

# PERSPECTIVES

revue trimestrielle  
d'éducation comparée

NUMÉRO CENT TRENTE SEPT

# 137

## DOSSIER

DIALOGUE POLITIQUE  
ET ÉDUCATION :



EXPÉRIENCES AFRICAINES  
ET PORTUGAISE

VOL. I

RÉDACTEUR INVITÉ :  
PIERRE LUISONI

UNESCO  
BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION

Vol. XXXVI, n° 1, mars 2006

---

NUMÉRO CENT TRENTE SEPT  
**PERSPECTIVES**  
revue trimestrielle d'éducation comparée

Vol. XXXVI, n° 1, mars 2006

---

Editorial et introduction au Dossier

*Pierre Luisoni*

**POSITION**

Bâtir le monde de l'apprentissage pour tous

*Peter Smith*

**DOSSIER :**  
**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :**  
**EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE**

La construction d'une vision de l'éducation  
au Bénin

*Joseph Ahanhanzo,  
David E. Odushin  
et Alice Bibi-Adelakoun*

La charte de l'éducation pour l'avenir: un outil stratégique  
au service de la qualité de l'éducation au Portugal

*Ana Benavente*

Processus d'élaboration et de mise en œuvre du  
programme décennal de développement  
de l'éducation (PRODEC)

*Samba Doucoure  
et Abou Diarra*

Plan directeur de l'éducation en l'an 2000 :  
L'expérience de Maurice

*Armoogum Parsuramen*

La campagne de sensibilisation à l'éducation de base,  
menée au Niger avec les syndicats,  
les représentants des parents et les autorités  
politiques des divers niveaux

*Hamissou Oumarou  
et Issa Namata*

Version préparée pour l'Internet  
(Le texte imprimé pourrait subir quelques modifications)

**Perspectives, vol. XXXVI, n° 1, mars 2006**

## ÉDITORIAL ET INTRODUCTION AU DOSSIER

Ce numéro s'ouvre sur un article de Peter Smith, Sous-directeur général pour l'éducation à l'UNESCO. C'est un honneur et un plaisir pour *Perspectives* de l'accueillir ainsi, pour la première fois dans ses colonnes. Peter Smith rappelle ici la mission de l'UNESCO en matière d'Education pour tous (EPT) et les perspectives d'un renforcement et d'un élargissement de l'engagement de l'Organisation, concrétisées dans un Plan d'action rénové et recentré sur un certain nombre de priorités fortes. Par-delà l'architecture des actions à mener et les piliers qui la sous-tendent, le lecteur percevra sans aucun doute la conviction personnelle, la vision stratégique, la force de l'engagement et l'enthousiasme d'un homme qui entend agir résolument pour que l'objectif d'une EPT en 2015 soit autre chose qu'un mirage ou un slogan. A ce propos, l'image de l'édification d'un bâtiment nous paraît à la fois riche et parlante : d'une part, c'est bien d'un énorme CHANTIER qu'il s'agit et, d'autre part, seul le rassemblement de TOUS LES CORPS DE METIER, chacun à sa place, permettra à l'édifice de se construire sur des bases solides et durables. A notre avis, l'« utopie créatrice » de l'éducation POUR tous ne deviendra ainsi une réalité que si elle peut se fonder sur une éducation PAR tous.

Dans cette perspective, l'étude qui clôt ce numéro, sous la plume de Faryal Khan, constitue une illustration intéressante et riche d'enseignements. Au travers de plus de trente exemples provenant de pays en développement de diverses régions du monde et relatifs aux « conseils d'école », l'on y perçoit bien à la fois la richesse d'une réelle implication dans l'éducation des acteurs des communautés mais également les difficultés qui y sont liées. Beaucoup de progrès restent à accomplir, particulièrement dans la prise en compte d'une représentation équitable des hommes et des femmes, ainsi que des personnes issues de milieux socio-économiques défavorisés au sein de ces conseils d'école, si l'on veut qu'ils puissent jouer le rôle de véritables instruments de responsabilisation, de participation et de gouvernance démocratique.

Le Dossier de ce numéro est entièrement consacré à la présentation d'une première série de cinq expériences concrètes de mise en œuvre du dialogue politique, dans différents domaines et à divers niveaux, aussi bien en Afrique francophone qu'au Portugal. *Perspectives* a déjà consacré son numéro 130 (Vol. XXXIV, n° 2, juin 2004) au dialogue politique. Comme nous le rappelions alors, « *la prise en compte du dialogue politique comme élément central et déterminant de la construction et du développement des politiques éducatives peut être*

*considérée comme l'une des tendances majeures qui caractérise aujourd'hui les systèmes éducatifs du monde entier* » (Luisoni, 2004). Il n'est en effet plus raisonnable ni possible, nulle part, d'imaginer que l'on peut « gouverner par décret », particulièrement du fait que plus personne ne doute de la pertinence de l'affirmation : « l'éducation est l'affaire de tous ». Le Directeur général de l'UNESCO, M. Koïchiro Matsuura, affirmait en 2004, à la veille de la 47<sup>e</sup> session de la Conférence internationale de l'éducation, sa « conviction qu'une bonne gouvernance et un dialogue national et international sont des conditions essentielles pour atteindre une éducation de qualité. Il faut se centrer sur la vie interne des institutions mais, de plus, prendre en compte l'environnement à même de rendre possible l'élaboration des politiques, la construction d'un consensus et la création de partenariats qui instaurent les conditions propices à un accroissement de la qualité. Le dialogue politique, informé par les conclusions de la recherche et les contributions des spécialistes, est le moyen de superposer les contours du possible et du souhaitable » (Matsuura, 2004). L'on sait bien que le chemin est souvent long et difficile pour réussir à combler le déficit entre le souhaitable et le possible. Mais de nombreux exemples, de par le monde, témoignent du fait que, lorsque l'on parvient à mettre en synergie le SAVOIR, le VOULOIR et le POUVOIR, il est possible de construire des manières nouvelles et plus démocratiques de gouverner l'école .

Initialement destinées à servir d'outils de travail lors des séminaires d'inter-formation au dialogue politique organisés dès 2003 en Afrique francophone par le Bureau international d'éducation de l'UNESCO (BIE), en partenariat avec l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), ces brèves monographies/études de cas nous paraissent susceptibles d'intéresser l'ensemble de la communauté éducative mondiale. A travers les exemples de la construction d'une vision pour l'éducation au Bénin, de la préparation et de l'adoption d'une Charte pour l'éducation au Portugal, du processus d'élaboration et de mise en œuvre du Plan décennal pour le développement de l'éducation au Mali, de la mise en place d'un Plan directeur à Maurice ou de la campagne de sensibilisation à l'éducation de base qui a associé, au Niger, les principaux acteurs du système éducatif à divers niveaux, ce sont des modes de penser et d'agir différemment qui s'affirment et se mettent en place. Les expériences présentées témoignent, en particulier et à des titres divers, de l'importance d'une vision prospective, de la nécessité d'une continuité politique et d'un engagement de l'ensemble du gouvernement, de la richesse du débat démocratique, de l'intérêt d'une mobilisation des acteurs, amenés à porter une plus grande attention sociale à l'éducation, ainsi que du rôle déterminant de l'information et de la communication dans la conduite des politiques éducatives. Toutes ces expériences sont orientées vers un but ultime : une éducation

de meilleure qualité et, même si les difficultés n'ont pas manqué et que les résultats immédiats apparaissent parfois limités, ce sont des changements en profondeur, puisqu'ils touchent les mentalités, qui ont pu être introduits.

Aucune de ces expériences ne doit être considérée comme un « modèle » et les auteurs les analysent avec lucidité et esprit critique. Dans cette perspective, les « leçons apprises » intéresseront sans doute particulièrement nos lecteurs. Diverses et rédigées par des personnes directement impliquées, ces (bonnes) pratiques illustrent une situation vécue, à un moment, dans un contexte et dans un pays donnés. Mais, au-delà de la diversité, elles témoignent toutes d'une vision forte, d'une volonté et d'un engagement réels en faveur du dialogue politique pour une meilleure gouvernance de l'éducation. C'est à ce titre qu'elles pourront, nous l'espérons, enrichir la réflexion et l'action d'acteurs de l'éducation d'autres régions du monde, amenés ainsi à s'interroger sur leurs possibilités de transférabilité et de contextualisation.

PIERRE LUISONI  
DIRECTEUR DU BIE P.I.

*Version originale : anglais*

*Peter Smith*

Né en 1945, Peter Smith a un doctorat en administration de l'éducation, planification et politique sociale de l'Université de Harvard. Il est le président fondateur de l'Université d'État de Californie à Monterey Bay et également ancien membre du Congrès des États-Unis. Actuellement, il est Sous-Directeur général pour l'éducation auprès de l'UNESCO.

## POSITION

# BÂTIR LE MONDE DE L'APPRENTISSAGE

## POUR TOUS<sup>1</sup>

*Peter Smith*

Imaginez que vous voulez construire la maison de vos rêves. Vous aurez beau engager le plus célèbre architecte du monde pour tirer des plans, votre maison restera à l'état de projet sans le travail des artisans spécialisés — peintres, plombiers, électriciens et menuisiers. Tous ces gens — chacun avec son expertise particulière — devront travailler en étroite collaboration pour faire de votre rêve une réalité.

L'Éducation pour tous (EPT) ne doit pas demeurer à l'état de phantasme architectural ou de construction fragile comme un château de cartes. Il s'agit d'un plan ambitieux qui vise à offrir des possibilités d'apprentissage à tous les habitants de la planète, hommes, femmes et enfants, d'ici à 2015. Mais ce plan ne deviendra réalité que si nous parvenons à mobiliser efficacement la volonté politique nécessaire et à faire bon usage de toutes les compétences disponibles au sein de la communauté internationale.

En 2000, les représentants de cinq institutions multilatérales et de plus de 160 pays ont participé au Forum mondial sur l'éducation à Dakar, Sénégal, pour ébaucher les plans de l'engagement le plus ambitieux jamais pris en faveur de l'éducation. L'EPT repose sur l'idée fondamentale que dans chaque pays l'éducation joue un rôle capital dans la promotion des droits de l'homme, l'égalité sociale, les progrès de la démocratie et la croissance économique. L'édifice de l'EPT repose sur six objectifs jugés essentiels à la réalisation d'un développement humain durable : éducation de la petite enfance, enseignement primaire universel, acquisition des compétences de la vie courante, alphabétisation, éducation des filles et qualité de l'éducation.

Nous avons déjà bien progressé dans la construction d'un monde de l'apprentissage. Les gouvernants sont plus conscients que jamais du rôle central de l'éducation dans le développement et se montrent beaucoup plus disposés à investir dans ce secteur. Les cinq dernières années ont vu une progression spectaculaire de la scolarisation en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud — soit quelque 20 millions d'élèves supplémentaires dans les deux cas — et 47 pays dans le monde ont déjà réalisé l'enseignement primaire universel.

Mais l'édifice reste inachevé. De nombreux facteurs externes — guerres civiles, catastrophes naturelles, VIH/sida et taux de fécondité élevés, entre autres — entravent la progression vers l'EPT. Nous avons déjà manqué une première échéance — la parité des sexes en 2005 au plus tard — et bon nombre de pays n'ont guère de chances d'atteindre les autres objectifs d'ici à 2015. Comme le souligne le dernier Rapport mondial de suivi sur l'EPT, on dénombre encore plus de 100 millions d'enfants non scolarisés dans le monde. Soixante-sept pays risquent de ne pas atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel d'ici à 2015, et plus de 771 millions d'adultes — dont deux tiers de femmes — n'ont pas les compétences d'alphabétisme de base nécessaires pour survivre dans le monde d'aujourd'hui.

Pour que le mouvement en faveur de l'EPT progresse, il faut que la communauté internationale, les donateurs et les gouvernements nationaux consentent des efforts concertés à la fois pour accroître les fonds alloués à l'éducation et pour institutionnaliser les réformes des politiques indispensables à la mise en place de systèmes d'éducation de qualité.

Mais il faut faire davantage encore. Vu la situation actuelle, il ne suffira pas d'utiliser les mêmes techniques que précédemment pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés. Si nous voulons réaliser l'EPT d'ici à 2015, nous devons modifier radicalement notre plan d'action et accélérer le rythme des travaux. La première chose à faire est de bien définir le rôle de chacun des partenaires de l'EPT — afin d'exploiter au mieux l'avantage comparatif de chacun, d'éviter le chevauchement des efforts et d'identifier les lacunes à combler.

L'an dernier, le Conseil exécutif de l'UNESCO a prié le Directeur général « d'intensifier les consultations et le dialogue de haut niveau avec les principaux partenaires internationaux, en particulier la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, afin de parvenir à un accord sur les rôles, responsabilités et contributions spécifiques de chacun pour la période 2005-2015 en vue de la réalisation des objectifs de l'EPT ». En améliorant la coordination au niveau international, nous pourrions améliorer l'efficacité et le ciblage de nos actions au niveau des pays.

À cet effet, l'UNESCO coordonne actuellement un processus de consultation dans le but d'élaborer un Plan d'action global en vue de la réalisation des objectifs de l'EPT. Ce plan vise à mieux harmoniser et aligner les approches en faveur de l'EPT adoptées par les organisations multilatérales. Cinq thèmes principaux constituent le ciment de notre projet :

- Mobiliser des ressources financières supplémentaires ;
- Assurer l'utilisation efficace de l'aide au développement en faveur de l'EPT ;
- Développer les capacités au niveau des pays ;
- Faire connaître le rôle central de l'éducation dans le développement durable ;
- Renforcer la responsabilisation mutuelle pour le suivi et la transparence.

Le champ d'action essentiel de l'EPT se situe bien sûr au niveau des pays. Si l'EPT constitue le plan de masse de l'édifice, il appartient à chaque pays de planifier et d'aménager l'étage qu'il occupe dans le bâtiment en fonction de ses besoins spécifiques, c'est-à-dire de décider des méthodes, des approches, du calendrier, du chiffrage et de l'allocation des ressources. Pour élaborer ces politiques et plans d'éducation, les différents pays ont besoin d'un soutien constant, ciblé et de haut niveau de la part de la communauté internationale.

Depuis sa création au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'UNESCO est restée fidèle à son engagement en faveur de l'éducation et a préconisé des stratégies et plans nationaux efficaces dans ce domaine. À l'heure où les aspects financiers, économiques et sociaux du développement durable et des stratégies d'éducation apparaissent de plus en plus interdépendants, l'UNESCO doit continuer à jouer son rôle de phare intellectuel, d'honnête courtier et de centre d'échange d'idées pour pousser à la fois les pays et la communauté internationale dans la bonne direction.

Nous sommes à un moment décisif, car ce que nous faisons aujourd'hui va façonner le visage du monde pour les siècles à venir. S'ils veulent bâtir un avenir durable, les pays ne doivent pas oublier que le savoir est le matériau de base du changement. Frank Lloyd Wright a dit un jour, « Une vie noble exige une architecture noble pour des usages nobles par des êtres nobles ». L'Éducation pour tous nous donne la possibilité de bâtir l'édifice le plus noble et le plus ambitieux jamais conçu par l'humanité. Ne laissons pas passer cette chance unique.

## **Note**

1. Cet article a été publié dans *Embassy* (Ottawa), le 22 février 2006.

*Langue originale : français*

Le Ministère des enseignements primaire et secondaire de la République du Bénin présente une étude de cas écrite par *Joseph Ahanhanzo*, Directeur de la programmation et de la prospective, *David E. Odushina*, Conseiller technique aux affaires administratives et aux relations sociales et *Alice Bibi-Adelakoun*, Conseillère technique à l'enseignement secondaire.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :  
EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE**

**LA CONSTRUCTION**

**D'UNE VISION DE L'ÉDUCATION**

**AU BÉNIN**

*Joseph Ahanhanzo, David E. Odushin  
et Alice Bibi-Adelakoun*

Pour la première fois au Bénin, le secteur de l'éducation s'est construit une vision. Certes, il y a eu, par le passé, des lois d'orientation, des documents cadres de politique éducative. Cette expérience de construction, induite par un contexte particulier, relève d'une volonté politique de consigner dans un document les réponses aux diverses questions que se pose la communauté nationale au regard des performances du système d'éducation.

Plus d'une décennie après la tenue des États généraux de l'éducation et la mise en œuvre des réformes subséquentes, le système d'éducation au Bénin se trouve encore, et aujourd'hui plus qu'hier, au centre de nombreuses interrogations. Bien souvent, cela fait de l'école un foyer de contestations et de confrontations, parfois même de troubles violents, mais aussi un lieu où se forge le destin du pays, non pas sans difficulté il est vrai. Comme l'a dit le Professeur Joseph Ki-Zerbo, il faut « éduquer ou périr ».

Les efforts déployés à ce jour ont certes permis d'améliorer la situation. Cependant, des insuffisances persistent, notamment:

- l'absence presque totale de formation initiale et l'insuffisance de la formation continue du personnel enseignant ;
- le déficit notoire en nombre des enseignants ;
- l'insuffisance de la qualité et de la pertinence de l'enseignement ;
- les disparités persistantes et le faible taux de rétention du système ;

- la carence en textes réglementaires fondamentaux et la non application de ceux qui existent ;
- l'absence de maîtrise de la gestion des contentieux ;
- l'absence d'un système de gestion des ressources du secteur.

En réalité, bon nombre de ces problèmes sont inhérents au système d'éducation de tout pays en développement, mais au Bénin, ce sont autant de défis que nous devons relever pour assurer à tous les enfants en âge scolaire une éducation de base équitable et performante. Il s'agit notamment de:

1. la réduction des disparités entre zones rurales et urbaines d'une part, et entre filles et garçons, d'autre part ;
2. l'amélioration de la rétention dans le système, et celle des rendements scolaires ;
3. la rationalisation de la gestion des ressources disponibles.

Il est d'autres défis encore, tout aussi inquiétants, tels la lenteur de l'introduction des langues nationales dans l'enseignement formel, la carence en technologies de l'information, la pollution environnementale, la propagation du VIH/SIDA et des infections sexuellement transmissibles (IST), l'usage des stupéfiants en milieu scolaire et l'absence d'esprit d'entreprise. Autant de menaces, concernant des domaines où le divorce entre théorie et réalité met à nu l'insuffisance de la pertinence et de la qualité de l'enseignement dispensé.

Dans ce contexte, il était nécessaire de développer une vision participative, dans la perspective d'une gestion rationnelle et rigoureuse du secteur, pour établir une école fondamentale de qualité, accessible à tous, et qui fournisse à l'économie nationale les ressources humaines dont elle aura besoin.

Le présent document vise à tracer les lignes directrices du développement des enseignements primaire et secondaire au Bénin pour la période 2001-2006.

On a tenté de définir, sur le plan national, une gestion stratégique du secteur de l'éducation afin de relever les défis que représentent l'amélioration de la qualité, celle de l'accès à l'enseignement, et le renforcement de l'équité.

Le nouveau ministre en charge de l'éducation de base a été interpellé de toutes parts. Sa réaction devait rassurer aussi bien les autorités publiques que la communauté, les partenaires et les organisations de la société civile.

Cependant, l'élément essentiel de l'expérience est la nécessaire consultation qui doit avoir lieu en amont et en aval de l'exercice de construction de la vision. Le mécanisme de consultation directe ou indirecte sur laquelle cette initiative est fondée peut fournir une contribution aux échanges d'expériences dans le cadre du séminaire inter-formation sur le

dialogue politique dans le domaine de l'éducation. Les phases de la conception et de la mise en œuvre sont jalonnées de difficultés, et elles donnent lieu à des critiques dont il y a beaucoup à apprendre.

### *Le contexte*

#### LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE

### *Le contexte institutionnel*

Après la Conférence nationale des forces vives (février 1990) qui a conduit à la substitution de l'option politique marxiste-léniniste par celle du libéralisme économique, il s'est avéré nécessaire de réviser les textes fondamentaux régissant l'éducation. A cet égard, un projet de loi d'orientation de l'éducation nationale a été introduit à l'Assemblée nationale en 1990, mais il n'a toujours pas été adopté. Entre-temps, une mesure palliative a été prise, qui a consisté en l'adoption par le gouvernement en 1991 d'un Document cadre de la politique éducative, après une analyse sectorielle conduite par l'UNESCO, le PNUD, avec la participation de cadres nationaux.

Il est regrettable que la situation n'ait pas véritablement évolué, malgré l'organisation par la commission de l'éducation de l'Assemblée nationale d'une large consultation à l'endroit de la communauté éducative (administrations publiques nationales et départementales, parents d'élèves, enseignants, élèves et étudiants, bailleurs de fonds, organisations de la société civile).

### *L'état du système d'éducation*

Une étude diagnostique réalisée en 2001 (début d'un nouveau quinquennat présidentiel) a montré que dans l'enseignement primaire la qualité s'est améliorée, et que le taux brut de scolarisation (TBS) est passé de 50 % en 1970 à 68 % en 1980 et 84 % en 2000.

Dans le secondaire aussi des progrès ont été enregistrés, puisque le taux brut de participation se situait à environ 21 % en 2000, alors qu'il n'était que de 12 % en 1992. En dépit de ces évolutions positives, il faut bien admettre qu'il reste encore beaucoup à faire.

En effet, en examinant le fonctionnement du système, on note que sur 100 enfants qui entrent à l'école en cours d'initiation (CI), seulement 45 entreront au cours moyen (CM2), 34

atteindront la classe de 6<sup>e</sup> du premier cycle du secondaire, 16, la classe de 3<sup>e</sup> qui représente la fin du cycle, 9, la classe de seconde et 7, la classe terminale. Ces résultats démontrent la faiblesse de l'efficacité interne du système et l'ampleur du gaspillage.

Par ailleurs, la même étude mentionne que sur 100 enfants, 81 entrent à l'école et 40 entreront en CM2. Ces données montrent la faiblesse du taux de rétention dans le primaire, et il en va de même pour chacun des cycles de l'enseignement.

Par ailleurs, la régulation des flux d'élèves ne se fait pas de façon positive dans une transition organisée entre cycles d'enseignement, mais d'une certaine manière par défaut, grâce aux absences au cours de différents cycles d'études. Cette structure des flux d'élèves est liée au fait que les redoublements sont très nombreux (25 % dans le primaire, 20 à 22 % dans le secondaire).

Tout comme les abandons en cours de cycle, les redoublements entraînent une utilisation abusive et donc peu efficace des fonds publics. Le système connaît de grandes difficultés en matière d'équité. L'accès est plus ou moins universel en zone urbaine, alors que dans les zones rurales, le taux est de 86 % environ pour les garçons et de seulement 64 % pour les filles.

Compte tenu de la diversité des taux d'accès et de rétention au niveau primaire, il est établi qu'en zone urbaine 70 % des garçons et 47 % des filles terminent ce cycle, contre 39 % des garçons et 14 % des filles en zone rurale.

Ces résultats peu satisfaisants suscitent des questions chez les bénéficiaires de l'école, qui estiment pour la plupart que l'absence d'orientation du système d'éducation reste la cause principale de ces contre-performances.

#### LA VISION EN MATIERE D'EDUCATION, UN BESOIN EXPRIMÉ PAR LA COMMUNAUTÉ

Au-delà de toutes les considérations développées ci-dessus et liées essentiellement à un vide juridique qui conforte le sentiment d'un pilotage à vue du système, le besoin d'une vision est fortement exprimé par les bailleurs de fonds, les parents d'élèves et les cadres gestionnaires.

En effet, après la scission de l'ancien ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique en trois nouveaux ministères, à savoir, le ministère des enseignements primaire et secondaire, le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, l'établissement d'une stratégie de développement de l'éducation a posé de nouveaux problèmes. Qui plus est, chaque ministère a dû s'organiser pour fonctionner, et pour prouver

le bien-fondé de sa création. De ce fait, la prise de mesures a dû céder le pas à la gestion opérationnelle. Tout cela s'est encore aggravé du fait que la loi d'orientation de l'éducation nationale n'a pas été adoptée.

C'est un partenaire financier qui, le premier, a fait part de sa préoccupation. La presque totalité de la communauté éducative a fait écho, réclamant avec insistance l'instauration d'un cadre de référence pour faciliter échanges et consultations destinés à renforcer la dynamique du partenariat entre les acteurs et les partenaires de l'éducation.

Voilà donc les circonstances qui ont présidé à l'éclosion de l'idée de construire une vision concernant le développement des enseignements primaire et secondaire à l'horizon 2006.

## LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Le document qui décrit la vision résulte de l'expression des besoins de la communauté éducative, plus particulièrement des parents d'élèves, des bailleurs de fonds, et des syndicats des personnels enseignants et administratifs du ministère. Leur engagement dans le processus de formulation s'est traduit par la persévérance de leurs échanges avec le comité de rédaction. Ils avaient recommandé l'exploitation judicieuse des résultats des consultations organisées dans le cadre de la finalisation du projet de loi d'orientation et de la conception du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ces consultations avaient été organisées avec toutes les couches socioprofessionnelles, sur toute l'étendue du territoire national.

Le fait qu'on se soit inspiré des conclusions de ces consultations lors de la phase de rédaction du document a donné lieu à une approche participative indirecte.

Cependant, il importe de préciser que les premières idées concernant cette vision de l'éducation, dont la période de référence va de 2001 à 2006, ont été exprimées lors du séminaire gouvernemental qui a lancé le Programme d'action du gouvernement pour la même période.

## **La vision, sa construction et son contenu**

### LA MISE EN FORME DU DOCUMENT

Ce travail a été accompli par un comité ad hoc composé de cadres du ministère et de représentants d'organisations non gouvernementales. Dans un souci d'efficacité, les membres

du comité étaient choisis en fonction de leur connaissance du système d'éducation béninois, de leurs compétences et de leurs réalisations.

Ils devaient exploiter toutes les études précédentes, les documents de référence recensés et les rapports ayant sanctionné les consultations des diverses couches sociales. Les grandes lignes du document ont été tracées par le ministre qui a présenté une communication à ce propos au Comité de direction auxquels participaient les responsables des structures déconcentrées.

## LE CADRE DE RÉFÉRENCE

La nécessité de définir une vision pour rationaliser les actions du ministère des enseignements primaire et secondaire a été dictée par les dispositions, conclusions et recommandations de nombreux documents de référence produits au Bénin à l'issue de consultations populaires, rencontres, études, séminaires gouvernementaux. Il s'agit notamment :

- de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- des Actes concernant les États généraux de l'éducation ;
- du Document cadre de la politique éducative ;
- de la Déclaration de politique éducative et de stratégie sectorielle ;
- des documents de la Table ronde du secteur de l'éducation ;
- des études nationales sur les perspectives à long terme : Bénin 2025 ;
- du Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2002-2004 ;
- du Programme d'action du gouvernement II ;
- du Recueil des textes sur la décentralisation ;
- de l'évaluation du niveau des écoles primaires par rapport aux normes de qualité fondamentale (EQF) ;
- de l'étude sur l'enseignement privé au Bénin ;
- des communications faites aux séminaires gouvernementaux ; etc.

*Vision du ministère des enseignements primaire et secondaire (MEPS) à l'horizon 2006*

La situation du Bénin est celle d'un pays en développement, et il faut ajouter à cela la rigidité de son marché de l'emploi et l'acuité de la concurrence internationale. Notre pays doit donc impérativement se doter d'une école capable d'aider les générations montantes à acquérir des compétences de base, grâce auxquelles elles pourront recevoir une formation de qualité qui leur permettra de relever des défis multiples.

Par conséquent, pour répondre aux exigences présentes et futures, le système d'éducation béninois devra intégrer harmonieusement les contingences extérieures aux exigences nationales afin de répondre aux questions que pose la société toute entière en matière de développement. En 2006, ce système devrait être *un système d'éducation performant et compétitif, capable d'inculquer le sens de la citoyenneté et des valeurs morales*. Pour atteindre les objectifs fondamentaux ci-dessus énumérés, et conformément à sa nouvelle vision, le ministère des enseignements primaire et secondaire orientera les actions qu'il se propose de mener à bien en fonction des quatre axes suivants :

- *l'accès à l'enseignement et l'équité ;*
- *la performance de l'enseignement et sa compétitivité ;*
- *l'informatisation du secteur de l'éducation ;*
- *la formation et la motivation des cadres.*

*Stratégies et mesures envisagées*

1. Accès à l'enseignement et équité

- rendre effectif l'enseignement de base obligatoire pour tous les enfants en âge d'être scolarisés ;
- institutionnaliser l'enseignement de base pour couvrir désormais dix (10) années d'études, depuis le cours d'initiation (CI) jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire général ;
- doter le système d'une nouvelle loi d'orientation qui prenne en compte cette vision de l'enseignement de base ;
- stimuler et soutenir la demande d'éducation ;

- renforcer le système de gestion des statistiques à travers un réseau interne pour garantir la fiabilité des informations ;
  - élaborer et mettre en place une carte scolaire pour créer des réseaux d'écoles primaires liés à des collèges à partir d'un système bien articulé de planification, à la fois centrale et déconcentrée ;
  - élargir et renforcer les capacités d'accueil du réseau scolaire ainsi créé ;
  - renforcer les actions en vue de promouvoir la scolarisation des filles ;
  - améliorer l'environnement scolaire ;
  - mettre à jour la législation scolaire ;
  - adapter et moderniser les méthodes et procédures de planification, de programmation, de gestion et de contrôle du système, en fonction de la nouvelle vision ;
  - renforcer la mise en place des procédures de décentralisation et de déconcentration des divers domaines de compétences du MEPS ;
  - renforcer les capacités de l'administration centrale et décentralisée ;
  - encourager le développement du secteur privé pour mieux l'intégrer dans la stratégie globale du développement du secteur de l'éducation ;
  - diversifier et intensifier la contribution des partenaires en vue de soutenir le financement du secteur ;
2. Performance et compétitivité de l'enseignement
- accroître la pertinence de l'école ;
  - développer une continuité éducative du CI à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire ;
  - institutionnaliser l'introduction progressive des langues nationales dans l'enseignement ;
  - élaborer et mettre en place une politique visant à fournir des manuels scolaires à des prix raisonnables ;
  - créer un fonds de soutien à l'édition de manuels conformes aux nouveaux programmes d'enseignement ;
  - renforcer le réseau d'animation pédagogique à tous les niveaux ;
  - revaloriser les conditions de l'enseignement (amélioration du cadre et des conditions de travail, appuis pédagogiques et logistiques, motivation et incitation à de meilleurs rendements etc.) ;

- améliorer, renforcer et diversifier les capacités d'accueil de certains collèges à deux cycles pour en faire des collèges de couverture régionale, qui seront de véritables établissements de référence ;
  - créer des Lycées de jeunes filles par département ou à défaut des foyers de jeunes filles pour promouvoir leur scolarisation ;
  - réduire sensiblement les taux de redoublement pour augmenter le taux de rétention du système ;
  - appuyer et généraliser l'introduction de l'anglais dans l'enseignement primaire ;
  - développer et encourager le sport à l'école ;
  - créer des réseaux d'animation en faveur de la protection de l'environnement, de la lutte contre le VIH/SIDA, les IST et l'usage des stupéfiants ;
  - faire des collèges régionaux dispensant un enseignement du second cycle et des lycées de jeunes filles des centres d'excellence d'où sortiront des ressources humaines de qualité, capables de suivre un enseignement supérieur ou d'embrasser une formation professionnelle ;
3. Informatisation du secteur
- introduire progressivement les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans le système scolaire ;
  - dispenser une formation modulaire en matière de NTIC aux enseignants, aux corps d'encadrement et de contrôle et aux cadres administratifs;
  - mettre en place des réseaux informatisés de collecte des données;
  - créer et entretenir des bases de données fiables pour la gestion, la planification et le pilotage du secteur ;
4. Formation et motivation des cadres.

#### *Enseignants*

- en collaboration avec les structures de formation, mettre en place un système de formation initiale ouvert à tous les candidats à l'enseignement, afin de créer une réserve de professionnels suffisante pour satisfaire les besoins du secteur en matière de recrutement ;
- recruter et former des enseignants et des inspecteurs;
- renforcer les qualifications des enseignants et du personnel chargé de l'encadrement, du contrôle et de l'administration ;
- instituer un corps d'administrateurs scolaires et de conseillers pédagogiques ;

- appliquer une politique de motivation fondée sur la discrimination positive en faveur des enseignants, surtout ceux des zones défavorisées;
- améliorer la gestion des carrières ;
- augmenter les primes.

#### *Cadres administratifs*

- renforcer les capacités de gestion des cadres ;
- améliorer les conditions de travail des agents des niveaux central et décentralisé ;
- renforcer en moyens matériels et humains les structures centrales et décentralisées ;
- appliquer une politique visant à motiver fortement les agents ;

#### *Résultats quantitatifs escomptés*

Ce document est une plate-forme minimale pour les acteurs des divers niveaux ; il permettra de structurer leurs réflexions, d'encourager les échanges d'idées entre eux et les décideurs et de favoriser le dialogue entre ces derniers et le public dans son ensemble.

Dans ce contexte, les indicateurs ci-après seront utiles lors de l'évaluation du système d'éducation à mi-parcours ou à terme. Ils permettront non seulement d'apprécier le niveau de performance, mais aussi de faire les réajustements nécessaires pour corriger les imperfections constatées, et de se faire une idée du chemin qu'il reste à parcourir.

Ainsi, en 2006, les indicateurs suivants devraient avoir atteint les niveaux décrits ci-après :

##### 1. *Accès à l'éducation*

- taux d'accès à l'éducation: 94 % ;
- taux du nombre d'écoles à cycle complet : 85 % ;
- taux de couverture en salles de classe : 80 % ;
- taux de couverture en places assises 80 % ;
- recrutement et formation de 1200 enseignants du primaire dans toutes les matières, chaque année jusqu'en 2006 ;
- recrutement et formation de 1500 enseignants du secondaire dans toutes les matières, chaque année jusqu'en 2006 ;

##### 2. *Équité et disparités au sein du système*

- indice de parité filles/garçons : 0,80 ;

- gain de trois (3) points par année scolaire du taux de scolarisation des filles dans tous départements et communes du Bénin ;
- ratio manuel/élève : un (1) pour les disciplines fondamentales ;
- ratio d'encadrement : un (1) maître pour une (1) classe ;
- taux de rétention : 75 % au moins ;
- faire régresser le taux de redoublement de deux (2) points par an et par cours dans le primaire et de trois (3) points par cours et par an dans le secondaire ;
- taux d'enseignants recrutés par la commune : 70 % ;

### 3. *Qualité et pertinence de l'enseignement*

- équipements, matériel didactique, manuels ; (60 % des écoles respectent les normes de qualité fondamentale (EQF)) ;
- définition et application des normes d'un collège de qualité ;
- généralisation de l'application des nouveaux programmes d'études à tous les cours du primaire dès 2005 ;
- Expérimentation et amorce de la généralisation de la réforme des programmes d'études du premier cycle du secondaire général en 2006 ;
- tous les enseignants en poste auront reçu une formation initiale et participé à au moins une (1) séance de perfectionnement et une (1) inspection par an et par sous-secteur ;
- dès 2004, adoption et mise en œuvre du document de la nouvelle politique de recrutement, de formation, de perfectionnement, de déploiement et d'utilisation des inspecteurs et des conseillers pédagogiques du primaire et du secondaire ;
- créer un centre régional de formation et de perfectionnement des personnels enseignants et administratifs des ministères de l'éducation nationale ;
- construire et équiper à tous les niveaux du système toutes les structures abritant les ministères, directions, circonscriptions scolaires etc. ;
- taux d'encadrement des maîtres : un (1) inspecteur pour 50 maîtres, un (1) inspecteur pour 100 professeurs.

### 4. *Résultats aux examens*

- les taux de réussite aux divers examens d'État devront être supérieurs à 70 %.

### 5. *Promotion du secteur privé*

- le pourcentage des établissements privés subventionnés par l'État sera de 60 % ;
- les effectifs dans l'enseignement privé représenteront 25 % de l'ensemble des élèves au Bénin.

6. *Financement du secteur*

- la part du budget national allouée à l'éducation atteindra 22 % ;
- la moitié du budget destiné à l'éducation sera consacré à l'enseignement de base ;
- le taux d'absorption budgétaire au MEPS atteindra 95 % ;

7. *Promotion des NTIC*

- 50 % des élèves auront accès à l'informatique ;

8. *Prévention des IST et du SIDA*

- 100 % des élèves connaîtront les méthodes de prévention des IST et du SIDA ;
- 80 % des établissements éducatifs auront créé des clubs d'animation de la lutte contre les IST et le SIDA et contre l'usage de stupéfiants en milieu scolaire.

#### LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Cet exercice, pourtant voulu par la communauté, a soulevé de grandes difficultés.

La première est venue du fait que toutes les parties voulaient participer à la phase rédactionnelle. Or l'expérience a montré qu'un travail de cette nature ne peut être accompli dans un cadre aussi large sans que la qualité n'en souffre et qu'un retard conséquent ne s'ensuive.

La deuxième difficulté est issue de la surprenante indifférence manifestée par certains bailleurs de fonds tout au long du processus de préparation et de restitution de la vision. Aussi, pour connaître l'avis et les commentaires des partenaires sur le projet de vision, il a fallu organiser une rencontre avec les bailleurs de fonds. Cependant, bien que la majorité des agences et des institutions de coopération aient participé à cette rencontre, elles n'ont pas manifesté d'intérêt véritable.

Enfin, les parents d'élèves et les organisations syndicales, tout en se reconnaissant à travers le document, n'ont pas manqué de réitérer leur souhait de voir le système disposer d'un document plus officiel et plus crédible, offrant des perspectives plus longues, à savoir la loi d'orientation<sup>1</sup>.

#### LES CRITIQUES ENREGISTRÉES

Elles ont été nombreuses. On trouvera ci-après une première série de ces commentaires :

Globalement, le document s'efforce de rassembler tous les éléments d'un diagnostic général des enseignements primaire et secondaire. À partir de ces données, il faudrait tracer des axes stratégiques en fonction d'objectifs

généraux et particuliers, tout en prenant en compte des priorités. Un calendrier s'imposerait alors, car certaines réalisations ne pourraient être entamées ou accomplies qu'après d'autres, préalables et indispensables.

À cet égard, le document se contente de prévoir dans un délai très court de trois ans la progression simultanée de tous les indicateurs, selon un coefficient uniforme et régulier de 11 % environ. Aucun élément (constructions, formations initiale et continue de tous les enseignants, quel que soit leur statut, équipements mobiliers et NTIC, amélioration de carrière et motivation, sensibilisation aux IST, amélioration de l'encadrement pédagogique et administratif, taux de redoublement, de rétention et de réussite aux examens, renforcement des structures centrales et décentralisées, etc.) n'est oublié, mais aucun calendrier, aucune hiérarchisation des mesures à prendre, aucune priorité (budgétaire ou politique par exemple) ne sont évoqués.

Cette vision paraît simpliste, irréaliste et pernicieuse, dans la mesure où elle ne témoigne pas d'un ou de plusieurs choix, mais plutôt de volontés sans discernement, se condamne à décevoir probablement sur tous les fronts, et n'offre guère de prise aux bailleurs de fonds, faute de gages sérieux de viabilité.

Rien n'est dit non plus sur la place que doit prendre ce document dans la programmation des textes gouvernementaux indispensables (documents de politique sectorielle, programme « Éducation pour tous », etc.). Rien n'est dit sur sa diffusion, sur la manière dont il pourra être présenté pour discussion et appropriation aux partenaires sociaux.

Nous devrions donc faire part de notre souci sur le plan opérationnel, sans décourager nos partenaires béninois, mais sans renoncer non plus à exiger que ces documents ne soient pas de simples exercices de rédaction convenue. Nous les aiderons bien mieux en élevant leurs exigences à ce niveau de qualité et de réalisme, et nous pourrions alors nous laisser convaincre de l'intérêt que nous avons à positionner nos appuis coordonnés dans un schéma simple, clair et viable.

Un autre partenaire a fait cette deuxième série de commentaires:

Permettez-nous de vous présenter toutes nos félicitations pour cette première ébauche de votre vision pour le secteur des enseignements primaire et secondaire d'ici 2006. Cette vision s'inscrit dans le contexte de la réforme du système et offre l'espoir d'une meilleure éducation pour les enfants et la jeunesse du Bénin.

Le document décrit brièvement six problèmes majeurs auxquels sont confrontés les systèmes d'éducation primaire et secondaire au Bénin. Il présente aussi 11 objectifs majeurs visant à résoudre ces problèmes, 44 stratégies pour atteindre ces objectifs, et 29 cibles à atteindre d'ici 2006. C'est donc une vision ambitieuse de l'évolution de deux niveaux très importants de l'éducation pendant les quatre prochaines années.

Cependant, bien que la vision soit claire, il n'est pas réaliste de prévoir que, dans un délai de quatre ans seulement, les 29 cibles puissent être atteintes et les 44 stratégies mises en place ; il serait préférable de prévoir un délai de 10 ans, la période d'exécution allant de 2002 à 2012, et d'établir un ordre des priorités. Ainsi, la vision sera plus détaillée et plus pratique, et plus utile aux techniciens chargés d'élaborer et de mettre en oeuvre les projets qu'elle engendrera.

La vision doit être en harmonie avec les objectifs de l'Éducation pour tous et avec la Stratégie de réduction de la pauvreté :

- la vision n'identifie pas clairement la faiblesse institutionnelle du MEPS comme un des problèmes majeurs. Le document décrit plutôt plusieurs symptômes de cette faiblesse tels que les données peu fiables et le faible taux d'absorption de budget. Peut-être faudrait-il envisager une politique de réorganisation et de restructuration pour assurer la durabilité de la réforme, et répondre aux besoins en matière d'éducation pour tous et de réduction de la pauvreté.
- le document ne présente pas une vision claire de la décentralisation du secteur de l'éducation. Par exemple, quel devrait être le rôle du MEPS aux niveaux central et local ? Quel devrait être le rôle des autorités communales, de la société civile, du secteur privé, et des partenaires externes ? Comment tous ces partenaires peuvent-ils travailler en synergie ? Bien que ces questions soient déjà traitées dans la législation, il est important d'envisager comment ces changements se feront dans la pratique.
- le document n'est pas très clair quant aux étapes de la mise en oeuvre. Quelles doivent être les prochaines étapes ? Par où commencer ? Quel est le calendrier ? Quels rôles les partenaires devraient-ils jouer ?
- en tenant compte des tendances récentes, les moyens publics, privés et externes suffiront-ils pour financer les cibles proposées ? Il faudra estimer le coût de chaque cible et celui des stratégies afin de calculer ce qu'il manque. Sur la base de ces calculs, on devra établir un ordre des priorités et s'efforcer de mobiliser des ressources supplémentaires.

Ces critiques ont été formulées par le ministère pour susciter une révision du document de vision. Vis-à-vis des partenaires, ce comportement permet d'établir une entente objective autour des grandes orientations de la vision sectorielle. Néanmoins, l'une des principales critiques a trait à la longévité de la vision, compte tenu de la très grande mobilité des haut fonctionnaires de l'éducation et de l'instabilité du secteur. En outre, d'autres partenaires ont voulu savoir si la réalisation de cette vision serait associée au quinquennat politique, étant donné qu'elle concerne le domaine scolaire.

## **L'exploitation de la vision et l'analyse de l'expérience**

### LES RÉSULTATS OBTENUS

Le document présente une synthèse des études diagnostiques disponibles qui a retenu l'attention des acteurs et des partenaires du système. Les uns et les autres ont pu mesurer les défis à relever et des arbitrages à opérer.

En dehors de son exploitation dans le cadre de la mise au point du Programme d'action du gouvernement, ce document ne connaît pas encore le succès souhaité. Pour remédier à cela, l'essentiel des critiques et des commentaires adressés au ministère ont été pris en compte lors de la finalisation du document. L'accueil qui sera réservé à la version définitive dira si l'exercice a été probant.

### L'IMPACT DE L'EXPÉRIENCE

Malgré son caractère provisoire, ce document est utilisé par le ministère pour mener à bien les principales activités stratégiques. Actuellement, il fait office de pacte entre les décideurs, les gestionnaires et les acteurs des enseignements primaire et secondaire, à tous les niveaux. Il inspire la préparation et la mise à jour de la stratégie sectorielle et du programme décennal de développement de l'éducation.

En dépit de la diversité des opinions exprimées à son égard, il est de plus en plus utilisé comme document de travail.

## LES ENSEIGNEMENTS

Ils sont au nombre de deux :

- le premier tient à l'analyse de l'indifférence manifestée par certains partenaires extérieurs. Apparemment, l'action engagée ne s'inscrit pas dans la logique de leur approche, et ils ne jugent pas nécessaire de soutenir une initiative dont la finalité ne leur semble pas évidente ; quand bien même la pertinence du document est reconnue, il reste une initiative dépourvue de caution politique, et qui par conséquent n'engage ni le gouvernement, ni le pays.
- Le deuxième enseignement tient à la nécessité d'une telle démarche. En effet, chacun sait que lorsqu'un chef d'entreprise ou un responsable et une équipe collaborent à partir d'une vision partagée, leur travail se caractérise par l'harmonie et la transparence. L'existence d'un cadre juridique ne doit pas exclure la construction d'une vision commune.

Enfin, les gestionnaires du système devront faire preuve de prudence et de clairvoyance pour faire face aux sollicitations et aux pressions inhérentes aux nouveaux contextes politiques et économiques.

## LA TRANSFÉRABILITÉ DE L'EXPÉRIENCE

La construction d'une vision n'est pas une pratique courante dans le domaine de l'éducation. Elle l'est davantage en politique et dans les milieux industriels et commerciaux. La nécessité d'élaborer une orientation stratégique incite les partenaires et les acteurs du système d'éducation à recourir à ce concept en insistant sur sa valeur opérationnelle dans une entreprise, quelle que soit sa nature. L'éducation, qui est une entreprise communautaire, doit se conformer aux règles de gestion de toute organisation.

## L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE L'EXPÉRIENCE

Les différentes réactions enregistrées au cours de l'expérience ont suscité une réflexion sur la corrélation qui existe entre la loi d'orientation de l'éducation, la politique éducative et la vision de l'éducation. La recherche se poursuit.

Enfin, il y a lieu de prendre en compte les préoccupations et les aspirations des différentes composantes de la communauté. Pour ce faire, il faudra mettre en place un

dispositif permanent de concertation avec tous les acteurs, et ce, malgré les contraintes du temps.

**Note**

1. Le projet de loi amendé par les députés a été examiné en novembre 2001 par le Parlement qui l'a renvoyé au gouvernement pour avis préalable de la Cour Suprême sur la dernière mouture. Ces formalités remplies, le Parlement a été à nouveau saisi du projet.

*Langue originale : français*

Le Ministère de l'éducation du Portugal présente une étude de cas écrite par Mme Ana BENAVENTE, Députée à l'Assemblée nationale, ancienne Secrétaire d'État au Ministère de l'éducation du Portugal.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :  
EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE**

**LA CHARTE DE L'ÉDUCATION**

**POUR L'AVENIR : UN OUTIL STRATÉGIQUE**

**AU SERVICE DE LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION**

**AU PORTUGAL**

*Ana Benavente*<sup>1</sup>

**Le contexte**

LE RETARD DE L'ÉDUCATION AU PORTUGAL

Le Portugal connaît une situation singulière parmi les pays de l'Union européenne, en cela que les niveaux d'éducation et de formation de sa population sont peu élevés; cette fragilité individuelle et collective a d'importantes conséquences sociales et économiques.

Le pays accuse en effet un lourd déficit éducatif, dû en grande partie aux options politiques de « l'État nouveau », régime autoritaire qui a dominé le pays entre 1926 et 1974, cette dernière année étant celle de la « Révolution des Œillets » et de l'avènement de la démocratie. Le pays n'a pas eu un parcours semblable à celui des autres pays européens. C'était un pays rural, peu développé, plongé dans des guerres coloniales, dont les responsables politiques considéraient qu'il était dangereux que le peuple apprenne à lire « Pour lire quoi ? Des pamphlets et des idées fausses ? » se demandait-on à l'Assemblée nationale, dans les premières années du gouvernement Salazar.

Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, plus de 80 % des Portugais étaient des illettrés. Au début du XX<sup>e</sup>, la situation n'avait pas beaucoup changé, contrairement à celle qui prévalait en Espagne et en Italie qui, parties de situations semblables, présentaient déjà des taux d'alphabétisation de quelque 50 %.

Au cours des années 60, l'analphabétisme était de l'ordre de 60 %. Ce taux avait baissé jusqu'à 11 % au début des années 90. Quant à la population scolaire, elle était d'un quart de million d'élèves au début du XX<sup>e</sup> siècle et d'environ deux millions à la fin du siècle.

Pendant plus d'un siècle et demi, l'investissement du pays dans l'éducation a donc été très faible, ce qui explique sa situation si différente de celle des pays développés du Nord industriel et protestant, et aussi de celle des pays latins et catholiques du sud de l'Europe.

#### 1974, OU L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE EN ÉDUCATION

Après la révolution de 1974 et à partir de l'avènement de la démocratie, les politiques éducatives se sont succédé. Elles ont toutes donné lieu à des augmentations budgétaires mais n'ont jamais réussi à élaborer de stratégie de changement à long terme. Compte tenu de la dynamique et des difficultés de la jeune démocratie, chaque ministre menait des politiques à court terme, s'efforçant de répondre aux problèmes inhérents à l'accès à l'éducation, à l'offre et à la réussite en la matière. Les structures, les contenus, les modalités d'évaluation, la gestion des écoles et même l'accès aux universités ont connu plusieurs réformes au gré des gouvernements et des équipes ministérielles.

#### 1986, LA LOI FONDAMENTALE DU SYSTÈME D'ÉDUCATION

En 1986, le Parlement élabore et approuve presque à l'unanimité la Loi fondamentale du système d'éducation (LBSE). Cette loi définit les objectifs du système et sa structure, et la scolarité de base d'une durée de 9 ans devient obligatoire.

Voilà qui est révélateur de la situation de l'éducation au Portugal au début des années 90 : la scolarité obligatoire de neuf ans est loin d'être une réalité effective pour tous les enfants, et les taux d'échec et d'abandon scolaires sont très élevés dès les premières années de la scolarité.

D'ailleurs, le recensement de 1991 révèle que 60 % des Portugais n'ont pas dépassé la 4<sup>e</sup> année de scolarité. Notre relation avec l'école et le savoir est loin d'être florissante...

Malgré l'adoption de cette loi, de nouvelles réformes se succèdent entre 1986 et 1995. Cependant les gouvernements ne réussissent pas à combler le retard de l'éducation. Les interprétations diverses de la loi ne permettent pas de stabiliser le système, ni dans son fonctionnement (chaque nouvelle année scolaire présentait une nouvelle problématique) ni

dans ses résultats (l'échec et les redoublements faisaient l'objet de programmes ponctuels, mais qui n'avaient aucune conséquence durable sur la réalité des écoles).

## LA SITUATION EN 1995

En 1995, les élections donnent la victoire au Parti socialiste qui forme un gouvernement sans majorité au Parlement, dans un contexte qui se caractérisait notamment par :

- une crispation politique dans le monde de l'éducation, où personne ne s'entend avec personne ;
- un mécontentement profond de la société quant à la situation du pays en matière d'éducation : la première Enquête nationale sur l'alphabétisme<sup>2</sup> montre que l'écrasante majorité de la population âgée de 15 à 65 ans a beaucoup de difficultés pour lire, écrire et compter, et que 79,5 % des personnes interrogées se situent aux plus bas niveaux de l'échelle des compétences ;
- de multiples problèmes, ayant trait à la période de scolarité obligatoire, tels les taux d'échec et d'abandon scolaires très élevés, l'uniformisation exagérée de l'action pédagogique, la pauvreté des contenus et des méthodologies, l'absence d'une politique d'innovation dans les écoles, la centralisation de la gestion éducative, l'inexistence d'une politique d'éducation des adultes, la faible articulation entre l'éducation et la formation professionnelle, etc. ;
- l'insuffisance de la reconnaissance sociale de l'école en tant que ressource individuelle et collective. L'école est remise en question.

Le gouvernement a alors décidé de faire de l'éducation une priorité. Il a pris l'engagement d'augmenter le PIB pour le secteur de 1 % au cours des 4 années de son mandat, et il a élaboré une stratégie qui devait permettre au pays de surmonter son retard dans ce domaine en une seule génération.

Il fallait que le pays reprenne confiance, qu'il relève les défis et se mobilise pour donner les réponses adéquates.

La Charte de l'éducation pour l'avenir a été un outil clé dans cette stratégie, qui exigeait l'effort de tous les partenaires sociaux et de l'éducation, l'apaisement du milieu scolaire, la reprise du dialogue, la définition d'objectifs positifs et la mobilisation des volontés et des énergies.

## LA CONSTRUCTION DE L'ÉCOLE PUBLIQUE

Une note théorique, pour terminer cette première partie, qui touche à une question importante du débat stratégique sur le développement de l'éducation et de sa qualité : il y a des pays où la scolarisation est issue des dynamiques sociales ; il y en a d'autres, comme le Portugal, où c'est l'État central qui l'a imposée, en fonction de modalités diverses, mais toujours dans un souci d'améliorer la cohésion sociale et le développement économique. Dans ces cas-là, les normes obligatoires précèdent les pratiques sociales et l'expression des besoins, et l'école est avant tout une rhétorique qu'il faut concrétiser dans la réalité.

Ce volontarisme étatique a donné lieu à de grandes réformes, qui visaient et visent encore à résoudre les multiples problèmes de l'éducation. Il a aussi donné lieu à des attentes diverses et parfois contradictoires à l'égard de l'institution scolaire. La croissance et la complexité des systèmes d'éducation centralisés ont créé un besoin de nouvelles réformes et paradoxalement, ont aussi entraîné leur échec relatif, car les résultats espérés sont toujours en deçà des attentes. C'est pourquoi on parle aujourd'hui de la fin des grandes réformes et on se soucie plutôt des conditions concrètes et diverses de chaque contexte éducatif, de chaque école, de chaque territoire, de chaque communauté, sans toutefois perdre de vue les orientations communes.

Les sociétés et les écoles sont lassées des grandes réformes, réagissent aux innovations, et ne se laissent plus convaincre quant à la meilleure manière d'engendrer une éducation de qualité dans une école pour tous.<sup>3</sup>

En outre, le Portugal est doté d'une administration très centralisée et assez bureaucratisée.

Les rapports entre l'État et les citoyens se caractérisent par une méfiance réciproque, héritage d'un passé autoritaire qui ne faisait aucun cas de la participation sociale. Ces aspects de la vie collective portugaise sont autant d'obstacles à la construction de l'école démocratique.

## LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA CHARTE DE L'ÉDUCATION

Compte tenu du diagnostic élaboré en 1995 et de l'ampleur des problèmes à résoudre, la Charte de l'éducation affirme que « l'éducation est l'affaire de tous », et pas seulement celle des enseignants, des élèves, des parents et des fonctionnaires. Ainsi, après avoir rédigé les fondements du pacte, ses principes généraux et ses objectifs stratégiques, sur lesquels nous reviendrons dans la II<sup>e</sup> partie de ce texte, on a établi dix engagements ou compromis en

matière d'action, en précisant quels seraient les principaux partenaires de la négociation et de l'intervention, ainsi que les actions prioritaires dans le cadre de chacun de ces engagements.

Les partenaires identifiés selon une géométrie variable en fonction des objectifs ont dû relever le défi qui consistait à débattre de la charte. Ce concept de géométrie variable était très important, dans la mesure où chaque objectif impliquait de nouveaux partenaires, même si certains d'entre eux ont travaillé dans plusieurs domaines.

Pour résumer, disons que les débats ont rassemblé des représentants des ministères, des services publics, des associations, des pouvoirs locaux, de la direction des écoles, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des sociétés scientifiques et professionnelles, des fondations, ainsi que des personnalités appartenant au monde de la culture, des sciences et de l'économie.

Leur engagement était de nature à la fois institutionnelle et organisationnelle, quelle que soit la nature de l'institution ou de l'organisation qu'ils représentaient, mais il était aussi informel et individuel. Des négociations ont eu lieu, concernant des mesures politiques, des statuts, des conditions de travail et de participation, des textes législatifs, l'établissement de protocoles spécifiques, le renforcement du rôle des partenaires, la création de nouveaux organes de participation locale et la mise en valeur de ceux qui existaient déjà. Ces travaux ont eu lieu au niveau central, régional et local, allant des débats nationaux à l'intervention dans chaque école et dans chaque communauté. Précisons que le Portugal disposait déjà, au niveau central, d'un conseil national de l'éducation dont le président est élu par le Parlement et où siègent les représentants de tous les partenaires sociaux et éducatifs (partis politiques, personnalités, parents, étudiants, écoles, universités, syndicats, associations scientifiques et professionnelles). Ce conseil veille sur l'application des politiques et élabore des recommandations.

Dans le cadre du processus de décentralisation de l'éducation, une nouvelle structure a été créée, à savoir, le conseil local de l'éducation, plus tard désigné comme conseil municipal de l'éducation. L'idée était de faire en sorte que dans chaque territoire, les écoles, les pouvoirs locaux, les parents, les services publics, les associations culturelles, sociales et économiques, les collectivités et les forces de l'ordre s'intéressent à la vie éducative et articulent les politiques au niveau local.

Cependant, revenons à la Charte de l'éducation pour l'avenir et à ses partenaires.

Le but n'était pas tant de signer un texte que de conclure des accords capables d'assurer la continuité des politiques éducatives tout en mobilisant la société civile autour des institutions de l'éducation. C'est pourquoi, après une tournée à travers le pays auprès de tous

les partenaires, et une journée organisée dans toutes les écoles de tous les niveaux d'enseignement et appelée le Jour J du débat, cette charte a été soumise au Parlement pour que les partis politiques puissent clarifier leur position et établir des orientations communes dans le cadre de la Loi fondamentale du système d'éducation. Ce fut un moment politique et symbolique très important et très révélateur de la logique du monde politique en ce qui concerne l'éducation.

## **La Charte de l'éducation pour l'avenir ou l'exercice de la démocratie**

### L'ÉDUCATION EST L'AFFAIRE DE TOUS

Compte tenu de la situation nationale, qui se caractérisait par des niveaux d'éducation et de formation peu élevés et par des indicateurs de qualité très insuffisants (échec scolaire, abandon, comparaisons internationales de la performance des élèves), il a fallu prendre très au sérieux le retard de l'éducation au Portugal.

En 1995, la situation était très crispée ; les négociations étaient rompues et des manifestations successives faisaient régulièrement « tomber » les ministres de l'éducation.

Contrairement à ce qui s'était passé dans d'autres pays où la demande d'éducation était issue de la société civile, la scolarisation portugaise avait été imposée par l'État de façon autoritaire<sup>4</sup> vers la fin des années 60. Si bien que même après le retour à la démocratie en 1974, les communautés ne ressentaient pas toujours l'école comme un bienfait et une ressource, mais plutôt comme une contrainte. Il a donc fallu créer les conditions d'une plus grande participation sociale dans la vie éducative.

L'opinion publique et l'opinion publiée étaient assez sceptiques quant à l'introduction de la notion de qualité dans l'école pour tous ; le gouvernement était convaincu qu'il fallait absolument engager toute la société dans cet effort, tout en définissant des stratégies de changement progressives, négociées et participatives.

« La Charte de l'éducation est un pacte, un accord tacite, écrit et stratégique, non pas sur ce qui nous unit ou ce qui nous sépare, mais sur ce que nous devons faire de toute urgence dans des domaines importants pour nous tous » affirme le ministre de l'éducation en 1996, soulignant la nécessité d'apaiser et de normaliser les rapports institutionnels entre le ministère de l'éducation et tous les partenaires<sup>5</sup>.

Dans son intervention au Parlement il ajoute :

Le grand objectif de ce débat parlementaire est de poser les fondements d'un accord et d'une entente qui permettent au pays de progresser dans un domaine stratégique et décisif pour notre avenir ; au Parlement, qui est le « cœur de la démocratie », nous prenons l'initiative d'une réflexion et d'une action qui feront de l'éducation l'ambition de toute la société portugaise ; [...] il s'agit de définir des orientations d'ordre général qui survivront aux divers gouvernements, de créer des conditions de stabilité qui aient raison des incertitudes et garantissent l'avenir des jeunes. [...] Les rapports entre l'État, la société et l'éducation doivent être redéfinis de façon à assurer et améliorer la participation et la représentativité. La généralisation de l'enseignement ne suffit pas à créer la démocratie. La société actuelle vit un dilemme entre démocratie et qualité, entre égalité et différence, entre généralisation et particularisation. C'est pourquoi la gestion stratégique de la qualité de l'éducation implique le développement de processus d'information et de communication, une visibilité accrue, positive et mobilisatrice du système et l'amélioration de l'image de l'enseignement, au nom de la crédibilité de l'éducation et de l'école.<sup>6</sup>

#### LA CHARTE DE L'ÉDUCATION POUR L'AVENIR, UN PACTE SOCIAL

Les objectifs de la charte étaient les suivants :

- lancer le défi de la tenue d'un débat public le plus large possible sur les principaux objectifs et les éventuels processus de changement concernant le système d'éducation ;
- élargir le concept de partenaire de l'éducation, qui se limite en général aux enseignants, aux élèves et aux parents ; on a défini un ensemble vaste et diversifié d'interlocuteurs, ce qui n'a pas manqué de créer des résistances chez les partenaires traditionnels ;
- dégager des consensus aussi larges que possible pour assurer le succès durable des politiques, des institutions et des pratiques d'éducation et de formation au Portugal ; « consensus » ne veut pas dire unanimité et encore moins conformisme ; le consensus se dégage à partir de convergences possibles d'intérêts et de points de vue divers [...], en termes de géométrie variable ; il naît de partenariats fondés sur des avantages réciproques dans des domaines concrets, et il ne faut pas nourrir d'illusion quant à la possibilité de trouver des terrains d'entente dans tous les domaines »<sup>7</sup> ;
- créer des conditions qui assurent une certaine continuité et une stabilité du fonctionnement de l'éducation ;
- mettre en valeur l'encadrement institutionnel des transformations et l'action éducative concrète, de façon à ce que le changement soit basé sur la transformation soutenue des organisations et des pratiques ;
- promouvoir le changement des comportements et des pratiques sociales en matière de concertation, de partage de responsabilité et de consolidation des politiques ;

- développer des stratégies de changement et d'action progressives qui privilégient les mécanismes d'accompagnement, d'évaluation et de correction ; l'ère des grandes réformes centralisées étant révolue, le changement doit être attentif à la diversité des situations, et engager tous les partenaires de l'éducation.

Une véritable révolution copernicienne dans la conception de l'éducation, l'engagement de toute la société et des partenaires de l'éducation, des stratégies participatives, progressives et mesurées, voilà quels étaient les grands objectifs de la charte, dans un pays qui jusque là s'en était remis à l'État pour éduquer ses jeunes, et qui ressentait une certaine amertume à l'égard du retard de l'éducation au Portugal.

#### LA CHARTE, OU UN PROCESSUS S'INSCRIVANT DANS LA DURÉE

Ce processus d'appel à la participation a débuté en octobre 1995, lors de l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement issu des élections. Le texte de la charte a été divulgué en 1996. Le débat au Parlement a eu lieu au mois de juin 1996. Le débat public, les campagnes d'information, la négociation et la conclusion des protocoles et accords divers, se sont poursuivis jusqu'à la fin du premier mandat gouvernemental, en 1999. Les objectifs de la charte ont été repris dans des textes gouvernementaux d'orientation et d'explicitation des politiques d'ensemble concernant l'enseignement de base, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur<sup>8</sup>.

Le deuxième mandat du Parti socialiste a duré de 2000 à 2002. Il a été interrompu par des élections anticipées. Cependant, les orientations et les objectifs établis dans ce document de référence ont été poursuivis.

En 2002, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité, constituée de partis de centre-droit et de droite, a entraîné la suspension de l'application des politiques éducatives car les nouvelles orientations idéologiques faisaient peu de cas du dialogue et de la concertation, auxquels elles préféraient la prise de décision immédiate par le gouvernement.

Toutefois, étant donné la nature du processus, la mobilisation sociale qu'il avait déclenché, la prise de conscience du caractère prioritaire de l'éducation, et les changements de comportements qu'il avait suscité à l'égard de la participation et de la vie scolaire, il est difficile de parler de sa fin, puisque ses effets, par-delà ses réalisations et ses produits spécifiques, se font sentir dans la durée.

LA CHARTE DE L'ÉDUCATION POUR L'AVENIR,  
UN TEXTE DE RÉFÉRENCE

La charte a été conçue comme la carte de navigation d'un accord durable, mobilisateur et ouvert qui, tout en assurant la continuité des orientations fondamentales, favoriserait l'innovation, la créativité, la négociation et la prise de décision des partenaires de l'éducation ; il s'agissait de définir une plate-forme ouverte facilitant l'union des efforts, des énergies et des bonnes volontés des acteurs sociaux, des agents économiques et des créateurs culturels. On ne recherchait pas forcément des signatures formelles ou l'établissement de contrats sous forme juridique. Il s'agissait plutôt d'établir un contrat social, un pacte capable de conférer à l'éducation la place qui lui revient dans la société, et de fomentier la participation à la recherche de la qualité.

Le texte de la charte est structuré en quatre chapitres : les fondements généraux de l'accord, les principes, les objectifs stratégiques et les 10 engagements ou compromis en matière d'action.

Les fondements généraux de l'accord sont centrés sur la priorité politique de l'éducation ; ils la définissent comme une affaire publique et une ambition nationale, et formulent des exigences à l'égard des politiques éducatives ; celles-ci doivent être orientées par des principes explicites, définir des objectifs stratégiques et des priorités d'action ; leur mise en œuvre doit se faire par phases progressives et programmées ; elle doit faire l'objet d'un soutien, et donner lieu à des évaluations et à l'application éventuelle de mesures de correction.

Les principes d'orientation sont les suivants :

1. l'éducation est l'affaire de tous, d'où l'élargissement du concept de partenaire de l'éducation ;
2. la finalité essentielle de l'éducation est le développement et la formation complète de tous, d'où l'exigence de l'équité, le bannissement de l'exclusion et la chasse aux asymétries de tout ordre ;
3. l'école est le noyau du processus éducatif, d'où sa capacité d'insertion sociale en réseau et sa nécessaire diversité organisationnelle ;
4. les rapports entre l'État, l'éducation et la société doivent être redéfinis, dans le sens d'une plus grande participation de tous, d'un partage de la responsabilité sociale dans la fonctionnement du système d'éducation ;

5. la démocratisation de l'éducation ne se réduit pas à la généralisation de l'enseignement ; encore faut-il lui conférer la qualité et la rigueur nécessaires pour renforcer la crédibilité des écoles ;
6. l'éducation et la formation complète des citoyens tout au long de la vie sont des conditions nécessaires au développement économique et social, d'où la nécessité de pourvoir à l'éducation des adultes ;
7. la gestion stratégique de la qualité de l'éducation exige la création de systèmes de communication et d'information capables d'augmenter la visibilité de processus ;
8. la crédibilité du système d'éducation et de l'école est indispensable pour que l'investissement dans la scolarité et sa généralisation portent leurs fruits.

Les objectifs stratégiques sont la reprise de ces principes dans un effort de concrétisation, notamment :

1. la redéfinition du rôle de l'État, la création de structures de participation formelle dans l'administration du système d'éducation et des écoles, et le développement de mécanismes d'appui à l'intention des parents et de leurs associations ;
2. la modernisation, la régionalisation et la décentralisation du système d'éducation, afin d'instaurer un équilibre dynamique entre les fonctions centrales de conception, d'arbitrage, de régulation, d'identification et de correction des asymétries internes, et le développement de projets diversifiés dans chaque territoire et communauté éducative ;
3. l'amélioration de l'image publique de l'école et de la fonction éducative, par la mise en place de processus d'information stratégique et l'élargissement des réseaux de communication ;
4. l'appui à l'autonomie des écoles, qui sont le noyau de l'éducation dans leur territoire ;
5. la promotion de l'éducation tout au long de la vie, pour assurer la pluriculturalité, l'articulation de l'éducation formelle et non formelle, l'éducation et la formation professionnelle ;
6. la garantie de la généralisation d'une éducation de base de qualité qui mettrait l'accent sur l'enseignement préscolaire, et favoriserait l'apprentissage selon des pédagogies différenciées, assurant l'intégration de tous ;
7. la redéfinition de l'enseignement secondaire et la diversification des formations qu'il offre, notamment les formations technologiques et professionnelles, pour renforcer son identité et sa mission de cycle d'éducation complet et éventuellement terminal, car

il ne saurait se limiter à être uniquement un couloir débouchant sur l'enseignement supérieur ;

8. le développement équilibré de l'enseignement supérieur, notamment de l'enseignement supérieur public, et dont la qualité et la rigueur doivent être accrues et les modes de financement révisés ;
9. la mise en valeur et la responsabilisation des professionnels de l'éducation, qui passent par l'amélioration de leur statut et de leurs conditions de travail, et par l'évaluation de leur travail.

Enfin, les dix engagements en matière d'action font référence à la concrétisation des objectifs stratégiques ; ils identifient les principaux partenaires de la négociation et de l'intervention, et les actions prioritaires à mener :

1. décentraliser les politiques éducatives et mettre des compétences à la disposition des pouvoirs locaux ;
2. placer chaque école au centre des politiques éducatives ;
3. créer un système national d'enseignement préscolaire ;
4. améliorer la qualité du processus de l'éducation ;
5. assurer l'éducation et la formation tout au long de la vie ;
6. développer les liens entre l'éducation et la formation professionnelle ;
7. mettre les enseignants et les éducateurs en valeur ;
8. revoir les systèmes de financement de l'éducation ;
9. promouvoir le développement équilibré de l'enseignement supérieur ;
10. mettre en valeur le rôle de l'enseignement privé et coopératif dans le système d'éducation.

Concernant chacun de ces dix engagements ou compromis, on a défini des actions spécifiques, ainsi que les modalités et les délais de leur concrétisation. Sans trop entrer dans les détails, on a établi une structure de fonctionnement et dressé la liste des résultats escomptés.

## LA CHARTE DE L'ÉDUCATION POUR L'AVENIR : POINTS D'ENTENTE, DIFFICULTÉS, CRITIQUES ET AMBIGUÏTÉS

### *Les points d'entente*

Dans un premier temps, le débat autour de la charte a eu lieu dans les écoles, et tous les partenaires de l'éducation y étaient invités. Les activités scolaires ont été interrompues pour que tous puissent y participer. Le texte, portant sur les fondements généraux, les principes, les objectifs et les actions à mener, a constitué le leitmotiv de ce débat, qui se voulait un catalyseur de confiance et de mobilisation autour de l'éducation.

L'équipe ministérielle a parcouru le pays, animé des réunions, informé les autorités locales, la presse et tous les médias, et promis d'agir.

Cette campagne a culminé lors de la présentation de la charte au Parlement.

La grande majorité des partenaires politiques, sociaux, municipaux et syndicaux se sont montrés favorables à cette démarche, ainsi qu'aux grandes lignes des politiques qui étaient déjà mises en œuvre, concrétisant ainsi les actions définies par la charte.

Nous évoquerons plus avant les résultats positifs à court et à moyen termes de ce processus. Rappelons que, au cours de la première année du mandat gouvernemental (1995-1996), l'objectif principal était d'apaiser le fonctionnement du système, de créer les conditions favorables au changement dans les écoles et de progresser en matière de qualité.

### *Les difficultés*

La première difficulté à surmonter a été la méfiance qui s'est manifestée premièrement à l'égard du ministère de l'éducation, dont l'action faisait depuis si longtemps l'objet de critiques, deuxièmement à l'égard du texte de la charte (encore des mots ?), et troisièmement à l'égard de la notion même de pacte. Elle faisait craindre une éventuelle limitation de l'espace critique et de la capacité d'agir des uns et des autres. D'ailleurs, les notions de pacte et d'accord stratégiques n'étaient pas vraiment traditionnelles, la démocratie étant trop récente encore, et chacune des forces politiques était bien trop attachée à ses positions.

S'agissant des écoles, la difficulté consistait en ce que les problèmes locaux, concrets et immédiats étaient perçus comme absolument prioritaires. Certes, les enseignants, les autorités locales et les parents étaient sensibles aux principes et objectifs de la charte, ils

étaient prêts à les négocier et à en débattre, mais ils considéraient que la résolution des problèmes locaux était beaucoup plus urgente ; ces problèmes étaient multiples et souvent impossibles à résoudre dans le court terme. Tout le monde voulait tout, tout de suite et en même temps. D'où la pression exercée sur le gouvernement et les attentes démesurées à son égard ; cependant les partenaires locaux ne partageaient absolument pas la responsabilité de la recherche de solutions.

La tournée a permis de constater la diversité des situations qui prévalaient dans les écoles : les unes étaient soucieuses de qualité et prêtes à s'engager dans le changement, les autres avaient plus de mal à se lancer dans l'action. Cette tournée a également mis en relief le rôle très important qu'assument les enseignants : en effet, ce n'était pas dans les établissements scolaires les plus récents et les mieux équipés que l'on se souciait le plus de qualité, ni là non plus que se trouvaient les partenaires les plus mobilisés.

### *Les critiques*

Elles sont venues de pôles divers :

Les syndicats d'enseignants, par exemple, n'ont pas vu d'un bon œil l'arrivée de nouveaux protagonistes sur la scène de l'éducation. Ils ont estimé que, du coup, les protagonistes traditionnels perdaient de l'importance, et ils ont critiqué le fait que seul le ministère de l'éducation soit cité dans le texte, s'agissant des actions prioritaires. Ils ont dit aussi que la charte passait sous silence le rôle central des organisations syndicales, des étudiants et des parents.

Le texte de la charte a aussi été critiqué pour son caractère vague et imprécis. Ainsi, une fédération syndicale d'enseignants a dit que le ministère tentait non seulement de minimiser le rôle des syndicats, mais encore de légitimer toutes sortes de mesures à l'énoncé confus, ce qui n'entraînerait en aucun cas l'amélioration de l'éducation.

Lors du débat parlementaire, les critiques sur la charte ont fusé, de droite et de gauche, exigeant que l'on se centre sur la réalité immédiate, sur des questions telles que les examens, les établissements scolaires ou le contenu de certains programmes.

La droite a critiqué l'appel au dialogue, et a exigé la prise de décisions immédiates et précises, arguant notamment que la charte n'était qu'un leurre.

La gauche a critiqué la redéfinition du rôle de l'État, prétendant qu'il tentait d'échapper à ses responsabilités en se cantonnant dans son rôle de régulateur. Elle a réclamé une Charte de l'éducation pour le présent, et non pas pour l'avenir.

Le débat a porté sur cinq catégories de critiques<sup>9</sup> de teneur différentes :

- la charte est un pacte à la carte, un *pick and choose* qui ne renforce en rien les engagements sociaux ;
- elle ne propose rien de plus par rapport à d'autres textes de référence comme la Constitution et la loi fondamentale du système d'éducation ;
- la charte ne propose pas de solutions concrètes et cherche à conclure d'inutiles accords autour de principes « semblables à l'eau pure, c'est-à-dire sans odeur, sans saveur et sans couleur » ;
- il s'agit d'un alibi pour gagner du temps et pour éviter la prise de décision ; un rideau de fumée, en quelque sorte ;
- la charte n'est pas une garantie de stabilité mais une sorte de parapluie favorisant le dégagement de consensus qui existent déjà pour d'autres textes de référence.

Autant d'arguments visant à prouver l'inutilité de la charte.

La synthèse des critiques issues des divers partis politiques et courants de l'opinion publique permet de les regrouper en cinq catégories :

- l'opposition à l'idée même d'un pacte, d'un accord, car c'est le marché qui doit réguler l'offre et la demande en éducation ;
- l'expression d'un pragmatisme forcené qui nie l'utilité du débat autour de principes et de valeurs, au motif que seules des solutions techniques immédiates peuvent assurer l'efficacité et l'efficacé ;
- la charte est inutile compte tenu de la préexistence d'autres textes de référence, tels que la Constitution, qui consacrent des principes et qu'il faut respecter.
- la totale absence de foi en une vision éthique de la politique, et la conviction que seuls des accords ponctuels et concrets sont possibles face aux intérêts divergents et opposés des partenaires de l'éducation ;
- le scepticisme à l'égard des responsables politiques et de leur capacité de respecter des engagements, et quant aux conséquences éventuellement positives d'un accord concernant la charte<sup>10</sup>.

### *Les ambiguïtés*

Concernant la charte, elles sont légion, et elles sont d'ailleurs présentes dans la formulation des critiques.

La charte est-elle un accord conclu sur des principes et des valeurs, ou un contrat concernant l'application de mesures concrètes ? Le gouvernement pariait sur la première hypothèse, les partis d'opposition et les syndicats sur la deuxième. Cette ambiguïté a pesé sur tous les débats. Quelle était la vraie nature du texte proposé ? Était-ce un pacte, ou un contrat ?

Une autre ambiguïté concernait l'essence même de la charte : s'agissait-il d'une voie à suivre, ou d'une destination à atteindre ? Le gouvernement voulait des garanties quant à la destination, tandis que d'autres partenaires souhaitaient discuter des voies à emprunter sans délai.

De quoi était véritablement fait le pacte proposé ? D'options politiques ou de solutions techniques ? Le gouvernement y voyait des options politiques, et l'opposition remettait en question les solutions techniques.

On avait cru sage de s'inspirer de principes pour aboutir à des actions prioritaires. Pourtant, il semble que cet exercice, loin de contribuer à clarifier le débat, ait plutôt favorisé les ambiguïtés.

Il y a eu des ambiguïtés conceptuelles, portant sur la nature de la charte, et aussi les ambiguïtés opérationnelles, portant sur le programme d'action.

On se trouvait dans l'une de ces situations paradoxales que les décideurs connaissent bien : lorsque les propositions sont centrées sur des principes, on dit qu'elles sont vagues, et la conclusion d'accords est alors jugée inutile ; lorsque les propositions sont centrées sur des actions, la conclusion d'accords devient plus difficile et parcellaire, et chaque partenaire réserve sa position pour le moment de la mise en œuvre.

Sans doute, le caractère pionnier de la charte a aussi engendré des difficultés supplémentaires, et nombres de points de vue qui se sont exprimés quant aux conséquences éventuelles de la conclusion d'un accord global concernant ce texte étaient très ambigus.

## **La Charte de l'éducation pour l'avenir : bilan d'un processus**

### LES RÉSULTATS

Les résultats d'un processus social ne sont pas faciles à évaluer dans le court terme. Mais certains indicateurs sont significatifs :

- pendant la période du débat sur la charte, plus de 1 000 textes, articles et interventions publiques, individuelles et collectives, ont été enregistrés ;
- on constate une sensibilité accrue de la société aux questions de l'éducation, sur les ondes et dans la presse écrite ; aujourd'hui, contrairement à ce qui se passait précédemment, presque tous les quotidiens réservent une page à l'éducation et produisent des dossiers à l'intention des écoles et des enseignants. L'éducation fait assez régulièrement l'objet de débats à la radio et à la télévision ;
- de nombreux protocoles ont été conclus avec des partenaires de l'éducation tels que :
  - i) la Confédération portugaise des associations des parents, pour renforcer leur participation ;
  - ii) l'Association nationale des municipalités portugaises, pour régler un transfert de compétences concernant les établissements scolaires, les transports, et l'action sociale ;
  - iii) des syndicats et des fédérations d'enseignants d'orientations politiques diverses et d'autres syndicats, en ce qui concerne le statut des enseignants, leur carrière, les conditions de travail ;
  - iv) l'Association des établissements de l'enseignement privé et coopératif ;
  - v) plusieurs ministères, en vue d'enrichir la vie scolaire et de favoriser la qualité de l'éducation, par exemple le ministère des sciences et de la technologie, concernant les nouvelles technologies à l'école et l'éducation scientifique ; le ministère de la qualification et de l'emploi, en ce qui concerne l'articulation de l'éducation et de la formation professionnelle et l'éducation des adultes ; le ministère de l'environnement, concernant des projets écologiques, le ministère de la santé, concernant l'éducation sexuelle et les modes de vie sains, le ministère de l'administration du territoire concernant le transfert de compétences du niveau central vers le niveau local.
- de nouvelles structures de participation et de dynamisation des structures déjà existantes ont été créées, notamment les conseils locaux d'éducation, les structures locales pour la consultation et l'articulation de projets, la mobilisation des ressources et la participation élargie des partenaires ;
- le développement de processus participatifs relatifs à l'école et à son autonomie, à la réorganisation de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire, a permis d'aboutir à la promulgation de décrets-loi. S'agissant de ces trois grands domaines

d'action, la méthodologie de la charte a été reprise, de sorte que les écoles, les parents, les pouvoirs locaux, les associations scientifiques, professionnelles et syndicales ont participé à la discussion et à l'élaboration des propositions de changement visant à créer une école plus démocratique et mieux intégrée dans la communauté ;

- la création de fora sur l'Internet dotés de milliers de participants, concernant les principales mesures de la politique d'éducation ;
- la reprise des stratégies d'innovation progressive et inspirée de l'expérience a fait boule de neige, tout en restant ancrée dans la réalité des écoles.

Entre 1995 et 1999, les actions prévues par la charte ont été menées à bien et ont abouti à des résultats positifs qui font partie du bilan de l'action gouvernementale.

Un exemple illustre bien les effets de ces stratégies de participation : en 1988, les enseignants et leurs syndicats s'étaient opposés en force à l'entrée des parents dans les structures scolaires. En 1998, l'assemblée de l'école, organe qui approuve le projet éducatif, le règlement interne et le plan d'activités, était constituée pour moitié par des enseignants et pour moitié par d'autres partenaires, dont les parents. Cependant, il a fallu garantir aux syndicats d'enseignants que le président de l'assemblée serait toujours un enseignant élu par elle, et jamais un autre partenaire. Ces résultats ont été le fruit d'un long processus de débats et de négociations, comme on l'a dit plus haut.

Ce n'est qu'à moyen et à long termes que l'on pourra évaluer de façon plus approfondie les caractéristiques de cette période, de ces initiatives et de ces processus, qui ont placé l'éducation au premier rang des priorités du gouvernement et en ont fait une ambition nationale.

## **Les leçons apprises**

Elles sont multiples, et pour la plupart, sévères :

*Première leçon* : l'importance de la communication et de l'information. Un peu ingénument peut-être, mais aussi pour contourner des difficultés objectives, nous avons privilégié une communication sélective, par exemple en organisant les écoles de tout le pays autour d'écoles phares, ces dernières étant chargées de mener les débats. Dans chaque région du pays, on a rassemblé les responsables des écoles, des municipalités, des associations de parents et autres partenaires. Des brochures et des dépliants dans les quotidiens nationaux appuyaient ces initiatives. Or, on entendait dire constamment « qu'il n'y avait pas assez d'information ».

Nombreux étaient ceux qui restaient en dehors de ces processus, se prétendant « exclus » à cause d'un manque d'information, et ne faisant aucun effort pour s'informer. On peut se demander s'il ne s'agissait pas d'un mécanisme d'autodéfense, d'une excuse pour ne pas s'impliquer.

L'acheminement de l'information à l'intérieur des écoles s'est aussi révélé très difficile à réaliser ; l'information ne circulait pas comme on aurait pu s'y attendre. La teneur des réunions de responsables ne transpirait pas auprès des autres membres des écoles et elle n'avait donc que peu d'impact.

Et puis, il y a eu la désinformation ; diverses propositions ont souvent été mal comprises ou mal interprétées, soit parce que l'on généralisait à partir d'informations partielles, soit parce que, sur la base du ressentiment éprouvé à l'égard des enseignants et des élèves, on prédisait systématiquement le pire. Les bruits et rumeurs qui couraient faussaient l'information.

Il s'agit en fait d'un phénomène social important de lecture et de re-lecture, que l'on a eu de la peine à gérer, et qui de toute façon ne peut s'inscrire que dans la durée.

*Deuxième leçon* : le pouvoir détenu par les structures régionales et locales des ministères et les services officiels ; à l'heure d'instaurer le changement, la coordination entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux a souvent échoué, à cause des réticences de chacun à se départir de la moindre parcelle de pouvoir. S'agissant par exemple d'accorder une autonomie aux écoles ou de créer des espaces de liberté et une certaine flexibilité au niveau local, certains responsables des services, certains directeurs et coordinateurs, chargés de diriger les travaux en se fondant sur leur propre interprétation des propositions gouvernementales, éprouvaient des réticences qu'il traduisaient plus ou moins ouvertement par des silences et des inerties. Il ne s'agissait pas forcément d'un manque de loyauté ou d'une envie délibérée de sabotage, mais de l'impossibilité de surmonter des points de vue trop ancrés dans une perspective partielle, et trop individuels.

*Troisième leçon* : l'existence de logiques et de cultures différentes et parfois peu compatibles à l'intérieur des services officiels, entre ministères, par exemple. Au-delà des orientations communes, tout se jouait sur la bonne volonté de tel ou tel responsable. Les services eux-mêmes constituaient des obstacles inattendus à la concrétisation des objectifs de l'éducation. On était confronté à cette lourdeur organisationnelle si bien analysée par la psychosociologie des organisations.

*Quatrième leçon* : la forte pression exercée en faveur de l'uniformité, à bien des niveaux et pour de multiples raisons. La première est sans doute la tradition de centralisation qui prévaut dans le pays. La deuxième a trait à l'idéologie, qui confond les notions d'équité et d'égalité, d'où une tendance à l'uniformité. Une école égalitaire se méfie de la diversité et des inégalités qui pourraient en résulter ; elle favorise l'égalité formelle, qui engendre pourtant de nouvelles inégalités, par son indifférence aux différences réelles, comme l'a démontré Pierre Bourdieu. Les syndicats d'enseignants se sont faits les champions de cette école égalitaire.

*Cinquième leçon* : le conservatisme des syndicats d'enseignants dans des domaines parfois inattendus, comme la construction de l'école démocratique. Les intérêts immédiats des enseignants et leur esprit de corps immuable les ont conduits, trop souvent, à s'opposer à des mesures de politique éducative que l'on aurait pu croire beaucoup plus consensuelles.

*Sixième leçon* : les particularités de la culture enseignante ; indépendamment de tous leurs mérites, et en dépit du fait qu'une minorité d'entre eux sont résolument ouverts au changement, la plupart éprouvent un certain confort à dépendre du pouvoir central, tant il est vrai que l'exercice de la liberté comporte des responsabilités, des risques, et représente un surcroît de travail.

*Septième leçon* : la crédibilité de la participation et sa capacité de porter des fruits ne va pas sans exigences politiques. Il aurait fallu davantage de temps et une meilleure continuité gouvernementale. Le parti socialiste a disposé d'une seule équipe pendant son mandat de quatre ans, et puis de trois équipes différentes au cours des deux années suivantes. Certains processus ont été interrompus, ont perdu de leur élan et n'ont pas fait l'objet d'un suivi conséquent.

Entre 1995 et 2001, le fait que les gouvernements n'avaient pas la majorité au Parlement a conféré au programme une fragilité supplémentaire. Les négociations ont été plus difficiles, les obstacles plus importants, et parfois les mesures fondamentales nécessaires n'ont pas pu être prises.

*Huitième leçon* : la diversité des intérêts des protagonistes. Elle est inévitable, et on sait aussi que ces intérêts divergent souvent. Cependant, il est arrivé qu'au sein d'un même secteur de protagonistes, ils aient tous des souhaits différents et ne partageaient pas les mêmes objectifs,

les mêmes attentes, les mêmes exigences. C'est le cas des parents, par exemple. Cela rend les processus de négociation et de participation terriblement lourds ; il nous est arrivé de nous sentir emprisonnés par ces processus, qui retardaient beaucoup les décisions. Gouverner sur la base du dialogue et de la négociation est beaucoup plus difficile que gouverner isolément. Certes. Cependant, est-il plus aisé de transformer la réalité par l'application de mesures décidées dans les cabinets ministériels, ou par celle de mesures issues de la participation ?

Pour conclure d'une manière un peu personnelle sur ce point, je dirais que si j'avais dû identifier la meilleure et la pire de toutes ces leçons, pour ce qui est de la meilleure, j'aurais eu du mal à choisir entre les trois suivantes : la création et la généralisation d'un système d'éducation préscolaire national et efficace, grâce à l'établissement de partenariats entre le secteur public, le secteur privé et le secteur solidaire ; l'ensemble des mesures prises contre l'exclusion pour renforcer l'articulation entre l'éducation et la formation, et pour mobiliser les écoles en faveur de la réussite des élèves ; l'enthousiasme ressenti dans des écoles heureuses, engagées, responsables, capables de dispenser un enseignement de qualité à tous. Grâce à notre action, les conditions de travail et la liberté qui prévalent dans ces écoles garantissent le bon fonctionnement de l'éducation à l'avenir, et l'avènement de l'école de demain.

Si je devais identifier la pire de ces leçons, j'évoquerais les abus et les fraudes commis par des écoles, des parents et des élèves bien informés, appartenant à la classe moyenne, qui ont profité des espaces de liberté et de la flexibilité des normes pour obtenir des avantages et des privilèges, au détriment de l'intérêt et des droits des autres ; ces abus ont notamment consisté en l'obtention de meilleurs résultats et de l'accès à l'enseignement supérieur. Ces fraudes ont donné raison à ceux qui ne croient pas à la participation démocratique et qui défendent les décisions prises unilatéralement et la rigidité des normes scolaires.

#### LA TRANSFÉRABILITÉ À D'AUTRES CONTEXTES

La transférabilité d'une expérience est une question importante mais délicate. On ne peut pas transférer une dynamique sociale. Les situations nationales sont toutes différentes, la logique de l'action est fonction de l'histoire, des traditions et de la culture, et les phases du développement de l'éducation, ici ou ailleurs, ne sont pas superposables. L'extrême difficulté de la transférabilité tient aussi au fait que les réalités sont construites et reconstruites par les acteurs dans leurs contextes, qu'elles sont orientées par des valeurs, des expériences et des représentations sociales qui en font les particularités. Mais au-delà des particularités, il y a

aussi, bien sûr, des points communs dans les dynamiques sociales, éducatives et institutionnelles.

Compte tenu à la fois des particularités de chaque système et des points communs qu'il partage avec d'autres, nous pouvons apprendre de l'expérience des autres, comparer notre réalité à la leur, et faire nôtres des suggestions et des propositions susceptibles d'enrichir notre pratique.

Nous serons sans doute appelés à les adapter, à les revoir, à les construire et les reconstruire, mais leur utilité est indiscutable.

En outre, le travail accompli sur les réalités d'autrui nous aide à prendre du recul et à voir notre propre réalité sous un nouvel éclairage. On est souvent trop immergé dans sa propre réalité, et privé du recul qui permet d'avoir une vue d'ensemble.

Il ne faut s'obstiner à repartir inlassablement à zéro ; il est plus judicieux de s'inspirer des progrès accomplis et des difficultés vécues dans d'autres contextes.

La formation centrée sur des expériences diverses et vécues dans leur contexte est un moyen délibéré de profiter de l'ouverture du monde.

Valeur heuristique, valeur de référence, d'enrichissement de la réflexion, d'apprentissage, d'ouverture.

Dans le cas de la charte, la valeur heuristique concerne aussi bien les principes et les objectifs que les contenus, les actions ou encore les stratégies.

Quelle priorité assurons-nous à l'éducation ? Quels sont nos objectifs ? Pourrons-nous atteindre des objectifs sociaux sans mobiliser les partenaires ?

Comment articuler éducation et formation professionnelle ?

Quelles politiques sociales devons-nous mettre en place pour assurer le succès des politiques d'éducation ? Quel doit être le rôle de l'État ? Quels rapports faut-il établir entre les différents niveaux du pouvoir ? Quelles sont les principaux problèmes du pays en matière d'éducation et de démographie ? Quelles mesures urgentes devons-nous prendre en faveur de l'éducation, pour les écoles, pour les autres institutions éducatives ? Qui pourra assurer la concrétisation effective de ces mesures, et au moyen de quelles stratégies ? De quelles diversités sociales et territoriales faut-il tenir compte ? Quelles méthodes pédagogiques faut-il privilégier ? Quels sont les problèmes de fonctionnement les plus importants ? Quel sera le rôle des partenaires de l'éducation, aujourd'hui et demain ? Quels obstacles faut-il prévoir ? De quelle nature ? Comment les atténuer ou les éviter ? Faut-il créer de nouvelles structures de participation ? Comment mener à bien les changements jugés nécessaires pour l'éducation ? Comment évaluer leur développement ? Quelles dynamiques faut-il créer entre

les améliorations matérielles (bâtiments, équipements) et pédagogiques (organisation et pratiques) ?

Beaucoup d'autres questions se posent lorsqu'on projette la réalité spécifique de chaque pays, ou ses particularités, sur les questions communes des dynamiques sociales et éducatives (les points communs), dans un exercice de prise de recul fertile et lucide.

## CONCLUSIONS GÉNÉRALES SUR L'EXPÉRIENCE

Entre 1995 et 1999, la politique de l'éducation a été marquée par les processus de participation consacrés dans la Charte de l'éducation pour l'avenir ; ces processus, très intenses, ont engendré de nouvelles réalités et une nouvelle logique d'action mais ils ont aussi été confrontés à de nombreux obstacles et difficultés.

Après avoir pris un certain recul, il convient de souligner les points suivants, qui sont autant de certitudes, de doutes, de questions et de manifestations d'espoir dans l'avenir :

- il est très difficile de faire de l'éducation une priorité politique ; d'abord parce que la simple affirmation de cette priorité exacerbe l'expectative concernant la résolution de tous les problèmes et la rapidité des solutions ; ensuite, parce que les intérêts sont très divers, voire opposés, et qu'il est impossible de contenter tout le monde ; enfin, parce que l'éducation exige de gros investissements et que c'est un secteur peu rentable du point de vue politique. En effet, il est impossible de résoudre tous les problèmes, et l'opinion publique est toujours beaucoup plus sensible aux échecs qu'aux réussites ; en outre les changements en éducation exigent du temps, de la continuité et un soutien, et ils sont rarement visibles à court terme. Autrement dit, une réforme de l'éducation prend toujours beaucoup plus de temps que celui qui est imparti à un gouvernement pour s'acquitter de son mandat ;  
Quoi qu'il en soit, le développement d'un pays exige la prise de mesures à long terme, qui ne peut être garantie que par des accords ou des pactes politiques;
- De toute évidence, ce processus de mobilisation sociale autour de l'éducation lui a conféré davantage de visibilité... pour le meilleur et pour le pire ;
- Ce processus est désormais indéniable et historique : la situation ne redeviendra jamais ce qu'elle était avant la charte. Des droits ont été acquis, des réalités se sont faites jour. Autrefois, la résolution des problèmes de l'éducation revêtait toujours un caractère partiel et occasionnel. Désormais les choses ont changé, et c'est de l'éducation même que l'on débat ;

- Le processus engendré par la charte, ses principes et objectifs, a permis à l'école publique de se réaffirmer, de montrer sa capacité d'évoluer, d'apprendre, de se soucier de qualité ; voilà qui est précieux dans une période de renforcement du statu quo, ou plutôt de retour aux modèles de l'école traditionnelle<sup>11</sup>. La charte s'est avérée être un outil décisif pour la construction de l'école de demain, et pour la formulation de réponses adéquates aux défis actuels. Il faudra y revenir, la revoir et la corriger, pour résoudre des problèmes qui s'aggravent.

La charte a elle-même été une école, car elle a contribué à renforcer la conscience sociale des citoyens et à les sensibiliser au fait que l'éducation est une affaire publique, l'affaire de tous, et qu'elle doit être une ambition nationale. C'est l'éducation elle-même qui doit se doter du statut de pacte permanent, qu'il faut actualiser et réaffirmer à tout moment et dans tous ses aspects. Certes, on le constate aujourd'hui, il n'a pas été possible d'éviter les ruptures dans les politiques, ni dans la continuité. Toujours est-il qu'une nouvelle possibilité d'action sociale et politique plus riche et plus éclairée s'est faite jour, et que l'on ne manquera pas d'y recourir encore à l'avenir.

Le phare n'est plus qu'une lueur, mais il brillera nouveau de tous ses feux, c'est là notre espoir et notre ambition.

## Notes

1. Secrétaire d'État à l'éducation entre 1995 et 2001, Députée, chercheur à l'Université de Lisbonne.
2. A. Benavente, *et al.* 1996. *A Literacia em Portugal – resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica* [Alphabétisation au Portugal — résultats d'une recherche extensive et monographique]. Lisbonne, Fundação Calouste Gulbenkian/Conselho Nacional de Educação.
3. D. Tyack. ; L. Cuban. 1995. *Tinkering utopia. A century of public reform*. Cambridge, Massachussets : Harvard University Press. Les auteurs analysent des réformes éducatives aux États-Unis d'Amérique et font leur critique, montrant que leurs efforts pour changer l'école publique ont échoué et que c'est la logique scolaire qui influence les décisions politiques. Les auteurs concluent qu'il faut agir sur le « cœur de l'école », le « noyau dur », c'est-à-dire, la salle de classe, son organisation et son fonctionnement. Aussi Philippe Perrenoud montre dans ses nombreux écrits que les changements éducatifs réels exigent l'engagement des « acteurs » responsables par les rapports pédagogiques et par les pratiques concrètes qui « font » l'école dans la vie et pas seulement dans les propos et dans les textes. Voir aussi Y. N. Soysal et D. Strang, *Construction of the first mass education systems in nineteenth century Europe. Sociology of Education*, 62 (1989), p. 277-288.
4. La lutte contre le travail des enfants avant l'âge légal fait l'objet d'un projet officiel, la « fugue » à l'école et l'abandon précoce étant encore une réalité dans des milieux ruraux et de la périphérie urbaine.
5. E. Marçal Grilo, dans : *preface*, A. Teodoro (dir. publ.). Lisbonne, Pacto Educativo, *aspirações e controvérsias*, Texto Editora. [Lisbonne, Accord sur l'éducation, objectifs et controverses]. 1996.
6. Dans : *Diário da Assembleia da República* [Journal de l'Assemblée de la République]. 1996, I série, n° 83, VII législature, session législative 1995-1996 (réunion plénière du 20 juin 1996).
7. A. Santos Silva, ancien Secrétaire d'État à l'administration de l'éducation, dans : Teodoro, A. *op. cit.*, p. 53-59.
8. Le ministère de l'éducation a élaboré, au cours du mandat 1995-1999, dans un souci d'explicitation des politiques articulées et continues, trois documents d'orientation : Autonomie et qualité (les politiques pour l'enseignement supérieur), éducation, intégration et citoyenneté (les politiques pour l'enseignement de base), Développer, consolider, orienter (les politiques pour l'enseignement

- secondaire) ; il s'agissait de systématiser les politiques en cours, d'en expliciter les objectifs et les mesures concrètes.
9. Le Parti social démocrate, alors le plus grand parti de l'opposition, a été le porte-parole de ces cinq critiques, dans : *Diário da Assembleia da República, op. cit.*
  10. João Barroso, universitaire, a essayé de faire la synthèse des critiques de la charte dans un texte intitulé « Do pacto educativo à educação como pacto » [Du pacte en éducation à l'éducation en tant que pacte]. Dans : Teodoro, A. *op. cit.*, p. 79-89.
  11. voir OCDE, *Quel avenir pour nos écoles ?* Paris, 1991. Il s'agit de la présentation et de la discussion de scénarios pour l'école de demain ; l'on identifie trois ordres de scénarios — les scénarios de déscolarisation (jugés non prévisibles ni souhaitables), les scénarios de renforcement du statu quo (non souhaitables mais prévisibles) et les scénarios de refondation de l'école, sous plusieurs modalités, jugés prévisibles et souhaitables.

*Langue originale : français*

Le Ministère de l'éducation nationale du Mali présente une étude de cas écrite par *Samba Doucoure*, Directeur de la Cellule d'appui à la décentralisation et *Abou Diarra*, Directeur du Centre national de l'éducation.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :  
EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE**

**PROCESSUS D'ÉLABORATION ET  
DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME  
DÉCENNAL DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'ÉDUCATION (PRODEC)**

*Samba Doucoure et Abou Diarra*

## **Introduction**

Le Mali, en optant pour une école démocratique dans un contexte décentralisé, fait un choix très clair quant à l'importance du rôle que doivent assumer les communautés et les collectivités territoriales dans la réalisation d'un changement profond et la refondation du système éducatif.

Cette refondation n'aura lieu que si les communautés, les collectivités territoriales et tous les acteurs concernés sont véritablement parties prenantes à la question éducative.

C'est à cette condition que les communautés, les collectivités territoriales et tous les acteurs concernés s'approprient l'école, qu'elle sera conforme à leurs aspirations, qu'elle répondra à leurs besoins vitaux de développement, qu'elle fera partie de leur vie quotidienne et qu'elle s'intégrera à leur environnement socioculturel. Alors seulement, on pourra espérer gagner ce pari d'une école que tous les acteurs concernés accepteront de gérer, tant sur le plan financier que sur les plans social et intellectuel.

Il est essentiel d'encourager la prise d'initiative par les communautés et les collectivités, de les consulter et de les associer systématiquement à toutes les prises de décision et à l'application de nouvelles mesures concernant l'école (infrastructures,

recrutement des enseignants, définition des compétences à acquérir, gestion matérielle et financière).

L'école malienne se développera si ces conditions sont réunies, si les représentants des communautés jouent effectivement leur rôle à travers les organisations établies et formées par ces mêmes communautés (APE, comité de gestion scolaire, etc.). Des structures telles que les ONG, les associations et les services déconcentrés doivent renforcer les capacités de planification, de programmation, de suivi et de gestion des organisations communautaires.

## **Contexte**

La politique globale du secteur de l'éducation au Mali tire son essence de la réforme de l'éducation opérée en 1962 par les autorités, au lendemain de l'accession du pays à la souveraineté nationale et internationale. Cette réforme traduisait concrètement la volonté politique des autorités d'édifier un système éducatif ancré dans les valeurs socioculturelles et économiques maliennes et africaines, et ouvert aux valeurs universelles. Elle visait cinq principaux objectifs, à savoir :

- assurer un enseignement à la fois universel et de qualité ;
- mettre au point un programme et des méthodes d'enseignement susceptibles de fournir au pays le plus rapidement possible et à moindre coût tous les cadres dont il a besoin pour appliquer ses divers plans de développement ;
- dispenser un enseignement dont le niveau culturel permette l'établissement d'équivalences avec les diplômes délivrés dans les autres Etats modernes ;
- dispenser un enseignement dont le contenu soit fondé non seulement sur les valeurs spécifiquement maliennes et africaines mais aussi sur les valeurs universelles ;
- dispenser un enseignement qui décolonise les esprits.

De manière générale, le système éducatif du Mali s'est assigné comme objectif premier d'assurer au plus grand nombre possible de maliens un enseignement de qualité. Conçu comme un projet de société et comme un instrument de développement économique et social, ce système a pour mission de former des citoyens capables de construire une société prospère et moderne et de se référer à des valeurs spécifiquement maliennes et universelles de paix, de justice, de progrès, de démocratie.

De cette idée centrale découle la physionomie actuelle du système éducatif malien, notamment pour ce qui est de ses finalités, de ses buts, de ses objectifs, de ses structures et de

son organisation. Le tout est conçu selon une approche systémique et participative, et faisant de l'école un élément d'un ensemble de structures internes (économique, social, culturel, etc.) dont chacune fonctionne de façon relativement autonome, tout en influençant les autres et en étant influencée par elles.

Le grand effort de scolarisation amorcé dès le début de l'indépendance a imprimé au système éducatif malien le développement quantitatif de l'ensemble des types et des niveaux de l'enseignement formel avant de connaître, récemment, une stagnation. Le taux brut de scolarisation est passé de 7 % en 1960 à 28 % en 1991. Les infrastructures scolaires ont connu un développement quantitatif. Le nombre des établissements dans l'enseignement normal est parti de 6, pour passer à 8 puis à 13. La formation des cadres dans maints domaines de l'activité économique, sociale et culturelle a connu elle aussi un développement quantitatif et qualitatif.

La révolution opérée au Mali en mars 1991 a constitué une étape importante dans la vie politique du pays. Elle marque l'avènement du processus démocratique. Les autorités de la Troisième République ont alors fait un diagnostic sans complaisance du secteur de l'éducation afin de répondre aux attentes légitimes des populations dans ce domaine. Cela constituait pour le Ministère de l'éducation un préalable important avant d'engager des actions en profondeur.

Les différents fora tenus sur le système éducatif du Mali, depuis la réforme de l'éducation en 1962 jusqu'au débat national sur l'éducation en 1991, en passant par le deuxième Séminaire national sur l'éducation en 1978, les États Généraux de l'éducation en 1989 et la Table ronde sur l'éducation de base en 1991, ont fait apparaître les graves distorsions dont souffre le système, parmi lesquelles :

1. un déséquilibre profond entre offre et demande sociales d'éducation : cette situation se traduisait, au niveau de l'enseignement fondamental, par un taux brut de scolarisation (TBS) dramatiquement bas. En 1994-1995, avec près de 25 % de son budget, le Mali ne parvenait à scolariser que 39 % de ses enfants. Les filles, bien qu'en plus grand nombre, n'étaient scolarisées qu'à 31,3 %. Pendant cette période, plus de 1.200.000 enfants ayant atteint l'âge scolaire ont frappé à la porte de l'école et le taux d'accroissement de cette population était estimé à 2,6 % par an. Ce taux masque d'énormes disparités entre les régions (en effet, il était de 116 % à Bamako, et de seulement 19,4 % dans la région de Mopti), entre le milieu rural et le milieu urbain, et entre filles et garçons (en 1992-1993, le premier cycle de l'enseignement fondamental comptait 435 898 élèves dont 164 730 filles, soit 37,79 %). En outre, un des obstacles majeurs à l'élévation du taux de scolarisation reste le manque de locaux et de

personnel enseignant, et l'insuffisance de la supervision et de l'encadrement. Ce phénomène se traduit par la faiblesse de la capacité d'accueil des salles de classe existantes dans tous les types et à tous les niveaux de l'enseignement.

La situation exigeait donc la mise en place d'une véritable politique de développement des capacités d'accueil, de recrutement de maîtres, de personnel d'encadrement et de supervision.

2. la faiblesse des rendements internes et externes : en 1995-1996, cette situation se traduisait par un faible taux de promotion, atteignant seulement 66,80 % dans l'enseignement du premier cycle, et par des taux de redoublement et d'abandon très élevés, à savoir 28,83 %, et 2,6 %, respectivement. D'autre part, il convient de souligner l'inaptitude des enfants ayant suivi cet enseignement à s'insérer convenablement dans un milieu de vie et de travail.

Ces données sont révélatrices des graves problèmes liés à la formation des enseignants, ainsi qu'aux contenus et aux méthodes d'enseignement à tous les niveaux. On a dit que l'école est devenue une véritable fabrique de chômeurs au lieu d'être le lieu de formation de citoyens acteurs du développement. Il convient de souligner également l'insuffisance notoire du matériel didactique, des bibliothèques et du matériel de laboratoire à tous les niveaux et dans tous les types d'enseignement.

La résolution de ces problèmes passe nécessairement par la révision des contenus de l'enseignement/apprentissage, par l'adoption et la mise en œuvre d'une politique soutenue de formation des enseignants, et d'une politique opérationnelle du manuel scolaire et du matériel didactique.

3. la faible implication des communautés dans la conception, la gestion et la prise en charge des activités éducatives. L'école est perçue comme étant la « chose de l'État ». Le financement du système éducatif est assuré principalement par l'État, qui puise dans ses propres ressources, et reçoit l'aide de partenaires extérieurs. S'ajoutent ensuite les contributions des communautés, des associations de parents d'élèves (APE) et du secteur privé.

En 1996, le financement du système éducatif reposait pour 66 % sur le budget national, et pour plus de 22 % sur le budget spécial d'investissement. La répartition par postes de dépenses montrait notamment que près de 60 % des ressources étaient allouées aux dépenses de personnel, plus de 16 % à l'attribution de bourses et 13 % environ au matériel didactique.

La répartition des dépenses par type et niveau d'enseignement montrait que l'enseignement fondamental (y compris l'alphabétisation, l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire) avait reçu 57 % des allocations budgétaires, l'enseignement secondaire général et technique 14 %, l'enseignement professionnel 11 % et l'enseignement supérieur 18 %.

Cette répartition budgétaire fait ressortir un déséquilibre au détriment de l'éducation de base.

En outre, sur les plans institutionnel et juridique, il convient de souligner la forte centralisation de l'administration et notamment :

- la centralisation de la prise de décision, des instructions et du contrôle ;
- la concentration des compétences techniques et des moyens matériels au niveau central au détriment des niveaux opérationnels locaux ;
- la non-conformité de l'organisation et des attributions des services aux principes fondamentaux de création, d'organisation et de fonctionnement des services de la loi en vigueur ( Loi N° 94-9) ;
- la confusion entre les missions de conception et d'exécution.

### **Vers la formulation d'une nouvelle politique de l'éducation**

Après les événements de mars 1991 et l'avènement du multipartisme et de la démocratie, les autorités de la Troisième République ont fait, de la refondation du système éducatif, un projet majeur pour remédier aux divers maux dont souffrait l'école malienne.

Cette option s'inscrit aussi dans la droite ligne des préoccupations en faveur d'une éducation de base pour tous exprimée lors de la Conférence mondiale de l'éducation à Jomtien en 1990 et pendant la Sixième conférence des Ministres de l'éducation et des Ministres chargés de la planification des États membres d'Afrique.

La consolidation de l'éducation de base et la nécessité de réformer le système éducatif étaient également au centre des discussions du débat national sur l'éducation et de la Table ronde sur l'éducation de base pour tous, qui ont eu lieu en 1991. C'est dans ce cadre que le Comité interministériel sur l'école a adopté, en sa séance du 14 avril 1994, une proposition de refondation de l'éducation de base appelée « Nouvelle école fondamentale » (NEF).

La NEF a permis de jeter les bases d'une réflexion approfondie sur une véritable refondation du système éducatif malien, mais elle présente une faiblesse, à savoir que la démarche n'est pas assez participative.

Cette volonté de refondation du système éducatif a été réaffirmée par les Ministres de l'éducation de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale lors des « Perspectives de Ségou » en mars 1995. Ce forum a recommandé une plus grande implication des communautés dans la prise en charge et la gestion des écoles et une meilleure utilisation des ressources disponibles. Les « Perspectives de Ségou » ont également permis l'amorce d'un processus d'harmonisation des stratégies de mise en œuvre des politiques éducatives. C'est au cours de cette rencontre de Ségou que le Projet PNUD/UNESCO a été sollicité pour accompagner les Ministères en charge de l'éducation dans le processus de refondation et servir en même temps d'interface entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

#### LA REFONDATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF ET SES ENJEUX

En dépit des progrès accomplis depuis 1992 en matière de recrutement de personnels, de construction d'infrastructures et d'équipements et de création d'écoles communautaires, la population résiduelle en âge scolaire était estimée, pendant la même période, à plus de 1 200 000 enfants avec un taux annuel de croissance de 2,4 %. On note également la grande faiblesse du rendement interne et externe du système, la dégradation marquée des conditions de vie et de travail des personnels et la faible mobilisation des populations.

Pour atteindre l'objectif de l'éducation de base pour tous, une refondation du système éducatif s'impose, avec des orientations et des stratégies nouvelles. Cette refondation doit avoir pour finalité de former un citoyen nouveau, capable de participer pleinement au développement de son pays, un homme libre, conscient des responsabilités et des obligations qui sont celles d'un membre actif d'une société démocratique respectueuse des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

Grâce à une conjonction harmonieuse des valeurs culturelles du pays et des valeurs universelles, l'école nouvelle pourra développer chez l'élève le sens de l'autonomie et de l'initiative et faciliter chez lui l'acquisition de compétences susceptibles de l'aider à accéder à un emploi salarié ou un emploi indépendant, quel que soit le cycle d'enseignement qu'il suivra.

Par ailleurs, l'école nouvelle devra :

- utiliser à la fois les langues maternelles et le français ;
- promouvoir un enseignement essentiellement pratique, axé sur les réalités du pays et orienté vers les technologies nouvelles ;

- mobiliser les ressources de l'État, des collectivités territoriales, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers ;
- rééquilibrer les dépenses par type et par niveau d'enseignement ;
- maîtriser le budget des charges récurrentes par une gestion rationnelle des ressources allouées.

## **Une approche nouvelle : le programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC)**

DE L'APPROCHE PROJET À L'APPROCHE PROGRAMME :

La construction d'un véritable projet de société nécessite la mise en place d'une politique qui place l'être humain au centre des préoccupations. Dans ce cadre, l'éducation reste une des principales conditions de réussite du développement durable. C'est ce souci qui a conduit le Chef de l'État, lors de la visite du Président de la Banque mondiale en juin 1995 à Bamako, à solliciter l'appui des partenaires au développement du Mali pour financer des secteurs dits sociaux, notamment l'éducation. Tout en reconnaissant l'intérêt et l'impact des quatre projets qui se sont succédés de 1973 à 1995 dans le domaine de l'éducation, concernant notamment le relèvement du taux de scolarisation et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, il convient en même temps d'en considérer les limites : d'une part, les objectifs de ces projets étaient trop ambitieux par rapport aux délais impartis et d'autre part, les cadres de l'éducation et les autres partenaires n'étaient pas suffisamment impliqués dans la préparation et la mise en œuvre. D'autre part, l'approche projet ne comporte pas la flexibilité nécessaire pour ajuster les objectifs au fil de la mise en œuvre.

Afin de prendre en compte les exigences d'un développement durable qui s'appuie à la fois sur les efforts du Mali et sur ceux de ses partenaires au développement, il fallait revoir et repenser le système éducatif à travers l'élaboration d'un programme à plus long terme. L'approche programme permet d'élargir le cadre plus étroit du projet, pour déboucher sur des programmes de développement plus vastes, plus intégrés, plus cohérents, et aussi plus aptes à satisfaire les besoins du pays. Par ailleurs, compte tenu du facteur long terme, l'approche programme permet de prendre les mesures correctives adéquates pour préserver ou consolider les acquis.

Cette demande du Mali coïncide aussi avec une réorientation des modalités d'intervention des partenaires au développement qui, dans le cadre des services qu'ils sont

appelés à offrir, entendent promouvoir une philosophie de développement fondée sur des principes d'actions susceptibles d'orienter le choix d'une stratégie de coopération efficace et satisfaisante.

Ces partenaires estiment de plus en plus que la réussite d'un programme, qui se donne pour objet de réformer en profondeur un système, sera désormais fonction de la prise en compte des attentes des populations, de leur adhésion et de leur engagement à œuvrer pour sa réalisation. Le choix de cette option par l'équipe du PRODEC a motivé l'engagement de la Banque mondiale et des autres partenaires techniques et financiers qui accompagnent le Mali pour la préparation et la mise en œuvre du Programme décennal de développement de l'éducation.

#### UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE

Contrairement à certains projets qui n'ont concerné qu'un ou deux sous-secteurs de l'éducation, le Programme décennal de développement de l'éducation a pris en charge le système éducatif dans sa globalité en insistant : i) sur les articulations entre les types et les niveaux d'enseignement ; et ii) sur les aspects quantitatifs, qualitatifs et financiers. En outre, dans un souci de cohérence avec les autres secteurs de développement, le PRODEC tient compte notamment :

- de la politique de décentralisation ;
- des articulations de la politique décennale de l'éducation avec les autres politiques sectorielles ;
- de la cohérence nécessaire des programmes d'investissement de l'éducation avec ceux des autres secteurs, compte tenu des contraintes liées au cadrage macroéconomique ;
- des perspectives de création d'emplois en fonction des prévisions en la matière du système éducatif et compte tenu de l'évolution des besoins des autres secteurs.

Du fait qu'il couvre l'ensemble du système éducatif, et au regard des objectifs qui lui sont assignés, d'une part, et de ses enjeux pour le pays tout entier d'autre part, le PRODEC a été conçu et planifié selon une approche systémique qui prend en compte, de façon cohérente, l'ensemble des composantes du système et les éléments de son environnement. Il existe, en effet, une relation dialectique évidente entre le système (dans sa cohérence interne) et son environnement, le système influant sur l'environnement et vice-versa.

Sur le plan macroéconomique, sont également pris en considération les différents programmes d'ajustement structurel, la dévaluation du franc CFA et la libéralisation de

l'économie, qui ont permis au Mali d'enregistrer en 1996 des progrès très encourageants : le PIB s'est accru de 4 %, ce qui s'est traduit par une augmentation du PIB réel par habitant d'environ 1 %, la production agricole était en progression et l'inflation se situait autour de 3 %.

#### L'ÉQUIPE DE PRÉPARATION DU PROGRAMME DÉCENNAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION

Certains projets relatifs à l'éducation n'ont pas atteint pleinement leurs objectifs parce que les compétences nationales n'ont pas été suffisamment sollicitées. C'est pourquoi le Gouvernement du Mali, en accord avec ses partenaires techniques et financiers, a décidé de mettre en place une équipe pluridisciplinaire, composée de hauts responsables nationaux, pour préparer et mettre en œuvre le Programme décennal de développement de l'éducation. Cette équipe, dont le chef est issu de la société civile, comprenait en outre deux hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation de base, deux autres du Ministère des enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique, un haut fonctionnaire du Ministère des finances, un autre de la Mission de décentralisation et un consultant du Commissariat au Plan.

Pour plus d'efficacité, l'équipe a été dotée d'une véritable autonomie et elle a été attachée au Commissariat au Plan afin de pouvoir mieux répondre aux besoins d'articulation et de cohérence avec les autres secteurs de l'économie. Fidèle à la démarche participative, elle a fait essentiellement appel à des consultants nationaux, de manière ponctuelle et selon les besoins spécifiques liés à l'élaboration du Programme, et aussi à quelques consultants internationaux. Sa mission était la suivante :

- procéder à une évaluation du système éducatif ;
- élaborer les grandes orientations de la politique éducative ;
- élaborer des plans d'action et un plan d'investissement ;
- identifier les sources de financement du Programme.

#### UNE APPROCHE PARTICIPATIVE

L'objectif premier de l'équipe du PRODEC était de développer les conditions favorables à l'émergence d'un consensus national autour de la nouvelle politique éducative. C'est pourquoi elle a choisi une démarche essentiellement participative impliquant l'ensemble des acteurs et des partenaires de l'école. Il s'agissait d'une part, de faire en sorte que l'école

réponde aux préoccupations fondamentales des populations, et d'autre part de placer le citoyen au centre de la prise de décision politique.

Par la consultation et le dialogue, cette démarche participative visait notamment à :

- identifier les préoccupations et les principales priorités des différents acteurs ;
- définir les grandes orientations et les axes stratégiques du programme ;
- obtenir l'engagement des partenaires et créer un réseau de partenariat dynamique où seraient précisés les rôles des différents intervenants.

L'élaboration des grandes orientations de la politique éducative et des documents y relatifs a été réalisée sur une base participative.

### **Processus d'élaboration et de mise en œuvre du PRODEC**

Le processus d'élaboration des grandes orientations de la politique éducative illustre bien le changement opéré lors de la préparation du Programme décennal, car il prend en compte non seulement les préoccupations des populations, grâce à la démarche participative qui a privilégié la concertation et le dialogue avec tous les partenaires, mais aussi les conditions réelles de faisabilité du programme, identifiées par des études techniques.

Dans ce processus, qui a duré deux ans, on peut distinguer une dizaine d'étapes ayant conduit à la version finale des grandes orientations de la politique éducative.

#### **L'ÉTAT DES LIEUX (MARS 1996-MAI 1996)**

La toute première tâche de l'équipe a été de procéder à un état des lieux sans complaisance du système éducatif. Pour ce faire, elle s'est inspirée des conclusions et des recommandations issues de toutes les grandes réflexions menées sur le système éducatif malien, depuis la réforme de l'éducation de 1962 jusqu'à l'avènement de la Nouvelle École fondamentale (NEF) de 1995. Les résultats des études menées dans le cadre du Projet PNUD-UNESCO sur la clarification des options de base de la NEF, la consolidation de la formation professionnelle et la restructuration de l'enseignement supérieur ont également été pris en compte, ainsi que i) les rapports de la Banque mondiale et de l'UNESCO relatifs aux travaux de recherche sur la planification des systèmes d'éducation et ii) les grandes orientations de la refondation du système éducatif proposées par la Commission nationale de refondation du système éducatif malien. À partir de cet état des lieux, l'équipe du PRODEC a identifié un certain nombre

d'études techniques permettant d'approfondir les analyses et d'élaborer des propositions et des recommandations concernant les stratégies décennales à venir.

Dès le mois de mai 1996, en collaboration avec des techniciens des Ministères en charge de l'éducation, l'équipe du PRODEC a préparé les éléments d'une consultation auprès de tous les partenaires de l'éducation.

Un atelier de méthodologie a eu lieu au cours de la première semaine de juin 1996 afin d'harmoniser cette consultation.

#### LA CONSULTATION ÉLARGIE (JUN 1996)

Elle s'est déroulée pendant les trois dernières semaines de juin. À cette occasion, l'équipe du PRODEC, appuyée par des fonctionnaires des deux ministères en charge de l'éducation, a pratiqué une écoute active des populations afin de recenser leurs préoccupations, d'entendre leurs critiques, leurs propositions, d'évaluer leur compréhension et de découvrir la manière dont elles voient le système éducatif.

Aux fins de cette consultation, chaque équipe s'est rendue dans la capitale régionale, dans deux chef-lieux de cercle et trois villages par cercle : un village avec une école, un village avec un centre d'éducation pour le développement (CED) ou un centre d'alphabétisation, et un village sans aucune infrastructure scolaire. Neuf sites ont donc été touchés pour chacune des huit régions, ainsi que les six communes du district de Bamako, soient au total, 78 sites.

Trois cent vingt deux groupes cibles totalisant 3 510 personnes, dont 651 femmes, ont été écoutés. Les groupes cibles comprenaient les notables religieux, les associations de jeunes, de femmes, de parents d'élèves, les enseignants, l'administration scolaire, l'Association des élèves et étudiants du Mali, les syndicats d'enseignants, les autorités administratives, les hauts fonctionnaires des ministères, les ONG, les partis politiques, les partenaires techniques et financiers, les Ministres en charge de l'éducation, les députés et le Président de la République, et les promoteurs privés.

Trente quatre questions ont été posées, portant sur quatre thèmes, et les réponses ont été regroupées en 588 catégories. Ces thèmes étaient les suivants :

- expansion du système éducatif : 6 questions pour 150 réponses ;
- amélioration de la qualité de l'enseignement : 16 questions pour 244 réponses ;
- financement de l'éducation : 4 questions pour 52 réponses ;
- aspects institutionnels : 8 questions pour 142 réponses.

#### LES VOYAGES D'ÉTUDE (SEPTEMBRE-OCTOBRE 1996)

Dans le cadre de l'élaboration du Programme décennal, l'équipe a pris en compte les acquis positifs de certains pays africains francophones, anglophones et du Maghreb, en fonction de la diversité des expériences en cours. Il s'agit du Bénin, du Cameroun, du Kenya, du Zimbabwe, du Maroc et de la Tunisie, où des informations ont été recueillies sur des aspects tels que l'utilisation des langues nationales, les œuvres universitaires, les medersas, la formation et le recrutement des enseignants, le financement, la structure, l'organisation institutionnelle, etc.

#### LES ÉTUDES TECHNIQUES (JUILLET 1996-JANVIER 1998)

Pour approfondir certaines questions clés, une vingtaine d'études techniques pointues ont été menées dans le cadre de l'élaboration du Programme, afin de créer les conditions réelles de sa faisabilité, conformément aux aspirations des populations. Parmi les études menées, on peut citer :

1. la restructuration de l'enseignement fondamental;
2. l'analyse des besoins en formation des maîtres ;
3. l'étude sur la politique du manuel scolaire et du matériel didactique ;
4. l'enseignement simultané des langues maternelles et du français ;
5. l'identification de créneaux porteurs dans la formation professionnelle ;
6. l'adaptation des structures institutionnelles aux nouvelles exigences nées du PRODEC;
7. la réorganisation des filières dans l'enseignement secondaire; le financement et les dépenses en éducation;
8. les formations courtes dans l'enseignement supérieur; la politique du manuel;
9. la simulation dans le développement du système éducatif.

#### L'ATELIER STRATÉGIQUE (NOVEMBRE 1996)

Sur la base des études techniques pointues, des résultats de la consultation élargie, des leçons tirées des autres expériences africaines et des données fondamentales sur le système éducatif, l'équipe a estimé nécessaire de partager les informations avec ses partenaires au niveau central et de bénéficier de leurs contributions. C'est ainsi que, du 12 au 15 novembre 1996, l'équipe du PRODEC a organisé un atelier au cours duquel les informations disponibles ont

été analysées par les représentants des ministères en charge de l'éducation, des groupes religieux, des syndicats d'enseignants, des associations d'élèves et d'étudiants, des ONG, des représentants du secteur privé ainsi que ceux d'autres ministères et commissariats, et par les partenaires techniques et financiers. Cet atelier s'était donné les objectifs suivants :

- partager les informations pour stimuler ainsi l'appropriation par tous les participants des données sur l'éducation et des appréciations collectées lors de la consultation élargie;
- partager les diverses informations en vue de tirer des conclusions et de préciser les tendances à discuter, qui seraient susceptibles de constituer les éléments de la politique décennale.

L'atelier stratégique a été une suite de séances plénières et de groupes de travail animés par les Directeurs régionaux de l'éducation. Les informations collectées ont été traitées et analysées par plus de cent participants. Chaque groupe a analysé les résultats des études techniques et des voyages d'études, les réponses de la consultation élargie dans toutes les régions et le district de Bamako. Le traitement et la synthèse des travaux de groupe ont permis de dégager des tendances régionales et des tendances nationales.

LE DIALOGUE (DÉCEMBRE 1996-JANVIER 1997)

À la demande des populations concernées, les résultats de l'atelier stratégique ont été discutés dans tous les villages visités lors de la consultation élargie, dans tous les chefs-lieux de cercle, les capitales régionales et les communes du district, entre décembre 1996 et janvier 1997. Il s'agissait d'intégrer les réflexions et les propositions des populations dans les grandes orientations de la politique éducative. Comme dans l'atelier stratégique, séances plénières et travaux de groupe ont alterné, et les débats se sont terminés par l'adoption des éléments de politique éducative autour desquels un consensus s'est dégagé concernant les quatre thèmes suivants :

- expansion de l'éducation ;
- amélioration de la qualité de l'éducation ;
- financement de l'éducation ;
- partenariat autour de l'école (définition du rôle des différents partenaires).

Le dialogue, qui a concerné environ 9 000 personnes, a permis aux populations de s'approprier les tendances régionales et nationales et les conclusions de l'atelier stratégique. Il

a aussi favorisé l'adhésion de tous les partenaires aux thèmes prioritaires et leur engagement à l'égard de la mise en œuvre du programme.

LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE  
(PREMIÈRE VERSION EN MARS 1997)

Les six étapes précédentes ont permis de dégager les options fondamentales, les objectifs et les stratégies constituant le cadre de la politique éducative pour les dix prochaines années. Le Programme décennal comporte onze thèmes prioritaires qui traduisent en mode opérationnel le choix que fait le Mali d'une école démocratique dans un contexte décentralisé. Ces thèmes sont les suivants :

- 1) Une éducation de base de qualité pour tous.
- 2) Un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie.
- 3) Un enseignement secondaire général et technique rénové et performant.
- 4) Un enseignement supérieur de qualité répondant à des besoins prioritaires et dont les coûts seraient maîtrisés.
- 5) L'utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel simultanément avec le français.
- 6) Une politique opérationnelle du manuel et du matériel didactique.
- 7) Une politique soutenue de formation des enseignants.
- 8) Un partenariat véritable autour de l'école.
- 9) Une restructuration et un ajustement institutionnel nécessaires à la refondation du système éducatif.
- 10) Une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires.
- 11) Une politique de financement du développement du système éducatif prenant en compte le cadrage macroéconomique, le rééquilibrage des ressources affectées aux divers types et niveaux de l'enseignement, la gestion rationnelle des différents budgets et la mobilisation de multiples sources de financement, en particulier celles provenant des collectivités décentralisées, des communautés et du secteur privé.

#### L'APPROPRIATION DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE (MAI 1997-JUIN 1997)

Elle a eu lieu en mai et juin 1997. Il s'agissait de faire mieux connaître le cadre politique élaboré aux techniciens des Ministères en charge de l'éducation, des finances, du Commissariat au Plan, aux cadres régionaux du budget et aux partenaires techniques et financiers. Cette étape a permis d'approfondir et de préciser les thèmes prioritaires des grandes orientations de la politique éducative.

#### LES TRAVAUX THÉMATIQUES (JUILLET 1997-AOUT 1997)

Les ateliers thématiques qui ont concerné les ONG, les syndicats d'enseignants, les partenaires techniques et financiers, les techniciens des ministères en charge de l'éducation ont permis d'approfondir les options et les stratégies des grandes orientations de la politique éducative afin de les rendre opérationnelles.

#### LES SÉANCES DE TRAVAIL AVEC LES PARTENAIRES STRATÉGIQUES (AOÛT 1997)

Au cours de ces séances, les grandes orientations de la politique éducative ont été présentées et des aspects particuliers ont été discutés. Ces séances visaient le partage et l'appropriation des thèmes prioritaires et elles ont permis de recueillir des propositions relatives aux modalités et aux stratégies de participation à la mise en œuvre du Programme décennal.

Il convient de signaler que le ministère de l'éducation nationale entretient des liens de partenariat très étroits avec les partenaires techniques et financiers (PTF). Un accord de partenariat a été signé entre le ministère et les partenaires techniques et financiers (PTF) et depuis 1996, ces derniers se réunissent chaque mois et convient à leur réunion des représentants du ministère.

Aujourd'hui, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme, des commissions thématiques regroupant des fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale et les représentants des partenaires techniques et financiers se réunissent tous les mois.

La mise en œuvre effective du Programme décennal et la mise en place du Comité de pilotage requièrent la restructuration des services en charge de l'éducation. L'équipe du PRODEC a élaboré un schéma institutionnel qui a été présenté et discuté avec les techniciens et les ministres en charge de l'éducation.

Ce schéma institutionnel s'inscrit dans le cadre de la politique de décentralisation administrative. Il vise à responsabiliser les communautés et les collectivités territoriales dans la gestion du système éducatif. Il est construit autour de l'école et met l'accent sur la déconcentration nécessaire des services et des structures concernés. À cet effet, il prévoit :

- des services centraux, à vocation nationale, essentiellement chargés de l'élaboration des éléments de la politique de l'éducation, de la coordination et du contrôle technique des services régionaux ;
- des services régionaux, à vocation régionale, relevant strictement de l'autorité administrative des hauts commissaires de région, et chargés particulièrement de soutenir et de conseiller les collectivités territoriales et les communautés;
- des services sous-régionaux, chargés de la gestion et de l'assistance aux collectivités territoriales et aux communautés.

### **Les réalisations et les résultats du PRODEC**

Depuis 1998, on a enregistré les réalisations suivantes, à savoir:

1. l'adoption de la loi d'orientation de l'éducation ;
2. la mise en œuvre du schéma institutionnel ;
3. l'encadrement par 834 éducateurs de 27 263 jeunes enfants dans 283 institutions préscolaires, tandis qu'au niveau de l'éducation spéciale, 120 éducateurs exerçant dans 8 institutions spécialisées s'occupent de 961 enfants et adolescents handicapés ;
4. en 2000-2001, le taux de scolarisation a atteint 62,4 % pour le premier cycle fondamental (avec 1 115 563 élèves) et 24,56 % pour le deuxième cycle (avec 180 106 élèves). Quant au personnel enseignant, il comptait pour la même période 14 692 membres exerçant dans les deux cycles, soit 9862 dans le premier cycle et 4 830 dans le deuxième. L'enseignement fondamental totalisait 4934 écoles (dont 4 282 écoles du premier cycle, 531 écoles du deuxième cycle et 121 écoles réunissant les deux cycles).

- Il disposait de 18 329 salles de classe (dont 15 598 pour le premier cycle et 2 731 pour le deuxième cycle) ;
5. la création de 600 CED ;
  6. la construction et l'équipement de huit (8) instituts de formation des maîtres (IFM) dotés de 241 formateurs, qui, en 2001-2002 ont assuré la formation de 6010 futurs maîtres, dont 495 généralistes et 110 spécialistes, qui ont achevé leur cycle de formation. Il s'agit des IFM de Kayes, Kangaba, Bougouni, Niono, Sévaré, Hégire de Tombouctou, Diré et Gao. Aux maîtres qui ont achevé leur formation s'ajoutent 488 futurs maîtres qui passent en 4<sup>e</sup> année et auxquels seront déjà confiés des élèves ;
  7. 67 lycées (38 établissements publics et 29 établissements privés) fonctionnent actuellement avec 57 654 élèves encadrés par 1 797 enseignants, dont 1 272 permanents et 525 contractuels ;
  8. 69 établissements, dont 58 sont privés, assurent la formation de 41873 élèves encadrés par 640 professeurs spécialistes ;
  9. quatre (4) facultés, trois (3) grandes écoles et deux (2) instituts de formation accueillant près de 28 000 étudiants. Au total 1312 professeurs (dont 639 permanents, 416 non permanents et 257 agents techniques et administratifs) assurent le fonctionnement de toutes ces structures. A cela s'ajoutent les professeurs maliens expatriés qui interviennent dans le cadre du programme TOKTEN (Transfer Of Knowledge Through Expatriats Nationals / transfert de connaissances par les ressortissants expatriés).

Dans le cadre de la politique de dialogue social que mène le gouvernement, le Ministère de l'éducation a privilégié l'implication de tous les partenaires dans la gestion de l'école.

## **Processus d'élaboration**

### **et de mise en œuvre du PRODEC : les difficultés**

Étant donné la complexité du programme et des objectifs qui lui étaient assignés, l'élaboration et la mise en œuvre ne pouvaient échapper à certaines difficultés :

*Sur le plan institutionnel* : l'élaboration et le démarrage de la mise en œuvre du PRODEC se sont déroulés dans un environnement institutionnel caractérisé par l'existence de deux ministères en charge de l'éducation, à savoir le ministère de l'éducation de base et le ministère des enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique, c'est-à-dire

l'existence de deux centres de décision. Voilà qui n'a pas favorisé l'émergence de consensus entre les responsables de ces ministères concernant certaines options ou certains thèmes prioritaires du PRODEC, tels que la restructuration de l'enseignement fondamental en un bloc unique de 8 ans, ou l'utilisation simultanée des langues maternelles et du français, et ce, même lorsque ces responsables étaient du même bord politique. La situation est devenue plus tendue encore lorsque les deux ministères ont été confiés à des responsables de bords politiques différents. De même, le fait que l'équipe n'était pas placée sous la tutelle des Ministères en charge de l'éducation n'a pas facilité la collaboration, et des lenteurs en ont résulté lors de la mise en œuvre du programme.

*Concernant l'approche programme :* Malgré l'adoption de l'approche programme, les mécanismes et procédures d'intervention de la plupart des partenaires techniques et financiers sont restés les mêmes que ceux qui étaient appliqués dans le cadre des projets. Cette attitude des bailleurs de fonds nuit gravement à la dynamique de l'approche programme et ne facilite pas le décaissement des fonds.

*Concernant la coordination de la mise en œuvre du PRODEC :* Le non fonctionnement des organes de pilotage prévus dans le manuel de procédure rend difficile la coordination des activités de mise en œuvre du PRODEC tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel.

*Sur le plan des ressources humaines :* Une des difficultés majeures du PRODEC réside dans l'insuffisance notoire du personnel enseignant, en qualité et en nombre ;

*Concernant la décentralisation et la déconcentration de l'éducation :* Les textes législatifs et réglementaires en matière de décentralisation et de déconcentration de l'éducation existent bien, mais force est de constater qu'ils ne sont pas mis en œuvre sur le terrain.

*Concernant la communication :* Malgré l'adoption d'une démarche participative, le déficit de communication sur le PRODEC reste patent, surtout au niveau des enseignants.

## **Processus d'élaboration et de mise en œuvre du PRODEC : les enseignements à tirer**

Si le Programme décennal a pris en compte les réflexions déjà menées et les résultats des travaux effectués antérieurement, il relève cependant d'une démarche fondamentalement différente : i) la vision est systémique et embrasse tout le système éducatif et ii) la démarche est participative et l'élaboration essentiellement nationale. De plus, dans le cas du Mali, l'élaboration du Programme décennal a présenté d'autres traits originaux parmi lesquels on peut citer les points saillants ci-après :

### LA VOLONTÉ D'ADOPTER UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Le Programme décennal est l'émanation d'un consensus national, car toutes les composantes de la société malienne ont été consultées, voire associées, pour la plupart, à la préparation du programme.

L'élaboration des grandes orientations de la politique éducative, des plans d'action, du Plan d'investissement dans le Secteur de l'éducation (PISE) et des stratégies de mise en œuvre a été le fruit de réflexions concertées et d'échanges féconds entre tous les acteurs de l'éducation. Ce processus a nécessité de nombreuses réunions de travail à plusieurs niveaux :

- la consultation et le dialogue ont été élargis aux représentants de toutes les catégories de populations dans toutes les régions du Mali ;
- l'atelier stratégique a regroupé les cadres de l'administration centrale et régionale, les partenaires techniques et financiers, les syndicats, et les associations;
- les groupes thématiques ont accueilli les cadres de l'administration centrale et régionale, les partenaires techniques et financiers;
- les cadres de l'administration centrale et régionale, les syndicats d'enseignants, l'Association des parents d'élèves, l'Association des élèves et étudiants du Mali ont tous participé au processus d'appropriation des grandes orientations de la politique éducative ;
- les cadres de l'administration centrale et régionale ont tous participé à l'élaboration des plans d'action et du plan d'investissement.

Cette démarche participative a permis également :

- a) de modifier le chronogramme de l'équipe du PRODEC qui, suite à la demande des populations a inclus dans son programme initial le dialogue avec les partenaires et les séances d'appropriation des grandes orientations de la politique éducative. Ce souci de répondre aux attentes des populations s'est traduit par une prolongation de la préparation du programme ;
- b) de valider certaines options éducatives telles que l'utilisation des langues nationales comme médium d'enseignement dans l'enseignement fondamental, et l'autonomisation des cycles ;
- c) d'élargir le cercle des partenaires techniques et financiers qui ont choisi d'accompagner le Mali dans ce processus.

#### LA PRISE EN COMPTE DES EXPÉRIENCES D'AUTRES PAYS AFRICAINS

La refondation d'un système éducatif pose parfois un certain nombre de questions auxquelles les réalités locales n'apportent pas toujours de réponses satisfaisantes. Les expériences éducatives de certains pays africains visités et les échanges effectués ont permis de renforcer ou de mieux éclairer certaines démarches et d'en éviter d'autres. Ces visites ont donné l'occasion de comprendre :

- les modalités d'introduction des langues nationales dans l'enseignement formel, et leur articulation avec les langues officielles ;
- le rôle que joue le partenariat autour de l'école comme facteur essentiel de développement du système éducatif ; le Zimbabwe doit son succès en la matière au développement des écoles non gouvernementales ;
- les difficultés que rencontrent les structures de formation professionnelles qui accueillent des élèves n'ayant pas complété leur enseignement primaire : cas des sections artisanales et rurales au Cameroun ;
- les exigences que requiert un enseignement pré-professionnel dans le primaire : le volume des dépenses récurrentes a conduit le Kenya à réviser à la baisse ses ambitions pour se limiter à l'initiation aux activités pratiques ;
- la nécessité de trouver un équilibre harmonieux entre l'acquisition des connaissances et l'acquisition des compétences ;
- la contribution des associations de parents d'élèves au financement du système éducatif.

## LA NÉCESSITÉ D'ARTICULER LE PROGRAMME DÉCENNAL AVEC LA DÉCENTRALISATION

Conformément à la politique de décentralisation, le Programme envisage un transfert des moyens et des compétences vers les structures régionales et locales qui se verront accorder une plus grande autonomie d'organisation et de gestion.

Au niveau de l'enseignement fondamental, par exemple, l'établissement scolaire considéré comme « le point de départ de la refondation » bénéficiera d'une marge d'autonomie administrative et pédagogique qui permettra au directeur, en collaboration avec les communautés et les collectivités territoriales, de prendre des décisions en matière de gestion du temps scolaire, de formation continue des enseignants et d'actions à entreprendre en faveur de l'école.

### **Suggestions et recommandations**

Pour permettre une mise en œuvre efficace et cohérente du PRODEC, il faut impérativement :

- opérationnaliser la stratégie de communication sur le PRODEC afin de susciter davantage d'adhésion et de minimiser les résistances ;
- mettre en place les organes de pilotage indispensables à une coordination efficace et cohérente du PRODEC ;
- adapter les mécanismes et procédures d'intervention à l'approche programme afin de faciliter les décaissements ;
- assurer une stabilité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du programme ;
- renforcer les espaces de concertation et de dialogue permanents entre le Ministère de l'éducation et ses différents partenaires ;
- accélérer la formation et le recrutement des enseignants de qualité et en nombre suffisant ;
- poursuivre les missions de suivi menées conjointement par le Ministère de l'éducation et les partenaires techniques et financiers.

## Perspectives

Il faut consolider la mise en œuvre du PRODEC par le biais du PISE qui couvre la période 2001-2004. Pour ce faire, il conviendra de déconcentrer le secteur en vue de faciliter la décentralisation de l'éducation, et de procéder à une évaluation et un suivi permanents du programme. De façon plus spécifique, l'action sera menée sur plusieurs plans.

POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ, IL FAUDRA NOTAMMENT :

- poursuivre la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre du Programme d'investissement sectoriel de l'éducation ;
- mettre en œuvre une nouvelle politique de développement de la petite enfance ;
- renforcer la formation initiale et continue des formateurs des instituts de formation de maîtres ;
- ouvrir, équiper et rendre opérationnelle une salle informatique dans chaque établissement de l'enseignement secondaire général, technique et professionnel ;
- assurer la formation initiale et continue des formateurs des établissements de l'enseignement secondaire général, technique et professionnel ;
- poursuivre le développement des curricula ;
- adopter et mettre en œuvre la politique du livre et du matériel didactique ;
- fournir l'équipement scientifique et les manuels scolaires nécessaires (3 millions de livres ont été acquis pour la rentrée 2002-2003);
- mettre en œuvre la formation par alternance ;
- renforcer les services de bibliothèque et d'information des facultés et des grandes écoles ;
- ouvrir des nouvelles carrières professionnelles courtes dans l'enseignement supérieur ;
- renforcer l'implication des cadres des entreprises et des services dans le choix des carrières et des contenus de formation professionnelle.

POUR AMÉLIORER L'ACCÈS À L'ÉCOLE ET LA SCOLARISATION, IL FAUDRA NOTAMMENT :

- atteindre le taux brut de scolarisation (TBS) de 70 % en 2004 dans le premier cycle de l'enseignement fondamental ;
- construire 6 000 salles de classe dans ce même cycle ;
- doter progressivement en écoles les villages qui ne disposent jusqu'à présent d'aucune structure éducative ;
- réhabiliter 2 000 salles de classe de l'enseignement fondamental et en remplacer 1 000 autres ;
- promouvoir la création et l'équipement des Centres de développement de la petite enfance (CDPE) ;
- construire et équiper 9 centres d'apprentissage féminins ;
- construire six nouveaux lycées ;
- réhabiliter 16 lycées ;
- construire trois nouvelles écoles professionnelles ;
- procéder à la réhabilitation et à l'extension de deux écoles professionnelles ;
- construire des résidences universitaires d'une capacité de 3 000 places ;
- construire et équiper le Centre national de formation continue ;
- construire et équiper deux amphithéâtres (1 000 places et 800 places) ;
- construire un institut universitaire de technologie (IUT) ;
- construire et équiper l'Institut de formation des formateurs de l'enseignement technique et professionnel ;
- réhabiliter et équiper les bibliothèques des facultés et des grandes écoles ;
- construire et équiper les premiers blocs de la bibliothèque universitaire centrale ;
- construire et équiper les locaux de la Faculté des lettres, arts et sciences humaines (FLASH) et de la Faculté des sciences juridiques et économiques (FSJE) sur le campus universitaire de Badalabougou ;
- construire, équiper et rendre fonctionnels les locaux des presses universitaires.

POUR AMÉLIORER LA GESTION DU SYSTEME EDUCATIF, IL FAUDRA NOTAMMENT :

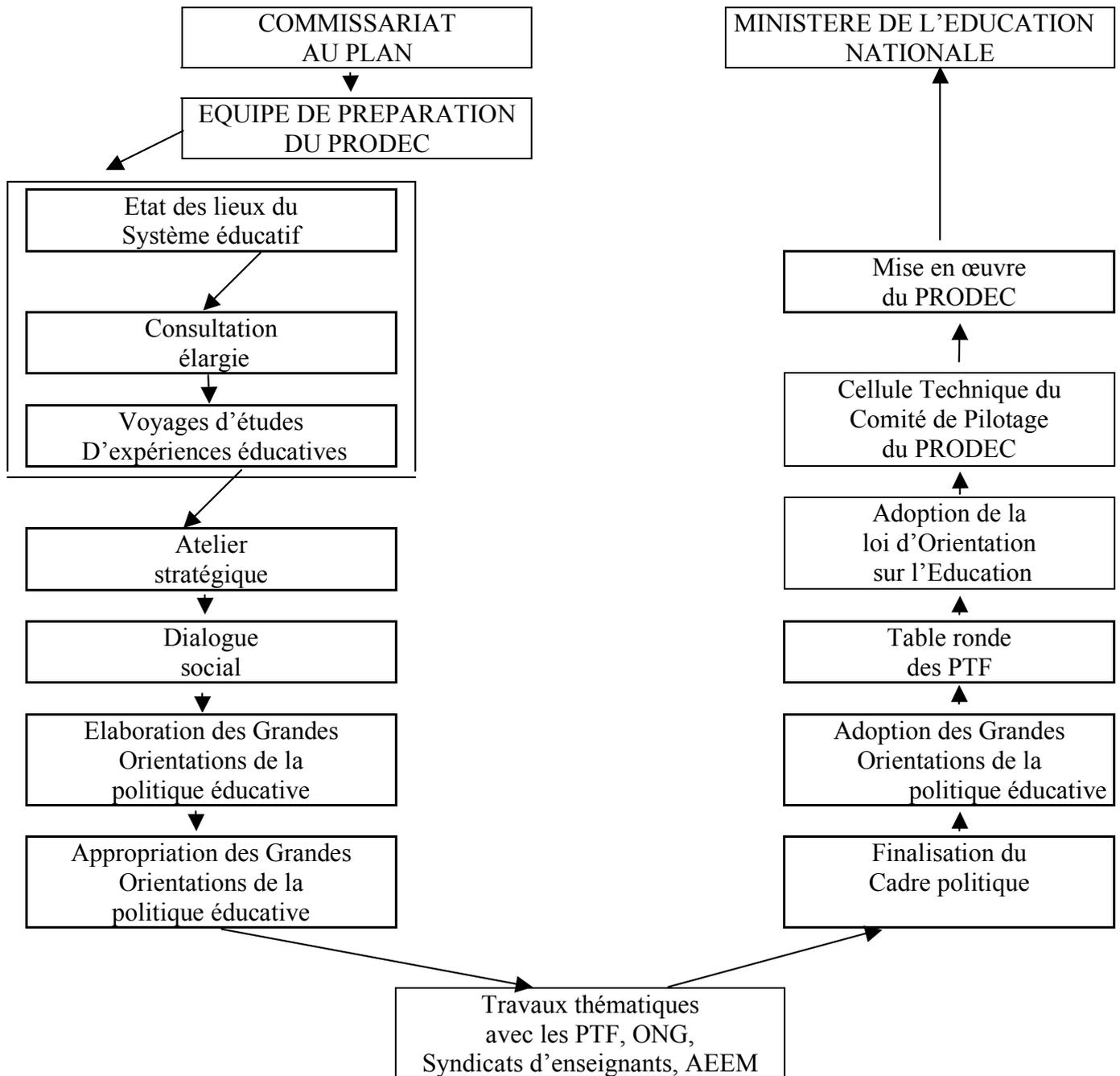
- élaborer un plan réaliste de transfert de compétences et de moyens aux collectivités territoriales ;

- mettre en place un plan d'exécution de la décentralisation ;
- élaborer des plans régionaux de développement de l'éducation (objectifs régionaux, définitions des priorités, cadre budgétaire) ;
- élaborer et mettre en œuvre le schéma directeur de développement de l'enseignement supérieur ;
- renforcer les capacités de gestion financière, de gestion du personnel et de passation des marchés au niveau central ;
- développer des capacités en gestion financière décentralisée et en gestion du personnel au niveau régional ;
- recruter le personnel enseignant en nombre suffisant pour l'ensemble des niveaux et types d'enseignement tout en respectant la répartition des compétences ;
- élaborer le cadre de mobilisation des fonds alloués à la recherche et leur utilisation ;
- déterminer un mécanisme de gestion des ressources extra-budgétaires générées par les structures d'éducation et de formation ;
- améliorer le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur en matière de formation et de recherche ;
- assurer la formation du personnel d'encadrement et de supervision à sa nouvelle mission, en particulier les directeurs des Centres d'animation pédagogique (CAP) et les directeurs des Académies d'enseignement ;
- assurer la formation du personnel des établissements à l'approche « projet d'établissement » ou « projet d'école » ;
- mettre en place des structures participatives de gestion de l'école au niveau des collectivités territoriales et des structures de gestion dans les écoles de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ;
- renforcer le transfert progressif des compétences et des moyens aux collectivités territoriales ;
- informatiser la gestion des élèves et des étudiants et attribuer la bourse d'enseignement supérieur sur la base des données du fichier informatisé.

## **Conclusions**

L'élaboration et l'adoption d'un Programme décennal de développement de l'éducation constituent, dans la forme et dans l'esprit, une réponse appropriée aux maux dont souffre le système éducatif du Mali. La mise en œuvre de ce programme requiert une volonté et la

stabilité politiques. Pour que les objectifs fixés soient atteints, tous les acteurs et partenaires concernés devront être fortement impliqués. Dans ce cadre, le dialogue politique, avec tous les partenaires et à travers tous les canaux de communication, doit être un processus permanent et soutenu. C'est à ce prix que nous sortirons vainqueurs de ce combat contre l'analphabétisme et la pauvreté.



*Langue originale : français*

Le Ministère de l'éducation de Maurice présente une étude de cas écrite par *Armoogum Parsuramen*, ancien Ministre de l'éducation, ancien Directeur du Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Afrique à Dakar (BREDA) et actuel Secrétaire du Conseil exécutif de l'UNESCO, Paris.

DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :  
EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE

**PLAN DIRECTEUR DE L'ÉDUCATION**

**EN L'AN 2000 :**

**L'EXPÉRIENCE DE MAURICE<sup>1</sup>**

*Armoogum Parsuramen*

**Introduction — contexte**

DESCRIPTION DE LA GÉOGRAPHIE PHYSIQUE ET HUMAINE  
ET DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE MAURICE

En 1990, Maurice comptait environ 1,06 millions de personnes ; sa population se caractérise par une grande diversité de cultures, de religions, de langues et de traditions.

Indépendante depuis 1968 et dotée d'un gouvernement démocratiquement élu, Maurice est devenue une république en 1992.

Ne disposant pas de ressources minières, l'île comptait principalement sur ses exportations de sucre jusqu'en 1970. À partir de cette date, elle mise sur le tourisme. Cependant, au début des années 80, une grave récession frappe le pays, qui ne « *va retrouver son dynamisme (que) grâce à une stratégie avisée et bien planifiée* » nous dit l'auteur de l'étude.

En 1990, la croissance du PIB atteint 7 %, a raison du chômage et double le revenu par habitant, qui se chiffre alors à quelque 2 700 dollars des États-Unis.

## APERÇU ET ÉVOLUTION HISTORIQUE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Influencé par le système éducatif britannique, le système est payant au pré-primaire. Le cycle primaire gratuit dure 6 ans. Il est sanctionné par un certificat d'enseignement primaire CEP très sélectif, qui ouvre les portes du secondaire.

Depuis 1991, l'enseignement secondaire est également gratuit et obligatoire. Cependant, 80 % des écoles à ce niveau relèvent du privé. Ce cursus débouche au bout de cinq ans sur le School Certificate (équivalent du Brevet des collèges) et, après deux nouvelles années, sur le High School Certificate (équivalent du Baccalauréat).

L'enseignement technique, dispensé dans les deux lycées polytechniques, et l'enseignement supérieur, dispensé dans les instituts, sont également gratuits.

C'est aux missionnaires que l'on doit les premières tentatives d'instauration d'un système d'éducation. Cependant, ce sont l'essor du mouvement d'émancipation politique vers les années 40 et la prise de conscience progressive du rôle fondamental de l'école dans la promotion sociale qui déclenchent le développement de la demande et l'offre éducatives.

Jusqu'en 1976, le secondaire est payant. Le gouvernement décide alors de le rendre gratuit. Au cours des années 80, à cause de graves difficultés économiques et de l'imposition de programmes d'ajustement structurel qui grèvent le budget de l'éducation, cette gratuité est maintenue (malgré l'insistance des bailleurs de fonds, qui demandent la révision de la politique d'enseignement gratuit).

Dès 1990, la mise en œuvre des politiques préconisées par la commission d'enquête créée pour examiner le système d'éducation, et qui a publié le Livre blanc de 1984, permet d'améliorer la qualité, l'équité, la pertinence et la rentabilité du système.

Selon l'évaluation de la Banque mondiale, en 1991, le taux brut d'inscription du groupe d'âge des 6-11 ans atteignait 99,4 %, le taux net 98 %, et il n'y avait pas de différence entre le taux de scolarisation des garçons et celui des filles. Les infrastructures de l'enseignement primaire et du secondaire se sont multipliées, un programme permanent de formation des enseignants a été développé et l'offre en matière d'enseignement technique et supérieur a augmenté.

Le Plan directeur de l'éducation a été présenté en 1991, après des consultations nationales, pour fournir une stratégie de développement à court, moyen et long termes.

## **Mise en place de stratégies éducatives viables**

### PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN PLAN POUR L'ÉDUCATION

La Conférence mondiale sur l'éducation pour tous qui s'est tenue à Jomtien, Thaïlande, en 1990, a demandé que les politiques éducatives soient replacées dans un contexte social, culturel et politique plus large, et que l'éducation pour tous ne soit pas envisagée de façon étroite et sectorielle.

Or, l'examen historique du développement de l'éducation à Maurice montre que la réforme et les politiques de l'éducation ont souvent été inspirées par des crises, et rarement par une planification soignée, pertinente, cohérente et visant le long terme.

Tous les acteurs de l'éducation au niveau national étaient convaincus de l'opportunité d'un examen approfondi du système d'éducation, d'autant plus que la présentation d'une stratégie éducative bien conçue faisait parties des conditions préalables à l'accès aux financements internationaux.

### LES DÉFIS DE L'ÉDUCATION À MAURICE

Malgré l'importance des progrès accomplis, certains problèmes faisaient encore obstacle à l'efficacité du système. Il était difficile de les régler séparément, car ils étaient tous inhérents à la structure du système :

- Entre 10 et 20 % des enfants n'étaient pas encore scolarisés ;
- 25 % environ de ceux qui l'étaient abandonnaient dès le primaire ;
- Le taux de redoublement était élevé ;
- L'action corrective et le soutien étaient inexistantes ;
- L'esprit de concurrence qui prévalait dans le système entraînait une demande exagérée de cours privés ;
- Les inégalités entre les zones rurales et urbaines et entre les écoles privées et publiques persistaient et ne cessaient d'augmenter ;
- L'inadéquation des programmes aux besoins économiques et sociaux s'aggravait constamment.

La comparaison avec d'autres systèmes mettait en évidence le retard encouru, et le gouvernement souhaitait agir pour remédier aux imperfections. Par ailleurs, l'économie prospérait, entraînant l'amélioration du niveau de vie, et la montée des aspirations de la population.

#### L'ESPRIT DE JOMTIEN

La Déclaration de Jomtien, qui consacre « l'union sacrée pour le soutien au développement de l'éducation », a inspiré l'action de Maurice dans le domaine de l'éducation, et facilité son accès à l'aide internationale et à la coopération.

L'auteur décrit ainsi l'état d'esprit dans lequel il se trouvait à cette époque:  
« Alors que je rentrais de cette conférence, j'avais conscience que nous ne pourrions pas rester béatement immobiles ( ). Nous devons tous prendre des initiatives, et surtout dans les pays en développement. En tant que ministre de l'éducation, je me devais de donner le signal et de diriger le mouvement. Je savais qu'une stratégie claire et solide de développement de l'éducation permettrait à Maurice de bénéficier d'une aide internationale.

J'avais à l'esprit une stratégie politique limpide. J'étais convaincu que Maurice pouvait accoucher d'un projet original. Sans sous-estimer les difficultés qui pourraient naître de la réforme d'un système vieux de plus de cent ans, j'étais déterminé à aller de l'avant. Je savais qu'outre les avantages politiques de cet exercice, il profiterait aussi à mes concitoyens dans leur ensemble. J'avais toute confiance en notre Premier ministre et dans le gouvernement, et j'étais sûr que la communauté internationale n'hésiterait pas à collaborer à un plan bien conçu. »

### **La description de l'expérience**

#### L'APPROCHE RETENUE

Deux approches auraient pu être retenues concernant la conception du plan :

- L'une consistait à confier cette conception à des experts étrangers ;
- L'autre était de prendre des décisions au niveau du ministère de l'éducation et du gouvernement.

Pour éviter « les décisions venues d'en haut qui ne sont pas toujours bien vécues », il a été décidé d'impliquer les différents acteurs de l'éducation dans le processus, conformément aux

recommandations du rapport Delors<sup>2</sup>, à celles de la conférence de Jomtien et à l'expérience de Maurice quant à la nécessité d'établir des partenariats.

L'expérience et les enquêtes ont mis en évidence les limites des rapports et des plans rédigés par des experts ou des techniciens dans leurs bureaux : ils sont souvent irréalistes ou inacceptables par leurs destinataires. Une étude de l'association World University Service (Entraide mondiale universitaire) a montré par exemple que les programmes structurels avaient « exacerbé la pauvreté et le processus d'appauvrissement de larges segments de la population et avaient menacé le tissu des services éducatifs et sociaux »<sup>3</sup>. Le mode de développement adopté par Maurice, et fondé sur la participation de tous, pourrait sans doute inspirer d'autres pays en développement confrontés à de sévères restrictions économiques.

#### LES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL : LA RÉPONSE DE MAURICE

En 1982, la situation économique est délicate : comme cela a été mentionné plus haut, les programmes d'ajustements préconisaient des coupes radicales dans les dépenses de l'éducation, impliquant le gel de postes, la remise en cause de l'enseignement gratuit et la suspension des projets d'investissement.

Dans cette situation de crise, le gouvernement de coalition qui dirigeait le pays explose, et l'auteur est nommé ministre de l'éducation le 28 mars 1983. Il est chargé de poursuivre l'application des mesures drastiques imposées par les bailleurs de fonds. En accord avec le Premier ministre et le nouveau gouvernement, il décide très vite de se dissocier des mesures d'ajustement et au contraire, de s'en tenir à une stratégie favorisant en premier lieu le développement des ressources humaines, et se fondant sur une politique de dialogue permanent avec la nation, concernant toutes les questions d'importance. Le Premier ministre a défendu et argumenté avec beaucoup de détermination auprès de la Banque mondiale et du FMI cette vision d'avenir,<sup>4</sup> d'ailleurs bien exposée dans le Livre blanc sur l'éducation. La requête a été acceptée par les deux institutions, qui se sont laissées convaincre par la détermination du Premier ministre et de son équipe.

En 1991, lors de la réunion des donateurs, le président de la Banque mondiale, félicitant le pays d'avoir pris cette orientation, a dit :

Les pays qui ont su se constituer un capital humain comme l'a fait Maurice ces dix dernières années ont, en général, été grandement récompensés. De notre point de vue, l'amélioration de l'offre d'éducation et de

qualification pour la population [...] doit continuer d'être, comme par le passé, l'élément central du développement futur de Maurice.

Parce que nous voulions que le plan reflète les aspirations de tous les Mauriciens, qu'il soit soutenu et qu'il témoigne de l'engagement national, il avait été ouvert aux partenaires de l'éducation dans le cadre d'une approche participative. Le fait de réfléchir ensemble aux grands problèmes de l'éducation et d'élaborer ensemble des solutions a permis à la communauté tout entière de s'approprier le plan. Il n'y avait plus de bénéficiaires passifs mais des ressources humaines endogènes et durables : cela a beaucoup favorisé la mise en œuvre et le suivi du Plan.

Évidemment, le processus n'était pas exempt de difficultés, tels les conflits d'intérêt divers, les tensions politiques et culturelles. Cependant, ces difficultés ont toujours été contournées par le dialogue, par la sensibilisation à l'importance du plan et par la création de mécanismes et de modalités adaptés à la gestion d'intérêts opposés. Cette approche participative a permis de réduire les résistances et a préparé les esprits à l'acceptation du plan.

#### LES MESURES PRISES POUR ASSURER LA PARTICIPATION

Elles ont été de deux ordres :

- d'abord la recherche de l'accord total du gouvernement. Les ministères des finances et de la planification ont été particulièrement impliqués et associés à toutes les étapes du plan ;
- ensuite l'implication sans réserve des députés de l'Assemblée nationale. Ils ont été régulièrement informés par le biais de séances de questions parlementaires, sollicités, et sensibilisés au fait qu'ils devaient traiter l'éducation sans aucun parti pris.

#### VERS UN CONSENSUS NATIONAL

Un consensus s'est dégagé sur le Plan directeur grâce à :

- la consultation des responsables et des décideurs du système d'éducation ;
- la consultation des représentants des professeurs, des étudiants, des parents, des administrations de l'éducation, des ONG, du secteur privé, des écoles privées et des écoles spéciales ;
- l'appel à suggestions lancé à la population ;
- la participation des médias par des débats sur les points et les sujets à controverse ;

- l'organisation de sessions de questions/réponses avec les différents partenaires de l'éducation.

#### LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET SES EFFETS

Pour donner suite à l'engagement de Jomtien, les organisations internationales ont répondu positivement à la demande d'aide de Maurice. Le PNUD a coordonné la mobilisation des financements. L'UNESCO et la Banque mondiale ont fourni les apports techniques. L'UNICEF et l'OIT ont apporté leur soutien et leurs conseils au comité de pilotage.

Il est arrivé que les experts internationaux et le personnel local entrent en conflit — à cause du décalage entre les méthodes administratives et les pratiques professionnelles, ou face à un refus des experts internationaux de prendre en compte les engagements politiques pris au niveau local; le ministre de l'éducation ne manquait pas de faire des réserves quant à certaines propositions des experts étrangers et jouait le rôle d'arbitre pour apaiser les tensions, et maintenir le dialogue et la concertation.

### **La préparation du Plan directeur**

#### LA MISE EN PLACE DE LA STRUCTURE DE GESTION DU PLAN

##### *Composition*

La structure chargée de mettre en place le Plan directeur était constituée par les entités suivantes :

- le comité de pilotage, placé sous la présidence du ministre de l'éducation et composé des hauts fonctionnaires, des décideurs et du personnel technique du ministère de l'éducation, des représentants des ministères des finances, de la planification et du développement économiques et du Résident permanent du PNUD ;
- un groupe de travail présidé par un coordinateur, chargé de s'occuper des affaires courantes, de suivre la préparation des documents, et de faire rapport au comité de pilotage. Une cellule indépendante a été créée au ministère, et dotée d'un personnel affecté à plein temps ;

- des sous-comités chargés d'étudier des aspects ou des secteurs précis du Plan, et de soumettre des documents de travail ;
- un comité de rédaction chargé de réviser les projets rédigés par les différents groupes et de les rassembler dans un document global.

### *Fonctionnement*

Le travail était réparti comme suit :

- les sous-comités soumettaient des projets de proposition au comité de pilotage, qui les leur renvoyait pour modification le cas échéant.
- le gouvernement chapeautait la structure et donnait des directives. L'Assemblée nationale était régulièrement informée des développements liés au processus.

Le Premier ministre, qui était aussi ministre des finances, faisait preuve d'un engagement total à l'égard du processus. Il disait notamment :

Un système éducatif digne de ce nom a un rôle stratégique à jouer dans le développement économique et social de notre pays. Notre prospérité, je dirais même notre survie, dépend de la qualité de notre main-d'œuvre. Pour maintenir la prospérité, nous devons davantage améliorer la qualité des savoirs et des compétences transmis à nos jeunes gens. N'attendons pas du monde qu'il nous fasse vivre, mais gagnons notre vie par nous-même. Au centre de ces efforts, il y a le sérieux avec lequel nous planifions l'avenir de notre système éducatif afin d'obtenir les meilleurs résultats<sup>5</sup>.

### LA DÉFINITION DES CIBLES ET DES OBJECTIFS

Les objectifs du plan étaient inspirés de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, s'agissant notamment de l'accès à l'éducation, qui est un droit fondamental pour tous, et de sa pertinence, en cela qu'elle doit être un facteur d'amélioration de la sécurité, de la santé, de la prospérité et de l'équilibre, favoriser le progrès social, économique et culturel, la tolérance et la coopération internationale.

Cependant, ces objectifs devaient également traduire les préoccupations nationales suivantes :

Compte tenu de la nécessité de consulter le gouvernement sur les décisions politiques sensibles, dont les conséquences pouvaient être immenses, on a rédigé, avec l'appui de l'UNESCO, un Livre vert concernant une scolarité d'une durée de neuf ans. Ce Livre vert proposait d'offrir aux élèves qui échouaient au Certificat d'enseignement primaire (CEP) la possibilité de suivre pendant trois ans un enseignement technique et professionnel.

Un certain nombre de décisions nécessitaient l'approbation du gouvernement avant l'achèvement du plan. Ces grandes décisions portaient notamment sur :

- la refonte du système d'examen au niveau primaire ;
- la création du Centre national pour la recherche et le développement des programmes (National Centre for Curriculum Research and Development) ;
- la révision de la structure administrative du ministère et la création d'un corps national d'inspecteurs
- la mise en place d'un Conseil des enseignants (Teachers' Council) et de mesures destinées à améliorer leurs conditions de travail.

L'élaboration du plan s'est faite en plusieurs phases, à savoir :

- l'identification des problèmes,
- l'analyse des solutions possibles dans le contexte des objectifs du plan,
- la formulation de propositions aux niveaux officiel et technique,
- l'acceptation des solutions au niveau politique.

#### LE CALENDRIER

Le calendrier initial prévoyait que les travaux se dérouleraient entre avril et décembre 1990, mais finalement, le plan n'a été achevé qu'en août 1991. En effet, il a fallu plus de temps que prévu pour soumettre les propositions, tenir les consultations et parvenir à des accords sur les questions fondamentales.

La pression exercée par les organisations internationales et la crainte d'un discrédit auprès du peuple et des journalistes, mais aussi le suivi direct et quotidien par le ministre de l'éducation des travaux du groupe et de l'unité du ministère chargé du Plan directeur, ont permis de terminer les travaux dans des délais raisonnables. Le ministre a également fait pression sur ses collaborateurs et même sur les institutions internationales partenaires pour accélérer l'élaboration du Plan institutionnel de développement. En dépit de toutes ces pressions, le personnel s'est acquitté de sa tâche avec beaucoup de dévouement et de loyauté.

## ADOPTION DU PLAN DIRECTEUR

Une fois achevé, le plan a été soumis au Conseil des ministres. Le fait d'avoir associé les ministères des finances et de la planification aux différentes phases a facilité son adoption ; cela témoigne de la pertinence de la démarche adoptée dans la phase préparatoire.

Un séminaire de deux jours réunissant les partenaires nationaux et internationaux a été organisé pour examiner toutes les propositions, favoriser l'émergence d'un consensus et renforcer l'adhésion au plan. Ce processus s'est révélé utile dans la phase de mise en œuvre. Les délibérations de ces journées de travail ont été soumises au gouvernement.

À l'issue de ces consultations, des ajustements ont été apportés.

Le ministre de l'éducation a ensuite présenté et distribué le document aux députés de l'Assemblée nationale en les invitant à lui faire parvenir leurs commentaires pour examen pendant la mise en œuvre.

Le plan a été ensuite largement distribué aux représentants mauriciens de la communauté éducative, aux partenaires internationaux et aux États membres de l'UNESCO, à l'occasion de la Conférence générale de 1991.

## LES COMMENTAIRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le PNUD, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'UNESCO et l'Agence suisse pour le développement des investissements ont favorablement accueilli le Plan directeur.

Ainsi, le Directeur général de l'UNESCO a fait ce commentaire : « La manière dont le Plan a été préparé est (...) remarquable. Si un consensus national s'est dégagé autour des mesures proposées, c'est parce que tous les grands acteurs de l'éducation (étudiants, enseignants, parents, organisations publiques et privées) ont été largement associés à leur élaboration ».

## **Mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du Plan**

### LA MOBILISATION LOCALE

Le montant des fonds alloués au secteur de l'éducation dépend beaucoup du ministère des finances et de l'argent dont il dispose. Or, à cause de sévères restrictions budgétaires, le secteur de l'éducation n'avait pas bénéficié des augmentations substantielles sur lesquelles il comptait, et un certain nombre de grands projets éducatifs n'ont pas pu être mis en œuvre au rythme souhaité.

Cependant, grâce au Plan directeur approuvé par tous, le ministre de l'éducation avait les moyens de convaincre ses collègues membres du gouvernement, et surtout le ministre des finances.

Dans le cadre d'une approche interministérielle, il a fait entrer au comité de pilotage un représentant du ministère de la planification économique pour appuyer le représentant du ministère des finances qui en était déjà membre, afin de garantir que le travail se ferait dans le cadre du Plan de développement national. La présence de ces deux représentants des ministères clés a largement contribué à soutenir les ministres et à rassurer les partenaires internationaux. Ainsi le plan a été accepté au niveau local.

### LA COLLABORATION INTERNATIONALE

Étant donné que le plan avait besoin d'un soutien à long terme sous forme de prêts substantiels, il a été décidé de réunir tous les intéressés autour d'une table. L'UNESCO a accepté d'être l'hôte de cette rencontre, et le PNUD a établi la liste des donateurs à inviter à la réunion. La délégation de Maurice était conduite par le ministre des finances, accompagné par les ministres de la planification économique et de l'éducation, pour bien montrer que tout le gouvernement soutenait le projet. Mais l'idée d'associer ces ministres à l'évènement relevait aussi, selon le ministre de l'éducation, d'une stratégie politique qui visait à l'assurer définitivement du soutien des ses collègues.

Lors de la réunion, il a fallu prouver l'engagement total de Maurice en faveur de la mise en œuvre du plan, notamment en faisant la preuve de l'attribution de ressources financières non négligeables au secteur de l'éducation, et de la volonté de couvrir, avec le

budget national, une grande partie du coût total, soit environ le tiers des 61 millions de dollars nécessaires, et aussi les frais récurrents. D'autres arguments ont été avancés :

- l'investissement dans l'éducation au cours des années précédentes avait bénéficié au pays dans son ensemble (il avait gagné 16 places dans l'indice de développement humain en 1991) ;
- les inégalités concernant l'éducation menaçaient la liberté de l'individu, le respect des droits de l'homme et la paix mondiale ;
- Maurice avait adopté une approche pragmatique de la gestion économique permettant au gouvernement de garantir une utilisation rationnelle des fonds des donateurs.

Le Plan directeur a alors été accepté par la communauté internationale.

#### LES MOTIVATIONS DES DONATEURS

L'aide des donateurs est assujettie à un certain nombre de critères à respecter ou de conditions à remplir pour que le plan soit éligible. Les conditions portaient sur les points suivants :

- les politiques proposées devaient être articulées et faire l'objet d'un consensus national (Banque mondiale) ;
- le programme devait être ambitieux et novateur, favoriser la qualité, la pertinence et l'égalité, être fondé sur des projets, nourrir des objectifs clairement identifiés, et prévoir la complémentarité de ses différents éléments (PNUD) ;
- les dispositions et orientations devaient être parfaitement conformes aux directives de la Banque africaine de développement concernant les prêts en faveur de l'éducation.

Les principaux critères étaient les suivants :

- a) la conformité des objectifs aux idéaux et aux principes des donateurs ainsi qu'à la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous ;
- b) la faisabilité du plan ;
- c) le soutien en faveur du plan au niveau national et régional, et l'implication à un degré élevé des acteurs dans sa préparation ;
- d) le sérieux de l'objectif du gouvernement et de son engagement à l'égard de la mise en œuvre;
- e) la cohérence entre le plan et les besoins économiques et sociaux du pays ;
- f) l'existence des conditions nécessaires à une mise en œuvre efficace et à une utilisation rentable des ressources.

L'UNESCO a appelé au soutien et à la pleine coopération de tous les partenaires extérieurs et a promis d'apporter toute l'aide possible à la mise en œuvre du plan.

## **La mise en œuvre**

Le Plan directeur comprenait environ 300 dispositions relatives aux ressources engagées, aux résultats attendus, et à leurs composantes (mesures d'ordre réglementaire et structurel et procédures, comme celles de la répartition des fonds). Un plan d'action politique a été préparé, avec l'aide la Banque mondiale, pour guider la mise en œuvre des mesures politiques. Il décompose les grandes lignes stratégiques en objectifs principaux et secondaires, instaure un calendrier précis, et détermine les agences responsables du suivi de la mise en œuvre, qui devait se faire à plusieurs niveaux.

La tâche a été ardue car certaines dispositions nécessitaient davantage d'études et de recherches. Le Livre blanc sur l'éducation rappelait qu'il ne suffisait pas d'avoir un bon plan et des ressources pour obtenir des résultats : il fallait réorganiser le ministère de l'éducation et mieux répartir, dans un premier temps, les responsabilités de la planification, du fonctionnement et de l'administration pour pouvoir procéder finalement au développement et à la réorganisation du personnel.

### LE CONSEIL NATIONAL DE L'ÉDUCATION, LES COMITÉS ET LES PROJETS

Une des premières tâches accomplies a été la création de la structure regroupant tous les partenaires. Le conseil a mis en place des sous-comités dotés d'objectifs précis, tels que l'étude de la refonte de la structure de l'enseignement secondaire, et la proposition de recommandations après consultation de toutes les parties concernées.

Des comités de haut niveau ont été chargés d'étudier des questions particulières, en impliquant des acteurs clés. Le ministre de l'éducation a présidé le comité sur l'enseignement des sciences qui a produit le Livre blanc sur les sciences. Avec ce document, qui a servi de base au Plan directeur, divers autres projets et documents ont été conçus, notamment :

- un projet sur l'éducation physique et le sport à l'école ;
- un projet sur l'enseignement informatique ;
- un programme sur les écoles expérimentales ;
- la planification de l'amélioration de la qualité dans les écoles expérimentales ;
- un plan d'action pour l'enseignement des sciences ;

- un rapport sur la carte scolaire ;
- le rapport du Conseil national de l'éducation sur la réforme de la structure de l'enseignement secondaire.

#### LES PLANS DE DÉVELOPPEMENT DES ÉCOLES ET LES PLANS INSTITUTIONNELS

Les écoles primaires et secondaires ont préparé leur plan de développement pour contribuer à la mise en œuvre du Plan directeur à leur niveau, atteindre les objectifs et faciliter la phase opérationnelle de la planification participative. Un comité consultatif a dû aussi être créé pour veiller à son bon déroulement. Une campagne a été lancée pour sensibiliser les directeurs à l'extrême utilité de ces plans de développement.

Un plan de développement de l'enseignement supérieur et des plans de développement institutionnel des institutions d'enseignement supérieur ont été élaborés. Ils portaient notamment sur la recherche, la gestion du personnel, l'introduction de nouveaux cours, l'amélioration des infrastructures, des équipements et des matériels. Ainsi, par exemple, le plan de création d'une unité d'enseignement à distance, élaboré avec l'aide de la Banque africaine de développement (BAD).

#### LES ORGANISMES DE MISE EN ŒUVRE

Les organismes de mise en œuvre ont été identifiés et mis à contribution, tels que le Conseil mauricien des examens, qui a pris en charge et mené à bien la réforme des examens ; de la même manière, le Collège mauricien des ondes a été mandaté pour mettre en œuvre l'enseignement à distance.

#### *Le comité de pilotage*

Sous la présidence du ministre de l'éducation, le comité de pilotage du Plan directeur, composé notamment de hauts fonctionnaires du ministère et de directeurs d'institutions éducatives semi-publiques, a fourni les directives générales et opérationnelles du Plan, et a également examiné les plans opérationnels et les budgets.

### *La coordination*

Une unité de coordination du Plan directeur (UCPD) a été mise sur pied pour veiller à la concrétisation des objectifs de développement, en liaison avec le ministère de la planification économique et celui des finances. Cette unité examinait les projets soumis par les organismes de mise en œuvre pour en garantir l'homogénéité.

Une unité de mise en œuvre de projets a été créée pour gérer les projets financés par le BAD et la Banque mondiale. Elle a été chargée de toutes les questions d'approvisionnement et du contrôle des travaux publics des projets (consultation, assistance technique, listes d'équipement et appels d'offres). Ses membres étaient des personnes déjà dotées d'une expérience concernant la Banque mondiale et les projets éducatifs.

### LE RENFORCEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Compte tenu de l'importance des ressources humaines, surtout dans la phase de mise en œuvre, on a eu soin de former en conséquence le personnel du ministère et des organismes chargés des différents projets. La Banque mondiale a contribué au renforcement des capacités du personnel ; elle a facilité l'acquisition de compétences en matière d'analyse, de gestion et de prise de décisions par :

- la mise en place d'un système de formation en gestion de l'éducation, totalement intégré dans les unités opérationnelles du ministère ;
- l'amélioration des liens opérationnels avec les ministères de la planification et des finances ;
- l'organisation d'ateliers et de programmes de perfectionnement professionnel du personnel.

La Banque mondiale a également contribué aux travaux de recherche et aux études effectués en vue d'une prise de décision rationnelle et rapide dans les cinq domaines identifiés, à savoir l'enseignement des sciences et des mathématiques, l'enseignement des langues, l'enseignement au jardin d'enfants, l'enseignement spécial et la gestion de l'enseignement privé.

Des ateliers et des consultations ont été organisés pour permettre aux enseignants, aux chefs d'établissement, aux responsables des programmes, aux parents et aux étudiants de

mieux comprendre les nouveaux projets engagés et les nouvelles responsabilités qu'ils impliquaient.

#### LA COMMISSION POUR LA RÉFORME DU FINANCEMENT

Pour maximiser la rentabilité de l'utilisation des maigres ressources disponibles et éviter tout gaspillage, le ministère de l'éducation a créé en son sein une commission chargée de la gestion et du contrôle des coûts et du financement. Elle devait notamment :

- analyser les postes de dépenses importants et améliorer le rapport coût/efficacité ;
- identifier les moyens : i) d'améliorer la répartition, le contrôle et la surveillance des ressources ; ii) de réduire le coût unitaire en renforçant l'efficacité ; iii) de mobiliser des ressources extrabudgétaires en faveur de l'éducation.

Cette commission a produit un plan d'action approuvé par le gouvernement. L'un de ses grands succès a été la mesure prise en 1994 concernant, d'une part, l'utilisation alternative des excédents des écoles primaires du fait de la baisse de la population infantine, et d'autre part l'utilisation optimale des ressources au niveau secondaire et post-secondaire ; cette mesure a permis de dégager des économies d'un montant de 5 millions de dollars des États-Unis.

#### LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE, LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION

Un calendrier de mise en œuvre a été élaboré. Il a été décidé que le plan d'action politique fournirait le cadre de la planification de la mise en œuvre des mesures décidées. La planification concernant les approvisionnements et les paiements donnait les lignes directrices de la gestion des aspects matériels de mise en œuvre de chaque projet.

Des indicateurs fondamentaux du contrôle et de l'évaluation ont été établis avec la Banque mondiale et d'autres donateurs. Le contrôle et l'évaluation de la performance de chaque projet ont été menés par les organismes de mise en œuvre, sous la coordination de l'UCPD, chargée d'enregistrer les progrès et la performance. Outre les examens à mi-parcours effectués par les partenaires, un examen annuel a été conjointement entrepris par le gouvernement et les donateurs. Un grand atelier d'examen du Plan directeur a été organisé en avril 1995 pour évaluer les progrès accomplis concernant la mise en œuvre du plan et des projets au regard des objectifs fixés, et aussi pour identifier les contraintes et les goulets d'étranglement. Les résultats et recommandations de cet examen à mi-parcours ont permis de faire quelques modifications.

## Les résultats et leur analyse

### LES LEÇONS APPRISES

Des leçons nombreuses et instructives ont été tirées de cette expérience, que ce soit lors de son déroulement, ou en ce qui concerne des questions sensibles qui ont été abordées.

Pendant la phase préparatoire, on avait déjà constaté les difficultés inhérentes à la politique de consultation, compte tenu des intérêts sectoriels. Ainsi, la principale préoccupation des syndicats d'enseignants était la revalorisation des salaires. Or, le Plan directeur n'abordait pas la question ; il a été demandé à l'OIT d'organiser un séminaire consacré au statut des enseignants ; cela a permis de leur montrer que les normes internationales en vigueur étaient bien respectées à Maurice, et de les motiver pour qu'ils continuent de participer au plan.

La question des langues, celle des cours particuliers et celle de la gestion de la diversité ont été également difficiles à traiter et elles méritent qu'on s'y arrête.

### UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA QUESTION DES LANGUES

L'environnement multiculturel oblige parfois à des politiques de compromis qui n'ont aucun rapport avec les considérations pédagogiques ou sociales. C'est le cas de la question des langues, ou plus précisément de la question de la troisième langue après l'anglais et le français qui sont obligatoires. Il s'agit de la « langue asiatique » qui concerne 70 % des élèves du primaire. Elle divise depuis longtemps l'arène politique. Certains voudraient l'intégrer dans le classement et la rendre obligatoire pour l'obtention du CEP, mais les parents dont les enfants n'étudient pas de troisième langue y sont opposés.

Compte tenu de la sensibilité et de la complexité de la question, le groupe de travail chargé de la préparation du Plan directeur n'a pas pu trouver de solution, et après consultation avec le gouvernement, il a été décidé de ne pas insister pour éviter de créer des conflits. Cette question, et aussi celle de la réservation de places pour les élèves de religion catholique dans les écoles confessionnelles subventionnées, ont fait partie des causes de l'échec du gouvernement aux élections législatives de 1995.

Cela montre à quel point il est difficile de travailler avec des procédures bureaucratiques rigides et de changer les comportements. L'enracinement de certaines

pratiques a entraîné la mise au placard de plusieurs recommandations touchant à l'enseignement secondaire, à cause des résistances rencontrées.

Le changement des attitudes est un processus de longue haleine. Ainsi, la revalorisation des matières de l'enseignement technique et professionnel n'a pu avoir lieu qu'après une évolution des mentalités.

#### LE PROBLÈME COMPLEXE DES COURS PARTICULIERS

Les cours particuliers sont une tradition vieille de plus d'un siècle à Maurice. Les problèmes qu'ils posent ont toujours préoccupé les autorités. Leurs raisons d'être sont liées au très bas niveau de l'enseignement primaire public et à la recherche de bons ou de meilleurs résultats, l'accès au secondaire dépendant du classement obtenu au CEP, dans une société mauricienne où l'esprit de concurrence est très fort. Sujet de débat politique permanent, les cours particuliers ont fait l'objet d'un travail de recherche qui a montré leurs nombreux aspects, notamment social, économique, et politique, et les dérapages qu'ils occasionnent. Cependant, déterminé à trouver une solution après de nombreux débats passionnés au Parlement, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures destinées à limiter les abus et à minimiser les nuisances en la matière, à savoir :

- l'interdiction des cours particuliers pour les élèves des niveaux I à III ;
- la révision des programmes du primaire et des examens du CEP ;
- l'introduction de l'enseignement par matière au niveau IV du primaire ;
- la limitation du nombre d'heures de cours particuliers ;
- la sensibilisation des parents aux dangers liés aux excès en la matière.

Enfin, le Plan directeur a proposé et obtenu, comme solution à long terme, la remise à niveau des écoles secondaires privées et la construction de six écoles secondaires publiques de qualité dans les diverses régions.

Cependant, malgré tous les efforts consentis, les cours particuliers restent un problème encore aujourd'hui.

## CONSTRUIRE UNE NATION DANS UNE SOCIÉTÉ PLURIELLE

Des enseignements ont aussi été retenus concernant la consolidation de la diversité de la société mauricienne. À ce niveau il convient de souligner deux points essentiels :

- la nécessité de prendre en compte toutes les valeurs et toutes les croyances religieuses, traditionnelles et culturelles qui coexistent dans une société plurielle. Tous les groupes religieux ont ainsi été consultés avant que les termes du programme ne soient arrêtés.
- la nécessité de bien gérer l'exclusion, quand les écoles et les enseignants se trouvent démunis face à ce problème, qui est d'abord d'ordre politique. Une politique de « discrimination positive » a été envisagée pour améliorer la qualité de l'enseignement dans les établissements défavorisés (écoles expérimentales).

## QUELQUES AUTRES LEÇONS APPRISES

Cette expérience a été riche d'enseignements portant notamment sur :

- la difficulté de mettre en place des projets quand ils sont perçus comme une menace pour les emplois et les perspectives de carrières ;
- les avantages du travail en groupe restreint : en effet, l'élaboration et la mise en œuvre du plan ont bien montré que les projets impliquant un petit groupe de personnes réussissent beaucoup mieux que ceux qui exigent la coordination d'un grand nombre d'organismes dont les champs d'action sont différents ;
- la nécessité de travailler avec des personnes dotées de l'expérience et de la compétence professionnelle nécessaires ; cela a été particulièrement ressenti lors de la mise en place du Conseil mauricien des examens, dans le cadre de la révision du CEP ;
- les avantages d'un soutien solide ;
- l'opportunité de capitaliser sur ce qui est déjà accompli, et notamment de faire la critique de ce qui existe déjà ;
- la circulation de l'information, qui est une des clés du succès. Il est impératif de se faire entendre et comprendre par les personnes directement concernées ;

- les réticences (résistances) au changement, qui sont toujours fortes, comme dans le cas des cours particuliers ;
- l'importance de la qualité des personnes dans la réussite d'un projet : le succès du Plan directeur doit beaucoup au sérieux, à la transparence et à l'intégrité avec lesquels les documents ont été préparés, ainsi qu'au respect des délais.

Enfin, dernière considération importante : le temps. Les réformes demandent souvent du temps, car il en faut pour constater les effets positifs des politiques éducatives ; autrement dit, le changement n'est jamais spontané dans des entreprises d'une telle ampleur. Or, les gens sont impatients et critiques et ne manquent pas de réclamer des résultats immédiats, ce qui donne aux concepteurs l'impression que leur tâche est ingrate, et aux responsables politiques le sentiment que l'exercice est frustrant.

## **Conclusion**

### UNE EXPÉRIENCE PERSONNELLE FRUCTUEUSE

La préparation du Plan directeur et sa mise en œuvre n'ont pas été des tâches aisées, et elles ont représenté une période d'apprentissage permanent prenante, à cause des comités, des consultations et des activités de suivi, et pourtant très intéressante. En tant que ministre de l'éducation, totalement impliqué pour convaincre nos partenaires du sérieux de l'objectif du gouvernement et obtenir leur soutien, l'auteur de l'étude de cas a assuré un rôle dirigeant, et notamment la liaison entre le ministère et le gouvernement. Il était chargé de donner les directives nécessaires pour assurer la bonne marche des choses.

De son point de vue, les huit années qu'il a passées à la tête du ministère ont permis de faire mieux connaître l'organisation et le fonctionnement du ministère, les imperfections du système, et de mieux comprendre les intérêts des divers partenaires ; les inconvénients dont il a souffert étaient liés essentiellement à la mise en avant de son appartenance politique, aux accusations de récupération politique portées contre lui et aux polémiques créées pour discréditer le plan qu'il avait mis en œuvre, nier ses mérites et entraver l'exercice de son mandat.

## DES AVANTAGES POUR TOUTE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

L'opération a été un test et représenté un défi, tant pour les décideurs que pour l'auteur, et elle lui a apporté de grandes satisfactions, telles que :

- la réalisation de la stratégie à long terme ;
- l'engagement de partenaires dévoués et responsables ;
- l'établissement de meilleures relations avec les bailleurs de fonds qui ont adopté une nouvelle approche basée sur le dialogue et le partenariat, dont le Forum ADEA<sup>6</sup> est un indicateur ;

En résumé les aspects positifs de cet exercice ont été les suivants :

- pour la première fois, l'élaboration d'un plan complexe a dégagé un immense consensus national et international, ou encore « l'esprit d'union sacré » prôné à Jomtien ;
- la délimitation d'un cadre d'action à court à moyen et à long termes, garantissant la continuité et la cohérence de la politique éducative, a assuré la réussite du plan, même après un changement de gouvernement ;
- pour la première fois aussi, les organisations internationales ont collaboré sans aucune condition préalable restrictive ;
- un large consensus a été obtenu, soit l'adhésion de tous les partenaires ;
- le plan a été approuvé par les organisations internationales, qui s'en sont servi comme modèle ;
- selon le PNUD (1996), Maurice a su déclencher une rapide croissance du PNB et de l'emploi en investissant sur le capital humain, grâce à l'éducation et à l'accès aux services sociaux, ou entrer dans un cercle vertueux ;
- L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique a financé une étude de cas effectuée par Percy Selwyn, coordinateur du Plan directeur.

C'est ainsi que le plan n'a pas seulement servi à Maurice, mais il a été pris pour modèle par de nombreux pays en développement.

Cette réussite partagée, et les satisfactions ressenties par l'ensemble des partenaires de l'expérience, ont quelque peu compensé des frustrations pourtant nombreuses, telles que la limitation des possibilités d'obtention de davantage d'aide pour Maurice, du fait de l'amélioration de sa situation économique. Car, enfin, il est probable qu'une aide plus

conséquente aurait permis de résoudre définitivement tous les problèmes qui se posent pour le système d'éducation mauricien.

## Annexes

### ANNEXE I. Maurice : données de base — 1991 et dernière année disponible

#### *Données générales*

Superficie	1870 km <sup>2</sup>
Population	1 084 400
PNB par habitant	2700 dollars des États-Unis
Taux de croissance réel	4,3 %
Taux de croissance annuel moyen	6,1 %
Taux de chômage	2,0 %
PIB au prix du marché	2697 dollars
Densité de population	525 hts/ km <sup>2</sup>
Taux de croissance de la population	1,11 %

#### *Répartition de la population*

Urbaine	44%
Rurale	56 %
Taux de mortalité infantile	18,6/1000
Taux brut de natalité	20,7/1000
Taux brut de mortalité	6,6/1000
Espérance de vie à la naissance	66 ans (h) et 73 ans (f)

### ANNEXE II — Principaux indicateurs

#### *Indicateurs économiques — 1983 et 1995*

	1983	1995
Population	1 million (taux de croissance : 1,1 %)	1,1 millions (taux de croissance : 0,9 %)
PNB par habitant	1090 dollars des États-Unis	3400 dollars des États-Unis
Taux de croissance du PIB	0,8 %	6,0 %
Ratio du service de la dette	25 %	7,7 %
Réserves de devises	1 semaine	16 semaines
Taux d'inflation	12 %	6 %

#### *Indicateurs sociaux — 1983 et 1995*

	1983	1995
Budget de l'éducation	12 %	17 %
Éducation en % du PIB	4 %	4 %
Budget du secteur social	20 %	40 %
Indice de développement humain	70 <sup>e</sup> rang	54 <sup>e</sup> rang
Taux de chômage	20 %	2 %
Pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté	20 %	5 %

#### *Indicateurs de l'éducation — 1983 et 1995*

	1983	1995
Taux d'alphabétisation	80 %	85 %
Taux nets d'inscription		
- pré-primaire	56 %	85 %
- primaire	92 %	98 %
- secondaire	44 %	53 %

- supérieur	0,8 %	6 %
Résultats aux examens		
- primaire	50 %	66 % (g : 62 % — f : 70 %)
- secondaire (O Level)	47 %	70 % (g : 69 % — f : 71 %)
- supérieur (A Level)	44 %	66 % (g : 65 % — f : 67 %)

## Notes

1. Cet article, publié avec l'autorisation de l'IIPE, est un résumé, réalisé en 2003 par Abdoulaye Anne, assistant de recherche au BIE, de l'étude cas complète éditée par l'IIPE dans la série « Problématiques et méthodologies du développement de l'éducation », n° 14, novembre 2000.
2. Delors, J. 1996. *L'éducation, un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris, Editions UNESCO/Odile Jacob.
3. Sarah Graham-Brown. 1991. *L'éducation dans le monde en développement : conflit et crise*. Londres: Longman.
4. « Notre principale ressource, ce sont les gens. Le bien-être à venir de notre nation doit s'appuyer sur leurs talents et leurs compétences. Dans la mesure où l'éducation permet d'acquérir ces qualités, elle est la base même de notre développement. » (extrait du Livre blanc sur l'éducation)
5. Préface du Plan directeur de l'éducation. 1991.
6. Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

## Références et bibliographie

- Banque mondiale. 1995. *Education Sector Policy Review*. Washington, D.C. (Confidentiel, diffusion restreinte.)
- Banque mondiale. 1993. *Appraisal Report*. Education Sector Development Project : Policy Action Plan [Projet de développement du secteur de l'éducation : Plan d'action politique]. Confidentiel, diffusion restreinte.
- . 1995. *Appraisal Report*. Higher and Technical Education [Éducation supérieure technique]. Washington, D.C. (Confidentiel, diffusion restreinte.)
- Bhowon, R. ; Chipanah, V. 1993. « Reform of Basic Education in Mauritius : The process of information gathering, consultation and decision making » [Réforme de l'éducation de base à Maurice : le processus de recueil d'information, consultation et prise de décision]. Dans : Chapman, D.; Mählick, L. 1993. *From data to action : Information system in Education*. Oxford, Pergamon Press/UNESCO.
- Commission interinstitutions (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banque mondiale). 1991. Rapport final — Conférence mondiale sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux. New York, Commissions interinstitutions.
- Commonwealth Secretariat. 1993. *Foundation for the future : Human Resource Development* [Les fondations de l'avenir : la mise en valeur des ressources humaines]. Londres, Commonwealth secretariat.
- Delors, J. 1996. *L'éducation, un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris, Éditions UNESCO/Odile Jacob.
- Donors to African Education (ADAE). 1994. *Improving the Implementation of Education Projects in Africa through Ownership : Proceedings of the DAE Task Force Meetings 1993* [Travaux des réunions de l'Équipe spéciale de ADAE, 1993]. Paris, ADEA.
- Hallack, J. 1990. Investir dans l'avenir : définir les priorités de l'éducation dans le monde en développement. Paris, UNESCO/IIPE, L'Harmattan.
- Minc, A. 1994. La France de l'an 2000. Rapport au Premier ministre de la Commission présidée par A. Minc. Paris, Editions Odile Jacob.
- PNUD. 1991-, 1992-, 1993-. *Human Development Report* [Rapport sur le développement humain]. New York, Oxford University Press.
- Report of the Commission of Enquiry on education chaired by Sir Victor Glover. 1982. We have All been Children [Nous avons tous été des enfants].
- Selwyn, P. 1995. The Process of Education Policy Formation in Africa : The Case of Mauritius [Le processus de formation de la politique de l'éducation en Afrique : le cas de Maurice]. Development of African Education.
- UNESCO. 1993. Rapport mondial sur l'éducation. Paris, UNESCO.

## Documents relatifs au système éducatif mauricien

- Bheenick, R.; Hanoomanjee, E. 1988. Mauritius : Towards an Industrial Training Strategy. Port Louis, Ministry of Economy, Planning and Development.
- Bushan, S. 1993. Education Sector Master Plan — Planning for Implementation. Port Louis, MES.
- Education Sector Development Project — Key Monitoring Indicators 1995. Electoral Manifestoes — 1995. Budget Speeches 1990-1995.
- Lewin, K. 1993. Master Plan — Financing Education in Mauritius — An analysis of Costs and Internal Efficiency. Port Louis, MES.
- Séminaire international sur l'éducation. 1989. Country Paper.
- Ministère de l'éducation, arts et culture. 1984. White Paper on Education [Document sur l'éducation]. Port Louis, MEAC.
- . 1990. Master Plan — Green Paper on Nine-Year Education. Port Louis, MEAC.
- . 1991. Mauritius Education Master Plan for the Year 2000. Port Louis, MEAC.
- . 1991. Master Plan. Donors Meeting Report. Port Louis, MEAC.
- Ministère de l'éducation et des sciences. 1992. Master Plan in Education — A Blue Print for the Nine-Year Schooling System. Port Louis, MES.
- . 1992. Master Plan — Blue Print for Computer Education. Port Louis, MES.
- . 1992. Master Plan. White Paper on Science. Port Louis, MES.
- . 1993. Master Plan — Operational plan for Rationalisation and Development of Tertiary Education. Port Louis, MES.
- . 1993. Master Plan. Science Education Action Plan. Port Louis, MES.
- . 1993. Master Plan. School Mapping Report. Port Louis, MES.
- . 1993. Master Plan. Documents for Negotiation of World Bank Loan. Port Louis, MES.
- . 1994. Master Plan. Blue Print on Physical Education and Sports in Schools. Port Louis, MES.
- . 1994. Master Plan. Programme Project Schools. Port Louis, MES.
- . 1994. Master Plan. Planning for Implementation of Quality Improvement of Project Schools. Port Louis, MES.
- . 1995. Master Plan. National Education Council Report, Structure of the Secondary Education. Port Louis, MES.
- . 1995. Citizens of Tomorrow : Education in Progress 1983-1995. Port Louis, MES.
- Parsuramen, A. 1993. Master Plan — Pre-requisites for Successful Implementation. Port Louis, MES.
- Pillay, G. 1994. Master — Implementation planning Consultancy Report. UNDP/UNESCO. Port Louis, MES.
- Report of Donors Meeting on Human resources Development — 1990.
- Report of the High-level Committee on Proposed Nine Year Schooling. 1990. Proposal for Structural Reform. University of Mauritius. 1988. The Private costs of education.

*Langue originale : français*

Le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation du Niger présente une étude de cas écrite par *Hamissou Oumarou*, Coordonnateur national de l'EPT, Secrétaire général du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation et *Issa Namata*, Spécialiste en sciences de l'éducation (Gestion des organisations scolaires), Attaché au Secrétariat général du Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :  
EXPÉRIENCES AFRICAINES ET PORTUGAISE**

**LA CAMPAGNE DE SENSIBILISATION**

**À L'ÉDUCATION DE BASE,**

**MENÉE AU NIGER AVEC LES SYNDICATS,**

**LES REPRÉSENTANTS DES PARENTS**

**ET LES AUTORITÉS POLITIQUES**

**DES DIVERS NIVEAUX**

*Hamissou Oumarou, Issa Namata*

**Contexte général de la politique éducative du Niger**

Parler de la politique éducative du Niger revient à parler de l'ensemble des orientations et décisions qui visent à déterminer, dans le temps, l'évolution du secteur de l'éducation nigérien ou de l'une de ses instances. Dans le cas d'espèce, l'étude portera surtout sur les phases de mise en œuvre de la politique éducative à savoir :

- l'adoption de la loi d'orientation ;
- la planification de la mise en œuvre de la loi.

**L'ADOPTION DE LA LOI D'ORIENTATION**

Depuis l'indépendance du Niger en 1960, la problématique de l'éducation a fait l'objet de nombreuses réflexions parmi lesquelles nous pouvons citer:

- a) Le Séminaire national sur la réforme de l'enseignement qui s'est tenu du 4 au 12 septembre 1975 à Niamey et qui a abouti à l'adoption du programme recommandant une scolarisation à 100 % à l'horizon 1980.
- b) La Commission nationale pour la réforme de l'enseignement et le plan de scolarisation qui s'est réunie du 24 au 29 mai 1976 et qui s'était donné pour mission :
- de remodeler les programmes du primaire et du secondaire pour faire une large place à la technologie ;
  - de programmer en priorité la formation pour préparer la relève de l'assistance technique et de promouvoir la création d'établissements expérimentaux.
- c) Le Séminaire général sur l'éducation qui a eu lieu du 13 au 20 août 1979 à Zinder. Dans la même veine que le séminaire de septembre 1975, celui de 1979 est convenu de la nécessité de disposer d'importants moyens politiques, matériels, financiers et humains pour réaliser les réformes préconisées ;
- d) La Conférence-débat sur l'école nigérienne qui a eu lieu à Zinder du 22 au 31 mars 1982 et qui a porté notamment sur :
- l'orientation et l'adaptation de l'enseignement aux réalités du pays ;
  - les problèmes de l'encadrement et de la formation ;
  - le financement de la politique éducative, qui incombe non seulement à l'État, mais aussi à toutes les personnes physiques ou morales qui sont parties prenantes à la mise en œuvre de cette politique d'éducation et de formation. Cela devrait se traduire par la prise en charge, au niveau des collectivités territoriales et des communautés villageoises, d'une partie du coût de l'éducation et de la formation, et par la contribution des parents d'élèves à l'achat des fournitures scolaires.
- En général, cette conférence-débat a insisté sur l'importance de l'implication des partenaires à l'effort de financement de l'éducation.
- e) La Commission de réflexion sur la formation des formateurs pour les enseignements des premier et second degrés qui a eu lieu en mars 1986, et dont la mission était d'analyser le système d'éducation, d'inventorier les faiblesses et lacunes qui le menaient à sa perte, et de proposer un système de formation de formateurs susceptible d'accroître les performances de l'école nigérienne ;
- f) Les États Généraux de l'éducation, qui se sont tenus du 2 au 13 novembre 1992 à Niamey, sur la recommandation de la Conférence nationale souveraine, dont l'objectif était de mettre en place un nouveau système d'éducation pour faire face aux exigences

nouvelles, tout en proposant au peuple nigérien une école véritablement démocratique et universelle ;

- g) L'élaboration et l'adoption, pour la première fois dans l'histoire du système d'éducation nigérien, de la loi n°98-12 du 1<sup>er</sup> juin 1998 portant orientation de l'éducation au Niger. Cette loi vise à asseoir le système sur des bases nouvelles et réalistes tout en mettant l'accent sur la répartition des charges et des responsabilités entre ses différents acteurs, partenaires et bénéficiaires.

#### *Points forts de la loi N° 98-12 du 1<sup>er</sup> juin 1998*

Depuis l'accession du pays à l'indépendance, en 1960, le système d'éducation a évolué dans un contexte caractérisé par l'absence d'un cadre juridique d'orientation. Le secteur reposait essentiellement sur un modèle de *gestion bureaucratique* caractérisé par le principe de la hiérarchie.

À partir de septembre 1996, à l'initiative du ministre de l'éducation nationale et du ministre de l'enseignement supérieur, des travaux ont été entrepris. En 1998, ils ont abouti à l'adoption et à la promulgation de la loi d'orientation du système d'éducation. Les textes de cette loi traduisent la volonté du Gouvernement nigérien de répondre aux besoins essentiels suivants :

- l'accroissement substantiel du taux de scolarisation et d'alphabétisme ;
- l'amélioration de l'efficacité interne et externe du système d'éducation ;
- la rentabilisation de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles ;
- la recherche de nouvelles modalités de partage des coûts de l'éducation.

Concernant ce dernier point, l'État compte sur ces nouvelles modalités de partage pour trouver d'autres sources de financement de l'éducation et transférer certaines de ses charges aux structures décentralisées. Cette préoccupation est exprimée dans l'article 60 de la loi en ces termes : « *le financement de l'enseignement et de la formation dans les établissements publics est assuré par l'État, les collectivités, les familles et toutes autres personnes physiques ou morales.*

La répartition des charges est la suivante :

- État : infrastructures, équipements, manuels et fournitures scolaires, formation des formateurs, charges salariales, recherche, logistique et bourses ;
- Collectivités : infrastructures, équipements, fournitures, charges salariales, bourses, maintenance, électricité, eau, téléphone ;

- Familles : fournitures, entretien des écoles ;
- Partenaires du développement : infrastructures, équipements, formation des formateurs, bourses, recherche, logistique ;
- Entreprises : formation, recherche, bourses, apprentissage et perfectionnement professionnel ;
- Autres personnes physiques et morales : dons et legs.

Comme on peut le constater, cette loi définit clairement ce qui relève des autorités locales, régionales et des autres partenaires. Sa mise en œuvre pratique a nécessité la création de plusieurs organes de concertation au niveau national, régional, sous-régional et au sein des établissements, à savoir :

- le Conseil national de l'éducation (CNE), organe de concertation dont l'avis détermine l'orientation de l'éducation au niveau national ;
- le Conseil régional d'éducation (CRE), organe chargé du suivi de la politique éducative au niveau régional ;
- le Conseil sous-régional de l'éducation (CSRE), organe chargé du suivi de la politique éducative au niveau sous-régional (arrondissement ou commune) ;
- le conseil d'établissement ou conseil d'administration de l'école, qui délibère de toutes les affaires de l'établissement.

Ce processus de décentralisation du système d'éducation nigérien s'inscrit dans un cadre de décentralisation globale du pays. Il relève de:

1. la Loi n°96-05 du 6 février 1996, portant création des circonscriptions administratives et des collectivités ;
2. la Loi n°96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration de ces entités administratives ainsi que leurs moyens de fonctionnement ;
3. le Décret n°99-035/PRN/MI/AT du 5 mars 1999, précisant les compétences transférées aux régions, départements et communes.

#### LA PLANIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Par l'adoption de la loi n° 98-12 du 1<sup>er</sup> juin 1998, les autorités politiques nigériennes confirment leur volonté de faire de l'éducation l'une de leurs toutes premières priorités, et leur engagement à cet égard. C'est dans cet esprit que les ministères en charge de l'éducation, en

concertation avec les partenaires techniques et financiers, ont entrepris l'élaboration du Programme décennal de développement de l'éducation au Niger (PDDE) qui porte sur la période 2003-2012.

Ce programme, dont le but est de trouver des solutions viables et pérennes aux problèmes et contraintes qui entravent le développement de l'éducation, doit désormais servir de cadre global de référence à toutes les interventions dans le secteur de l'éducation. C'est une approche décennale conforme aux orientations de la Décennie de l'Éducation de l'OUA, à l'Initiative spéciale des Nations Unies pour l'Afrique, au Cadre d'action de Dakar sur l'Éducation pour tous (EPT) et aux recommandations du Sommet des Chefs d'États des six pays les moins scolarisés, dont le Niger.

C'est aussi une démarche qui a l'avantage d'offrir à tous les partenaires du système d'éducation nigérien un cadre d'orientation cohérent et global où s'inscriront tous les appuis techniques et financiers nécessaires au développement de l'école. Son but ultime est la satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux de toutes les couches de la population, afin de leur permettre d'assurer la maîtrise de leur destin par une mise en valeur harmonieuse et efficace des ressources humaines.

La mise en œuvre du PDDE contribuera à augmenter les chances de succès de la nouvelle politique éducative et de la réforme du système pour l'adapter aux réalités socio-économiques et culturelles du pays. Elle s'appuie notamment sur trois composantes:

1. l'accès à l'éducation ;
2. la qualité de l'éducation ;
3. le dispositif institutionnel.

### *L'accès à l'éducation*

Le Niger se caractérise par l'un des taux bruts les plus bas au monde de scolarisation au niveau du primaire, soit 37,3 % en 2001. Grâce au PDDE, le pays entend améliorer ce taux en se fixant les objectifs ci-après à l'horizon 2012 :

- porter le taux de pré scolarisation de 1 % en 2001 à 5 % en 2012 ;
- relever le taux de scolarisation au niveau du primaire de 37,3 % en 2001 à 74 % en 2012 ;
- porter le taux brut de scolarisation des filles au cycle de base 1 de 29,6 % en 2001 à 70 % en 2012 ;

- porter le taux de scolarisation au niveau du primaire en zones rurales de 32 % en 2001 à 70 % en 2012 ;
- porter le taux de scolarisation au cycle de base 2 de 13 % en 2001 à 23 % en 2012 ;
- porter la proportion des effectifs des collèges d'enseignement général (CEG) ruraux de 19 % en 2001 à 40 % des effectifs totaux du cycle de base 2 en 2012 ;
- porter la part de l'enseignement privé de 14 % en 2001 à 20 % des effectifs des collèges en 2012 ;
- porter le taux d'alphabétisation de 19,9 % en 2000 à 38 % en 2012 ;
- créer 50 centres de formation en développement communautaire (CFDC).

### *La qualité de l'éducation*

Cette composante couvre tous les processus intervenant dans l'amélioration de l'efficacité du système d'éducation nigérien et la qualité des apprentissages. Elle vise les objectifs ci-après :

- porter le taux de rétention scolaire au cycle de base 1 de 54 % en 2001 à 80 % en 2012 ;
- réduire le taux de redoublement au CM2 de 37 % en 2001 à 10 % en 2012 avec un taux intermédiaire de 15 % en 2006 ;
- réduire le taux de redoublement moyen de la 6<sup>e</sup> à la 3<sup>e</sup> de 20 % en 2001 à 7 % en 2012 ;
- réduire le taux de redoublement en 3<sup>e</sup> de 27 % en 2001 à 10 % en 2012 ;
- porter le taux de rétention scolaire au collège de 50 % en 2001 à 80 % en 2012 ;
- porter le taux de réussite de l'alphabétisation de 42 % en 2000 à 80 % en 2012.

Pour atteindre ces objectifs, une approche intégrée a été retenue. Elle s'articule autour de la refondation des curricula, de la réforme de la formation initiale et continue des enseignants, de l'amélioration du contexte et des conditions de l'enseignement et de l'apprentissage.

Cette approche s'appuie sur :

- l'amélioration de la qualité de la formation initiale des enseignants ;
- l'amélioration de la formation continue des enseignants ;
- la dotation suffisante et rationnelle des écoles en livres et manuels scolaires ;
- le développement d'un environnement social et sanitaire favorable à la scolarisation.

### *Le dispositif institutionnel*

La capacité institutionnelle des ministères en charge de l'éducation est limitée. Les structures chargées du pilotage du système d'éducation nigérien se caractérisent par des insuffisances majeures en matière d'organisation et de gestion.

En effet, il existe une inadéquation entre les postes de responsabilité et la formation des agents. De nombreux responsables ayant en charge la gestion du système n'ont pas les qualifications nécessaires en matière d'administration scolaire. Le plus souvent, ce sont les enseignants qui assurent les fonctions administratives et de gestion du système. C'est le cas des cadres nationaux, au niveau central, et aussi celui des directeurs régionaux, inspecteurs, chefs d'établissement, intendants et autres, dans les circonscriptions.

Face à cette situation, un nouveau dispositif institutionnel fondé sur des principes modernes de gestion de l'éducation qui lui permettront d'amorcer le pilotage du PDDE doit être installé. L'option retenue pour y parvenir est le renforcement des capacités institutionnelles en moyens humains, matériels, logistiques et financiers.

D'ores et déjà, une étude institutionnelle est en cours, qui vise à identifier la pertinence ou l'inadéquation, et les forces et les faiblesses des facteurs organisationnels et des modalités de gestion d'un appareil de production. Cette étude portera sur les structures centrales et les organes décentralisés des ministères en charge de l'éducation, et s'étendra aux structures rattachées telles que les projets, programmes et organismes sous tutelle.

### **Principaux évènements et actions en faveur de l'Éducation pour tous depuis 1990**

Au lendemain de la Conférence de Jomtien et après que le Niger ait élaboré et adopté son Plan national d'action pour l'Éducation pour tous (EPT), des actions concrètes ont été menées à bien, à savoir:

- la création du Fonds national de l'éducation (FNE) ;
- l'adoption d'une résolution spéciale de la Conférence nationale souveraine réaffirmant l'engagement du Niger à mettre en œuvre les résolutions de la Conférence de Jomtien ;
- la création du comité de suivi de Jomtien ;

- la convocation en 1992 à Maradi des États généraux de l'éducation qui devaient élaborer, entre autres, le Programme d'urgence pour la réhabilitation du Système de l'éducation nigérien (PURSE) ;
- l'élaboration d'un Plan national de sensibilisation et d'information (PNSI) en faveur de l'Éducation pour tous en 1992 ;
- la mise en place du Projet sectoriel d'enseignement fondamental (PROSEF) financé par l'Association internationale de développement (IDA), la Belgique, la Norvège et l'Allemagne, et devant contribuer pour une grande part à la mise en place d'infrastructures nouvelles, à la réhabilitation des infrastructures existantes, à l'amélioration de la qualité de l'enseignement, à l'augmentation de la scolarisation des filles et au financement des études de faisabilité concernant l'élaboration d'un plan de développement accéléré de la scolarisation ;
- la signature de plusieurs accords de financement en faveur de la promotion de la scolarisation des filles et la mise en place d'une cellule technique nationale pour la scolarisation des filles ;
- la conduite de deux études pilotes en vue d'une généralisation de la carte scolaire sur le plan national ;
- la mise en place d'un service national de volontariat de l'éducation et le recrutement de 1 500 volontaires, l'objectif étant de recruter des enseignants à moindre coût ;
- l'élaboration et l'adoption par l'Assemblée nationale d'une loi portant orientation du système d'éducation national ;
- la libéralisation des frais d'inscription pour encourager les promoteurs privés ;
- la conduite systématique, chaque début d'année scolaire, d'une campagne nationale de sensibilisation en faveur de l'Éducation pour tous.

### **Problèmes rencontrés au cours de la campagne de sensibilisation**

Dans le cadre de la campagne de sensibilisation en faveur de l'EPT au Niger, les problèmes rencontrés ont notamment porté sur :

- la méthode d'approche qui n'a pas permis l'installation, de façon pérenne, d'un mécanisme de campagne de sensibilisation ;

- le développement de la thématique en rapport avec les objectifs de l'EPT. En effet, les contenus des messages développés ne répondaient pas toujours aux préoccupations réelles de la population ;
- la non satisfaction de la demande suscitée en éducation. Face à l'engouement de la population qui voulait inscrire un maximum d'enfants à l'école, et aux contraintes liées aux ressources limitées de l'État, l'offre d'éducation n'a pas pu répondre à la demande, à cause du décalage qui existe entre les ressources disponibles et les besoins en matière de scolarisation.

Cette situation a conduit le gouvernement à mettre en œuvre certaines mesures de réforme telles que :

- le recrutement d'enseignants coûtant moins cher pour pallier le déficit en personnel enseignant ;
- la prise en charge de certaines indemnités ;
- l'instauration du double-flux et le renforcement des classes multigrades en vue d'une utilisation optimale des ressources (enseignants, salles de classes, équipements et mobiliers scolaires) ;
- le recours à des modes de financement alternatifs.

#### PARTENAIRES INTERVENANT DANS LES ACTIVITES DE LA CAMPAGNE DE SENSIBILISATION EN FAVEUR DE L'EPT

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de campagne de sensibilisation et d'information en faveur de l'EPT, le Gouvernement nigérien a régulièrement impliqué et responsabilisé les différents partenaires de l'éducation tels que:

- les ONG et les associations de la société civile intervenant dans le système d'éducation nigérien qui sont regroupées au sein de trois réseaux : le Réseau des organisations du système d'éducation nigérien (ROSEN), le Réseau « Éducation pour tous – Niger » (REPTNI) et le Réseau des ONG et associations pour la scolarisation des filles au Niger (ROUASFEN) ;
- les syndicats nationaux d'enseignants tels que le Syndicat national des enseignants du Niger (SNEN), le Syndicat national des enseignants de base (SNEB), le Syndicat national des enseignants arabes du Niger (SNEAN), etc. ;
- les Associations des parents d'élèves (APE) dont le travail de proximité à travers les représentants locaux a été des plus salutaires ;

- les partenaires techniques et financiers (PTF) qui apportent le soutien nécessaire et maintiennent un plaidoyer permanent en faveur de l'EPT. C'est le cas de l'UNICEF, de la Banque mondiale, de la Coopération japonaise, de la Coopération française, de Lux Développement, de l'Agence canadienne de développement international, (ACDI), et de la Coopération allemande. Dans l'optique d'un accompagnement groupé, ces partenaires techniques et financiers ont mis en place un cadre de concertation pour conjuguer leurs efforts afin que leurs interventions aient un meilleur impact sur le secteur.

Le mode d'implication de ces partenaires s'appuie sur un plan de communication allant du niveau central au niveau local pour répercuter les informations. Entre les partenaires techniques et financiers, on note un cadre de concertation en partenariat, de même qu'entre eux et les ministères.

### **Objectifs de l'action entreprise**

Les objectifs poursuivis par la campagne de sensibilisation de l'EPT au Niger s'inscrivent dans la logique des engagements pris par les États et les organisations de la société civile (OSC) à Dakar. Ces objectifs sont les suivants :

- recentrer leurs actions sur la responsabilisation de la communauté pour remédier à la pauvreté et renforcer la participation de la collectivité à l'éducation ;
- promouvoir un développement durable, à travers une éducation de qualité pour tous ;
- s'impliquer dans toutes les campagnes de sensibilisation et d'information en faveur de l'Éducation pour tous.

### **Dates de début et de fin du processus**

La campagne de sensibilisation a commencé en 1998 par la mise en place de la loi d'orientation. Elle est relancée systématiquement au début de chaque année scolaire par les plus hautes autorités nationales et relayée tout le long de l'année par des actions de proximité menées par les conseils locaux, sous-régionaux et régionaux de l'éducation. Ces campagnes de sensibilisation pour la promotion de l'éducation constituent aujourd'hui un processus permanent et continu d'échanges et de mobilisation.

## **Description détaillée de l'action, permettant de situer la pratique, les acteurs et l'environnement**

### CALENDRIER DES DIFFÉRENTES PHASES

Les campagnes de sensibilisation en faveur de l'Éducation pour tous comportent deux phases :

a) *Avant la rentrée scolaire*

Chaque année, au mois de septembre, il y a un lancement officiel de la campagne de sensibilisation par les plus hautes autorités nationales, relayé par les acteurs locaux au cours de ce même mois.

b) *Pendant l'année scolaire (d'octobre à juin ou juillet)*

Des rencontres et échanges permanents sont organisés avec les acteurs locaux sur les questions majeures concernant la scolarisation telles que, notamment, la scolarisation des filles, la scolarisation en zones rurales, la scolarisation des groupes défavorisés, la prise en charge de certaines dépenses en éducation.

En guise d'illustration, voici un exemple d'action de mobilisation et de sensibilisation en faveur de l'Éducation pour tous, conduite par une organisation de la société civile : le ROSEN.

#### *Semaine mondiale de l'Éducation pour tous*

Le Réseau des organisations du secteur de l'éducation du Niger (ROSEN), en collaboration avec le Syndicat national des enseignants du Niger (SNEN), a organisé du 22 au 28 avril 2002 la Semaine mondiale de l'Éducation pour tous. L'objectif visé par le ROSEN est d'interpeller la conscience nationale sur les défis qui se posent au Niger concernant l'éducation, qui est à la clef du développement de toute nation.

Dans l'exécution de son programme d'activités, le ROSEN a respecté le calendrier ci-après :

#### *Dimanche 21 avril 2002*

Discours officiel de lancement de la semaine de l'EPT prononcé par le ministre de l'éducation de base et de l'alphabétisation. Ce message a été retransmis à l'échelle nationale par la radio et la télévision. Dans les régions, des discours similaires ont été prononcés par les préfets.

*Lundi 22 avril 2002*

Organisation d'une conférence-débat en langues nationales sur le thème « Le VIH/SIDA à l'école » dans un quartier périphérique de Niamey, Goudel, doté d'une radio communautaire jeunesse très écoutée par la population, notamment les jeunes. Le sujet a intéressé non seulement les jeunes mais aussi leurs parents, compte tenu de la menace de plus en plus importante que représente ce fléau pour la population nigérienne.

Dans la soirée, un concert public a été animé dans un autre quartier périphérique de Niamey, Yantala.

*Mardi 23 avril 2002 :*

Cette journée, baptisée « Journée de réflexion sur l'école nigérienne » a été organisée par le SNEN. Des enseignants, des membres de l'Association nationale des parents d'élèves, des pédagogues chevronnés et des personnalités ayant assumé des hautes responsabilités au ministère de l'éducation nationale ont joué le rôle d'animateurs.

La réflexion a porté sur la thématique suivante : a) qualité de l'enseignement ; b) accès à l'éducation ; c) rôles et responsabilités des associations des parents d'élèves et des associations des mères éducatrices ; revalorisation de la fonction enseignante.

*Mercredi 24 avril 2002*

Depuis 1996, au Niger, la journée du 24 avril est devenue la « Journée de la concorde nationale ». Elle marque la fin d'une rébellion et la signature des accords de paix. Dans le cadre de la semaine de l'EPT, le ROSEN en a fait une journée de mobilisation en faveur de l'éducation pour tous. Une marche des jeunes qui vont à l'école a été organisée, marche au cours de laquelle une pétition adressée à Son Excellence Monsieur le Président de la République a été remise au ministre de l'éducation de base et de l'alphabétisation. Dans cette pétition, les élèves apprécient l'intérêt que le Président de la République attache à l'éducation de base. En effet, dans son programme d'action, le Président de la République s'est engagé à construire chaque année 1000 salles de classes.

Cependant, ils y déplorent le fait d'être peu nombreux à bénéficier du privilège d'aller à l'école (le taux de scolarisation dans le primaire était de 37,3 % en 2001). Ainsi, ils demandent au Président de tout mettre en œuvre pour que le plus grand nombre possible de jeunes nigériens, notamment les filles, puissent accéder à une école de qualité.

Dans la même matinée, une journée intitulée « Portes ouvertes sur la scolarisation de la jeune fille et l'alphabétisation des femmes » a été organisée par le Bureau de l'équipe de

recherche et d'action pour la scolarisation des filles (BERASCOFI) et la Direction de l'alphabétisation et de la formation des adultes (DAFA).

Dans l'après-midi, le Conseil des écoles de Talladjé , un autre quartier périphérique de Niamey, a été mis en place.

#### *Jeudi 25 avril 2002*

Au cours de cette journée, les établissements scolaires ont ouvert leurs portes au public. Les parents d'élèves ont pu voir pratiquement ce qui se passe dans les classes, s'enquérir des conditions de travail des enseignants et des élèves, et discuter avec eux.

#### *Vendredi 26 avril 2002*

Ce jour-là, une activité très importante a été organisée. Il s'agit de l'accueil des parents d'élèves qui, après cinq jours de marche, sont arrivés à Niamey le 26 avril venant de Tillabéry, à 113 km de Niamey. Sur leur parcours, ils se sont arrêtés dans tous les villages qu'ils ont traversés pour sensibiliser la population aux bienfaits de la scolarisation, notamment celle de la jeune fille.

L'accueil de ces parents d'élèves qui a eu lieu devant les locaux de l'Assemblée nationale, a été rehaussé par la présence du Président de l'Assemblée, assisté des enseignants et parents d'élèves.

Au retour, ces parents d'élèves ont été raccompagnés jusqu'à Ayorou, localité située à la frontière entre le Niger et le Mali (195 km de Niamey) où ils ont rencontré une délégation du Mali, qui avait fait le déplacement dans le cadre de la semaine de l'EPT et conduisait une « caravane pour l'éducation ».

Cette rencontre a permis aux Nigériens et aux Maliens de mettre en relief la similitude des problèmes liés à leurs systèmes d'éducation respectifs.

#### *Samedi 27 avril 2002*

Deux activités ont été organisées au cours de cette journée : a) un cross pour les jeunes filles et un autre pour les garçons; b) un concert à l'Université Abdou Moumouni de Niamey.

#### *Dimanche 28 avril 2002*

Pour marquer la fin de cette semaine de l'EPT, le ROSEN a organisé une grande nuit de l'éducation. Cette activité était placée sous le haut patronage de Monsieur le Premier Ministre.

Elle a été l'occasion d'assister à un concert, de prononcer des discours et de remettre des prix au lauréats du concours de dessin organisé à cette occasion.

En marge de la Semaine mondiale de l'Éducation pour tous, un débat radio-télévisé sur le thème de la scolarisation des filles a été organisé. Animé par des représentants de diverses structures intervenant dans le système d'éducation, ce débat a permis d'exposer les problèmes et les solutions que le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation propose, concernant la problématique de la scolarisation des filles au Niger .

Dans les autres régions du pays, des activités similaires ont été organisées pendant la même semaine mondiale de l'Éducation pour tous.

#### *Les difficultés et les obstacles rencontrés*

Les difficultés rencontrées dans le cadre de la semaine de l'EPT sont notamment liées à l'analphabétisme de la population ; à sa pauvreté; à ses attentes vis à vis de l'école ; aux coûts d'opportunité élevés de la scolarisation en zones rurales ; à l'immensité du pays (1.267.000 km<sup>2</sup>) ; à l'insuffisance de ses ressources.

#### LES STRATÉGIES UTILISÉES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

L'approche participative a permis de résoudre l'essentiel des problèmes rencontrés grâce à l'implication des acteurs locaux et à l'utilisation des moyens de communication appropriés.

#### LES PARTENARIATS ET LES COLLABORATIONS

Les partenaires techniques et financiers de l'éducation ont toujours participé aux activités entrant dans le cadre de la campagne de sensibilisation et d'information en faveur de l'EPT.

En guise d'exemple, on retiendra la participation de ces partenaires au cours de la Semaine mondiale de l'Éducation pour tous organisée par le ROSEN selon leurs zones d'intervention.

C'est ainsi que :

- *Écoliers du monde* a organisé, en collaboration avec des partenaires locaux, tels que Tarbiyya Tatali-ONG-Raedd des manifestations à Dogndoutchi, Loga, Filingué et Zinder ;
- *Plan Niger* a contribué à la commémoration de la semaine de l'EPT à Doosso ;
- *2PEB (GTZ)* a fourni des outils au comité régional de la Communauté urbaine de Niamey.

Quant aux autorités nationales, elles se sont impliquées en menant à bien les activités décrites ci-après :

la marche des jeunes élèves en avril 2002 qui s'est terminée par la remise d'une lettre ouverte au Président de la République ; l'accueil par le Président de l'Assemblée nationale au perron de l'auguste institution qu'il dirige ; la marche des parents d'élèves depuis Tillabéry ; l'organisation d'une nuit de l'éducation sous le haut patronage du Premier Ministre ; le discours solennel de lancement, à la télévision et à la radio, de la semaine de l'EPT par le ministre de l'éducation de base le 21 avril 2002.

De la même manière, le ROSEN a réussi à impliquer les premiers acteurs de l'école que sont les enseignants, les parents d'élèves, et les élèves dans les manifestations sportives et culturelles des régions.

En outre, il faut noter que toutes les campagnes de sensibilisation menées au niveau national privilégient l'approche de décentralisation de la stratégie de mobilisation et de responsabilisation des acteurs, tant au niveau local que régional.

### **Les résultats obtenus par rapport aux objectifs de la campagne de sensibilisation**

Les campagnes de sensibilisation entreprises par le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation avec ses partenaires (syndicats d'enseignants, parents d'élèves, ONG et associations de la société civile intervenant dans le système d'éducation nigérien, partenaires techniques et financiers) ont permis d'atteindre, entre autres, les résultats suivants :

1. l'élection du Niger au financement du programme Éducation pour tous (EPT)-Initiative de mise en oeuvre accélérée (IMOA) ;
2. l'ouverture et la prise en charge de 96 écoles communautaires par des populations appuyées par des organisations de la société civile, en ce qui concerne le salaire des enseignants communautaires, la construction et l'entretien des salles de classes ;
3. l'augmentation du taux de scolarisation, qui est passé de 34,2 % en 2000 à 41,7 % en 2002 ;
4. l'augmentation du taux de scolarisation des filles, qui est passé de 36 % en 1994 à 39,2 % en 1999 ;
5. l'amélioration du taux de rétention scolaire jusqu'à un taux de 54 % en 2000 ;
6. la mise en place de 240 comités de gestion des écoles pilotes par les associations des parents d'élèves en collaboration avec les responsables scolaires ;

7. la diminution substantielle des taux d'abandon.

## **Les changements introduits**

Parmi les changements introduits dans la gestion et le fonctionnement du système d'éducation nigérien, on peut noter :

1. une nouvelle perception de l'école par la population. En effet, la campagne de sensibilisation sur l'EPT a permis une appropriation des affaires de l'école par les acteurs locaux. De plus en plus, ceux-ci s'impliquent dans son fonctionnement et sa gestion ;
2. une meilleure implication des syndicats et des organisations de la société civile dans la conduite de l'éducation ;
3. un déploiement d'initiatives propres par les syndicats, les OSC, les partenaires techniques et financiers dans le plaidoyer en faveur de l'éducation au Niger ;
4. l'instauration d'un savoir-faire local.

## **L'incidence positive et négative de la pratique à court, moyen et long terme**

### L'INCIDENCE POSITIVE

- a) la forte mobilisation de la population en faveur de l'éducation,
- b) le développement des initiatives locales en matière de scolarisation,
- c) la participation volontaire de tous les acteurs au financement de certaines dépenses afférentes à l'éducation.

### L'INCIDENCE NÉGATIVE

- a) le décalage entre les moyens disponibles et la demande élevée d'éducation,
- b) l'augmentation du coût d'opportunité pour les familles.

## **Les leçons apprises**

Ces campagnes de sensibilisation sur l'Éducation pour tous ont permis au ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation de s'assurer que les innovations ne sont pas imposées par décret. Pour réussir, elles doivent procéder de l'adhésion volontaire du plus grand nombre d'acteurs concernés. C'est dans cet esprit, et afin d'éviter que le changement souhaité ne soit un faux-semblant, que le ministère a tenu compte des points de vue de la majorité des personnes ou structures chargées de la mise en œuvre de l'innovation, en les impliquant dans cette campagne de sensibilisation. Sans cette politique, rien de significatif n'aurait vraiment changé.

## **Propositions de suivi et d'amélioration**

Pour améliorer la campagne de sensibilisation à l'avenir, il faut prendre en compte les propositions suivantes:

a) encourager les actions de proximité qui impliquent les acteurs locaux ; b) faire connaître à travers les médias les actions qui ont le plus réussi ; c) permettre aux initiatives locales de se développer en rendant plus effective la décentralisation du mode de gestion et du fonctionnement du système.

## **Transférabilité de l'expérience à d'autres contextes**

L'expérience de la campagne de sensibilisation sur l'EPT menée par le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation est transférable à d'autres domaines tels que la santé, l'élevage, l'agriculture, etc., ou à d'autres pays de la sous-région dont les réalités économiques sont semblables à celles du Niger. Cependant, ce transfert ne réussira que s'il est adapté au contexte dans lequel il va se réaliser.

## **Appréciation générale de l'expérience**

En général, on peut dire que l'expérience de la campagne de sensibilisation sur l'EPT menée par le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation et ses partenaires a été une

réussite dans la mesure où les objectifs qui lui ont été assignés sont atteints. Elle a été bénéfique à la promotion de la scolarisation puisque le niveau de participation scolaire a augmenté comme jamais auparavant, de plus de dix (10) points en trois (3) ans. Le taux de scolarisation est passé de 30,4 % en 1998-1999 à 41,7 % en 2001-2002. Cette campagne a su mobiliser les organisations de la société civile nigériennes et les partenaires techniques et financiers en faveur du développement de l'éducation.

## **Sigles**

<b>EPT :</b>	Éducation pour tous
<b>PDDE :</b>	Plan décennal de développement de l'éducation
<b>CM2 :</b>	Cours moyen 2 <sup>e</sup> année
<b>CFDC :</b>	Centre de formation en développement communautaire
<b>FNE :</b>	Fonds national de l'éducation
<b>PURSE :</b>	Programme d'urgence pour la réhabilitation du système d'éducation nigérien
<b>PNSI :</b>	Plan national de sensibilisation et d'information
<b>PROSEF :</b>	Programme sectoriel d'enseignement fondamental
<b>ROSEN :</b>	Réseau des organisations du système d'éducation nigérien
<b>REPTNI :</b>	Réseau « Éducation pour tous – Niger »
<b>ROUASFEN :</b>	Réseau des ONG et associations de la scolarisation des filles au Niger
<b>SNEN :</b>	Syndicat national des enseignants du Niger
<b>SNEB :</b>	Syndicat national des enseignants de base
<b>SNEAN :</b>	Syndicat national des enseignants arabes du Niger
<b>APE :</b>	Association des parents d'élèves
<b>PTF :</b>	Partenaire technique et financier
<b>UNICEF :</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>OSC :</b>	Organisation de la société civile
<b>IMOA :</b>	Initiative de mise en oeuvre accélérée