux qu'ils renferment sont de qualité. Mais la surprise est plus grande encore lorsque l'on constate la petite taille de leur audience et la faiblesse de leur impact. Cela est sans aucun doute dû au fait que les personnes impliquées dans le domaine de l'éducation, du VIH/SIDA et du développement sont trop occupées, fatiguées et sont sans doute

lassées de participer à toutes ces conférences. Il est frustrant de constater le nombre de questions qui y sont abordées en profondeur et l'importance fondamentale de certains travaux présentés ; mais cela nous remet aussi les pieds sur terre. Cela dit, si les conférences – sous une forme ou une autre – restent un bon vecteur de communication, de formation et de motivation, elles sont néanmoins inadaptées en l'état actuel des choses.

Il est grand temps de repenser la façon de dépenser tout cet argent et tout ce temps consacrés à ce type d'interactions et de définir un meilleur mode de fonctionnement. Comme nous le verrons plus tard, il y a un certain nombre d'idées exprimées et il faut absolument concevoir chaque conférence comme une étape qui rajoute de la valeur par rapport aux autres, comme un élément d'un processus permanent non redondant ; il faut gérer les programmes de façon scrupuleuse, en fonction des demandes qui auront été hiérarchisées ; il faut identifier des résultats accessibles et mesurables, repris dans des rapports correctement rédigés qui donnent un cadre pour leur transposition et leur utilisation ; il faut garantir la diffusion de ces rapports et leur accès à toutes les parties prenantes. Nous suggérons donc qu'une réflexion soit menée sur la nécessité de mettre au point un nouveau modèle de conférences afin de concrétiser ces résultats, et les autres.

Les ateliers et les séminaires propres aux MdE

Rappelons que cette analyse ne tient pas compte d'un grand nombre d'ateliers et de séminaires internes organisés par les MdE dans leurs locaux, essentiellement dans un but de planification, de formation et de gestion. Nous savons qu'il y a eu quantité d'activités de ce genre pendant la période analysée et qu'elles ont souvent nécessité la présence d'animateurs extérieurs, d'experts ou d'organisations financières. Il se peut, de plus, que la plupart ont débouché sur des résultats importants et conduit à l'établissement de plans stratégiques de mise en œuvre ou d'actions qui ne sont pas perçus ni reconnus comme tels par les conférences régionales ou nationales de plus grande ampleur. Nous proposons qu'une étude de suivi de ces expériences et de ces résultats soit envisagée, afin de les identifier et de les recenser, dans la mesure où ils permettraient la production d'un catalogue de bonnes pratiques et des aperçus comparatifs approfondis des différentes applications pratiques.

Les tendances

L'identification d'une tendance cohérente dans la chronologie de ces 17 conférences n'est pas chose aisée : il semble n'y avoir que peu de rapport, en termes réels, entre les expériences d'apprentissage de chacune et l'on a

même relevé un manque étonnant de relations entre conférences d'un *même* sous-secteur ou d'organisations associées. Indépendamment de pressions concurrentielles entre organisateurs et de la méconnaissance pure et simple des expériences précédentes, il y a aussi un facteur géographique : si le continent africain a hébergé au total 14 des 17 conférences organisées pendant ces 18 mois, six ont eu lieu en Afrique australe alors que l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique de l'Est en ont accueilli quatre chacune. Chaque région a eu son lot de déclarations sérieuses et a accueilli une réunion sur l'enseignement supérieur – mais l'Afrique australe a hébergé davantage de conférences tournées vers l'action. En bref, nous avons eu du mal à dégager un schéma évolutif d'engagement, mais le besoin de mettre en avant les expériences et les résultats de ces conférences apparaît clairement, par le biais par exemple d'un bureau d'échange qui apporterait informations et soutien pour les prochaines conférences. La création d'un tel bureau d'échange d'informations, doté d'une base de données complète et facilement accessible, pourrait sans aucun doute devenir l'activité prioritaire d'un organisme *ad hoc* qui aurait la capacité et les ressources de développer ce type de services. Il faudra cependant associer un développement de ce genre avec une modification de « l'esprit conférence » et la conviction bien partagée qu'à l'avenir, la *première* étape de toute planification doit consister en l'examen des expériences précédentes, des matériaux proposés et des leçons à retenir.

L'aval des politiques

Longtemps, la conviction qu'une réponse durable ne pouvait être envisagée sans un aval politique aux plus hauts niveaux a été largement partagée ; cela revenait à penser, par exemple, que rien n'était possible dans le secteur public sans l'autorisation des plus hauts échelons du système. Il serait sans aucun doute judicieux de reconsidérer cette conviction étant donné que les « bénédictions » politiques ne sont pas, loin s'en faut, la garantie d'une action, et peuvent même entraîner des crises malvenues face à des espoirs non remplis. Certaines des conférences analysées ont prouvé qu'elles bénéficiaient d'un soutien politique remarquable – présence physique, prises de position personnelles ou déclarations officielles – mais la possibilité de mettre en œuvre les résultats prévus – et même réclamés – n'était pas évidente pour autant.

Il serait donc bon de redéfinir ce point – pour envisager la création d'un continuum au sein duquel les responsables politiques créent un climat où les responsables de politiques et les hauts fonctionnaires ont le pouvoir de réunir et de fournir les ressources nécessaires à une réponse durable. Il s'agirait donc moins d'une « bénédiction » que d'un engagement personnel de la part du responsable politique concerné, qui s'assurerait que le processus est

mené à son terme. Etant donné l'impact du VIH/SIDA sur l'électorat, plus vite on réalisera que ce mode de fonctionnement est intelligent politiquement et justifié d'un point de vue moral et de développement, mieux ce sera.

Les déclarations

De la même façon, il est probablement dangereux de faire des déclarations encore plus affirmées et ambitieuses qu'avant, s'il est évident pour chacun qu'elles ne seront pas suivies d'effets. Certaines des conférences examinées tombent dans ce travers et s'il l'on ne peut s'empêcher d'admirer les sentiments ainsi exprimés, il est évident que le plus souvent les actions préconisées dépassent de beaucoup les moyens des personnes chargées de les mettre en œuvre. Cela nous place face à un dilemme – les pressions sur les hommes politiques continuent de s'exercer pour qu'ils fassent des déclarations et, en toute logique, promettent de trouver des solutions.

Les solutions sont sans aucun doute multiples, mais l'une des approches possibles serait d'accorder bien davantage de considération à la nature des déclarations de conférence et de leurs résultats, et d'identifier une action *réalisable*, à l'échelle de ses promoteurs. Il conviendrait en d'autres termes de commencer par ce que l'on peut faire et ce que l'on peut produire, et de rédiger la déclaration en ce sens. L'éternelle évocation des précédentes déclarations, tout simplement irréalisables en ces époques d'épidémie du VIH/SIDA, ne fait que renforcer cette recommandation.

Les déclarations irréalistes auxquelles ne croient qu'un petit nombre de personnes ne font que dévaloriser la conférence et accentuer la lassitude éprouvée par les participants. Elles posent aussi la question de la diffusion des résultats parmi les personnes chargées de la mise en œuvre des décisions, et peuvent déboucher sur une attitude cynique ou de rejet. Des *perspectives* globales sont bien entendu vitales, mais elles ne peuvent se concrétiser que par l'atteinte d'une série d'objectifs hiérarchisés au sein d'un système de réponse durable et doté de moyens. S'il fallait tirer une leçon de tout cela, ce serait la suivante : commençons par obtenir des *résultats* dans un cadre de *principe* sur un nombre de problèmes limités.

La qualité des rapports et l'élargissement de l'impact

Il est intéressant de noter à quel point la qualité du rapport de conférence importe : une rencontre peu satisfaisante peut être érigée en événement notable grâce à un excellent rapport ; de même qu'une conférence remarquable sera jetée aux oubliettes à cause d'un rapport illisible. Il ne serait pas juste de montrer ici du doigt certaines des conférences analysées, mais nous

avons lu des documents professionnels et remarquables auprès desquels d'autres étaient tout juste acceptables.

Dans la mesure où les effets d'une conférence se cantonnent à ceux qui y ont participé (encore que cela dépende aussi de leur mémoire), dépendent de la qualité et de la portée des actions préconisées et de ses résultats et concernent ceux qui auront lu le rapport, on voit bien à quel point la diffusion d'un rapport professionnel et exhaustif est importante. Idéalement, ce rapport devrait être un petit chef d'œuvre de la littérature du développement et l'auteur devrait résister à la tentation d'y introduire des éléments sans intérêt pour tous ceux qui n'ont pas participé à la conférence – l'intégration, par exemple, de toutes les pages du tableau de conférences ou des discours d'ouverture qui n'ont que peu de valeur en dehors du contexte de l'événement relaté.

Le produit de ces réunions très coûteuses devrait donc être valorisé, ce qui demande bien entendu des talents d'interprétation et de réécriture ; il devrait également servir à la fois de legs et de jauge à la réunion tout en étant un document sur le développement à part entière. La large diffusion de ce rapport doit donc être un objectif clé de la conférence.

Une plus grande utilité de la conférence

Certains des rapports ont parfaitement réussi à traduire le contenu et les comptes rendus de la conférence en listes de contrôle et en guides d'aide à la gestion. Ce qui sous-entend que lorsqu'une conférence aborde de nouveaux points pratiques de méthodologie ou de mise en œuvre, il incombe aux rédacteurs du rapport de le concevoir comme un « manuel de l'utilisateur » afin d'en garantir une utilité et une diffusion maximales. La plupart des conférences, par exemple, encouragent leurs participants à répandre la bonne parole, une fois de retour chez eux, sur les expériences vécues mais elles ne leur donnent aucun moyen d'y parvenir efficacement.

Il est parfaitement possible d'exploiter les effets d'une bonne conférence en aval si tant est que les participants disposent des matériaux nécessaires pour les reproduire et les diffuser. Là aussi, il faudrait que cela fasse partie des objectifs de toute conférence et il y a lieu de réfléchir à cet effet à la conception d'un modèle type de conférence.

Ensuite, tous les matériaux de conférence devraient être traités de la même façon : les présentations électroniques, par exemple, doivent être copiées sur disquettes pour que les participants puissent les refaire dans leurs environnements respectifs, voire même les adapter à leurs propres présentations.

Les sections des rapports qui sont en tant que telles des modules de formation ou d'information devraient être structurés de la même manière pour que l'on puisse les extraire et les utiliser pour les diffuser plus largement et les rendre ainsi encore plus utiles. Le copyright, traditionnellement objet de protections jalouses, devrait être repensé de façon plus rationnelle pour le plus grand bien de chacun comme la protection des droits de propriété intellectuelle *via* la critique positive, l'accréditation ou la reconnaissance et *non pas* comme une contrainte imposée à l'usage qui est fait des matériaux.

Adéquation et engagement des participants

Il est important de prendre conscience que la planification stratégique et participative du développement, telle qu'envisagée dans les conférences analysées, ne peut se faire que *par ceux qui seront directement concernés par ses résultats*. Si les animateurs professionnels, les organisateurs et les personnes ressources sont cruciales pour le déroulement de ce processus, ce ne sont pas eux qui sont chargés de trouver les réponses – ils sont là pour guider et amener vers ce qui doit être dit et accepté par tous. Cette remarque provient de ce que trop souvent, la plupart des personnes engagées dans la conférence n'ont qu'un enjeu personnel ou institutionnel limité dans les résultats et la mise en œuvre ; il leur suffit de rentrer chez elles, dans le Nord, pour retrouver leur place confortable qui les éloigne du processus pénible qui consiste à transformer les paroles en actes.

Cela ne veut pas dire que ces personnes ne doivent pas assister aux conférences ni s'y impliquer – bien au contraire –, mais le poids relatif des responsabilités doit être bien évalué et les rôles et les voix répartis en conséquence. Il sera alors possible d'envisager avec plus de franchise et d'honnêteté les actions et les méthodes possibles. Les déclarations d'intention seront en effet plus réalistes si les personnes qui ne sont pas sur le terrain adoptent un rôle objectif et critique dans la détermination de la qualité de la conférence et de ses résultats, au lieu de souligner encore le problème en imposant leurs opinions pleines de bonnes intentions. Résoudre ce problème ne sera pas chose aisée, mais l'on peut commencer par passer la liste des invités au peigne fin et assigner les rôles et les responsabilités en rapport direct avec l'implication dans le résultat, au lieu de ne considérer que l'apport professionnel, pour autant qu'il y en ait un. Si les progrès passent à l'avenir par une atténuation de l'impact du VIH/SIDA et une gestion durables et systémiques, alors les personnes qui en sont directement chargées devraient recevoir une aide pour pouvoir jouer le rôle de direction qui leur incombe, avec reconnaissance en bonne et due forme de leurs responsabilités.

Conception des conférences à venir

Notre analyse semble confirmer le fait que les prochaines conférences devront débiter par un examen des expériences antérieures, en se posant la question suivante : *pourquoi* organiser une autre conférence, et *dans quel objectif* ?

Ensuite, les organisateurs devront se demander à *quel endroit* du continuum d'intervention leur conférence s'inscrit, *comment* la rendre utile, *quels* résultats en attendre et *comment* ils seront mis en place et suivis. Cette séquence doit être soigneusement travaillée pour savoir si le thème envisagé est prioritaire ou bien si d'autres interventions seront nécessaires avant, pour préparer son succès.

Troisième étape, il faudra décider avec soin des *participants*, de la *raison* pour laquelle on a besoin d'eux et savoir quel *enjeu* ils placent dans le résultat. Il faudra envisager aussi la possibilité d'éclater la conférence envisagée en une *série* de réunions à un niveau plus proche du terrain, pour donner plus de moyens à ceux qui sont directement responsables des actions.

Enfin, il faudra s'assurer que le résultat aura une utilité pratique, qu'il sera accessible à TOUTES les parties prenantes et que les déclarations et les promesses sont *réalistes*.

Les résultats de l'analyse

Les différents types de conférence

Nous avons procédé à une analyse des participants et des sujets de débats des conférences, et nous sommes parvenus à un classement des conférences par différents types (voir *Tableau II-3.1* ci-contre).

Toutes les analyses ultérieures ont été réalisées en fonction de cette classification.

Lieu et durée des conférences

- Sur les 17 conférences examinées, **14** (soit 82 %) se sont déroulées en Afrique et réunissaient essentiellement des représentants de pays africains. Ces 14 conférences étaient réparties sur tout le continent africain, de la façon suivante : **6** en Afrique australe, **4** en Afrique de l'Est, **4** en Afrique de l'Ouest.

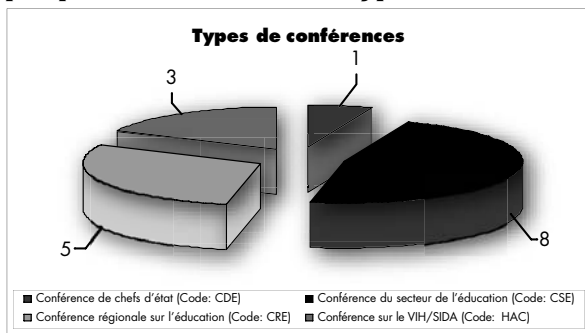
Nous pouvons en déduire qu'il y avait un lien direct entre les niveaux de prévalence du VIH/SIDA et l'incidence et le choix de l'organisation d'une conférence ; cela pourrait expliquer le fait que l'Afrique australe en a accueillie légèrement plus que les deux autres régions.

- La **durée moyenne** des conférences a été de **3,6 jours**.

Tableau II-3.1. Classification des types de conférence

Type de conférence	Quantité de conférences	Participants types	Débats types du VIH/SIDA	Ciblage sur la question
Conférence de chefs d'Etat (Code : CDE)	1	<ul style="list-style-type: none"> • Chefs de gouvernement • Organismes bailleurs de fonds • Nations unies 	<ul style="list-style-type: none"> • Questions concernant tous les pays d'un continent donné 	Abordé dans les débats, mais ce n'est pas le sujet principal
Conférence du secteur de l'éducation (Code : CSE)	8	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialistes du secteur de l'éducation • MdE • Etablissements éducatifs • Universitaires et chercheurs dans le domaine de l'éducation • Représentants du secteur de l'éducation dans les organismes bailleurs/de financement • ONG • Leaders d'opinion 	<ul style="list-style-type: none"> • L'avenir de l'éducation • Les stratégies et les politiques éducatives de la conférence 	Abordé dans les débats, pourrait être le sujet principal ou secondaire
Conférence régionale sur l'éducation (Code : CRE)	5	<ul style="list-style-type: none"> • MdE d'une région donnée (SADC, par ex.) • Autres ministères • Représentants du secteur de l'éducation dans les organismes donateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • L'impact sur le secteur éducatif de chaque pays • La mise au point d'un cadre stratégique régional de la conférence 	L'impact du VIH/SIDA et les stratégies d'atténuation sont le thème principal
Conférence sur le VIH/SIDA (Code : HAC)	3	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialistes du VIH/SIDA • PVIH • Représentants gouvernementaux • Secteur religieux • ONG • Organismes donateurs • Leaders d'opinion 	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche sur le VIH/SIDA • Prévention, conseil et stratégies curatives • Grande répartition du VIH/SIDA • Méthodologies n d'interventio contre le VIH/SIDA 	Le VIH/SIDA est le thème principal de l'atelier

Graphique II-3.1. Différents types de conférences



Actes des conférences

Les actes des conférences ont suivi l'un ou l'autre des modèles généraux présentés dans le *Tableau II-3.2* ci-dessous. Les actes de chacune des conférences énumérées dans l'*Annexe A* ont été classés selon les définitions susmentionnées. Les résultats de l'analyse sont les suivants :

Tableau II-3.2. Types d'actes des conférences et résultats de l'analyse

Modèle	Descripteurs du modèle	%
Un	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction du pays hôte • Orateurs pour les discours d'ouverture venus du secteur de l'éducation et de la recherche sur le VIH/SIDA • Identification des thèmes de l'atelier • Groupes de travail pour discuter du thème retenu • Rétroaction du groupe de travail • Accord sur les actions/le chemin à suivre 	6,25
Deux	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction du pays/de l'organisation hôte • Un orateur pour le discours d'ouverture – replace l'engagement politique et la gravité des effets dans leur contexte • Spécialistes faisant part des résultats de leurs recherches sous forme de présentation • Présentation d'études de cas par divers groupes • Discussions de groupe – à partir de thèmes prédéfinis • Rétroaction des groupes • Séance de clôture conjointe – identification des résultats • Orateur pour les discours de clôture 	87,5
Trois	<ul style="list-style-type: none"> • Allocution d'ouverture • Etudes de cas – présentations par les participants • Technique de l'espace libre – pas de groupes formels ni de séances de rétroaction • Débats sur des questions qui n'ont pas encore été abordées • Conclusions et actions tirées de l'atelier 	6,25

Les actes de chacune des conférences sont résumés dans l'*Annexe B*.

Résumé du contenu des conférences

Objectifs des conférences

L'analyse menée sur les objectifs par type de conférences a donné les résultats suivants :

Tableau II-3.3. Objectifs des différents types de conférences

Type de Conférence	Objectifs
Conférence régionale sur l'éducation (CRE)	<ul style="list-style-type: none"> • Développer une compréhension commune des effets de la pandémie sur l'éducation et l'économie • Procurer des grandes lignes de gestion et des cadres d'action pour aider à faire face aux réalités des effets • Parvenir à une meilleure compréhension de la portée de la stratégie contre le VIH/SIDA • Se mettre d'accord sur des directives de fonctionnement et de soutien aux gouvernements • Elaborer des principes pour l'intégration du VIH/SIDA dans les programmes de zones et au niveau sectoriel • Rédiger un projet de lignes directrices pour venir en aide aux ONG • Comprendre comment les éducateurs répondent aux effets du VIH/SIDA sur l'éducation • Comprendre les effets actuels et potentiels de la maladie sur tous les sous-secteurs de l'éducation • Comprendre comment agir de façon préventive pour protéger le système éducatif
Conférence du secteur de l'éducation (CSE)	<ul style="list-style-type: none"> • Rédiger un projet de politique qui pourra être utilisé par les universités • Constituer un réseau de connaissances du Commonwealth • Rédiger un projet de communiqué à soumettre lors de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth • Formuler un cadre d'action • Faire passer aux participants des messages positifs d'espoir • Rédiger une déclaration : Le cadre d'action de Dakar – l'éducation pour tous • Comprendre les effets socio-économiques du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation • Evaluer les stratégies nationales existantes et leur efficacité • Discuter et approuver le rapport de synthèse sur le VIH/SIDA dans l'éducation pour soumission lors du FDA II • Echanger des expériences sur les effets de la pandémie • Identifier les mesures prises • Identifier les stratégies nécessaires pour garantir la mise en œuvre réussie des mesures retenues • Comprendre le défi de la création du savoir et son application au XXIe siècle • Evaluer l'étendue du problème du VIH/SIDA • Partager les expériences sur les activités et les stratégies qui ont réussi • Se mettre d'accord sur un programme détaillé qui aura un effet réel à long terme et produire des matériaux durables
Conférence sur le VIH/SIDA (HAC)	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux participants de discuter des graves conséquences pour les enfants touchés, directement ou non, par le VIH/SIDA • Comprendre les effets et l'impact du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation • Comprendre la façon d'impliquer les jeunes dans la lutte contre le VIH/SIDA • Finaliser le Consensus africain et le Plan d'action pour les responsables afin de venir à bout du VIH/SIDA
Conférence des chefs d'état (CDE)	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter le consensus du FDA 2000 sur la lutte contre le VIH/SIDA

Pour **12 des 17 conférences**, nous pouvons déduire des informations fournies que les objectifs ont été atteints, tout au moins en partie. Les informations concernant les cinq autres conférences n'ont pas été concluantes en termes d'atteinte ou non des objectifs.

Comprendre les effets du VIH/SIDA

Des débats sur les effets et les conséquences du VIH/SIDA se sont déroulés pendant différentes séances plénières des conférences. Sept conférences au total (soit 42 %) abordaient spécifiquement la question de l'impact du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation. Nous présentons ci-dessous un résumé des types et des niveaux d'impact au sein du secteur de l'éducation (Voir *Tableau II-3.4*):

Tableau II-3.4. Types et niveaux d'impact

Type d'impact	Niveau d'impact
Diminution des inscriptions	Conduit à une baisse de la demande d'éducation du fait : <ul style="list-style-type: none"> • de la réduction du nombre d'apprenants • de taux d'abandon plus élevés. Cela débouchera sur un développement moindre des compétences
Offre d'éducation et de formation	<ul style="list-style-type: none"> • Réduit le nombre de personnes qualifiées capables d'offrir des services éducatifs • Réduit l'efficacité du secteur du fait de l'augmentation des coûts de prestation de services (augmentation des indemnités maladie)
Qualité de	<ul style="list-style-type: none"> • Réduit le temps consacré à l'enseignement dans les salles de classe et à l'apprentissage hors du circuit formel (davantage de malades dont il faut s'occuper)
Disponibilité des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Réduit la quantité de ressources disponibles pour le secteur de l'éducation

Il est important de noter que cette compréhension de l'impact / des effets du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation est née de ces conférences et qu'elle a été communiquée ou partagée de différentes manières pendant les conférences. Dans certains cas, cet impact a été prouvé par le biais de commentaires qualitatifs et d'informations empiriques afin de susciter compréhension et prise de conscience, par opposition au recours à une analyse scientifique et des données brutes. Mais dans d'autres cas, les statistiques et les données **brutes** ont été utilisées pour prouver, avec beaucoup de poids, l'impact sur l'éducation ; cela dit, ces indicateurs avaient souvent une portée et une disponibilité limitées, ce qui confirme encore la nécessité absolue de développer, collecter et analyser des données fiables de manière régulière.

En bref, il a été clairement dit et compris que l'impact sur le secteur de l'éducation était important et sans commune mesure avec tout autre événement antérieur. Pour une visualisation des types et des niveaux d'impact discutés et décrits, se reporter à l'*Annexe C*.

Principaux défis identifiés/contraintes sur la mise en œuvre

Le *Tableau II-3.5*, ci-après, résume les principaux obstacles à la mise en œuvre identifiés pendant six de ces conférences ; il se peut que d'autres conférences en aient parlé, mais nous ne disposons d'aucune information pour corroborer cette hypothèse.

Actions décidées et statut de ces actions

Le *Tableau II-3.6*, ci-après, présente les actions sur lesquelles les participants se sont mis d'accord pendant chacun des ateliers, et énumère leur statut (nous n'avons pas disposé de toutes les informations à ce sujet). Chaque conférence est identifiée par un code (de A à R), explicité chronologiquement dans la liste présentée en *Annexe A*.

Conclusions

Logistique des conférences

Signe positif – 82 % des conférences ont eu lieu en Afrique, ce qui a permis de créer un effet d'« appropriation » du problème et de mettre l'accent sur les questions de contexte propres à l'Afrique – et sur les régions dans lesquelles ces conférences se sont déroulées. Cela aura aussi permis de simplifier les échanges sur les questions, les transferts de connaissances et de compétences et l'implication des Africains dans les débats, la planification et l'élaboration de l'avenir de leur continent.

La durée moyenne des ateliers a été de 3,6 jours – il ne s'agit pas là d'une durée optimale mais tout simplement du temps moyen consacré aux manifestations et disponible pour les organisateurs. Les prochaines conférences s'inspireront sans doute de cette durée moyenne, mais ce qui importe plutôt est de voir le nombre de questions qui peuvent être abordées pendant cette période. Cela aidera à affiner la planification des ateliers, à maximiser l'efficacité et à réduire la lassitude des participants – mais il faut bien garder à l'esprit que l'impératif principal est d'avoir le bon type et le bon niveau de participants pendant la période considérée. A l'avenir, il serait souhaitable de réduire la longueur des conférences, en fonction des priorités et de l'orientation voulues.

Tableau II-3.5. Obstacles exprimés à la mise la mise en œuvre des politiques et des stratégies d'atténuation / de prévention

Réf.	Intitulé de la conférence	Date de la conférence	Type	Obstacles à la mise en œuvre
E	Groupe de travail sur la profession enseignante/ section francophone	29-31 mai 2000	CRE	Géographique – localisation en Afrique (île Maurice protégée, par exemple) Facteurs économiques – pauvreté Facteurs culturels – utilisation de préservatifs, etc. Facteurs politiques – réfugiés venus d'autres pays, par exemple, ou absence de contrôle
G	Séminaire régional sur le VIH/SIDA pour Ireland Aid	6-8 septembre 2000	CRE	Manque de ressources gouvernementales pour l'intégration Manque de compréhension du besoin d'adopter une approche pluri-sectorielle Manque de cohérence entre les politiques locales et les politiques nationales Absence de coordination entre les ONG et le gouvernement
H	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique	15-17 septembre 2000	GSE	Absence d'un engagement réel des dirigeants Nécessité d'ouverture et de reconnaissance de la gravité de la maladie Création d'une véritable prise de conscience Nécessité d'aborder un certain nombre de tabous culturels, jusqu'ici intouchables
J	Droits des enfants et VIH/SIDA	22-24 octobre 2000	HAC	Les législations nationales sont inexistantes Les guérisseurs traditionnels ne sont pas suffisamment impliqués Les dirigeants politiques ne sont pas encore galvanisés L'opprobre associé à la maladie n'est pas encore géré correctement

Tableau II-3.5. (suite)

Réf.	Intitulé de la conférence	Date de la conférence	Type	Obstacles à la mise en œuvre
L	Forum 2000 pour le développement de l'Afrique : SIDA – le plus grand des défis pour les dirigeants	3-7 décembre 2000	HAC	Absence d'un engagement réel des dirigeants Nécessité d'ouverture et de reconnaissance de la gravité de la maladie Création d'une véritable prise de conscience Nécessité d'aborder un certain nombre de tabous culturels, jusqu'ici intouchables
P	VIH/SIDA : vers une stratégie pour les universités du Commonwealth	11-13 mars 2001	CSE	Absence d'engagement et caractère urgent des autres problèmes Peur et refus, et réticence à gérer les mesures de prévention qui empiètent sur le temps des étudiants Considérations morales, culturelles et religieuses Manque de coordination dans les réponses et absence de ressources financières

Tableau II-3.6. Actions adoptées et différents niveaux de réalisation

Réf.	Conférence	Type	Déclaration ?	Stratégie Post-conférence ?	Actions Adoptées d'un commun accord	Etat d'achèvement
A	Les effets sociaux, démographiques et sur le développement du VIH/SIDA : la réponse des universités du Commonwealth	CSE	NON	OUI – Projet de politique pour les universités	Finalisation de la politique Soumission d'un communiqué à la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth	Inconnu Terminé
B	Troisième conférence biennale des conseillers de l'éducation du DFID	CSE	NON	NON	Intégrer le VIH/SIDA dans la déclaration de Dakar : un cadre pour l'action	Terminé
C	Atelier sur le VIH/SIDA dans l'éducation	CRE	NON	NON	Lancement d'un réseau de professionnels sur le terrain Identification du besoin d'une base de données régionale Accord sur la nécessité de mettre au point un manuel sur le VIH/SIDA pour les gestionnaires au niveau des départements Mise au point d'un kit de formation en tant que cadre au sein duquel définir les réponses de gestion aux effets de la maladie	En cours Inconnu En cours
D	Forum mondial sur l'éducation	CSE	OUI (le cadre de Dakar pour l'action)	NON	Mise en œuvre de l'accord sur le cadre de Dakar	Inconnu

Tableau II-3.6. (suite)
Réf. Conférence

	Type	Déclaration ?	Stratégie Post-conférence ?	Actions Adoptées d'un commun accord	Etat d'achèvement
E	Groupe de travail sur la profession enseignante/section francophone	CRE NON	OUI – Chaque pays a conçu son propre plan d'action	Chaque pays doit concevoir son propre plan d'action	Inconnu
G	Séminaire régional sur le VIH/SIDA pour Ireland Aid	CRE NON	OUI – Elaboration d'une politique (« Modalités de mise en place d'une aide »)	Ireland Aid doit élaborer une politique de lutte contre le VIH/SIDA	Terminé
H	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique	CSE NON	OUI – Préparation d'un rapport pour FDA II intitulé « Le VIH/SIDA et l'éducation en Afrique de l'Est et en Afrique australe : le défi pour les dirigeants et le chemin à suivre »	Finalisation du rapport et présentation lors du FDA II	Terminé
I	Atelier de l'IIPE sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation	CSE NON	NON	Création d'un bureau d'échange d'informations sur le VIH/SIDA pour permettre le partage d'informations Réalisation d'une étude sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation et sur les réponses de cinq pays africains Conception de matériaux de formation pour instaurer des réseaux régionaux	Inconnu

Tableau II-3.6. (suite)

Réf. Conférence	Type	Déclaration ?	Stratégie Post-conférence ?	Actions Adoptées d'un commun accord	Etat d'achèvement
K	14 ^e conférence des ministres de l'Education du Commonwealth	CSE OUI – déclaration d'Halifax des ministres de l'Education	NON	Préparation de la déclaration d'Halifax. Calendrier des objectifs.	Terminé
L	Forum 2000 pour le développement de l'Afrique : SIDA – le plus grand des défis pour les dirigeants	HAC NON	OUI – Consensus africain et plan d'action : les dirigeants se lancent dans la lutte contre le VIH/SIDA	Finalisation du Consensus africain et plan d'action : les dirigeants se lancent dans la lutte contre le VIH/SIDA	Terminé
M	10 ^e conférence générale de l'Association des universités africaines sur le thème « Les universités africaines et le défi de la création de savoir et son application au nouveau siècle »	CSE OUI – Déclaration de l'AUA sur l'université africaine du troisième millénaire	OUI – Conception d'un programme central d'activités pour 2001-04 et rajout d'un nouveau programme sur le VIH/SIDA	Le nouveau programme commun d'activités est approuvé Déclaration faite par les membres de l'AUA	Inconnu Terminé
N	Conférence de la SADC sur l'éducation et la formation	CRE NON	OUI – Rédaction d'un rapport sur l'état de préparation des pays	Rédaction d'un rapport sur l'état de préparation des pays de la SADC face à la question du VIH/SIDA	Terminé
P	VIH/SIDA : vers une stratégie pour les universités du Commonwealth	CSE NON	OUI – Mise au point des documents destinés à l'atelier	Animation d'ateliers de sensibilisation pour les vice-présidents d'universités	Inconnu

Tableau II-3.6. (suite)

Tableau II-3.6. (suite)	Type	Déclaration ?	Stratégie Post-conférence ?	Actions Adoptées d'un commun accord	Etat d'achèvement
Réf. Conférence					
Q	Conférence d'Elmima sur le VIH/SIDA et l'éducation : appel à l'action	CRE NON	NON	La conférence a défini la manière de gérer la prévention et le contrôle de la propagation du VIH/SIDA La conférence a fait des recommandations sur la façon de réduire les effets traumatisants du VIH/SIDA La conférence a identifié la nécessité d'améliorer les capacités et les procédures de gestion L'étude des liens régionaux par le biais de la création de cadres régionaux et d'opportunités de travail en collaboration doit être approfondie	En cours dans les différents pays En cours dans les différents pays En cours dans les différents pays Inconnu
R	Sommet spécial pour avaliser le consensus du FDA II sur le VIH/SIDA	CDE OUI – Déclaration d'Abuja sur le VIH/SIDA et les autres maladies infectieuses	NON	Les dirigeants au niveau national, régional et continental doivent mobiliser la société Amélioration de l'information, de l'éducation et de la communication Mobilisation des ressources Mise en place de partenariats Présentation de l'étendue du VIH/SIDA, de la tuberculose et des autres maladies infectieuses	Inconnu Inconnu Inconnu Inconnu

Objectifs et résultats des conférences

Les objectifs des conférences étaient très variés, mais peu semblent avoir été réellement atteints. Dans certains cas, ils n'étaient pas définis ou bien mal exprimés dans la documentation réunie aux fins d'analyse. Cela n'est guère surprenant, dans la mesure où peu de conférences, *quel que soit leur type*, arrivent à atteindre la totalité de leurs objectifs – et ce problème est encore aggravé par l'immensité et par la complexité de la question du défi du VIH/SIDA. Certains points n'ont pas été abordés par les conférences :

- a) la définition des facteurs de réussite – comment mesurer les réussites et en assurer le suivi dans le temps ;
- b) la définition des actions de suivi et des responsabilités au sein d'un cadre temporel sur lequel les parties se mettent d'accord ;
- c) l'articulation des facteurs ayant une influence sur les meilleures pratiques et les études de cas qui pourraient être utiles ;
- d) l'identification et la compréhension du fait que le VIH/SIDA dans l'éducation est un problème de gestion du système dans lequel il faut replacer les questions de prévention, de l'éducation à la vie, etc. ;
- e) le fait de comprendre que le VIH/SIDA aggravera encore les problèmes systémiques existants ;
- f) la reconnaissance de l'impact réducteur des niveaux existants de dysfonctionnement dans le système sur les perspectives de modification durable des comportements, quel que soit l'investissement réalisé dans les mesures de prévention ;
- g) l'identification de l'importance des données et de la manière dont elles peuvent être collectées ou fournies.

VIH/SIDA : comprendre l'impact/ les conséquences de la maladie

Les conférences ont prouvé qu'il y avait une bonne compréhension des conséquences du VIH/SIDA, de manière globale. Les actes des conférences montrent que si la gravité de la maladie dépend de facteurs économiques, culturels, religieux ou sociaux dans un pays donné, les zones du secteur de l'éducation identifiées comme étant frappées par le VIH/SIDA sont les suivantes :

- a) la demande d'éducation ;
- b) l'offre d'éducation ;
- c) la qualité de l'éducation ;
- d) la disponibilité des ressources.

Il apparaît clairement à la lecture des documents de conférences que les conséquences de la maladie sont bien comprises, sur une base qualitative ou quantitative, mais que le manque sévère de données brutes nécessai-

res pour valider ces hypothèses de travail reste un véritable problème. En conséquence de quoi, le recours à des schémas empiriques ou à des évaluations subjectives est fréquent – tout comme l’absence de dialogue sur les questions abordées.

Evaluation des actions approuvées pendant les conférences

L’importance accordée aux « déclarations » à l’occasion de ces conférences était assez prévisible ; cela est dû, du moins en partie, au besoin d’établir et de prouver un soutien politique visible sous la forme de déclarations d’intention de haut niveau. Il y a, de plus, une demande internationale avérée pour des déclarations de cet ordre. C’est aussi un moyen de « vendre » une promesse d’action et de transférer les responsabilités de sa mise en œuvre, en partant du principe que quelqu’un d’autre sera chargé d’agir, une fois que l’intérêt des médias sera retombé. Cette importance des déclarations peut aussi être due au fait que la plupart de ces conférences sur le VIH/SIDA ont été hébergées et financées par des organismes internationaux qui, trop souvent dans le passé, ont pris ces déclarations pour un engagement des pays et pour preuve que l’objectif de la conférence avait été atteint. L’implication des mêmes organisateurs, la présence des mêmes ordres du jour et des mêmes participants peuvent aussi expliquer cela – preuve qu’il est grand temps que le cadre actuel de référence « culturelle » soit revu et éventuellement remplacé. Cela remettrait en cause le sentiment très répandu de « mission accomplie » qui découle du simple fait d’avoir organisé une conférence ; et cela permettrait aussi de mettre l’accent sur une mise en œuvre mesurable de plans capables de transformer les bonnes intentions de principe en actes.

Certaines déclarations visionnaires très complètes et prometteuses *ont été faites* au cours de ces conférences dont, par exemple, des engagements à agir mesurables et des calendriers de mise en œuvre bien pensés. Citons, à ce titre, la conférence du FDA 2000, pendant laquelle un plan d’action pratique a été mis au point et accepté, puis avalisé lors d’un sommet associé qui s’est déroulé à Abuja en avril 2001.

Certains acteurs du monde universitaire, entre autres l’Association des universités du Commonwealth, ont également pris d’excellentes décisions et conçu des cadres qui s’intéresseront directement aux obstacles à la mise en œuvre *via* notamment une série d’ateliers de sensibilisation. Ce secteur, l’un des premiers à s’engager « politiquement » dans la lutte contre le VIH/SIDA, semble avoir bien progressé dans la traduction des plans d’action en actes mesurables et pratiques ; il a de fait été le pionnier d’approches pertinentes pour l’ensemble du système éducatif. Même s’il est trop tôt pour y déceler

une tendance, ces réussites concrètes, et d'autres, suggèrent dans leur chronologie que les conférences s'améliorent et commencent à reconnaître leurs limites inhérentes et à s'intéresser à des actions à long terme et valables du point de vue du développement. Comme nous l'avons déjà signalé, la plupart des conférences recèlent d'immenses richesses, même celles qui semblent ne pas avoir été très bien conçues. L'amélioration des prochains résultats réside dans la traduction des idées et des intentions en actes, dans la création d'un accès à leur contenu et aux leçons qui en ont été retirées, et dans la mobilisation subséquente de ceux qui sont censés agir.

Niveau et efficacité des engagements en faveur de solutions contre le VIH/SIDA

L'implication des ministres de l'Éducation et des chefs de gouvernement qui se sont engagés publiquement dans cette nouvelle forme de « guerre » a permis un engagement politique visible et démontré en faveur du processus. Sur les 17 conférences, cinq ont été le cadre de déclarations de ce genre (soit 29 %).

Cela témoigne de la nécessité d'un engagement politique visible en faveur du processus, mais aussi du fait que les moyens de traduire les promesses en actes restent encore à trouver. L'écart perçu entre l'engagement politique et la phase opérationnelle et de mise en œuvre est sans doute dû aux facteurs suivants :

- a) un manque de ressources humaines et matérielles ;
- b) une absence de structures et de capacités systémiques dans le cadre desquelles les actions et les mises en œuvre prioritaires pourraient être conçues et contrôlées ;
- c) l'absence d'un personnel permanent et dévoué dans des structures de ce type ; au lieu de cela, on se retrouve avec « un personnel à mi-temps pour gérer une crise à plein temps », le plus souvent travaillant dans des structures de comités et de plus en plus souvent découragé : « comment vais-je pouvoir gérer ce travail en plus de mon métier officiel et de toutes les autres crises et du programme de développement fixé à mon département ? » ;
- d) l'absence d'un « marketing » des cadres régionaux, de structures et de ressources de soutien pour les différents départements fonctionnels ;
- e) l'absence de participation des gens qui vont exécuter les décisions des conférences ;
- f) le manque de données régulièrement collectées et d'indicateurs qui permettraient d'informer et de guider une réponse hiérarchisée en fonction des priorités et de suffisamment quantifier les résultats pour permettre un « contrôle par confrontation à la réalité ».

Les différents types d'engagements manifestés lors des 17 conférences analysées peuvent être visualisés comme suit :

Engagement politique : il a été défini comme l'engagement clair, public et sans équivoque des responsables politiques et des dirigeants sectoriels ou institutionnels (les responsables de politiques) à créer l'espace politique et les ressources nécessaires pour des individus et des établissements qualifiés issus de l'ensemble de la société en vue de répondre à l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation et de tenter de l'atténuer. Cela implique également l'engagement des responsables à *tous les niveaux* d'un secteur ou d'une institution donnés, et leur disposition à travailler ensemble pour le bien commun et à intégrer leurs réponses *dans tous les aspects* de leurs responsabilités publiques, professionnelles et sociales. Inversement, en guise de contrôle du processus, la question qui se pose est de savoir si les réponses attendues, internationales, régionales, nationales ou locales, par rapport au VIH/SIDA seront compromises, d'une façon ou d'une autre, par *l'absence* d'un soutien de ce type.

Dans le contexte de notre analyse, **l'engagement politique** est donc considéré comme l'engagement ouvert et l'aide de ces responsables (politiques *et* de politiques) dont le soutien est crucial pour avancer et octroyer des moyens d'action, qu'ils aient une envergure internationale, nationale, sectorielle ou institutionnelle.

Niveau d'action : il a été défini comme l'existence ou l'élaboration probable d'un plan d'action, découlant des actes de la conférence et lié à son (ses) objectif(s) déclaré(s), qui ont toutes les chances, *a priori*, d'être mis en place avec succès dans le cadre temporel imparti. Les chances de réussite demandent, bien entendu, l'identification d'un mécanisme, d'un organisme ou de tout autre vecteur systémique capable de mener à bien l'action envisagée et un sentiment raisonnable – même s'il est subjectif – que cette action permettra d'atteindre l'objectif fixé. A l'inverse, en guise de contrôle du processus, la question qui se pose est de savoir si le plan d'action identifié risque d'échouer ou tout simplement de ne pas être lancé du fait de *l'absence* de certains moyens propres au système, pratiques et durables, qui permettraient de le mettre en œuvre, ou par manque des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

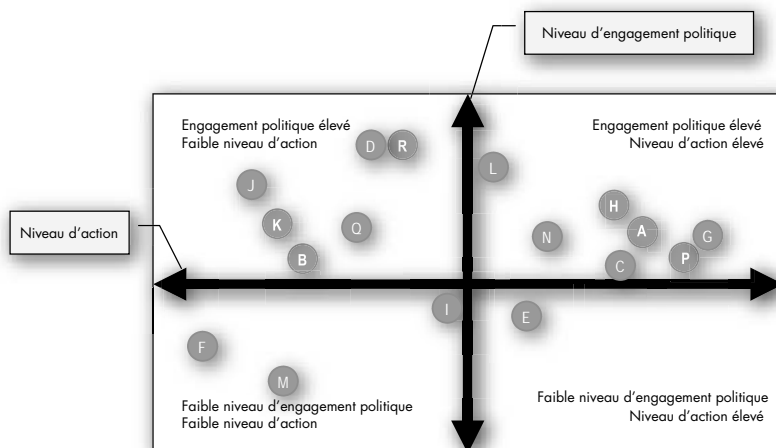
Dans le contexte de notre analyse, le **niveau d'action** est donc considéré comme la probabilité raisonnable que la conférence débouche sur une action et que l'on parvienne à réaliser au moins 50 % de ses objectifs exprimés.

Rappelons cependant que l'application de ces critères est fonction de l'interprétation des rapports de conférences, qui sont très différents de par leur style, leur qualité ou leur contenu. Pour cela, le positionnement des

conférences sur le diagramme de dispersion ci-dessous ne doit être interprété que comme une simple indication et non pas comme une affectation solide et définitive faite à partir d'indicateurs absolus et constants.

Graphique II-3.2 (Diagramme). Niveau d'engagement politique et niveau d'action

Les critères utilisés dans ce diagramme de dispersion sont bien entendu subjectifs, mais ils s'appuient sur les principes suivants :



Types d'actions

Nous nous sommes livrés à une analyse des différents *types* de plans d'action conçus à l'occasion de ces conférences, pour déterminer la *nature* de l'action acceptée et son champ d'application. Il est quelque peu préoccupant de constater que la mise au point de recherches est en dernière position (une mention), suivie de près par les outils systémiques de gestion (trois mentions) et la diffusion des résultats des conférences (trois mentions), ce qui confirme un certain nombre de constats inquiétants déjà mentionnés. Nous avons utilisé les critères suivants pour positionner les conférences sur l'histogramme qui suit :

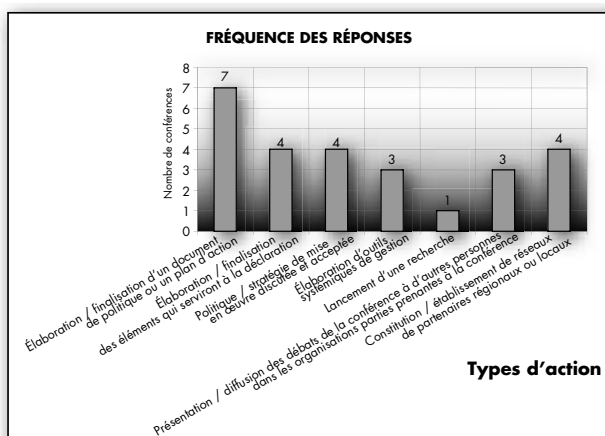
- évaluation des types d'actions acceptées pour toutes les conférences où les comptes rendus énuméraient des actions précises, selon le résumé analytique présenté au *Tableau II-3.7* de notre document ;
- affectation du type d'action acceptée dans l'une des catégories définies

Le Graphique II-3.3 (Histogramme) ci-dessous donne un aperçu de l'occurrence des différents types d'action acceptées dans les conférences où des plans d'action ont été élaborés.

Tableau II-3.7. Types d'actions acceptées

Type d'action	Référence de conférence	Nombre de mentions
Elaboration / finalisation d'un document de politique ou un plan d'action	A, E, G, H, L, N, R	7
Elaboration / finalisation des éléments qui serviront à la déclaration	B, D, K, M	4
Politique / stratégie de mise en œuvre discutée et acceptée	G, M, P, R	4
Elaboration d'outils systémiques de gestion	C, I, Q	3
Lancement d'une recherche	I	1
Présentation / diffusion des débats de la conférence à d'autres personnes dans les organisations parties prenantes à la conférence	A, Q, R	3
Constitution/établissement de réseaux de partenaires régionaux ou locaux	C, I, Q, R	4

Graphique II-3.3 (Histogramme). Fréquence des réponses



Absence de matériaux visuels à présenter

S'il y a une bonne compréhension théorique de l'impact du VIH/SIDA sur le secteur éducatif, et un consensus à ce sujet, l'absence de données fiables, d'analyses et d'informations à valeur ajoutée, associée à celle d'études de cas pertinentes et d'aperçus de bonnes pratiques, est un problème rencontré dans la plupart des conférences. Pourtant, l'analyse que nous venons de faire sur les types d'actions acceptées suggère que les participants n'ont pas identifié ces lacunes comme un problème – alors que c'en est un ; de même, il ne semble pas qu'ils aient ressenti, dans la plupart des cas, le besoin d'approches durables et systémiques pour atténuer l'impact du VIH/SIDA.

Bien que nous ne puissions savoir quel usage a été ou non fait d'aides visuelles et de techniques de présentation électronique pendant les conférences elles-mêmes, les comptes rendus et les autres documents sont très riches en textes et manquent de graphiques ou d'illustrations (tout comme d'ailleurs de cartes et d'autres modèles du même genre, et d'outils) qui, utilisés ensemble, seraient plus efficaces et économiques pour retenir les capacités d'attention limitées du lecteur. Nous donnons ici quelques exemples de ces illustrations graphiques même si, ici aussi, le texte domine l'ensemble.

Un constat s'impose pourtant : toute stratégie permettant de réduire la durée de la participation d'individus et de responsables surchargés et de présenter les informations de manière synthétique, facile à assimiler et à commenter, raccourcira vraisemblablement les conférences et améliorera la qualité des résultats.

Des graphiques, comme ceux que nous présentons, Graphique II-3.2 (Diagramme), Graphique II-3.3 (Histogramme) et en Annexe C pourraient facilement être distribués avant les conférences, avec les autres documents préparatoires, pour permettre l'appréhension rapide d'un point de départ commun et une concentration immédiate sur les domaines stratégiquement importants. Si l'on se réfère, pourtant, aux comptes rendus de conférence, il faut bien reconnaître que :

- a) l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation semble être compris de façon « globale » même si l'on n'a qu'une perception très limitée de ses conséquences sur le système ; ensuite, que la nature de cet impact serait, grossièrement, consubstantiel à l'Afrique subsaharienne, même si la gravité et le niveau des effets changent d'un pays à l'autre et, au sein d'un même pays, d'une zone à l'autre en fonction des circonstances ;
- b) les conférences doivent donc passer à autre chose qu'à une simple « compréhension » et discussion des déclarations, pour se concentrer sur :
 - un plaidoyer en faveur des politiques et des stratégies de lutte contre le VIH/SIDA qui ont été mises au point avec succès ;
 - l'atteinte d'un accord sur les plans d'actions et le lancement d'une

- mise en œuvre mesurable ;
- l'élaboration et l'utilisation de données fiables et d'informations de gestion à valeur ajoutée ;
- l'évaluation de l'effet d'atténuation des actions qui ont déjà été entreprises.

Identification des facteurs importants de réussite

Nous avons identifié dans les conférences des facteurs importants de réussite et nous les énumérons ici pour permettre aux prochaines conférences de rencontrer plus de succès :

- a) nécessité d'une volonté et d'une résolution politiques clairement associées à un plan d'action réaliste et visible dans un cadre temporel donné ;
- b) nécessité et importance de l'identification d'activités accessibles, qui peuvent être rapidement mises en œuvre de façon visible, entre autres quand il n'y a pas besoin d'engagement financier, ou alors minime (options « budget zéro ») ; la valeur des gains à court terme et des petites réussites ne doit pas être négligée dans la création de stimulants et la naissance d'un sentiment d'atteinte du résultat ;
- c) nécessité d'identifier des séries clés de données et d'indicateurs pour les références, les mesures, les analyses et le suivi, et pour garantir le bien-fondé *systémique* de leur collecte et de leur diffusion *régulières* pour étayer les comptes rendus et les stratégies nationales avec des preuves scientifiques ;
- d) nécessité de mettre au point un processus d'implication des participants au déroulement, à la hiérarchisation et à la conduite de l'ordre du jour, de sorte qu'il y ait un sentiment partagé d'« appropriation » de la réunion et de ses résultats. Faute de quoi, le détachement, le désintérêt, voire le cynisme, surtout quand les déclarations sont ouvertement éloignées de la réalité et des contraintes de la mise en œuvre, risquent d'apparaître et de renforcer le syndrome de lassitude chez les participants ;
- e) nécessité d'« humaniser » la pandémie du VIH/SIDA en reconnaissant et en impliquant les PPVIH, jeunes ou moins jeunes, et en leur faisant présenter leurs opinions et leurs besoins en tant que parties prenantes fondamentales dans la maîtrise de l'épidémie ;
- f) nécessité de reconnaître le sentiment de fatalisme et de rejet qui existe dans de nombreux MdE à tous les niveaux, et d'adopter des stratégies et des interventions précises pour transformer systématiquement ces perspectives négatives en optimisme, en faisant la preuve des réussites et en incitant à l'action dans le contexte d'une attitude qui *prône la réussite* ;
- g) nécessité de définir des mécanismes garantissant les rétroactions et la diffusion, après la réunion, des informations et des résultats des conférences dans les MdE et auprès de TOUS, organisations partenaires, organismes ou personnes intéressées ;

- h) nécessité également de définir et d'instaurer des procédures de suivi et d'évaluation des comptes rendus des conférences et des programmes et des résultats conçus et mis en œuvre, et d'identifier les différentes manières de renvoyer cette information aux participants et aux autres parties prenantes concernées ;
- i) nécessité d'améliorer la concentration sur des points et des conclusions clés grâce à de meilleurs rapports de conférence, présentations et résultats, et de garantir l'intégration de notes de synthèse concises, de points clés hiérarchisés, de leçons de bonne pratique et d'une information graphique (tableaux et graphiques) mieux présentée – et tirée de données solides ;
- j) nécessité d'identifier les obstacles / les contraintes – à tous les niveaux – à la mise en place et au développement systématique de moyens et de mécanismes DIRECTEMENT ciblés sur ces obstacles et destinés à les circonvenir ;
- k) nécessité de garantir l'engagement politique des responsables politiques et des responsables sectoriels, mais aussi des hauts fonctionnaires opérationnels, afin de créer un « espace » de prise de décision et de planification stratégiques et faire en sorte que ces plans sont réellement mis en œuvre de façon responsable (résultat opérationnel) ;
- l) nécessité de reconnaître la disponibilité de compétences et de ressources spécialisées et de l'expérience de bonnes pratiques et de les appliquer au référencement régional des effets sur le secteur, afin de déterminer la position actuelle *réelle* par rapport aux déclarations à venir, aux politiques et à la planification et aux facteurs qui les influencent ;
- m) nécessité de faciliter et de promouvoir l'apprentissage / le partage régional à tous les niveaux – entre pays, entre ministères d'un pays, entre partenaires publics, civils et privés, et entre organismes de financement. Les conférences peuvent servir à cela et elles doivent donc traiter de ces questions dans leurs objectifs.

Conclusion

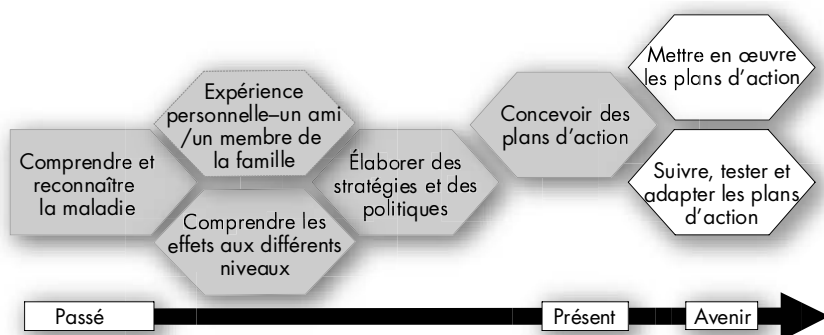
A l'occasion d'un certain nombre de ces conférences, un constat a été fait : « le VIH/SIDA impose que nous fassions les choses différemment » et que la « vie ne suit plus tranquillement son cours » dans le domaine de la gestion de l'éducation. Cela signifie, par définition, que le VIH/SIDA aggrave une situation sectorielle déjà mauvaise. La vraie question est donc de reconnaître qu'il *ne s'agit pas là* d'une simple question de santé publique, mais d'un véritable défi pour la gestion de l'éducation ; il faut alors accepter le fait que l'atténuation de l'impact du VIH/SIDA dépend au premier chef d'une meilleure gestion systémique à tous les niveaux du système. L'évolution des politiques et les initiatives de prévention, aussi bonnes soient-elles, seront gênées par le dysfonctionnement comparatif du système scolaire et de sa gestion au niveau du département, de la région ou du pays. Pour toutes ces raisons, il est primordial que les conférences commencent, à l'avenir, par

examiner le climat structurel et systémique qui prévaut et au sein duquel elles souhaitent asseoir les déclarations, les politiques et les actions ; il faut aussi qu'elles s'appuient sur la réalité de la situation dans les classes et dans les écoles. Renoncer à le faire reviendrait à trahir la confiance de ceux qui sont visés par les résultats des conférences, gâchant ainsi une occasion inespérée de réussite.

La nature organique de la stratégie/de la méthodologie d'intervention, qui a évolué au cours de ces ateliers et en dehors d'eux, se traduit par une progression naturelle à mesure que la compréhension du VIH/SIDA et de ses conséquences augmente. Nous pouvons représenter graphiquement cette progression (Voir *Graphique II-3.4*).

Cela implique une progression naturelle, qui va de la reconnaissance et de la compréhension de la maladie à la compréhension de ses effets sur le système et à la définition des modalités et des mécanismes de réponse. Ce schéma traduit sans doute une vue optimiste des résultats auxquels sont parvenues les conférences analysées ici, mais il est au moins utile d'envisager l'intégration de la progression des conférences dans ce contexte et de l'appliquer aux prochaines planifications.

Graphique II-3.4. Progression dans la méthodologie d'intervention stratégique



Ce graphique suggère aussi tout simplement que si l'on veut faire passer toutes les parties prenantes à l'étape suivante de cette progression (mise en œuvre et évaluation des plans d'action), il faut impérativement reconnaître l'étendue et la valeur des travaux, souvent méconnus, réalisés par les pays à ce jour et faire en sorte que toutes les personnes concernées passent d'une vision stratégique détachée à un but prioritaire et à la fixation d'objectifs, et à leur traduction en plans d'action pratiques, délimités dans le temps dans un environnement de partage et de réseautage.

Annexe A

Tableau II-3.8 Liste des conférences

Intitulé de la conférence/ de la stratégie	Intitulé du document / du rapport de conférence	Dates	Durée	Lieu	Organisme hôte/ Organisateur	Financement
A	Comptes rendus de conférence Les effets sociaux, démographiques et sur le développement du VIH/SIDA : la réponse des universités du Commonwealth	Rapport sur les actes d'un symposium hébergé par l'Association des universités du Commonwealth dans l'université du Natal	8-9/11/ 1999	2 jours Durban, Afrique du Sud	AUC, UND	AUC, UND
B	Conférence du DFID sur l'éducation en Afrique	VIH/SIDA : un défi à l'éducation	4-6/04/ 2000	3 jours Glenburn Lodge, Pretoria, Afrique du Sud	DFID	DFID
C	Atelier sur le VIH/SIDA dans l'éducation	Atelier sur le VIH/SIDA dans l'éducation	11-12/04/ 2000	2 jours Durban, Afrique du Sud	HEARD	USAID, DFID
D	Forum mondial sur l'éducation	Information récoltée sur Internet, pas de rapports officiels	26-28/04/ 2000	3 jours Dakar, Sénégal	FME	?
E	Groupe de travail sur la profession enseignante / section francophone	Rapport sur le séminaire portant sur le VIH/SIDA et les forces enseignantes en Afrique francophone	29-31/05/ 2000	3 jours Lomé, Togo	MdE du Togo	CTPE/sf
F	XIIIe conférence internationale sur le SIDA	Rapport sur la séance D01 : prévention du VIH dans les établissements éducatifs	9-14/07/ 2000	6 jours ICC, Durban, Afrique du Sud	ONUSIDA	ONUSIDA

Tableau II-3.8 suite

Intitulé de la conférence/ de la stratégie	Intitulé du document / du rapport de conférence	Dates	Durée	Lieu	Organisme hôte/ Organisateur	Financement
G Séminaire régional sur le VIH/SIDA pour Ireland Aid	Rapport de séminaire	6-8/09/2000	3 jours	Jinja, Ouganda	Ireland Aid	Gouvernement irlandais
H Commission économique des Nations unies pour l'Afrique	Projet de rapport du groupe d'experts ad hoc sur l'impact du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation en Afrique – perspectives sous-régionales et bonnes pratiques	15-17/09/2000	3 jours	Lac Victoria, Ouganda	CEA et gouvernement ougandais	ONUSIDA, PNUD
I Atelier de l'IIPE sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation	Note de synthèse de l'atelier	27-29/09/2000	3 jours	Paris, France	IIPE	UNESCO
J Droits de l'enfant et VIH/SIDA	Rapport sur l'atelier	22-24/10/2000	3 jours	Harare, Zimbabwe	SADC	UE
K 14e conférence des ministres de l'Education du Commonwealth	Communiqué de presse du Commonwealth	26-30/11/2000	5 jours	Halifax, Nova Scotia, Canada	Secrétariat du Commonwealth	?
L Forum 2000 pour le développement de l'Afrique : SIDA – le plus grand des défis pour les dirigeants	Consensus africain et plan d'action : comment impliquer les responsables à tous les niveaux pour venir à bout du VIH/SIDA	3-7/12/2000	5 jours	Addis Abeba	CEA	CEA
M 10e conférence générale de l'Association des universités africaines sur le thème « Les universités africaines et le défi de la création de savoir et son application au nouveau siècle »	Communiqué de presse : l'Association des universités africaines tient sa 10e conférence générale	5-9/02/2001	5 jours	Nairobi, Kenya	AUA	AUA

Tableau II-3.8 suite

Intitulé de la conférence/ de la stratégie	Intitulé du document / du rapport de conférence	Dates	Durée	Lieu	Organisme hôte/ Organisateur	Financement
Comptes rendus de conférence						
N	Conférence de la SADC sur l'éducation et la formation	Rapport sur l'état de préparation des pays pour gérer le VIH/SIDA dans le secteur de l'éducation et de la formation	26-28/02/ 2001	1 jour	Pretoria, Afrique du Sud	SADC ?
O	Séminaire pour les conseillers éducatifs de Ireland Aid et le personnel de contact pour le VIH/SIDA	Rapport sur le thème du séminaire : VIH/SIDA et éducation	26-28/02/ 2001	3 jours	Dublin, Irlande	Ireland Aid Gouvernement irlandais
P	VIH/SIDA : vers une stratégie pour les universités du Commonwealth	Rapport sur les actes de l'atelier	11-13/03/ 2001	3 jours	Genève, Suisse	OMS/ONUSIDA
O	Conférence d'Elmina sur le VIH/SIDA et l'éducation : appel à l'action	Rapport sur les recommandations de l'atelier	19-23/03/ 2001	5 jours	Elmina, Ghana	UNESCO ?
R	Sommet spécial pour avaliser le consensus du FDA II sur le VIH/SIDA	Synthèse de l'atelier sur Internet	26-27/04/ 2001	2 jours	Abuja, Nigeria	FDA ?
DECLARATIONS						
	14e conférence des ministres de l'Education du Commonwealth	Déclaration d'Halifax des ministres de l'Education	26-30/11/ 2000	5 jours	Halifax, Nova Scotia, Canada	Secrétariat du Commonwealth ?
	Sommet spécial pour avaliser le consensus du FDA 2000 sur la lutte contre le VIH/SIDA	Déclaration d'Abuja sur le VIH/SIDA, la tuberculose et les autres maladies infectieuses	26-27/04/ 2001	2 jours	Abuja, Nigeria	FDA ?

Tableau II-3.8 suite

Intitulé de la conférence/ de la stratégie	Intitulé du document/ du rapport de conférence	Dates	Durée	Lieu	Organisme hôte/ Organisateur	Financement
DECLARATIONS						
Forum mondial de l'éducation	Le cadre d'action de Dakar : l'éducation pour tous – tenir nos engagements collectifs	26-28/04/ 2000	3 jours	Dakar, Sénégal	FME	?
10e conférence générale de l'Association des universités africaines	Déclaration de l'AUA sur l'université africaine du troisième millénaire	5-9/02/ 2001	5 jours	Nairobi, Kenya	AUA	AUA
XIIe conférence internationale sur le SIDA	Déclaration de Durban	9-14/07/ 2000	6 jours	ICC, Durban, Afrique du Sud	ONUSIDA	ONUSIDA
STRATEGIES						
Programme d'action sur le VIH/SIDA dans l'éducation et la formation dans la Communauté de développement de l'Afrique australe	Pas de conférence – document de stratégie	1/01/ 2000	n.a.	n.a.	SADC	SADC
Publication de la SAUVCA sur le VIH/SIDA	Stratégie finalisée après la conférence, le 26/10/2000 – document de stratégie	26/10/ 2000	n.a.	n.a.	SAUVCA	?
Cadre stratégique de la SADC sur le VIH/SIDA dans l'éducation	Pas de conférence – document de stratégie	1/04/ 2001	n.a.	n.a.	SADC	SADC
Gouvernement irlandais : département des Affaires étrangères	Modalités d'aide – la stratégie d'Ireland Aid face au VIH/SIDA	n.a.	n.a.	n.a.		

Annexe B : Synthèses des conférences²

Rapport A

Les effets sociaux, démographiques et sur le développement du VIH/SIDA : la réponse des universités du Commonwealth (8-9 novembre 1999, Durban, Afrique du Sud)

Ce rapport de 31 pages, détaillé et bien structuré, passe en revue les effets du VIH/SIDA sur le secteur universitaire dans le Commonwealth et va bien au-delà de ce que l'on serait en droit d'attendre après deux jours de travail. Deux de ses trois objectifs ont été atteints : un communiqué a été rédigé pour la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth et endossé dans les trois jours qui ont suivi la tenue du symposium, et un document de politique en 36 points sur le VIH/SIDA à destination du personnel et des étudiants des universités du Commonwealth a été rédigé et proposé aux membres de l'AUC comme base pour leurs réflexions, qu'ils pouvaient adapter, adopter ou rejeter. Le troisième objectif – l'établissement d'un réseau de connaissances du Commonwealth – semble avancer à grands pas.

Le symposium a réussi à clarifier un grand nombre de questions complexes, y compris la nécessité de rationaliser la réponse apportée, de mieux comprendre la nature du défi à relever et d'encourager une direction forte qui pousserait à la recherche, à une meilleure gestion institutionnelle et à des stratégies de prévention. Les questions de soins, de conseils, d'aide et de formation, mais aussi les débats moraux et la reconsidération en profondeur de l'allocation des ressources, ont également été abordés. Le rapport propose un grand nombre de points de vue qui suscitent la réflexion : le fait que le coût de traitement annuel d'un malade équivaut aux coûts annuels de formation de dix enfants dans le primaire ou encore la création d'un concept nouveau, l'« immersérisation », pour décrire le processus par lequel la vie des gens est ruinée par la pauvreté, la maladie et les inégalités.

Alors que le symposium s'était inspiré des données contextuelles de l'Afrique du Sud, du Botswana, de l'Ouganda, de la Tanzanie et de la Zambie, le rapport n'y fait que très peu allusion. Quelques statistiques bien connues mises à part, il est également peu riche en données solides sur le VIH/SIDA – ce qui reflète bien l'inexistence de ce type de données à tous les niveaux du système éducatif ; en revanche, le symposium n'a pas réussi à identifier le rôle que pourrait jouer le secteur universitaire dans la recherche de ces informations stratégiques – et c'est un vrai problème. Le symposium a bien identifié les liens du secteur avec les communautés « d'où viennent leurs étudiants et leurs personnels », mais il n'est pas parvenu à resituer les uni-

2. Le rapport O (Séminaire pour les conseillers éducatifs de Ireland Aid et le personnel de contact pour le VIH/SIDA) est cité dans l'annexe A, mais il n'a pas été synthétisé ni analysé par ailleurs étant donné sa pertinence limitée dans le contexte de ce rapport.

versités dans une définition plus large du secteur éducatif ni à reconnaître leur dépendance directe du système de l'éducation de base qui l'alimente.

Cela dit, l'un dans l'autre, ce rapport est un document ressource très utile et probablement très novateur pour le secteur universitaire, et son projet de politique propose une liste de contrôle bien fournie qui permettra d'apporter une réponse institutionnelle plus approfondie et de formuler un cadre réglementaire.

(Remarque : bien que tombant, d'un point de vue technique, en dehors de notre période d'analyse, ce symposium méritait d'y être intégré et d'être signalé, entre autres parce qu'il a instauré une approche riche de principes dans le secteur tertiaire. Cette remarque est d'autant plus pertinente que les autres ateliers du Commonwealth sur les universités ne s'arrêtent quasiment pas sur ce point.)

Rapport B

Conférence du DFID sur l'éducation en Afrique (4-6 avril 2000, Pretoria, Afrique du Sud)

Cette troisième conférence biennale des conseillers pour l'éducation du DfID a réuni 41 conseillers, consultants, fonctionnaires des MdE, ou personnel des ONG et des organismes de développement. La conférence portait sans ambiguïté sur l'impact du VIH/SIDA sur le secteur de l'éducation et s'intéressait aux processus plutôt qu'aux produits. Le rapport signale pourtant que la conférence a réussi à mettre au point une série de plans d'action pour chacune des quatre régions du DfID en Afrique, qui seront mis en œuvre avec des partenaires locaux.

La conférence portait surtout sur les questions de prévention, avec des apports contextuels du Botswana, du Kenya, du Nigeria, de l'Ouganda et de la Zambie. Chacun de ces pays a présenté quelques indicateurs statistiques clés, souvent empiriques, qui ont confirmé certaines tendances : la réduction de l'espérance de vie, les mouvements de population, les taux de transmission mère/enfant, la diminution des inscriptions et des effectifs d'enseignants et de gestionnaires, l'augmentation du nombre d'orphelins et le creusement des inégalités entre sexes, des relations sexuelles précoces et à haut risque, et peu de signes d'une évolution des comportements.

L'accent a été mis sur la gestion et la planification dans l'un des quatre groupes centraux (décrit comme un plan d'action), avec une suggestion : l'aide à venir des donateurs devrait être conditionnée à l'élaboration et à l'adoption par le MdE de stratégies contre le VIH/SIDA. Le soutien technique et le renforcement des capacités apportés par la communautés des donateurs, là où ils sont nécessaires, devraient être accompagnés de l'assistance et du

soutien prodigués par les ONG. La conférence a également travaillé sur les personnes qui sont des « vecteurs du changement » et les parties prenantes dans l'atténuation de l'épidémie, a évalué la disponibilité des ressources et examiné les questions de structures et de systèmes d'aide et de soins en s'intéressant surtout aux orphelins. Le recours à la radio comme moyen clé de communication et de changement des comportements a été analysé, débouchant sur la recommandation que les autres pays du continent créent des stations de radio communautaires pour faire passer aux communautés des messages sur le VIH/SIDA.

Le rapport donne le sentiment que la réunion était assez souple, très centrée sur les échanges d'informations, mais pleine de passions quant aux choses à partager et à apprendre. Si cette conférence a manifestement réussi à réveiller les consciences, et si elle est riche de contenus très valables, l'absence dans le rapport d'objectifs clairement exprimés, de résultats associés et de structure en rend la compréhension et la lecture quelque peu difficile. De sorte que sa valeur ajoutée pour la communauté du développement en est diminuée, car les leçons à tirer de la conférence ne sont pas faciles à identifier. Les quatre plans d'action évoqués au début du rapport sont probablement davantage des points centraux de discussions et d'interrogations et ne peuvent être assimilés à des plans, dotés d'un objectif, issus de la conférence.

Rapport C

Atelier de l'HEARD sur le VIH/SIDA dans l'éducation (4-6 avril 2000, Durban, Afrique du Sud)

Cet atelier régional de deux jours a rassemblé 60 représentants des ministères de l'Education et des Finances d'Afrique australe et d'Afrique de l'Ouest, des membres d'organismes d'aide et de développement, des chercheurs et des universitaires : fonctionnaires d'Afrique du Sud, du Botswana, du Ghana, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, de Namibie, du Nigeria, du Swaziland, de Zambie et du Zimbabwe, et représentants de l'USAID, du DfID, du British Council, de l'UNESCO, du HCR, de l'ONUSIDA, du CIFCD et du HIID.

L'objectif de cet atelier était de parvenir à une compréhension partagée de l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation et l'économie, et de proposer des lignes directrices de gestion et de cadres qui pourraient servir à la planification et à la gestion. L'atelier s'est intéressé à quatre grands thèmes : comprendre les niveaux actuels d'impact dans chaque secteur de l'Etat ; passer en revue les probables impacts à venir ; examiner les possibilités d'atténuation ; identifier des indicateurs clés pour le référencement et le suivi. Les participants ont utilisé un outil conçu par le HEARD – le *kit de formation des gestionnaires de l'éducation* – qui les a aidés à travailler sur ces thèmes ; ils ont également été initiés aux méthodes des systèmes d'information géographique (SIG) et

d'analyse spatiale pour identifier les schémas d'impact et les zones potentiellement à haut risque. L'atelier a également envisagé la possibilité de créer un manuel ressources ou une trousse pour venir en aide aux gestionnaires locaux – ce projet reçoit déjà le soutien du Dfid.

Le rapport, bien structuré, revendique quatre grands résultats : i) le lancement d'un réseau de coopération entre fonctionnaires et partenaires du développement, au sein duquel une compréhension commune du problème entre fonctionnaires des ministères de l'Éducation et des Finances a été instaurée ; ii) l'identification d'une demande pour une base de données régionale ; iii) l'accord sur la nécessité de mettre au point un manuel ressources ou une trousse pour les gestionnaires de l'éducation ; iv) la distribution d'un kit de formation pour venir en aide à la gestion et au suivi. Par ailleurs, le rapport signale un vif intérêt pour l'approfondissement du SIG et de l'analyse spatiale qui permettent de détecter les tendances et les associations sectorielles dans l'impact du VIH/SIDA. Il énumère enfin, de manière très utile, les autres initiatives en cours dans la région.

Il semble que l'atelier ait atteint ses objectifs et qu'il ait de plus introduit un certain nombre d'innovations et d'outils qui participent aux efforts de réponse. Il a su tirer parti également du niveau de responsabilité et de statut des responsables qui ont ouvert et clôturé l'atelier – mais le rapport reconnaît que les participants continuent d'accorder beaucoup d'importance – malgré leur niveau hiérarchique assez élevé – à l'aide et à l'approbation de leurs responsables, une fois de retour dans leurs pays. La plupart des participants ont signalé que l'« argent » n'était pas un facteur limitatif à leur réponse sectorielle, mais bien plutôt la « volonté politique et la détermination aux plus hauts niveaux de l'État ». Le rapport indique que le besoin s'est fait sentir de périodes d'interaction plus longues, par le biais d'ateliers, de « groupes de réflexion itinérants », qui iraient partout dans le pays, et d'une intégration verticale de ce type d'intervention dans les MdE, du plus haut niveau à l'échelon le plus bas. L'un dans l'autre, cet atelier semble avoir ouvert la voie, avec son rapport bien rédigé, à une approche plus pratique de la réponse apportée pour atténuer l'impact de l'épidémie et le gérer ; il semble aussi s'être intéressé quasi exclusivement aux interventions systémiques plutôt qu'à la prévention.

Rapport D

Le cadre d'action de Dakar : l'éducation pour tous – tenir nos engagements collectifs (26-28 avril 2000, Dakar, Sénégal)

Le Forum mondial de l'éducation a rassemblé plus de 1 100 personnes, venues de 164 pays – enseignants, premiers ministres, universitaires, décideurs, militants ou responsables d'organisations internationales. Selon le rapport,

ces participants ont partagé une vision commune d'un monde dans lequel chacun aurait les compétences d'écriture, de lecture et de calcul de base pour pouvoir vivre en tant que citoyen à part entière, travailleur, membre d'une famille et individu accompli dans la nouvelle société mondiale qui se dessine. L'objectif de ce forum de trois jours était de se mettre d'accord sur une stratégie qui permettrait de traduire cette vision d'une « éducation pour tous » (EPT) en réalité.

Cette réunion était la suite de la conférence mondiale de Jomtien, qui a adopté en 1990 une « déclaration mondiale » sur l'EPT, a affirmé que l'éducation faisait partie des droits fondamentaux de l'homme et pressé la communauté internationale d'accorder son aide pour répondre aux besoins éducatifs élémentaires de chacun. Elle avait par ailleurs approuvé, et ce point est très important, un Cadre d'action pour répondre aux besoins d'apprentissage de base, énonçant les cibles et les stratégies qui permettraient d'atteindre cet objectif en l'an 2000. Le forum de Dakar a été organisé afin d'évaluer les progrès réalisés, depuis Jomtien, pour parvenir à l'EPT, d'analyser les raisons pour lesquelles l'objectif n'a pas été atteint et dans quels pays, et de renouveler l'engagement pris pour faire de cet objectif une réalité. Les participants ont présenté leurs données et leurs analyses, ont débattu des stratégies et écouté attentivement les interventions de toutes les parties prenantes du secteur, avant d'adopter le *Cadre d'action de Dakar : l'éducation pour tous – tenir nos engagements collectifs*. Ce cadre réaffirme l'objectif d'EPT tel que fixé par Jomtien et les autres conférences internationales, engage les participants à travailler en direction d'objectifs éducatifs précis d'ici à 2015 au plus tard, et indique qu' « aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources ». Le cadre de Dakar appelle également à développer ou renforcer les mécanismes d'intervention nationaux, régionaux ou internationaux, à partir des structures existantes, à coordonner les efforts faits dans le monde entier et à accélérer le processus qui débouchera sur l'EPT.

Les participants au forum se sont engagés collectivement à atteindre six objectifs spécifiques liés à l'EPT, qui reprenaient les différents thèmes et questions revenant souvent pendant les réunions et les séances plénières, au nombre desquels : le développement et l'amélioration de soins complets pour le développement de la petite enfance et l'éducation, particulièrement pour les enfants les plus vulnérables et les plus défavorisés ; la garantie selon laquelle d'ici à 2015 tous les enfants, et surtout les filles, ceux qui vivent dans des conditions difficiles et ceux qui proviennent de minorités ethniques, auront un accès total à une éducation primaire de qualité gratuite et obligatoire ; l'assurance que les besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes seront assouvis grâce à un accès équitable aux programmes d'apprentissage et de développement personnel appropriés. On a aussi évoqué l'objectif d'une amélioration de moitié des niveaux d'alphabétisation des

adultes, à atteindre d'ici à 2015, notamment pour les femmes, et un accès équitable à une éducation de base et une formation continue pour tous les adultes ; l'élimination des inégalités de sexe dans l'éducation primaire et secondaire d'ici à 2005 et l'égalité des sexes dans l'éducation d'ici à 2015, avec une attention particulière accordée à l'accès total et égal des filles et à leur réussite dans un système éducatif de base de qualité ; l'amélioration de tous les aspects de la qualité de l'éducation et la garantie d'excellence de tous, de sorte que des résultats reconnus et mesurables d'apprentissage soient atteints par chacun, surtout dans le domaine de la lecture, l'écriture, du calcul et du développement personnel.

Rapport E

Rapport sur le séminaire portant sur le VIH/SIDA et les enseignants en Afrique francophone (29-31 mai 2000, Lomé, Togo)

Ce séminaire a réuni 13 pays francophones d'Afrique, avec 39 représentants, par équipes de trois, venus de ministères de l'Éducation et de la Santé et des groupes de travail nationaux du Groupe de travail de l'ADEA sur la profession enseignante au Bénin, au Burkina Faso, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, à Djibouti, au Gabon, en Guinée, à Madagascar, au Mali, au Niger, au Sénégal, au Tchad et au Togo.

Le rapport, bien structuré et de qualité professionnelle, dresse un tableau détaillé de la situation, identifie clairement les participants et justifie la raison d'être du séminaire. La présentation rapide de l'ordre du jour permet d'avoir un aperçu clair des questions débattues et du déroulement et donne une indication des flux qui ont conduit au résultat du séminaire. Le point fort du rapport est la présentation d'un cadre structuré pour enregistrer les réponses apportées, qui accorde une certaine utilité et durabilité au processus du séminaire. Il note aussi, et c'est important, les variations géographiques, culturelles, politiques et économiques dans l'impact et analyse le processus d'élaboration des politiques, fournissant ainsi un bon aperçu et une compréhension commune. Le rapport met aussi l'accent sur l'importance des partenariats, mais il semble enfermé dans la conviction que le VIH/SIDA est un problème de santé publique ; il est pourtant très novateur dans la façon dont il identifie comment un partenariat avec le secteur de la santé pourrait fonctionner – ce secteur apporterait ses connaissances et ses compétences techniques, par exemple, alors que le secteur éducatif prendrait en charge les actions au niveau local.

Alors que le séminaire et, *de facto*, le rapport, sont assez sensibles aux points de vue, aux besoins et aux capacités des participants, ils n'arrivent pas à formuler un objectif clair pour la réunion et soulèvent au contraire une série de questions supplémentaires sur les actions possibles. Etant donné que

le séminaire semble s'être exclusivement intéressé aux questions de prévention, influencé probablement par l'idée que le VIH/SIDA est une simple question de santé publique, cela limite toute appréciation que l'on aurait pu avoir du contexte systémique dans l'éducation. Cela dit, il est satisfaisant de voir que l'on s'est intéressé à l'avenir et le cadre d'actions futures identifie cinq étapes – qui prévoient un processus de compte-rendu harmonisé – et la nécessité de disposer d'objectifs généraux et particuliers, de relations avec le ministère de la Santé, d'identification des actions qui permettront d'atteindre les objectifs, de résultats attendus, de cadres temporels et de déclaration sur les besoins de soutien. Cette action était apparemment destinée à être présentée lors de la réunion du comité de pilotage, prévue les 20 et 21 septembre 2000 à Paris. Nous n'avons aucune information sur cette réunion ni sur les résultats des présentations qui y ont été faites.

Un aperçu très utile des problèmes rencontrés par les réponses sectorielles est proposé grâce à cette information : les représentants présents avaient le sentiment qu'ils « n'étaient pas mandatés » pour répondre aux questions clés soulevées par le séminaire et par la demande faite de participer aux activités prévues ensuite. Nous touchons là au cœur du problème des conférences et des réunions organisées sur la question et nous avons une bonne idée de l'impuissance relative des participants à répondre aux immenses défis de gestion qui sont effectivement posés à nos contemporains. Cette déclaration ouvre la voie à un débat permanent sur la nécessité d'avoir des décideurs haut placés dans ces réunions, leur manque de disponibilité et les solutions alternatives qui permettraient de donner davantage de pouvoirs à leurs représentants.

Rapport F

XIIIe conférence internationale sur le SIDA (9-14 juillet 2000, Durban, Afrique du Sud)

Etant donné la portée et l'échelle de cet événement exceptionnel organisé en Afrique, et de son succès incontesté au niveau de l'organisation, il est tout simplement révoltant de voir que seuls six des 196 documents présentés avaient un rapport avec l'éducation.

Cela semble indiquer qu'au niveau du concept et de l'organisation, l'appréciation de l'importance du secteur ou de sa taille et de son poids en termes socio-économiques et d'atténuation, est inexistante – seulement 3 % des séances prévues ont porté sur le VIH/SIDA dans l'éducation. Les organisateurs de la conférence n'ont tout bonnement pas réussi à comprendre que le système et le secteur éducatifs représentent à eux deux le plus important bloc constitué de population à risque et offrent en même temps une occasion unique de contenir l'épidémie et d'en atténuer les effets. Quand on sait que

le secteur de l'éducation accueille ou emploie jusqu'à un tiers de la population de la plupart des pays en développement et consomme près de 30 % de leurs budgets, il est difficile de comprendre cette absence de reconnaissance et d'attention. L'une des explications, un peu déplaisante, tient au fait que le comité est convaincu que la pandémie n'est qu'un problème de santé et non pas une série de défis au développement et à la gestion systémique – ce qu'elle est bel et bien.

Six documents portant sur l'éducation ont donc été présentés, et deux d'entre eux venaient d'Afrique – et cela, alors que ce continent présente 70 % des taux de prévalence et d'infection dans le monde. Sur les deux documents africains, l'un provenait du Malawi et décrivait un projet grâce auquel des volontaires communautaires participaient à la prise de conscience et à des activités de conseils par les pairs. Ce projet pilote a proposé quelques analyses utiles, tout comme le second, réalisé au Ghana, et qui décrivait un système d'éducation et de soutien par les pairs dans les universités, et faisant appel à des étudiants vivant avec le SIDA. L'intervention dans le programme de personnes infectées a contribué à sa portée et à son efficacité et a pu être associée à un certain degré de changement de comportement, même si cela ne s'est fait qu'à court terme. Une réponse du même type a été rapportée dans un document provenant des Etats-Unis, où les présentations faites par des étudiants vivant avec le SIDA apparaissent comme vecteurs d'un certain degré de changement dans les groupes de gens qui s'y reconnaissent.

De fait, les six documents étaient tous tournés vers la prévention et aucun ne traitait de la question de la santé du système éducatif lui-même, ou s'intéressait d'une façon ou d'une autre à la gestion et à la pérennité systémiques. Il ne s'agit pas là d'une critique à l'encontre de ces documents, lesquels ont en fait présenté des idées intéressantes et donnant matière à réfléchir, mais plutôt sur les critères qui ont abouti à leur sélection. Prenons l'un des documents, sur la Mongolie par exemple – il a abordé les questions de développement personnel, de modifications des programmes et de conception de matériaux dans un pays tellement peu peuplé et avec des niveaux d'infection si faibles qu'il n'a absolument aucun rapport avec les problèmes auxquels l'Afrique est confrontée. Si le niveau de réponse décrit est parfaitement louable, il est clair aussi que le programme a été élaboré dans le contexte d'un système apparemment fonctionnel loin, là encore, des réalités africaines.

Les trois grands thèmes récurrents ont été les suivants : l'éducation au VIH/SIDA est un ingrédient primordial dans la lutte contre sa propagation ; il est difficile d'y parvenir parce que l'on touche là des questions sensibles et complexes ; nous avons le devoir de revoir nos anciennes théories sur l'enseignement et l'apprentissage.

Rapport G

Séminaire régional sur le VIH/SIDA pour Ireland Aid (6-8 septembre 2000, Jinja, Ouganda)

Le fait que ce rapport de séminaire ne soit pas strictement ciblé sur l'éducation ne lui ôte rien de sa qualité, exceptionnelle, et la démonstration qu'il fait de bonnes pratiques de développement et de compétences professionnelles de planification stratégique reste très utile. Il y est constamment fait référence aux MdE et chaque question est abordée sous des angles multiples, avec des implications pour l'éducation.

Le point de départ est l'évaluation interne approfondie réalisée par Ireland Aid sur ses capacités à élaborer une réponse durable face au VIH/SIDA et à parvenir, en conséquence, à soutenir réellement les ministères africains à élaborer les leurs et à les pérenniser. Cet examen des capacités systémiques et la hiérarchisation des réponses stratégiques et institutionnelles est précisément ce qui fait défaut à la plupart des actes de conférences analysés et témoigne bien du fait qu'aucun ministère ni aucune organisation ne peut espérer apporter une réponse efficace s'il (elle) n'est pas lui-même (elle-même) solide institutionnellement et bien équipé(e).

Le rapport est clair et structuré de façon professionnelle, et le contenu et les objectifs sont annoncés dès le début. Il présente également le programme du séminaire, la liste des participants et fournit en annexes tous les documents présentés. Plus important, ce rapport identifie la structure et la permanence de l'organisation Ireland Aid comme étant des conditions préalables à sa capacité à venir en aide aux autres. Si certains peuvent trouver cet auto-centrisme un peu surprenant, cela tendrait à prouver que peu de MdE ou d'organismes donateurs semblent avoir bien perçu la vérité intrinsèque à ce principe élémentaire de développement.

Le rapport énumère dès le début les résultats visés par le séminaire, qui sont systématiquement atteints grâce à l'établissement d'un cadre de gestion opérationnelle, et propose une liste de contrôle très utile et facilement copiable, ce qui garantit pratiquement la réutilisation et la large diffusion de ce rapport – il y a déjà là une bonne leçon à tirer. Le rapport est également l'un des seuls à identifier les questions de reconnaissance, d'apprentissage et de pratique, et à signaler l'importance primordiale du suivi et de l'évaluation. Il s'intéresse aussi en détail à la question de l'« intégration » et présente quelques aperçus pratiques très utiles des questions de définition et de fonctionnement. En bref, ce rapport met en garde contre le fait que « les choses ne sont plus comme avant » et invoque la nécessité de s'intéresser avec sérieux aux « priorités changeantes ».

Il accorde aussi une attention justifiée aux opinions des pays partenaires de Ireland Aid et propose des exemples bienvenus de réussite et de bonnes pratiques, en mettant l'accent sur la valeur des partenariats avec les ONG et la société civile et l'utilité d'une approche pluri-sectorielle de la réponse à apporter – tout en soulignant en permanence qu'il faut des cadres opérationnels et une responsabilisation des acteurs. Le rapport présente un calendrier d'étapes accessibles et les plans d'action par pays, énumérant en détail les tâches et les responsabilités octroyées par rapport aux résultats attendus définis. La seule critique que l'on pourrait formuler à l'encontre de cette approche concerne le flou de son cadre temporel (l'utilisation des notions de « court terme » et « long terme », par exemple).

Etant donné la taille de Ireland Aid, le rapport et le séminaire dont il rend compte sont des exemples à suivre dans les autres organismes de développement – et dans les MdE eux-mêmes.

Rapport H

Commission économique des Nations unies pour l'Afrique : réunion du groupe d'experts ad hoc sur l'impact du VIH/SIDA dans le secteur de l'éducation en Afrique et VIH/SIDA et éducation en Afrique de l'Est et en Afrique australe : un rapport de synthèse (15-17 septembre 2000, lac Victoria, Ouganda)

Cette réunion avait été organisée afin d'examiner les conséquences économiques et sociales de l'épidémie sur l'éducation, à la lumière de la situation d'urgence et du danger imminent d'effondrement du système formel. Quarante participants se sont retrouvés, des décideurs de politique éducative et des experts venus de dix pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, plus des spécialistes à tous les niveaux, des ONG, des chefs spirituels, des personnes ressources et des représentants de certains organismes de développement. Le PNUD, l'ONUSIDA, le FNUAP, l'UNICEF, l'OMS et des responsables des projets d'aide de l'UE ont également participé à cette réunion.

Le rapport présente les sept points qui ont été au cœur des débats : une étude socio-économique rapide de l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation ; une évaluation des stratégies nationales actuelles ; un examen des étapes permettant d'augmenter les capacités de réponse des MdE ; l'examen des stratégies pour venir en aide aux capacités systémiques et au développement des ressources humaines ; l'examen de la demande émanant des enseignants et la souplesse des offres de formation ; l'identification des moyens qui permettraient au système de mieux reconnaître, pour l'atténuer, la vulnérabilité des femmes ; un débat sur le rôle de direction que l'éducation doit jouer et sur ses relations pluri-sectorielles.

La réunion était organisée autour de huit séances destinées à passer en revue les études de cas par pays préparées pour un rapport de synthèse sous-régional : la séance 1 présentait les questions stratégiques et un projet de rapport à la CEA, tandis que les séances 2 et 3 examinaient les études de cas nationales menées en Afrique du Sud, en Ethiopie, au Kenya, au Malawi, en Ouganda, au Rwanda, en Tanzanie et au Zimbabwe. La séance 4 examinait les cadres conceptuels d'évaluation de ce que l'éducation peut faire face au VIH/SIDA. La séance 5 s'intéressait aux débats en assemblée plénière pour discuter de chacun des chapitres du rapport, afin d'étudier les grandes conclusions et les recommandations de la réunion et en faire la synthèse. Les séances 6, 7 et 8 ont travaillé à la synthèse des recommandations, qui sont celles qui ont été intégrées dans le rapport de synthèse.

L'ensemble analysé comportait donc le rapport sur la réunion des experts *ad hoc* et le projet de rapport de synthèse intitulé *VIH/SIDA et éducation en Afrique de l'Est et en Afrique australe : le défi pour les dirigeants et le chemin à suivre*, qui a été rédigé. Le rapport de synthèse en tant que tel est un impressionnant recueil de connaissances, de 59 pages, articulé en trois parties. La première section, intitulée Contexte et impact sur l'éducation, comprend trois chapitres ; le premier s'intéresse au VIH/SIDA en Afrique de l'Est et en Afrique australe, et le deuxième traite de la *vulnérabilité au VIH/SIDA*. Le troisième chapitre aborde la question de *l'impact du VIH/SIDA sur les systèmes éducatifs de la sous-région*. Dans la deuxième partie, L'impact de l'éducation sur le VIH/SIDA, le chapitre 4 couvre *la réponse du secteur éducatif au VIH/SIDA*, le chapitre 5 examine *les programmes et les activités d'enseignement pour contenir et répondre au VIH/SIDA* et le chapitre 6 s'intéresse à *la réponse stratégique et organisationnelle de l'éducation au VIH/SIDA*. Dans la dernière partie, Le chemin à suivre, le chapitre 7 examine comment *fournir une ligne directrice pour gérer la réponse de l'éducation au VIH/SIDA* et les chapitres 8 et 9 abordent *le rôle de la communauté internationale et un cadre pour l'action*. Les *conclusions*, les références bibliographiques complètes et les tableaux sont traités dans le chapitre 10 de ce travail, riche en idées mais un peu long.

Rapport I

Atelier de l'IIPE sur l'impact du VIH/SIDA dans l'éducation (27-29 septembre 2000, Paris, France)

Le rapport sur cet atelier est un bon exemple de la façon dont un organisme international réputé – l'IIPE, qui dépend de l'UNESCO – a reconnu l'ampleur de l'impact et cherche des idées dans les pays concernés, sur les questions à résoudre et les réponses à apporter. Ce rapport bien structuré commence par une table des matières et présente clairement l'objectif de l'atelier : un échange d'expériences sur l'impact de la pandémie sur les systèmes édu-

catifs, l'identification des mesures introduites pour y faire face à tous les niveaux, et des stratégies qui permettent d'introduire ces mesures.

Le rapport est effectivement une synthèse des apports des MdE et des experts de l'Afrique australe. Les questions abordées reflètent donc une expérience du terrain, et abordent les points suivants : la lenteur des MdE et des organisations internationales à reconnaître l'ampleur du problème et à proposer des solutions pour y faire face ; la difficulté à obtenir des données qui permettraient de mesurer les impacts systémiques et socio-économiques ; la difficulté à gérer le niveau de traumatisme associé à la maladie ; l'absence de capacités et de ressources pour concevoir des mesures qui permettraient de s'y opposer ; l'établissement de cadres pour une réponse au niveau local ; le besoin d'avancer avec les indicateurs existants d' « ordre de grandeur ». Le rapport contient une analyse utile des zones clés d'impact sur le système, et il en identifie quatre : la demande, l'offre, la qualité et l'égalité des chances. Il signale le défi qui consiste à protéger les capacités structurelles du système éducatif tout en s'adaptant à de nouveaux besoins et à de nouveaux contextes.

Le rôle des études d'impact est examiné de manière très approfondie et certaines idées et recommandations d'amélioration de la conception de ces études et de l'obtention de données supplémentaires sont suggérées. Si le rapport trahit une certaine confusion au sujet des stratégies de prévention qui pourraient protéger les capacités systémiques, il est néanmoins animé par le point de vue des participants qui veut qu'il s'agisse avant tout d'un problème de gestion qui doit être résolu de manière systématique.

Les opinions régionales confirment également que les ministères de la Santé, des Finances et les économistes rattachés devraient s'impliquer dans une réponse pluri-sectorielle et que des équipes itinérantes de spécialistes devraient être déployées pour apporter une aide aux MdE. Le rapport signale qu'une équipe de ce genre est en pleine élaboration au HEARD, dans l'université du Natal. Il passe ensuite à l'examen des considérations nationales et régionales de planification et propose des recommandations tirées de ces informations : il est crucial d'avoir des dirigeants engagés et bien informés ; un flux régulier de données est indispensable si l'on veut distinguer les grandes tendances. Il signale à cet égard que le HEARD est en train de mettre au point un système de ce type, avec l'aide du Dfid. Il recommande également que le VIH/SIDA soit vu comme une préoccupation centrale de la gestion et de la planification et que les partenariats avec les ONG, la société civile, les communautés et les organismes de développement doivent être renforcés.

Plus important encore, le rapport identifie un certain nombre de zones d'ombre dans les connaissances et propose la création à l'IIPE d'un bureau

qui centraliserait les informations, la recherche-action et la mise au point de matériaux pour le renforcement des capacités, et de cours pour les ateliers régionaux du réseau. Nous n'avons pas d'informations sur l'état d'avancement des actions proposées dans le rapport.

Rapport J

L'impact du VIH/SIDA sur les droits de l'enfant à l'éducation (22-24 octobre 2000, Harare, Zimbabwe)

Les actes de ce séminaire repris dans ce rapport sont un bon exemple de la façon dont une question fondamentale est traitée avec passion et réel souci, mais ils soulignent l'incapacité de ce type de réunions à énoncer des résultats pratiques et par conséquent la frustration, voire même la colère, éprouvée face à des questions de cette ampleur et de cette gravité. Le séminaire avait pour objectif de permettre aux participants de discuter de la gravité des effets de la maladie pour les enfants directement ou indirectement touchés par le VIH/SIDA, en se plaçant du point de vue des droits de l'enfant.

Ce séminaire est un résultat direct de la coopération SADC/UE visant à renforcer les droits de l'enfant, qui sont une priorité pour les deux organisations. Le niveau d'implication politique, en termes de ministres présents, d'envoyés, de discours, d'apports et de déclarations d'intention, a été considérable, mais si le rapport énumère un certain nombre de défis, il n'identifie pas énormément de pistes d'action possibles. L'un des intervenants clés a même évoqué une réunion des dirigeants des plus grands pays du monde, qui s'est déroulée il y a dix ans (Nations unies, 1990) pour débattre de l'avenir des enfants et qui avait fait une déclaration mondiale et dressé un plan d'action ; les résultats sont en train d'être évalués et la raison pour laquelle un certain nombre d'objectifs n'ont pas été atteints est à l'étude. Des thèmes clés et des cibles d'intervention ont néanmoins été cités : la nécessité de « galvaniser » les dirigeants politiques ; l'importance de l'éducation ; l'inégalité entre les sexes ; le besoin de coordination et de partenariat ; le nombre croissant d'orphelins ; la nécessité, pour les jeunes gens, de jouer un rôle dans le processus de décision.

De nombreuses références ont été faites à un consensus général et à des campagnes internationales, mais là encore, avec peu de substance quant à la façon dont on pourrait introduire un changement ; un point fait exception – l'identification très claire des écoles comme « les seules structures durables au sein de la plupart des communautés » et le potentiel qu'elles ont de devenir « des centres sociaux et de services et des bases pour les activités d'organisations ou de soignants locaux ». Une excellente analyse de la convention des droits de l'enfant a été présentée, qui fait une référence explicite aux questions cruciales à prendre en considération. Cette analyse a

été appuyée par un examen approfondi de tableaux de données et a confirmé ainsi l'importance de l'éducation, le droit des enfants à l'éducation, les résultats obtenus par les enfants infectés ou touchés par la maladie, le nombre croissant d'orphelins, la perte de qualité, le traumatisme et l'opprobre, et l'impératif pour les enfants de devenir des acteurs économiques et sociaux. Cela a encore renforcé l'étendue du défi et a confirmé qu'une réponse systématique, au sein d'un cadre réglementaire de politique, était indispensable.

D'autres points clés ont été identifiés – les menaces contre les filles, l'évolution des structures familiales, les mauvais traitements et l'abandon des enfants, et le rôle des jeunes. Un certain nombre de problèmes faisant obstacle aux réponses ont aussi été relevés – l'aggravation de la pauvreté, l'absence de direction politique et de législation, la nécessité d'impliquer les chefs et les guérisseurs traditionnels, et l'absence de soutien de la part des donateurs. Les débats ont été de toute évidence passionnés et importants et un grand nombre de bonnes idées ont été ainsi recueillies – mais l'intégration des notes brutes prises sur les tableaux de conférence ne suffit pas à rendre les choses claires et fluides et leur interprétation et leur bonne organisation auraient donné davantage de valeur à ce rapport.

Rapport K

14^e conférence des ministres de l'Éducation du Commonwealth (26-30 novembre 2000, Halifax, Nova Scotia)

Cette conférence est synthétisée dans un communiqué de presse officiel, qui a donné lieu ensuite à la **déclaration d'Halifax sur l'éducation dans le Commonwealth**. Cette conférence et sa déclaration prennent toute leur importance quand on sait que si 30 % de la population mondiale vivent dans le Commonwealth, celui-ci a le triste privilège de voir ses pays membres représenter plus de 60 % de taux de prévalence du VIH/SIDA dans le monde.

La *déclaration d'Halifax* initie une action globale pour traduire en actes dans un certain nombre de domaines les déclarations d'intention ; elle inscrit son engagement dans « l'esprit » de la déclaration de Jomtien sur l'éducation pour tous, en 1990, du cadre d'action de Dakar, en 2000, du sommet du millénaire des Nations unies et du sommet du G8, en 2000 également. Les ministres constatent que les pays membres sont toujours confrontés à des difficultés persistantes au niveau des capacités à concevoir, maintenir dans le temps et gérer la qualité de l'éducation, situation encore aggravée par « le poids des guerres civiles, les catastrophes naturelles, la pandémie du VIH/SIDA et l'endettement extérieur ». Les ministres affirment dans ce contexte que l'éducation est « au cœur des interventions du Commonwealth »

et énumèrent une série d'actions possibles et de mécanismes permettant de mesurer et de suivre les progrès accomplis. Cette approche se démarque enfin des habituelles déclarations d'intention et confirme qu'elle est une première étape dans un continuum fondamental dont on attend des résultats, sur lesquels construire la suite du processus.

Pourtant, le VIH/SIDA n'est que le quatrième des neuf points énumérés dans le plan d'action annexé à la *déclaration*, qui demande que les questions d'égalité des chances, de pauvreté et d'intégration soient également prises en compte. Sous le chapitre « L'éducation permet de lutter contre le VIH/SIDA », le plan d'action appelle à des interventions urgentes pour « formuler et appliquer des politiques et des stratégies qui conduiront à l'augmentation des programmes éducatifs et des interventions visant à réduire la propagation de la maladie et à réduire son impact sur l'éducation. Les stratégies éducatives de lutte contre le VIH/SIDA doivent elles aussi être intensifiées ». Bien que très général, cet appel à réagir ouvre la voie à la conception d'interventions systémiques au niveau de la gestion et reconnaît la multiplicité des stratégies à mettre en œuvre. Cet engagement, associé aux autres points du plan d'action, et notamment à l'appel à créer une base de données recensant les forces et les ressources existantes, à soutenir « l'éducation dans les situations difficiles », à améliorer les informations et la technologie et à renforcer les systèmes d'appui aux enseignants, laisse présager d'une véritable résolution à lutter contre les ravages de la pandémie.

Ce constat est confirmé par le plaidoyer des ministres pour « un recours plus poussé à l'éducation pour lutter contre le VIH/SIDA au travers d'une approche holistique et pluri-sectorielle qui met l'accent sur la prévention et la réduction » ; il ouvre la voie à des réponses novatrices et durables à tous les niveaux dans l'ensemble des pays du Commonwealth. Si la *déclaration d'Halifax* ne fait qu'une référence rapide à l'Association des universités du Commonwealth (AUC), la qualité exceptionnelle des conférences et des plans d'action de l'AUC (voir les rapports A et P) souligne bien l'utilité d'une réflexion commune sur la question du développement, au niveau du Commonwealth, et confirme le rôle potentiel de cette organisation dans une assistance et une orientation internationales et régionales.

Enfin, la demande faite dans la *déclaration* au secrétaire général du Commonwealth de soumettre lors de la prochaine réunion triennale du Commonwealth un rapport intermédiaire sur les progrès obtenus et un rapport final sur la mise en œuvre des décisions et des plans d'action souligne bien l'engagement des ministres à parvenir à des résultats concrets et tangibles.

Rapport L

Le Forum pour le développement de l'Afrique : comment impliquer les responsables à tous les niveaux pour venir à bout du VIH/SIDA (3-7 décembre 2000, Addis Abeba, Ethiopie)

Cette réunion annuelle du FDA, qui était la deuxième, a rassemblé près de 1 500 dirigeants venus de tous les secteurs de la société en Afrique ; elle voulait être « le moment décisif de la lutte du continent africain contre le VIH/SIDA ». Le directeur général de l'ONUSIDA, le Dr Peter Piot, a déclaré qu'il ne s'agissait pas « d'une autre réunion sur le SIDA », faisant ainsi clairement sentir la distinction implicite et résumant sans doute le niveau de lassitude par rapport aux conférences, qui semble amoindrir les réponses apportées contre le VIH/SIDA. Le FDA a consisté en une réunion de travail, précédée d'une série de 23 consultations préparatoires dans toute l'Afrique au niveau national, au cours desquelles les gouvernements, les organismes de l'ONU et la société civile se sont rencontrés pour décider des ordres du jour et de ce qu'ils attendaient du FDA.

Le forum a enregistré un fort niveau d'engagement politique, en termes de participation et de déclarations d'intérêt et d'intention : « il est très rare que dans des conférences internationales aussi importantes tant de responsables abordent aussi franchement des questions profondément personnelles ». Le point clé de ce constat se trouve sans doute dans le fait que toute la réunion a porté sur le VIH/SIDA et ne s'est pas noyée dans des considérations sur des questions de routine. Son originalité bienvenue tient aussi au fait qu'elle a déclaré ouvertement que « l'avenir n'était pas tracé d'avance » et que si l'on disposait « des bons responsables, des ressources nécessaires et d'un véritable partenariat entre tous, le VIH/SIDA pourrait être combattu et défait ». Ce thème fondamental semble avoir imprégné l'ensemble du forum et le résultat en est un programme très détaillé de résultats à atteindre, repris dans cinq grands niveaux d'engagement : personnel, communautaire, national, régional et international.

Ces engagements s'expriment en des termes qui ne laissent pas indifférents et ne laissent aucun doute au lecteur sur la colère éprouvée par l'Afrique face à l'absence d'engagement, de réponse et de mobilisation. Cette « mauvaise humeur » caractérise le rapport, mais elle est parfaitement compréhensible lorsque l'on sait que « de nombreux engagements ne se sont pas traduits en actions ». Les organismes internationaux de financement ont dû essuyer quelques critiques et ont été priés de bien vouloir repenser leur façon de voir le monde.

Il serait trop ambitieux – et donc frustrant – de vouloir résumer ce rapport, mais il faut néanmoins signaler les relations très réelles et rationnelles qui y

sont établies entre les niveaux d'engagement personnels, communautaires, nationaux, régionaux et internationaux : en bref, aucun niveau ne peut travailler sans les autres et ce constat est souvent ignoré lors de la soumission de plans de réponse. Le rapport fait preuve d'une certaine naïveté quand il reconnaît qu'un certain nombre de conditions préalables à la réduction de la maladie, dont la paix, sont indispensables. Il reconnaît aussi que le VIH/SIDA exacerbe des difficultés et des dysfonctionnements *existants* : « toute mesure nécessaire pour se prémunir contre le VIH/SIDA et aider ceux qui vivent avec la maladie, sans exception, c'est ce que nous voulons de toute façon pour une Afrique meilleure et plus développée ».

Le forum a dégagé une énergie considérable, due à l'émotion, et a posé un grand nombre de défis sur la table, mais il est difficile de tirer du rapport des plans d'action clairs et bien organisés. Il a pourtant réussi à intégrer les points de vue des dirigeants venus de tous horizons et à créer un climat sans précédent de prise de conscience et de détermination à agir. Reste à savoir si le FDA finira par n'être qu'un festival de bonnes paroles ou si, pour reprendre les termes de Mme Grace Machel, s'il sera « un tournant décisif dans la lutte ».

Rapport M

10^e conférence générale de l'Association des universités africaines (5-9 février 2001, Nairobi, Kenya)

Cette conférence, la dixième du genre, cherche à déterminer quelles seront les lignes politiques générales de l'Association et à approuver son programme de travail et ses budgets. Elle a attiré plus de 250 délégués, dont des vice-présidents d'université, des décideurs, des administrateurs publics de haut niveau, des universitaires reconnus, des représentants d'ONG, des organismes de financement, des personnes ressources et des observateurs venus de plusieurs pays.

La 10^e conférence avait pour thème *Les universités africaines et le défi de la création du savoir et son application au nouveau siècle*. Elle était organisée autour de quatre sous-thèmes : *la gestion de l'enseignement supérieur et les dirigeants à l'ère de l'information* ; *la qualité de la formation et de la recherche : vers un processus dynamique de refonte des programmes et d'innovation dans les établissements d'enseignement supérieur africains* ; *les technologies de l'information et des communications : renforcer les capacités des universités africaines* ; et *les femmes dans les établissements tertiaires, l'équité, l'octroi de l'autonomie et l'avancement*.

Etant donné que le thème de la conférence était ouvertement associé au « siècle nouveau », il est assez surprenant de voir qu'après cinq jours de

débats, aucune des onze recommandations adoptées ne fait mention du VIH/SIDA. De fait, la question n'apparaît que comme élément du programme central d'activités pour la période 2001-04 et est associée à la nécessité de l'éducation pour éviter les conflits et maintenir la paix. Le compte-rendu rajoute, c'est vrai, le fait que « le défi posé par le VIH/SIDA au développement des ressources humaines et économiques, à l'enseignement et à la recherche » a été discuté et qu'il a été recommandé que les établissements d'enseignement supérieur jouent un « rôle d'anticipation dans sa présentation et sa gestion ».

Etant donné la prévalence du VIH/SIDA sur le continent africain, et les opinions qui avaient été exprimées 15 mois auparavant par l'Association des universités du Commonwealth, cette approche *a posteriori* de la question de l'impact du VIH/SIDA est difficile à accepter. L'analyse des onze questions identifiées comme recommandations par l'Association ne révèle aucune autre urgence et il est donc difficile de comprendre pourquoi cet organe représentatif n'accorde pas plus d'intérêt à la menace que représente la pandémie et ne la traite pas comme question prioritaire pour le secteur.

Alors que cette conférence se voulait « générale », il est perturbant de voir que le plus grand défi direct et indirect auquel est confronté l'avenir de l'enseignement supérieur en Afrique n'a pas mérité plus qu'une mention rapide comme point d'un ordre du jour à venir. Personne ne peut par ailleurs dire que la question est encore mal connue : la plupart des participants avaient aussi participé à la réunion du mois de novembre 1999 de l'AUC et avaient pris part à la conception et à l'adoption d'une liste de contrôle complète de gestion destinée au secteur universitaire.

En bref, il existe tellement peu d'endroits en Afrique épargnés par la pandémie que l'on comprend mal cette isolation manifeste ; il est surprenant de constater combien le secteur est incapable de percevoir les conséquences actuelles et futures du VIH/SIDA sur l'enseignement supérieur.

Rapport N

Conférence de la SADC sur l'éducation et la formation : rapport sur l'état de préparation des pays pour gérer le VIH/SIDA (26-28 février 2001, Pretoria, Afrique du Sud)

Ce rapport a pris la forme d'un rapport de synthèse sur l'état de préparation des pays – il est pragmatique et très utile. Il est issu d'une réunion des représentants du secteur national de l'éducation et de la formation de la SADC et s'inscrit dans le cadre régional stratégique de la SADC pour combattre le VIH/SIDA dans la région de l'Afrique australe, qui s'articule autour de trois éléments centraux.

Le premier, en toute logique, concerne la création d'une *base pour l'action*. On y évoque la nécessité d'adopter une approche duale où la prévention et la réduction seraient associées à la réponse systémique ; le besoin d'avoir des responsables engagés et bien informés ; l'engagement collectif ; la recherche et le pilotage ; une gestion efficace ; et la planification des politiques et les cadres réglementaires, ainsi que des ressources adaptées. Le deuxième traite de la façon de *limiter les effets*. Cela recouvre la nécessité de pouvoir évaluer ces effets ; la projection de l'offre et de la demande ; la stabilisation de l'offre et de la qualité ; la réduction des conséquences sur l'institution ; la réponse imaginative à de nouveaux besoins d'apprentissage ; et l'aide aux orphelins et aux autres enfants et jeunes gens vulnérables. Le troisième est intitulé *Prévenir la propagation du SIDA* et il traite de la nécessité d'introduire des programmes scolaires à ce sujet ; de l'élaboration et de l'utilisation de matériaux adaptés ; de la mise au point de compétences et de savoirs pour les éducateurs ; de la mise à niveau des formateurs d'enseignants ; de l'évaluation des interventions au niveau des programmes ; de l'offre de conseils et de soins ; et du travail en partenariats.

Le rapport est présenté sous la forme de tableaux nationaux pour chacune de ces trois grandes questions. Treize pays sont concernés et, dans chaque cas, classés selon les réponses apportées à une série de questions. Sous le thème de la création d'une *base pour l'action*, par exemple, les questions cherchent à voir si il y a eu ou non approche duale, direction, dévouement collectif, programme de recherche, gestion efficace, politique et réglementations, plan stratégique et ressources. On cherche ainsi à donner un aperçu rapide de l'état de préparation du pays, classé sur une échelle de 1 à 3, bien qu'il ne soit pas expliqué comment les mesures sont faites. Les commentaires des pays sont, cela dit, complets et riches en informations et donnent un bon aperçu comparatif.

L'un des éternels problèmes est d'évaluer le degré d'objectivité des commentaires : il peut être difficile, par exemple, pour un fonctionnaire d'un département de relayer autre chose que le bon niveau d'engagement politique de la part des responsables du pays. Cela dit, ce travail étant en évolution constante, et destiné à être régulièrement mis à jour, ce phénomène pourrait être de moins en moins marqué. La valeur de cette approche réside dans le fait que les questions clés sont rapidement abordées de manière claire, sans verbosité aucune, et qu'elles sont envisagées dans un cadre commun qui permet de comparer l'état de préparation, de telle sorte que les autres parties prenantes puissent en tirer une grande utilité. Du point de vue d'un organisme de financement, par exemple, il y a suffisamment d'informations pour restreindre la recherche de réponses et pour comprendre quelles autres parties ou agences peuvent être impliquées.

Cette méthodologie gagnerait sans doute à être intégrée dans un contexte plus précis et rédigé, mais elle va au cœur de la question et propose un outil d'investigation utile pour aborder un certain nombre de questions qui, sinon, sont noyées dans les rapports plus traditionnels. Il serait pourtant utile d'ajouter quelques commentaires sur la façon dont les critères de classement ont été choisis.

Rapport P

VIH/SIDA : *vers une stratégie pour les universités du Commonwealth* (11-13 mars 2001, Genève, Suisse)

Ce rapport concerne un processus de consultation qui a réuni 15 parties prenantes venues du DfID, de l'UNESCO, du secteur universitaire d'Afrique du Sud, d'Inde, d'Amérique latine, de Malaisie, du Royaume-Uni et des Antilles, la Banque mondiale et les responsables de projets du secrétariat de l'Association des universités du Commonwealth.

Il retrace le contexte qui a amené l'AUC à se préoccuper sérieusement de l'impact du VIH/SIDA et indique clairement que cette consultation n'est qu'une étape d'un processus permanent d'engagement ; étonnamment, pourtant, il ne fait aucune référence à la réunion de novembre 1999 de l'AUC, au cours de laquelle on avait assisté à une avancée assez nette dans ce domaine. Cela est sans doute dû au fait que l'on a estimé que cette relation ne sauterait pas aux yeux du lecteur du rapport, mais on a raté ainsi une occasion d'instaurer un continuum entre le processus et les idées sur une période assez longue. Cela dit, la consultation a parfaitement réussi à instaurer une approche valable et solide d'un point de vue du développement de la réponse du secteur, même si elle le fait sur une échelle limitée.

La consultation a, pour une fois, été basée sur la recherche : y ont été analysées les réponses de près de 100 universités sur les 450 que compte le Commonwealth et le statut du VIH/SIDA comme problème y est clairement énoncé. La recherche est appuyée par de nombreux documents annexes et propose aussi des exemples de stratégies en cours et de certaines des politiques qui ont été adoptées. Certaines questions clés y sont ensuite abordées, comme *la raison pour laquelle* l'AUC doit jouer un rôle et l'identification des zones prioritaires de réponse ; au nombre desquelles ont été citées la recherche, les activités de plaidoyer, le renforcement des capacités, l'élaboration de politiques, l'affectation de ressources et les plans stratégiques ou les programmes. Tout cela contribue à créer un cadre logique pour les prochaines activités et s'appuie sur les domaines que le secteur peut toucher.

Cette approche a été étayée par un rapport bien construit, dans lequel les qualités attendues des résultats d'un projet sont énoncées dès le départ.

Cela concernait l'atteinte de trois résultats interdépendants : les *plans d'action institutionnels* ; un *document d'atelier plus élaboré* ; un *guide des bonnes pratiques*. Il a été décidé que ces résultats, ou objectifs, devraient être atteints d'ici au 31 mars 2002 et que des ateliers seraient organisés à cette fin entre le mois d'octobre 2001 et le mois de janvier 2002. L'engagement en faveur de contraintes temporelles est tout à fait rassurant et augure bien des nombreux résultats et rapports de conférence à venir.

Les résultats ont également été correctement envisagés en termes d'avantage comparatif sectoriel, et la consultation a passé en revue les éléments clés du projet, les obstacles à la mise en œuvre, les occasions d'inciter à une prise de conscience chez les étudiants, la modification des programmes et les activités associées. Le projet se propose, en bref, d'animer un certain nombre d'ateliers de 2 ou 3 jours, à l'intention des vice-présidents et du personnel de responsabilité en Afrique du Sud et en Inde ; huit à dix universités régionales y seront également invitées. Ces établissements devront ensuite « importer » ces ateliers dans leurs communautés et un document d'atelier plus élaboré leur sera fourni à cet effet. Il a été convenu que ce document devrait contenir une perspective d'avenir, des informations, une auto-analyse, des normes plancher, de manière à susciter la réflexion des vice-présidents et l'implication des PVVIH.

Rapport Q

La conférence d'Elmina sur le VIH/SIDA et l'éducation : un appel à l'action (19-23 mars 2001, Elmina, Ghana)

Ce rapport reprend en détail les recommandations de la conférence d'Elmina sur le VIH/SIDA et l'éducation : un appel à l'action, qui faisait suite à la conférence des experts sur le VIH/SIDA et l'éducation de la CEDEAO. La conférence avait réuni des experts confirmés venus de ministères, MdE et autres (Santé, Main-d'œuvre et Emploi, Jeunesse et Sports, Bien-être social) dans les 13 pays de la CEDEAO ; d'universités ; des partenaires sociaux pour l'éducation et d'ONG ; d'organes de l'ONU, au niveau du siège, des régions et des pays ; et la plupart des grands organismes de développement ou de financement.

La conférence a été organisée pour voir de quelle façon les éducateurs réagissent aux effets du VIH/SIDA, s'interroger sur les questions connexes d'accès, d'équité, de qualité, de pertinence, de capacité et de partenariats face à la menace, et déterminer, à la lumière de ce contexte, le niveau minimal d'éducation compatible avec le développement national. Il a été clairement établi que si l'Afrique de l'Ouest est comparativement moins touchée que l'Afrique de l'Est ou l'Afrique australe, les taux augmentent et la mobilité et les conflits risquent d'aggraver la situation. Il a été ainsi signalé que la

Côte d'Ivoire fait déjà partie des 15 pays les plus gravement touchés et que le Nigeria, avec un taux d'infection de 5 %, abrite déjà plus de 2,7 millions de personnes vivant avec le VIH/SIDA.

Le rapport demande aux ministres de l'Éducation de la CEDEAO de tenir les engagements nationaux et internationaux qu'ils ont déjà pris et de s'intéresser ensuite aux trois « axes stratégiques d'action » : *la prévention et le contrôle de la propagation du VIH/SIDA ; la réduction des effets traumatisants du VIH/SIDA ; l'amélioration des capacités et des procédures de gestion*. Pour ce qui est du premier de ces axes, tous les points énumérés sont louables ; il faut par ailleurs remarquer que nous sommes là en présence de l'un des seuls rapports de conférence qui évoque l'importance de l'éducation par les pairs et de leur participation dans l'élaboration des réponses. Dans le deuxième axe, les différentes interventions sont énumérées, mais on n'a aucune idée de la façon dont elles seront mises en œuvre ni par qui.

Le troisième « axe stratégique d'action » est bien plus constructif et il identifie certaines interventions clés qui relèvent bien évidemment des MdE : la création d'une unité de gestion permanente du VIH/SIDA au sein de chaque MdE ; la collecte régulière et systématique de données de gestion pour élaborer l'ordre du jour de la recherche ; les contrôles et les examens des politiques ; la révision des budgets ; le renforcement des capacités ; les mécanismes de suivi et d'évaluation.

Le rapport sollicite une action régionale, qui ferait le lien entre les réponses et les plans d'actions nationaux. Il faudrait y intégrer les cadres régionaux de coopération, la mise en place d'« atouts régionaux » comme une équipe de travail ou des matériaux et une formation génériques, des réunions régulières et un forum régional pour les activités de plaidoyer et le développement de réseaux d'experts – en rapprochant les établissements d'apprentissage qui viendraient en aide aux capacités nationales. Il demande aussi davantage de coopération régionale entre l'OMS-CEDEAO et l'ONUSIDA et les autres organismes de l'ONU qui sont concernés.

Rapport R

Sommet spécial pour avaliser le consensus du FDA 2000 sur la lutte contre le VIH/SIDA (26-28 avril 2001, Abuja, Nigeria)

Le rapport de ce sommet, qui a pour sous-titre « Le cadre d'action d'Abuja pour la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et les autres maladies infectieuses » est essentiellement orienté sur le secteur de la santé, mais sa portée et le fait qu'il reconnaisse le rôle de l'éducation en font un complément utile à cette analyse.

Il affirme que les chefs d'Etat et de gouvernements africains ont bien conscience du défi que représente l'élaboration de politiques réalistes, de structures et de processus pour garantir une prévention efficace et un contrôle du VIH/SIDA, de la tuberculose et des autres maladies infectieuses. Cela dit, les faits en donnant le plus souvent la preuve du contraire, cette assertion peut être remise en cause. Quoiqu'il en soit, le rapport part de ce principe et sous-entend un certain niveau de soutien politique hautement souhaitable.

Plus important, le rapport indique qu'il existe une ligne de pensée du développement qui est claire et un processus bien hiérarchisé qui laissent penser que les résultats pourraient être positifs. Premier exemple, ce *cadre d'action* reprend les engagements pris lors d'une déclaration précédente, la *déclaration d'Abuja sur le VIH/SIDA* et les formule clairement, et insiste sur le fait que les Etats membres mettront ces activités en œuvre en collaboration étroite avec toutes les parties prenantes. Il déclare également qu'un mécanisme de mise en œuvre, de contrôle et de suivi existe déjà pour garantir que le cadre d'action est implanté de manière durable et que les actions sont bien coordonnées, avec évaluations et rétroactions permanentes. En dépit de cette fermeté, on ne sait pas *qui* seront les personnes chargées de faire fonctionner ce mécanisme.

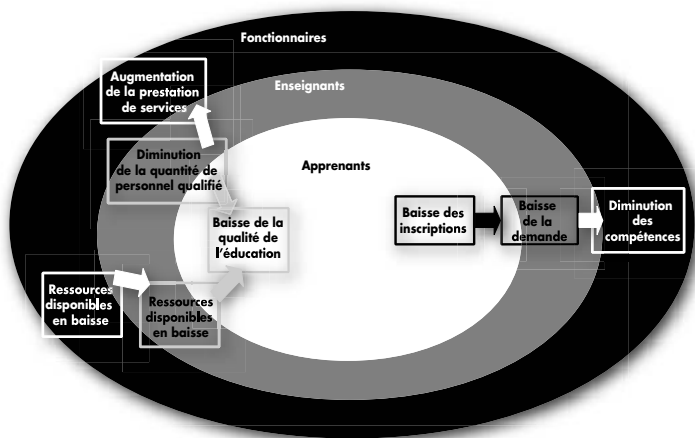
L'objectif premier de toute cette activité est de mettre fin à la propagation de la maladie et de renverser la progression des taux d'infection – il est étayé par une série d'objectifs directeurs : tout d'abord, plaider pour la traduction en acte et la mobilisation des anciens engagements des dirigeants africains ; ensuite, élaborer des politiques et des stratégies visant à la prévention et au contrôle des effets sur le développement socio-économique ; puis établir des mécanismes durables de mobilisation des ressources ; enfin, répondre aux besoins des groupes vulnérables.

Malgré ces bonnes intentions, l'atteinte de ces objectifs ambitieux semble douteuse, d'autant que la barre a été mise très haut dans le cas du premier objectif et que, dans le cas du deuxième, le cadre d'action qui suit n'en est de toute évidence qu'à sa première étape d'élaboration. Il s'agit là moins d'une critique que d'un constat factuel et cela permet de rappeler le gouffre qui existe entre les déclarations politiques et la mise en œuvre effective. Le cadre d'action (repris dans le rapport) demande, quoi qu'il en soit, aux Etats membres de l'adopter pour pouvoir élaborer et renforcer ses propres plans ; demande au secrétariat de l'OUA de suivre l'élaboration et la mise en œuvre des plans nationaux d'action des Etats membres et des mécanismes de suivi et d'évaluation. Il donne mandat au secrétariat de l'OUA, et aux membres du bureau et des communautés économiques régionales pour élaborer le cadre stratégique d'action pour le continent africain, pour présentation à l'Assemblée mondiale de la santé, en mai 2001. Il demande aussi au secrétariat de l'OUA de concevoir son propre plan opérationnel, mais il ne répond jamais

à la question de savoir où toutes ces ressources matérielles et humaines, spécifiques et indispensables, seront trouvées.

ANNEXE C

Graphique II-3.5. Comprendre l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation



Note sur les auteurs

Richard Akoulouze est inspecteur général chargé des questions de pédagogie au ministère de l'éducation du Cameroun. Il a fait partie de l'équipe technique de l'ADEA pour l'initiative « Identifier des réponses prometteuses face au VIH/SIDA dans le système éducatif ».

Peter Badcock-Walters est directeur de l'unité mobile d'intervention sur le VIH/SIDA dans l'éducation (MTT), chercheur principal associé à la division de l'économie de la santé et de la recherche sur le VIH/SIDA (HEARD) de l'université du KwaZulu Natal et membre de l'équipe spéciale inter-agences (IATT) de l'Onusida sur le VIH/SIDA et l'éducation.

Marelize Görgens s'intéresse aux systèmes de pilotage et d'évaluation (P&E) systémiques qu'elle a appliqués au vaste champ du P&E en matière de VIH/SIDA en Afrique. Elle est membre de l'équipe inter-sectorielle de suivi et d'évaluation de la lutte contre le VIH/SIDA dans le monde (GAMET) et de l'unité mobile d'intervention sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation (MTT).

Lily Mafela est maîtresse assistante à la faculté d'éducation de l'université du Botswana. Elle a travaillé pour l'Association du Botswana pour la recherche en éducation (BERA) et est membre de l'Association historique du Botswana. Ses travaux portent sur la recherche en éducation, la parité entre les sexes dans l'éducation et l'évaluation des programmes.

Actuellement Secrétaire exécutif de l'ADEA, **Mamadou Ndoye** a enseigné à tous les niveaux du système éducatif. Il a été secrétaire général d'un syndicat sénégalais des enseignants, puis vice-président de la Fédération internationale des syndicats d'enseignants, avant de devenir ministre de l'éducation du Sénégal. Il a ensuite été coordonnateur de l'Initiative spéciale des Nations unies pour l'Afrique de la Banque mondiale. Il est depuis 2001 le troisième secrétaire exécutif de l'ADEA.

Alfred E. Opubor est un spécialiste de la communication. Après avoir enseigné à l'université du Michigan (Etats-Unis) et à l'université de Lagos (Nigeria) où il a également été directeur du département de la communication de masse (de 1975 à 1986), il a travaillé pour le FNUAP jusqu'à sa retraite, en 1998, en tant que conseiller technique régional pour l'Afrique australe sur les questions d'information, d'éducation et de communication. A l'heure actuelle, il est le coordonnateur du groupe de travail de l'ADEA sur la communication pour l'éducation et le développement (GTCOMED).

Harriet Perlman est responsable régionale de Soul City – une ONG active dans le domaine de la santé et de la communication pour le développement basée à Johannesburg. Elle est notamment chargée des supports et matériaux du programme Choose Life de Soul City ailleurs qu'en Afrique du Sud. Harriet, qui travaille sur les matériels éducatifs depuis plus de 20 ans, s'est spécialisée dans leur conception et leur production (supports télévisuels et écrits).

Après avoir rejoint le service des programmes de population de la FAO (SDWP), **Gabriel Rugalema** est actuellement responsable principal pour le VIH/SIDA et la sécurité alimentaire au sein de la division de la parité hommes femmes et de la population. Auparavant, M. Rugalema avait travaillé pour l'Onusida en tant que conseiller principal sur les politiques, le VIH/SIDA et le développement, région Afrique et pour l'Institut international de planification de l'éducation de l'Unesco (IIPE), à Paris, où il était chargé des activités de renforcement des capacités (VIH/SIDA et éducation). M. Rugalema a également travaillé à l'université d'agronomie de Sokoine, dans sa Tanzanie natale, puis aux Pays-Bas, à l'Institut des études sociales de La Haye et à l'université d'agronomie de Wageningen.

Richard Sack a été secrétaire exécutif de l'ADEA de 1995 à 2001. Auparavant, il avait enseigné l'éducation pour le développement international et la sociologie de l'éducation dans des universités d'Amérique du Nord et d'Afrique. Il a ensuite travaillé comme consultant pour diverses organisations internationales. Ses travaux traitent de la planification, de la gestion et de l'évaluation de l'éducation, avec un accent sur le développement des capacités institutionnelles. Aujourd'hui, il travaille comme consultant dans ces domaines.

Joel Samoff a étudié l'histoire, les sciences politiques et l'éducation avant de se consacrer à l'éducation et au développement au Centre des études africaines de l'université de Stanford, où il est également enseignant. Il est le rédacteur en chef pour l'Amérique du Nord de l'*International Journal of Educational Development*.

E. Molapi Sebatane est enseignant en sciences de l'éducation à l'Institut d'éducation de l'université nationale du Lesotho. Titulaire d'un doctorat sur les méthodologies de la recherche en éducation de l'université de Pittsburgh, il a également publié de nombreux ouvrages sur l'éducation en général.

Pape Momar Sow a contribué au développement du système éducatif sénégalais. Tour à tour directeur de l'alphabétisation et de l'éducation de base, directeur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement élémentaire, et enfin directeur de la planification et de la réforme de l'éducation, il a

coordonné au cours des 15 dernières années l'élaboration des grandes réformes en chantier aussi bien dans l'éducation formelle que non formelle. Depuis un an, il travaille au sein de la fondation Paul Gérin-Lajoie, comme directeur pour la région Afrique.

Cream Wright est responsable du secteur de l'éducation à l'Unicef, après avoir été responsable de l'éducation et directeur intérimaire du développement des ressources humaines (départements de l'éducation et de la santé) du secrétariat du Commonwealth, à Londres. M. Wright a également coordonné pendant plusieurs années le GT de l'ADEA sur l'éducation non formelle (GTENF). Il possède une vaste expérience de l'éducation et du développement, ayant travaillé sur des projets/programmes dans plus de 60 pays, la plupart du temps pour les grandes agences de coopération au développement.

L'ouvrage

Comment étendre à plus grande échelle et pérenniser les politiques et pratiques qui se sont révélées efficaces dans le secteur de l'éducation ? Cette question, approfondie par l'ADEA en 2000-2001, est examinée dans le présent ouvrage qui rassemble les principaux documents présentés à la biennale de l'ADEA qui s'est tenue à Arusha (Tanzanie) en octobre 2001.

De nombreux sujets sont abordés, parmi lesquels : l'extension à plus grande échelle et la généralisation des réformes éducatives ; le rôle de la communication pour accroître la participation des parties prenantes ; l'action des réseaux pour l'éducation en Afrique ; le pilotage des programmes éducatifs ; l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation et l'identification d'approches prometteuses pour lutter contre la pandémie.



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Institut international de planification de l'éducation/UNESCO

7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Tél. : +33/(0)1 45 03 77 57

Fax : +33/(0)1 45 03 39 65

Mél : adea@iiep.unesco.org

Site web : www.adeanet.org