

PERSPECTIVES

revue trimestrielle
d'éducation comparée

NUMÉRO CENT TRENTE HUIT

138

DOSSIER

DIALOGUE POLITIQUE
ET ÉDUCATION :



EXPÉRIENCES AFRICAINES

VOL. II

RÉDACTEUR INVITÉ :
PIERRE LUISONI

UNESCO
BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION

Vol. XXXVI, n° 2, juin 2006

NUMÉRO CENT TRENTE HUIT
PERSPECTIVES
revue trimestrielle d'éducation comparée

Vol. XXXVI, n° 2, juin 2006

Editorial et introduction au Dossier

Pierre Luisoni

POSITIONS / CONTROVERSES

La quête d'une vision renouvelée de l'enseignement
secondaire à l'échelle mondiale

Charles Magnin

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

L'acceptation du programme décennal de l'éducation et de
la formation (PDEF) et participation conséquente

Mbaye Ndoumbé Gueye

Écoles communautaires et écoles relais en région
des savanes du Togo

Saya Kpam-N'Lé Assiah

L'appropriation de l'école par la communauté éducative :
l'exemple des comités de gestion des
établissements scolaires (COGES)

*Yao Gbo
et René Goubo Aka*

La négociation avec les partenaires du développement :
plan décennal de développement de l'éducation
de base au Burkina Faso

*Bouréma Jacques Ki
et Louis-Honoré Ouedraogo*

Les partenariats dans le système éducatif sénégalais

Malick Ndiaye

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

Perspectives, vol. XXXVI, n° 2, juin 2006

EDITORIAL ET INTRODUCTION AU DOSSIER

*« A tambour égal, danses différentes »
Proverbe africain*

Le dialogue politique se rattache évidemment au concept générique de « bonne gouvernance », entendue comme la manière de concevoir et de mettre en œuvre des politiques plus démocratiques fondées, selon le PNUD, sur les facteurs d'efficacité des institutions et des règles que constituent la transparence, la participation, la réactivité, l'obligation de rendre des comptes et l'État de droit. Les « leçons apprises » au cours des quatre séminaires d'information au dialogue politique que le BIE a mis sur pied, en partenariat avec l'ADEA depuis 2003, à l'intention de cadres de haut niveau des ministères de l'éducation de seize pays francophones d'Afrique, nous ont montré que, dans la pratique, tout en se rattachant explicitement ou en faisant référence à la bonne gouvernance ou à la « gouvernance moderne » — qui pourrait être ainsi, selon l'image du proverbe cité en exergue : le « tambour égal » — les pratiques réelles de dialogue politique peuvent prendre des formes variées (« danses différentes »). Cela n'est pas étonnant car chaque État construit, dans ce domaine, son propre chemin et la gouvernance démocratique ne s'inocule pas comme un sérum ou un vaccin. Certains pays peuvent s'appuyer sur une pratique déjà relativement longue ; d'autres sont encore au début d'un processus. Mais, partout, celui-ci s'avère obligatoirement long et difficile puisque, au-delà de la volonté politique, des cadres juridiques, des institutions ou des structures, c'est un réel changement de mentalités qui est en jeu.

Au cours de chacun de nos séminaires africains, nous avons été amenés à partager avec les participants et en fonction de leur propre expérience, des conceptions, des interrogations, des certitudes, des doutes, des convictions à propos du dialogue politique. Cela nous a permis d' construire petit à petit et d'enrichir une « définition » que nous proposons ici à nos lecteurs, non pas comme quelque chose d'achevé mais plutôt comme une incitation à poursuivre la réflexion :

Le dialogue politique est un processus institutionnalisé d'implication de tous les acteurs du système (autorités politiques aux divers niveaux, administration, enseignants et autres personnels de l'éducation, parents, société civile, monde économique, médias, « bailleurs de fonds », etc.) dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'une politique éducative démocratique consensuelle, fondée sur des partenariats efficaces et axée sur l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Après les expériences du Bénin, du Portugal, du Mali, de Maurice et du Niger présentées dans le numéro 137 de *Perspectives* (mars 2006), cinq autres monographies/études de cas africaines constituent le Dossier de ce numéro. Elles illustrent, chacune à sa manière, l'un ou l'autre des éléments de la définition qui précède. A travers l'étude réalisée au Sénégal sur l'acceptation du programme décennal de l'éducation et sur la participation des acteurs, apparaît par exemple de manière très claire l'importance d'une bonne communication et d'une approche participative à divers niveaux : dialogue technique, dialogue social, dialogue politique. L'expérience du Togo, qui relate la création d'écoles communautaires et d'écoles-relais dans la région des savanes, fait état des réussites mais également des limites et des difficultés d'une coopération équilibrée entre un gouvernement et une ONG. Le fonctionnement des Comités de gestion des établissements scolaires (COGES), présenté par la Côte d'Ivoire, illustre, au niveau local, l'appropriation concrète et la mobilisation communautaire autour de l'école et de son bon fonctionnement, dans une perspective de « dynamique partenariale ». L'étude du Burkina Faso relate la négociation avec un partenaire multilatéral et des agences de coopération bilatérale, pour le financement de la première phase du plan décennal de développement de l'éducation de base. Parmi les difficultés identifiées et les « leçons apprises » à cette occasion, apparaissent en particulier la nécessité d'une très bonne maîtrise des dossiers et d'une concertation approfondie interministérielle. Comme le souligne l'étude : « *La plupart des difficultés auraient pu être évitées si l'équipe nationale avait été bien préparée et s'était solidement concertée* ». La dernière étude du Dossier met en lumière, à partir des expériences du Sénégal, l'importance et les résultats positifs d'une politique résolument ancrée depuis plusieurs années, aussi bien dans l'éducation formelle que non formelle, sur de véritables partenariats. Elle présente également les exigences de sa mise en œuvre, en termes de légitimation, de contractualisation et de structures opérationnelles de mobilisation, aussi bien au niveau national que régional ou départemental. Elle s'achève sur une conviction, basée sur une longue expérience : « *c'est le partenariat qui fait bouger le monde* ».

Comme nous le soulignons déjà en conclusion de notre éditorial du numéro 137 :

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.

En introduction à ce numéro 138 et avec l'espoir « *de dialoguer utilement avec les autres expériences de dialogue politique présentées dans ce numéro de Perspectives et dans le précédent* », Charles Magnin, professeur d'histoire de l'éducation à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE) de l'Université de Genève retrace, sous la forme d'une « chronique et bilan d'une recherche interdisciplinaire inachevée », les étapes et quelques-uns des acquis de travaux originaux menés conjointement, entre 2002 et 2004, par le BIE et la FPSE, avec la collaboration de l'Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation (UEDH) et le soutien financier du Réseau universitaire international de Genève (RUIG). Recherche originale, tout d'abord dans son orientation puisque l'ambition du projet a été de placer la problématique du dialogue politique *stricto sensu* dans une perspective interdisciplinaire, associant la dimension historique et les études comparatives en vue de l'élaboration d'une vision renouvelée de l'éducation des jeunes de 12 à 18/20 ans. Celle-ci constitue une préoccupation majeure des acteurs des politiques éducatives partout dans le monde car l'enseignement secondaire y apparaît — le « Rapport Delors » le soulignait déjà en 1996 — à la fois comme « la plaque tournante de toute une vie » et le maillon faible de la plupart des systèmes éducatifs. L'une des explications les plus convaincantes de la faiblesse — et parfois même de l'inadaptation totale — de l'enseignement secondaire, en particulier au Sud, fait appel au concept de « transfert de modèles », qui a servi de fil conducteur aux recherches comparatives menées par Soledad Perez. Et ce même concept a également constitué un point d'ancrage essentiel pour la réflexion de l'historien de l'éducation sur le débat international sur l'enseignement secondaire, tel qu'il apparaît au XX^e siècle, au fil d'une quinzaine de sessions de la Conférence internationale de l'éducation, organisée depuis 1934. Recherche originale, ensuite, puisque son ambition a été, dès le départ, de dépasser une approche purement académique pour construire une véritable recherche/action/formation, dont les outils didactiques ont pu être expérimentés lors d'une session de l'UEDH. Recherche originale enfin puisqu'elle a permis de créer une interface intéressante entre des chercheurs réputés provenant de toutes les régions du monde, réunis lors d'un séminaire scientifique et des jeunes Africaines et Brésiliens, ainsi que les ministres et les experts de 147 pays, rassemblés à Genève pour la 47^e session de la CIE en septembre 2004. Le destin a voulu que cette recherche reste inachevée. Malgré cela, nous restons persuadé de sa richesse et de son utilité pour tous les membres de la communauté éducative mondiale préoccupés par la situation et engagés, non seulement dans des réformes mais dans ce qu'il faut bien appeler un « chantier de refondation » de l'éducation secondaire. C'est en

effet bien de « fond » qu'il s'agit lorsque l'on tente de répondre à la question « Et après l'enseignement primaire ? ».

PIERRE LUISONI
DIRECTEUR DU BIE P.I.

Langue originale : français

Charles Magnin (Suisse)

Docteur en histoire de l'Université de Genève et, depuis 1998, professeur d'histoire de l'éducation à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE) de cette université. Ses recherches portent principalement sur l'histoire des débats politiques concernant l'égalité d'accès à l'instruction secondaire supérieure, l'histoire des savoirs et de la culture scolaires et celle du débat international concernant l'éducation. En codirection, il vient de publier *L'enseignement secondaire à l'échelle mondiale : bilan et perspectives/Secondary education worldwide : assessments and perspectives* (2005) et un numéro spécial de la revue *Pedagogica Historica* (février 2006) intitulé *L'Éducation nouvelle, genèse et métamorphoses/New Education, genesis and metamorphoses*, qui constitue les Actes du 26^e colloque éponyme de l'*International Standing Conference for the History of Education (ISCHE)* (Genève, 2004). Il dirige également la Fondation Archives Institut J.-J. Rousseau, institut qui était l'ancêtre de la FPSE, et participe activement à la CRIEE, organisatrice régulière de grandes expositions historiques sur l'éducation au Musée d'ethnographie de Genève. Courriel : Charles.Magnin@pse.unige.ch

POSITIONS / CONTROVERSES

LA QUÊTE D'UNE VISION RENOUVELÉE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE À L'ÉCHELLE MONDIALE

Charles Magnin

Dans le souvenir profondément reconnaissant
de Cecilia Braslavsky et Soledad Perez

Un héritage à cultiver

Cet article revient sur une recherche interdisciplinaire dont l'objet était la création et la mise en œuvre d'une « *Formation interdisciplinaire au dialogue politique dans le champ de l'éducation* »¹, celle-ci devant porter sur le passé, le présent et l'avenir de l'enseignement secondaire dans différents pays d'Afrique et d'Amérique latine. En évoquant ici ce travail, nous espérons interagir utilement avec les autres expériences de dialogue politique présentées dans ce numéro de *Perspectives* et dans le précédent.

Les pages qui suivent offrent une vision d'ensemble du développement d'une recherche qui avançait à un rythme soutenu lorsque l'équipe qui la menait a eu l'immense tristesse de voir la maladie lui enlever en l'espace de six mois deux de ses protagonistes clés. En sa qualité de maître d'enseignement et de recherche en éducation comparée à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève, notre collègue Soledad

Perez (†13 décembre 2004) a en effet profondément marqué le développement de ce projet complexe, et Cecilia Braslavsky (†1^{er} juin 2005) a été, en tant que directrice du BIE, l'une des instigatrices et des animatrices les plus ferventes de cette recherche. Les échanges d'idées très impliqués et sans ambages qui nous liaient si fortement étaient grandement enrichis par leurs exceptionnelles qualités intellectuelles, méthodologiques et humaines. Nous aimerions dire ici, comme Cecilia et Soledad l'auraient assurément voulu, ce que nous avons pu accomplir ensemble et leur rendre hommage en relevant la part qu'elles ont prise à ce travail.

Une recherche tournée vers l'obtention de résultats concrets pour « le Sud »

Cette recherche n'aurait pas vu le jour sans l'incitation intellectuelle et le soutien financier du RUIG (Réseau Universitaire International de Genève), une fondation dont les institutions académiques genevoises se sont dotées en 2001, avec le concours de la Confédération suisse ainsi que de la République et canton de Genève, pour cultiver une visée stratégique novatrice en matière d'encouragement à la recherche². Le créneau que le RUIG a choisi de développer, en estimant qu'il existait à cet égard un manque dans le cas de Genève, est celui de la densification des relations entre le monde académique genevois dans son ensemble et les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales siégeant dans cette ville. Le RUIG vise à promouvoir plus spécialement des collaborations centrées sur « le Sud » et animées de l'ambition d'œuvrer aussi concrètement que possible à la résolution des multiples défis que ces régions du globe ont à relever.

Le financement que le RUIG a accordé à notre recherche a permis de faire tirer à une même corde quatre types de ressources très différentes, liées respectivement au BIE/UNESCO³, à l'éducation comparée⁴, à l'histoire de l'éducation⁵ et, *last but not least*, à l'Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation (UEDH)⁶, qui nous a fourni en temps opportuns l'occasion d'un exercice presque en vraie grandeur de « formation interdisciplinaire au dialogue politique dans le champ de l'éducation ». Pour l'essentiel, l'argent reçu a permis d'engager dans ce travail quelques assistants de recherche et d'organiser de très utiles échanges internationaux d'expertise et d'expériences dans le domaine concerné.

Une double impulsion clé venue du « terrain » grâce au BIE/UNESCO

Au début de 2001, une double impulsion clé pour la définition de notre projet de recherche a été donnée par le BIE/UNESCO : la première est venue de ses activités existantes dans le domaine de la « formation au dialogue politique » et la seconde de l'horizon ouvert par la 47^e session de la Conférence internationale de l'éducation qui devait être consacrée à la définition et à la promotion d'« une éducation de qualité pour tous les jeunes de 12 à 18 ans ». Cette dernière perspective posait au moins pour partie la question du bilan éminemment problématique de l'enseignement secondaire moyen et supérieur à l'échelle planétaire, particulièrement au Sud, où il débouche maintenant massivement sur le chômage des jeunes diplômé-e-s et non plus sur les postes existant naguère dans les administrations publiques. En effet, ces dernières sont passées depuis lors par de drastiques « dégraissages » d'effectifs liés aux politiques « d'ajustement structurel » imposées par les bailleurs de fonds internationaux.

Selon les responsables du BIE/UNESCO, le dépassement de la situation très négative, pour ne pas dire dangereuse, prévalant de nos jours dans l'enseignement secondaire nécessite l'élaboration d'une nouvelle vision de cet enseignement, une vision qui l'articule autrement sur la société environnante, remodelant aussi son curriculum pour le rendre plus universellement utile à qui l'acquiert. Et selon ces responsables, ce renouveau doit tout à la fois découler d'un souci de « dialogue politique » de plus en plus prôné à l'échelle internationale et le favoriser.

Dans les pays du Sud aussi bien, les temps apparaissent révolus où l'Etat devait détenir seul l'initiative dans le domaine éducatif et conserver une mainmise exclusive sur le contrôle de son évolution. Pour le BIE/UNESCO — qui milite lui aussi vigoureusement en faveur de la « bonne gouvernance », c'est-à-dire pour l'avènement de façons de diriger plus démocratiques et plus transparentes, s'appuyant sur des acteurs plus nombreux et plus diversifiés de la « société civile » —, l'élaboration d'une vision renouvelée de l'enseignement secondaire est une condition clé de la réussite du dialogue politique en la matière. Cette vision doit en effet offrir la base de discussion dont les nouveaux partenaires ont crucialement besoin pour ce dialogue, soit une perspective suffisamment concrète et ouverte pour pouvoir faire l'objet de compromis viables entre des interlocuteurs plus habitués à s'affronter qu'à coopérer. Dans leur diversité, ces acteurs composent, avec les responsables des ministères de

l'éducation, le public cible auquel notre projet entendait s'adresser spécifiquement, en cherchant à inclure aussi dans ce dialogue les forces du Sud engagées dans la recherche universitaire sur l'éducation, que ce soit dans le champ des sciences de l'éducation ou dans d'autres.

Cette vision du « dialogue politique » doit beaucoup à Cecilia Braslavsky, comme on le voit bien dans le numéro 136 de *Perspectives* qui lui rend hommage. En fait, à travers sa défense d'une forme renouvelée de « dialogue politique », elle se comportait une fois encore dans sa vie comme une « passeuse » tendant, avec opiniâtreté et audace, à faire communiquer des mondes qui s'ignorent. De la sorte, elle cherchait aussi à traduire en actes et en pratiques la haute idée qu'elle avait des intellectuels et de leur rôle, une vision qui apparaît bien dans le propos qui suit de Juan Carlos Tedesco, alors directeur de l'IIPE/UNESCO à Buenos Aires et un complice de longue date des batailles de Cecilia dans le domaine éducatif :

Mais au-delà des contenus spécifiques qu'elle défendait comme programme de politique éducative pour l'avenir, je crois que sa vie et son œuvre peuvent être analysées dans la perspective du rôle des intellectuels dans la société actuelle. Bien évidemment, cela n'est pas la seule approche valable, mais c'est celle qu'elle aurait à mon sens préférée. Nous autres éducateurs sommes une catégorie très spéciale dans le groupe général des « intellectuels », puisque notre identité était et demeure associée aux objectifs les plus authentiques de la modernité: transmettre le patrimoine culturel et développer de manière universelle la capacité de participer aux processus sociaux. Malgré les difficultés, les objectifs demeurent valables. Mais comme éducateurs, et cela Cecilia l'a assumé pleinement et elle nous le rappelait chaque fois que nous faisons preuve de faiblesse, nous ne pouvons pas nous permettre d'être sceptiques. En tant qu'éducateurs engagés envers les valeurs de l'équité et de la justice, nous ne pouvons pas non plus justifier les réponses fondamentalistes, qu'elles soient de type autoritaire ou de « marché », qu'elles résolvent les problèmes de la crise de transmission par des voies inacceptables du point de vue de l'éthique ou de la politique. (Tedesco, 2005, p. 29-30)

La part de l'histoire

Une autre caractéristique essentielle de cette recherche sur le dialogue politique est qu'elle ne constituait pas, de la part du BIE/UNESCO, une demande de définition d'une réforme immédiate et concrète de l'enseignement secondaire. Il cherchait bien plutôt, et résolument, à promouvoir l'élaboration d'une vision renouvelée de l'enseignement secondaire d'aujourd'hui et de demain pour favoriser le dialogue politique sur ce point. Et le BIE/UNESCO sut vouloir et proposer aux personnes idoines que la construction de cette vision, de même que sa discussion lors de sessions de formation au dialogue politique, s'enrichisse de savoirs historiques, ainsi que comparatifs, concernant l'enseignement secondaire.

Expliquons-nous en premier lieu sur le rôle de prime abord surprenant dévolu ainsi à l'histoire, et plus particulièrement à l'histoire de l'éducation, pour la construction de cette

vision, et cela de la part de représentants, et plus particulièrement d'une représentante, d'une organisation internationale de l'éducation tournée on ne peut plus résolument vers l'avenir.

Cette option inusitée a tenu pour une grande part à une conviction intime extrêmement forte de Cecilia Braslavsky, qu'on trouve formulée également avec beaucoup de vigueur dans le numéro de *Perspectives* qui lui est consacré. Il reprend un article d'elle dont le titre — *L'histoire de l'éducation et le défi contemporain d'une éducation de qualité pour tous* — et la teneur illustrent la profondeur de son intérêt pour l'histoire comme discipline, ainsi que ses compétences et ses convictions d'historienne de l'éducation. Elle y fait sienne la typologie de la conscience historique développée par Jörn Rüsen (Rüsen *et al.*, 1991) pour en déplorer vivement l'absence totale dans les débats internationaux sur l'éducation, un manque auquel il lui semble indispensable de remédier en développant autant que possible chez les individus, une « conscience historique généalogique ». En suivant Rüsen, elle note que les individus qui l'ont acquise [...] sont à la fois gardiens de la mémoire et créateurs de chemins nouveaux et originaux. Selon leur personnalité propre, ils peuvent se situer dans l'action ou dans la réflexion. Les premiers construisent les composantes institutionnelles d'un nouveau paradigme et les seconds ses aspects conceptuels (Braslavsky, 2005, p. 11-12).

C'est pourquoi, dès la définition initiale de cette recherche, elle comprit si bien, et Pierre Luisoni avec elle, les raisons pour lesquelles il convenait de construire l'histoire des débats sur l'enseignement secondaire qui se sont déroulés au fil d'une quinzaine des sessions de la Conférence internationale de l'éducation (CIE) dont le BIE est l'organisateur régulier depuis 1934 (voir Magnin et Zottos, 2005), pour en faire, selon des modalités pédagogiques adéquates, un élément clé de la composante historique de la « formation interdisciplinaire au dialogue politique dans le champ de l'éducation ». L'idée était de doter ainsi les acteurs de ce champ d'une conscience historique qu'ils n'avaient guère, voire nullement, concernant les tendances lourdes déterminant la dynamique des transformations de l'enseignement secondaire au fil du XX^e siècle, une conscience absente, notamment parce que, dans la plupart des pays, ce passé ne fait pratiquement jamais l'objet en tant que tel d'aucun apprentissage conscient, comme y insistait également Cecilia Braslavsky dans l'article précité.

Les deux apports marquants de l'éducation comparée

Cette recherche correspondait aussi étroitement aux connaissances et au savoir-faire spécifiques de la comparatiste passionnée qu'était Soledad Perez. D'autant plus que quelques années auparavant elle avait été très activement engagée dans la construction du cadre

comparatif de l'éducation dans le monde que constitue pour le BIE/UNESCO sa base de données IBEDOCS concernant le développement des systèmes éducatifs contemporains pays par pays.

Dans la présente recherche, au-delà, mais aussi à partir de l'analyse comparative des résultats obtenus par différents pays du Sud dans le développement récent de leur enseignement secondaire (voir Anne et Sifuentes, 2005), l'ambition initiale de Soledad était également, à travers quatre études de cas remontant jusqu'en 1980 et portant respectivement sur l'Argentine, le Cameroun, l'Equateur et la Tunisie, de comprendre quelque chose de neuf à la dynamique de transformation des systèmes d'enseignement secondaire au Sud, et plus particulièrement aux incidences qu'ont eues à cet égard la nature et les modalités des « transferts de modèles éducatifs » dont ces systèmes ont fait l'objet, incidences à saisir à travers des analyses aussi bien quantitatives que qualitatives.

Notre collègue faisait également l'hypothèse, qu'elle entendait bien sûr spécifier pour les quatre cas considérés, que le présent s'expliquait en l'occurrence très largement, et en profondeur, par le passé et par les transferts de modèles éducatifs auxquels ce passé avait donné lieu puisque, dans de nombreux pays du Sud, les écoles secondaires d'aujourd'hui apparaissent encore très marquées par la colonisation. Mais elle voyait aussi très clairement qu'à l'heure de la fin, ou du moins d'un affaiblissement marqué des Etats-nations, au profit d'autres centres de pouvoir, dont celui des organismes internationaux devenus les bailleurs de fonds des pays du Sud pour favoriser, dit-on, leur développement, la nature et les modalités des transferts précités étaient devenues autres que par le passé. Cette conscience aiguë l'a conduite à développer au cours de cette recherche une typologie des transferts de modèles éducatifs permettant de décrire aussi bien leurs formes et leurs incidences anciennes que les plus actuelles. Partant de là, elle ambitionnait également de développer plus avant sa théorisation de la question des transferts de modèles éducatifs contemporains et de leurs effets spécifiques selon la nature et les modalités plus ou moins abouties de leur « contextualisation ». Elle a commencé à ce propos (Perez et Anne, 2004) la rédaction d'un texte prometteur d'une quarantaine de pages resté hélas inachevé, mais dont le titre dit bien l'ambition : « *Transferts de modèles éducatifs et réformes de l'enseignement secondaire : recherche sur la situation contemporaine (1980-2003)* ». La détérioration de sa santé a empêché Soledad de finir ce travail, mais elle nous laisse à ce sujet un texte riche et un chantier à développer qui est déjà bien avancé. Il pourrait se poursuivre à travers l'analyse et la discussion comparatives approfondies — sous l'angle central des transferts de modèles éducatifs — de quelques thématiques clés traversant les quatre études de cas extensives qu'on

vient de rappeler. Au reste, dans la présente recherche, le travail de notre collègue sur ces transferts est devenu un point d’ancrage essentiel pour la réflexion de l’historien de l’éducation concernant l’histoire de l’enseignement secondaire dans les pays du Sud, avant, pendant et après la décolonisation. C’est un fruit précieux de la pratique de l’interdisciplinarité vécue dans cette entreprise intellectuelle.

Du dire au faire

Dans un projet de recherche de cette nature, requérant les collaborations inusitées décrites précédemment, la difficulté ne réside pas dans l’avancement du travail au sein des différentes composantes de la recherche. Beaucoup plus complexe est la mise en synergie de ces différents éléments autour d’un axe fédérateur. Dans le cas particulier, il s’agit de bien saisir la nature de cet axe car il éclaire aussi bien les réussites que les limites du projet aux différents stades de son développement. Ce projet consiste, répétons-le, en l’élaboration puis la mise en œuvre d’une *formation* interdisciplinaire au dialogue politique concernant l’enseignement secondaire dans les pays du Sud et non pas dans la définition, et encore moins dans la mise en pratique ou le pilotage, d’une réforme concrète de l’enseignement secondaire. Cela signifie que tout en ne se voulant pas académique, ce projet relève de la sphère des échanges verbaux et symboliques, de la fabrication des consciences — historiques et autres — ainsi que des « représentations », pour parler comme les historiens (voir Chartier, 1998, p. 67-86), que les êtres peuvent se faire des choses. À aucun moment, nous n’avons cherché à atteindre avec nos interlocuteurs le stade de la formulation de changements concrets possibles qu’il s’agirait de traduire au plus vite en une politique tout court, au lieu de faire de la discussion de ces changements une occasion d’apprentissage d’un dialogue politique novateur.

Mais peut-être cette distinction entre le « dire » et le « faire » est-elle en l’occurrence quelque peu byzantine car entre la vision renouvelée dont nous cherchons à favoriser la naissance et un projet de réforme se voulant réalisable, l’écart est peut-être moins grand qu’il pourrait sembler de prime abord. Et peut-être que cet écart, entre la pensée de la réforme nécessaire et sa mise en œuvre, est aussi dû en l’occurrence aux difficultés contingentes rencontrées pour effectivement réussir à organiser des sessions de formation au dialogue politique véritablement interdisciplinaires, en Afrique et en Amérique latine, auprès de notre public cible. Si nous avons été en mesure de surmonter ces obstacles, peut-être aurions-nous été mieux à même d’évaluer la réalité de la dynamique innovatrice que nous escomptions des

savoirs construits dans le cadre de cette recherche, aussi bien en histoire du débat international sur l'enseignement secondaire s'agissant des sessions de la CIE du XX^e siècle ayant traité de cet objet, qu'en éducation comparée relativement aux résultats des systèmes éducatifs concernés et à tout ce qui se joue, de façon certes différenciée, dans les transferts de modèles éducatifs entre le(s) Nord colonisateur(s) et le(s) Sud colonisé(s).

Une première expérimentation presque en vraie grandeur

En été 2004, dans le cadre d'une session de trois semaines de l'Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation, nous avons finalement eu la possibilité de mettre en œuvre durant trois journées consécutives l'entièreté du processus de formation que nous avons produit. Toutefois le public de cette expérience ne ressemblait pas exactement à notre public cible.

Les participants à l'UEDH se trouvaient en effet réunis au Nord et non au Sud et ne se composaient pas de responsables spécifiques et d'acteurs engagés du secteur éducatif, mais de membres d'organisations internationales non gouvernementales de toutes sortes. Seul point commun, mais de taille, avec le public idéal visé dans notre travail : l'appartenance de la grande majorité de ces personnes à des pays du Sud (surtout d'Amérique latine mais aussi d'Afrique) ainsi que de l'Est de l'Europe.

Ce qui est ressorti de frappant dans l'évaluation par les participants de la formation à laquelle ils avaient pris part, c'est leur grande satisfaction pour les expériences de formation vécues et les apports reçus, qu'il s'agisse de formation au dialogue politique *stricto sensu*, d'initiation à l'histoire du débat international sur l'enseignement secondaire ou de l'analyse comparative de différents pays relativement au développement de leur enseignement secondaire et aux problèmes rencontrés à cet égard, notamment du fait des modalités, souvent encore incontrôlées, des transferts de modèles éducatifs contemporains.

Cette formation a été très appréciée parce qu'elle a permis, semble-t-il, à celles et ceux qui y ont participé, d'une part de se familiariser avec des techniques originales d'animation de dialogues de groupe et d'autre part de découvrir, quant à l'enseignement secondaire contemporain, deux profondeurs de champ nouvelles : dans le temps et dans l'espace, une double décentration, une double ressource, comportant des indications aussi bien quantitatives que qualitatives. Ce relatif « ébranlement » culturel et intellectuel était facile à constater sur-le-champ mais son impact dans la durée est en revanche beaucoup plus difficile à évaluer, puisqu'il touche d'abord, et conformément à l'ambition affichée d'entrée de cause dans notre

recherche, la conscience des acteurs. Atteindre ce même objectif dans une situation du Sud éclairerait peut-être d'un autre jour le sens de notre recherche, notamment à cause de l'urgence, peut-être plus aisément perceptible sur place, de l'objet dont elle traite, avec les effets dynamisants et « concrétisants » de ce sentiment sur les personnes en formation.

Un bilan international sur l'enseignement secondaire préalable à la 47^e session de la CIE

Une autre activité prévue d'emblée lors de la définition de cette recherche est effectivement devenue réalité : il s'agit d'un séminaire sur invitation organisé du 5 au 7 septembre 2004, soit à la veille de la 47^e session de la CIE. Il nous a permis d'atteindre un autre objectif de notre travail qui était de produire des savoirs susceptibles d'enrichir les débats de cette conférence. Cela s'est réalisé notamment par l'entremise des interventions, dans les *panels* des ateliers ou en session plénière, de plusieurs participants au séminaire qui rappelèrent à une audience de quelque mille cent personnes, dont plus d'une centaine de ministres et vice-ministres de l'éducation, les lignes de force qui se sont dégagées de notre rencontre ayant réuni pour sa part une quarantaine de chercheurs et d'acteurs de terrain venus des cinq continents ainsi que d'horizons disciplinaires, professionnels et institutionnels très divers.

Du point de vue de son organisation, notre séminaire avait un précédent qu'il s'agissait de reconduire en associant à sa préparation non seulement le BIE/UNESCO et l'Université de Genève mais également, comme lors de la première « pré-conférence » de 2001⁷, le Service de la recherche en éducation (SRED) du Département de l'instruction publique genevois.

En préambule à l'exposé de Ricardo Petrella qui inaugura cette rencontre, Cecilia Braslavsky prononça une allocution de bienvenue où elle répéta sa conviction profonde concernant l'enseignement secondaire : à l'âge de sa généralisation croissante, il est nécessaire de le réinventer en tenant compte de son passé mais en sachant aussi se montrer imaginatifs afin de le rendre plus pertinent (Braslavsky, 2005).

Partant du constat que l'éducation est de plus en plus dépendante des intérêts privés et de l'économie de marché, Ricardo Petrella s'est pour sa part vigoureusement opposé aux évolutions en cours dans le champ éducatif, qu'il juge des plus pernicieuses. Il souligne qu'à ses yeux la justice dans la distribution des connaissances est aujourd'hui très gravement menacée et perturbée par l'appropriation des savoirs à des fins lucratives, au détriment du rôle essentiel qui devrait être le leur pour la fabrication de la concorde citoyenne (Petrella, 2005). Cette conférence magistrale fut décapante et libératrice, mais aussi inquiétante pour ce qu'elle

donnait à voir des dynamiques et des lames de fond à l'œuvre à l'échelle planétaire en matière de financement « privé » — ou pour mieux dire « anti-étatique » — de l'éducation, avec tout ce que cela implique lorsqu'on n'oublie pas l'adage voulant que « qui paie commande ». Jusqu'où ira le remodelage de l'éducation ainsi refinancée ?

Le séminaire s'est ensuite attaché à caractériser l'état actuel de l'enseignement dans le monde en recourant prioritairement aux indicateurs internationaux produits par l'UNESCO et l'OCDE. Sur la base d'une série d'analyses comparatives (Anne, Sifuentes, 2005 ; Bottani, Pegoraro, 2005 ; Bray, Jiang, 2005 ; Catlaks, 2005) portant notamment sur les taux de fréquentation de l'enseignement secondaire, l'espérance de scolarisation, ainsi que le taux d'achèvement de ce type d'études, la situation de cet ordre d'enseignement est apparue très insatisfaisante, en raison d'une part d'inégalités d'accès toujours criantes et, d'autre part, des très grandes difficultés, voire des impossibilités que ses étudiants rencontrent pour entrer sur le marché du travail.

En lien encore avec la recherche qui nous occupe ici, le séminaire a aussi abondamment traité des transferts de modèles éducatifs et de leurs enjeux dans une perspective historique (Reese, 2005 ; Moscoso 2005 ; Magnin, Zottos, 2005) et comparative (Benavot, 2005), ainsi que financière (Robertson, 2005). A travers l'article précité de Reese, il est apparu que les modèles « transférables » du Nord, i. e. le modèle étasunien, pouvaient eux-mêmes être en crise par rapport à une frange importante de la population qu'ils scolarisent. Quant aux autres articles qu'on vient d'indiquer, ils montrent que les transferts de modèles éducatifs ne se passent plus de nos jours entre un pays du Nord et un pays du Sud comme ils se passaient naguère entre une métropole et ses colonies. En effet, ainsi qu'on le voit en examinant le financement désormais international des réformes contemporaines de l'enseignement secondaire imposées dans certains pays du Sud par divers bailleurs de fonds internationaux, ce qui tend à être transféré aujourd'hui, ce ne sont plus la culture et les valeurs spécifiques d'une nation colonisatrice, mais le système de valeurs et de pratiques que produisent et diffusent des acteurs internationaux, et qui visent avant tout à créer les conditions optimales de développement d'un capitalisme mondialisé qui rend au demeurant caduques les logiques capitalistes nationales.

Bien qu'il ait été d'une nature principalement académique, notre séminaire n'est pas resté uniquement « théorique ». Il a aussi largement fait état de nouvelles formes d'organisation concrètes de l'enseignement secondaire : en Afrique — à travers les expériences conduites par le *Forum for African Women Educationalists (FAWE)* (voir de Marcellus, Souto, Madsen, 2005) ; au Brésil, à travers ce qui s'y est développé, notamment à

Rio de Janeiro, comme usage d'Internet dans l'esprit de la « pédagogie de la libération » de Paulo Freire, (voir M.E.B. de Almeida, 2005, ainsi que F.J. de Almeida, 2005) ; au Royaume Uni, concernant un modèle alternatif de formation professionnelle de niveau secondaire post-obligatoire (voir Philipps, 2005). Il importait de s'arrêter sur cette dernière expérience car elle montre clairement que la crise engendrée par le fonctionnement traditionnel de l'enseignement post-obligatoire touche maintenant aussi le Nord, où une partie importante de la jeunesse (quelque 20 % d'une classe d'âge, semble-t-il, un pourcentage qui se répète d'année en année depuis des années maintenant, ce qui donne en chiffres absolus beaucoup de jeunes de 15 à 25 ans) se retrouve en situations de grande précarité.

Le séminaire s'est prolongé dans une soirée à laquelle des élèves de l'enseignement post-obligatoire genevois ont pris part et dont la teneur était bien dans l'esprit de notre recherche, puisqu'elle a tout d'abord donné lieu à une impressionnante défense et illustration orale, par une dizaine de jeunes Africaines, du pouvoir d'émancipation et de libération de l'avenir que représente pour elles leur intégration dans les réseaux scolaires secondaires développés au moyen des internats récemment créés par le *FAWE*.

Un groupe de huit jeunes Brésiliens et Brésiliennes un peu plus âgés a évoqué pour sa part, — démonstration ludique à l'appui — « une expérience d'*empowerment* des communautés à travers un rôle social assigné à l'école » (de Marcellus, Souto, Madsen, 2005, p. 292). En effet, dans le cadre du programme « Ouvrir des espaces » du Secrétariat à l'éducation de l'Etat de Bahia, ces jeunes ont organisé dans des communautés en grande difficulté, des ateliers de *capoeira* où les participant-e-s ont éprouvé, individuellement et communautairement, les vertus libératrices et intégratrices de cette forme de danse et de jeu corporel créée aux XVIII^e siècle par les esclaves africains embarqués de force pour le Brésil.

Perspectives d'avenir

En guise de conclusion, nous formulerons maintenant quelques remarques concernant les trois principales composantes de cette recherche, qui esquissent autant de questions méritant d'être explorées.

Dans ses dimensions historiques aussi bien que comparatives, de même qu'en ce qui concerne la conduite du dialogue politique *stricto sensu*, notre travail a abouti à la production d'une quantité non négligeable de matériel de formation. L'efficacité pédagogique de celui-ci pourrait sans doute être améliorée grâce à sa mise en pratique au Sud à une échelle relativement grande : grâce à l'organisation, par exemple, d'une dizaine de sessions

régionales d'« interformation » interdisciplinaire au dialogue politique dans le champ de l'éducation, suivie chacune d'un bilan critique conduisant à retravailler, notamment pour le « régionaliser », le matériel pédagogique produit pour conduire ces sessions.

L'organisation d'une telle série de rencontres se justifie assurément en soi mais elle pourrait aussi jouer un rôle important, particulièrement en ce qui concerne l'Afrique, pour favoriser le développement d'un travail historique « régional » relatif à l'enseignement secondaire. Un tel travail conduirait aussi à un bilan capital pour l'avenir à long terme sur l'état et la conservation des archives permettant d'écrire cette histoire, des sources qu'il serait sans doute utile, sinon indispensable de compléter par la constitution systématique d'archives orales de l'éducation relativement au XX^e siècle. La construction de l'histoire ainsi rendue possible pourrait avoir des implications majeures sur notre compréhension des effets qu'ont eus à cet égard les transferts de modèles éducatifs intervenus avec les différentes colonisations (anglophones, francophones, etc.), avant et après « les indépendances ».

S'agissant plus spécifiquement des dimensions historiques de la recherche, les convictions, qui étaient celles de Cecilia Braslavsky relativement à « l'utilité » de l'histoire pour engendrer, dans l'esprit des acteurs de l'éducation de tous types, une conscience historique génératrice de nouveaux possibles, semblent aller moins que jamais de soi. Selon nous, les fonctions de l'histoire et de ses soi-disant « leçons » font problème avec une acuité renouvelée en raison d'évolutions en profondeur de nos sociétés qui font que, y compris dans les cercles intellectuels et/ou cultivés, l'opérationnalité de l'histoire est de moins en moins facilement admise et reconnue en dehors du monde de ses spécialistes. C'est peut-être que, dans une société de plus en plus avide d'effervescences instantanéistes, il est moins commun que naguère de prêter attention au grondement sourd, voire confus, des « tendances lourdes » du changement ou de l'inertie que l'étude du passé permet de mettre au jour. Cela d'autant plus que les discours des historien-ne-s d'aujourd'hui, à la différence de ce qu'ils ont trop longtemps été et à la différence de ceux produits par d'autres disciplines ou courants des sciences humaines, ne se veulent absolument plus prescriptifs ce qui, pour beaucoup, les rend sinon inutiles, du moins inutilisables immédiatement.

Pour ce qui est de la dimension comparatiste de cette recherche, un vaste chantier a été commencé qui a trait à l'approfondissement et à la multiplication différenciée, entre de nombreux pays, des analyses historiques et contemporaines mettant en jeu la notion de « transferts de modèles éducatifs ». Ces analyses devraient être poursuivies afin de donner de nouveaux développements à la stimulante typologie de ces transferts mise au point par Soledad Perez. De telles analyses pourraient contribuer à nourrir le passionnant débat qui est

en cours sur l'effet, homogénéisant ou non, à l'échelle planétaire, des transferts de modèles éducatifs anciens et contemporains, tels que Aaron Benavot (2005) en traite dans l'ouvrage issu de la pré-conférence. Ce débat renvoie aux travaux d'une part de l'Ecole de Stanford, présente dans le séminaire à travers Francisco Ramirez, et d'autre part à ceux de Jürgen Schriewer — également présent lors de la rencontre —, qui défend lui la thèse d'une éducation restant à l'échelle mondiale plus diversifiée qu'homogénéisée.

Comme le montrent bien le séminaire de septembre 2004 et l'ensemble des articles réunis dans l'ouvrage qui en est issu (Bottani, Magnin, Zottos, 2005), on s'éloigne présentement de plus en plus largement, et de plus en plus rapidement, des logiques et des finalités de développement nationales des systèmes éducatifs, telles qu'elles ont pu exister et se manifester, notamment dans le cadre de sessions antérieures de la CIE, à l'âge des nationalismes et de la guerre froide, un temps auquel le nôtre ne ressemble plus du tout. Au Nord comme au Sud, de plus en plus de choses se jouent dans les instances de plus en plus nombreuses et puissantes qui, au plan intergouvernemental comme à celui du secteur privé, cherchent à faire de l'éducation un produit comme les autres, susceptible d'être entièrement géré, et régi, par des logiques marchandes, selon la seule loi de l'offre et de la demande, jusques et y compris en ce qui concerne le développement de l'exigence d'« éducation pour tous » (EPT) à l'horizon de 2015. Et cela ne manque pas d'avoir des implications en ce qui concerne la demande sociale fortement croissante de formation secondaire ainsi que de formation universitaire.

Ces évolutions, notons-le, ont pour contexte de tout autres conflits planétaires que ceux liés à la guerre froide, des conflits de plus en plus teintés de « communautarismes », c'est-à-dire de segmentations et de replis sur soi des individus et des communautés dont ils se réclament, avec tous les dangers que de telles évolutions comportent par rapport à la reconnaissance nécessaire par tous d'universaux dont notre planète a plus que jamais besoin pour affronter avec succès les multiples défis qui se posent à elle. Dans la lutte à mener à bien pour enrayer ces dérives, la combativité et les brillantes contributions de Cecilia Braslavsky et de Soledad Perez nous manqueront infiniment mais leur souvenir et ce qu'elles nous laissent comme héritage intellectuel éclaireront longtemps encore notre chemin.

Notes

1. Pour une description détaillée de ce projet, voir : <http://www.ruig-gian.org/research/projects/project.php?ID=12>
2. Pour plus d'information sur le RUIG, voir : <http://www.ruig-gian.org/>

3. En la personne de sa directrice, Cecilia Braslavsky, de Pierre Luisoni, en sa qualité de « spécialiste principal de programme », et d'Abdoulaye Anne, comme assistant de recherche.
4. En la personne de Soledad Perez, maître d'enseignement et de recherche dans ce domaine au sein de la Section des sciences de l'éducation (SSED) de la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de l'Université de Genève (FPSE), secondée successivement par Abdoulaye Anne et David Sifuentes, aux titres également d'assistants de recherche.
5. A travers Charles Magnin, secondé en l'occurrence par Eléonore Zottos, assistante de recherche.
6. En la personne d'Alfred Fernandez, docteur en philosophie, alors co-président de l'UEDH, devenue depuis lors « Collège universitaire Henri-Dunant/Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation ».
7. Une telle pré-conférence avait en effet déjà eu lieu en 2001, à la veille de la 46^e session de la CIE et elle avait également débouché sur une publication (Bottani, Audigier, 2003).

Références

Les quatorze articles suivants sont extraits du livre

Bottani, N. ; Magnin, C. ; Zottos, E. (dir. publ.). *L'enseignement secondaire à l'échelle mondiale : bilans et perspectives/Secondary education worldwide : assesments and perspectives*. Genève : SRED. (Actes du colloque de Genève, 5-7 septembre 2004. Cahier n° 14.)

De Almeida, F. J. 2005. Modèles alternatifs : généralisés ou institutionnalisés ? p. 253-269.

De Almeida, M. E. B. 2005. *Educational transference in Brazil : Freire's pedagogy and digital technology in teacher training*. p. 241-251.

De Marcellus, O. ; Souto, M. ; Madsen, N. 2005. Écoles et communautés : pratiques novatrices d'Afrique et du Brésil, p. 287-293.

Anne, A. ; Sifuentes, D. 2005. La situation de l'enseignement secondaire dans quelques pays d'Afrique et d'Amérique latine, p. 97-118.

Benavot, A. 2005. Flows of educational models to developing countries : the impact of political changes and global processes, p. 203-211.

Bottani, N. ; Pegoraro, R. 2005. La situation de l'enseignement secondaire dans les pays de l'OCDE, p. 65-96.

Braslavsky, C. Allocution d'ouverture du séminaire préliminaire à la 47^e CIE, p. 45-51.

Bray, M.; Jiang, K. 2005. Secondary education in Asia, p. 133-145.

Catlaks, G. 2005. Secondary education and « transition » in Central and Eastern Europe, p. 119-145.

Magnin, C. ; Zottos, E. 2005. Enseignement secondaire et « transferts de modèle éducatif » : le cas de la Conférence internationale de l'éducation (CIE) 1934-1986, p. 179-199.

Petrella, R. 2005. Conférence inaugurale. Les enjeux des politiques d'éducation face aux transformations à l'ère de la mondialisation, p. 53-62.

Philipps, G. 2005. An alternative model of secondary vocational education in a developed country : the United Kingdom, p. 229-240.

Reese, W. J. 2005. American high schools since the early nineteenth century, p. 149-157.

Robertson, S. 2005. International organization and secondary education : financing, p. 213-226.

Bottani, N. ; Audigier, F. (dir. publ.). 2004. *Education et vivre ensemble*. Genève : SRED. 282 p. (Actes du colloque La problématique du *vivre ensemble* dans les curricula. Cahier n° 9.)

Braslavsky, C. 2005. L'histoire de l'éducation et le défi contemporain d'une éducation de qualité pour tous. *Perspectives* (Dordrecht, The Netherlands), vol. 35, n° 4, p. 5-22. (n° 136 dans la série.)

Chartier, R. 1998. Le monde comme représentation. *Dans* : Chartier, R. *Au bord de la falaise. L'histoire entre certitude et inquiétude*, p. 67-86. [Article publié originellement dans la revue *Annales E.S.C.*, novembre-décembre 1989, n° 6, p. 1505-1520].

Perez, S. ; Anne, A. 2004. Transferts de modèles éducatifs et réformes de l'enseignement secondaire : recherche sur la situation contemporaine (1980-2003). [Manuscrit inachevé rédigé pour la recherche RUIG sur la « Formation interdisciplinaire au dialogue politique dans le champ de l'éducation ». 38 p.]

Rüsen, J.; *et al.* 1991. Untersuchungen zum Geschichtsbewusstsein von Abiturienten im Ruhrgebiet. [Enquête sur la conscience historique des diplômés de la région de la Ruhr]. *Dans* : Bodo, B. ; Pandel, H.-J. ; Rüsen, J. (dir. publ.). *Geschichtsbewusstsein empirisch*. Paffenweiler, Allemagne : Centaurus.

Tedesco, J. C. 2005. Introduction au dossier « Théorie et action dans la vie de Cecilia Braslavsky ». *Perspectives*, (Dordrecht, Pays-Bas), vol. 35, n° 4, p. 23-30. (n° 136 dans la série.)

Langue originale : français

Le Ministère de l'éducation présente une étude de cas rédigée par Mbaye Ndoumbé Gueye, Directeur de la planification et de la réforme de l'éducation.

DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION : EXPÉRIENCES AFRICAINES

LE PROGRAMME DÉCENNAL

DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION :

ACCEPTATION ET PARTICIPATION

Mbaye Ndoumbé Gueye

Les étapes de la réforme : des États généraux au Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF)

ÉTATS GÉNÉRAUX : AMORCE D'UNE NOUVELLE VISION DU PARTENARIAT

Le changement politique intervenu en 1981 correspond à un moment important dans le processus de réforme du système d'éducation sénégalais.

En effet, le secteur a été secoué par des crises successives motivées par le rejet d'un modèle d'école considéré comme peu adapté aux nouvelles exigences du développement. La revendication, par les syndicats d'enseignants, d'une « école nationale démocratique et populaire », montrait à quel point l'école avait besoin d'être recentrée sur les véritables besoins des bénéficiaires. Etant donné leur envergure nationale et le nombre et la diversité des acteurs qui y ont pris part, les États généraux ont été un grand moment de dialogue et de concertation, un point de départ essentiel dans la refonte du profil de l'école. Ils sont largement responsables de l'avance prise aujourd'hui par le Sénégal dans l'élaboration des Plans nationaux d'action de l'Éducation pour tous (PNA/EPT).

La mise en place de la Commission nationale de réforme (CNREF) et l'intensité de l'implication des partenaires dans ses travaux ont témoigné de la volonté de l'Etat de construire un partenariat fort autour de l'école. Cette volonté a été exprimée au plus haut

niveau par le Président de la République et le Premier ministre.

L'acte qui formalise la gestion concertée, connue sous le nom de «gestion démocratique» est la circulaire présidentielle n° 007/PR/SG/ en date du 26 Avril 1986 en vertu de laquelle les responsables syndicaux « *doivent être associés à l'examen des problèmes dans lesquels leurs mandants se trouvent impliqués, notamment les problèmes de carrière, de mutation, d'examen, de stage.* » Ce principe, qui consiste à associer les partenaires sociaux à la gestion du système, est énoncé tout aussi vigoureusement dans la circulaire n° 0213/PM/SP/ du Premier ministre, du 2 mars 1992, sous la forme d'une recommandation sans équivoque : « *Je souhaiterais que ces règles soient prises en considération dans vos rapports avec les syndicats professionnels, partenaires privilégiés du fonctionnement de l'école.* »

Le Ministère de l'éducation nationale a traduit en actes concrets cette volonté politique exprimée au plus haut niveau de l'Etat. Les partenaires sociaux ont été associés à divers niveaux du système d'éducation, à travers des commissions ad hoc ou institutionnalisées, telles que :

- la Commission de gestion démocratique ;
- la Commission de mutation ;
- la Commission sur les fiches de mutation ;
- la Commission sur les sanctions ;
- la Commission de recrutement.

Ces commissions ont fonctionné plus ou moins bien; cependant, elles témoignent de la volonté constante du gouvernement de fonder sa démarche sur le principe d'une gestion concertée de l'école.

Cette démarche, comme le souligne la circulaire du Premier ministre, se fonde sur la législation du travail (voir la Loi 61 33 du 15 juin 1961 et le décret 80.104 du 22 octobre 1980) mais aussi dans le processus de réforme du système d'éducation enclenché en 1981 par les États généraux de l'éducation et de la formation, et dont les syndicats ont été des acteurs essentiels. Les acquis et les consensus capitalisés à l'occasion de cet événement historique en matière de partenariat et de négociation sociale impliquant tous les acteurs de l'école, doivent être maintenus, approfondis et étendus.

Le concept de gestion concertée est donc solidement ancré dans la tradition institutionnelle, dans les politiques et dans les textes officiels, et c'est une préoccupation centrale et constante du ministère et des pouvoirs publics. Cependant, l'inefficacité de son application est attribuable pour une large part aux lacunes du pilotage du système, que le

PDEF tente de corriger en optant pour une approche systémique. En effet, si la participation des enseignants à la gestion du système s'impose comme une évidence difficile à nier compte tenu de la multiplicité des cadres de concertation auxquels participent les syndicats (commissions déjà citées), l'absence de coordination est pourtant totale. Or sans coordination point de formulation de politique, c'est-à-dire d'actions combinées visant la concrétisation d'objectifs prédéterminés et simultanés. L'affectation des commissions, telle qu'elle ressort de l'état des lieux, ne semble répondre à aucune logique précise, et procède en grande partie du hasard (la gestion démocratique dépend de la Direction de l'enseignement moyen secondaire général [DEMSG]).

Par ailleurs, les syndicats constituent une catégorie d'acteurs qui ne saurait parler au nom de toutes les autres, lesquelles doivent légitimement et au même titre participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques.

L'implication des associations d'élèves et d'étudiants, des groupements de femmes, des collectivités locales, des ONG, des organisations communautaires de base (OCB), et d'autres encore est tout aussi essentielle. Or, ces groupements ne sont associés à aucun des cadres que nous venons de citer. La création de ces cadres régie par le hasard ne correspond d'ailleurs pas à une vision politique non plus qu'à une quelconque planification. La discrimination à l'égard de ces groupements et associations prend une résonance plus cocasse quand on sait que les collectivités locales sont chargées de l'éducation au terme de la loi sur la décentralisation (loi 96/06 sur la décentralisation, et loi 96/07 sur le transfert de compétences aux collectivités locales).

La logique du pouvoir de l'époque, essentiellement soucieux d'endiguer les mouvements de grève et de museler les syndicats, n'a pas permis d'associer l'ensemble des acteurs de l'éducation à l'élaboration d'une vision partagée permettant de ratisser large et d'engager le maximum d'acteurs dans l'action. L'élan populaire et mobilisateur des États généraux a été brisé par le mythe du technique, qui l'a confiné dans l'espace exigu des commissions et autres directions techniques du ministère. Le mouvement itératif de dialogue entre le politique, le social et le technique n'a pas eu lieu, ce qui a coupé la réforme de la base populaire qui était seule capable de l'animer, de la doter d'un contenu et de la dynamiser.

Comme le dit Thierry Malan : « la planification de l'éducation peut être analysée comme un processus au cours duquel les techniques et les méthodes sont l'objet non seulement de discussions mais aussi de débats et d'utilisations politiques et pragmatiques »¹ Elle doit faire alterner dans un mouvement à la fois dynamique et cohérent des activités techniques de conception (tables rondes, séminaires) et des activités de validation (colloques,

Etats généraux) à travers des discussions, des débats, des arbitrages. Au-delà des cadres ad hoc, elle doit faire émerger des cadres permanents de concertation et de dialogue.

Les actes de la Session d'évaluation des États généraux de l'éducation et de la formation avaient diagnostiqué « *la planification désarticulée de la réforme* » et remarqué au niveau structurel « *la multiplicité des centres de décision* »² se traduisant « *par une vision restrictive, non globale du changement* ». Ces trois éléments ont provoqué l'éclatement de la réforme, qui a été développée par projets, et non de façon holistique, en intégrant les sous-secteurs et en les inscrivant dans une vision globale et cohérente.

LE PDEF : LA CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE VISION DU PARTENARIAT

La problématique

Depuis 1975, toute la problématique de l'éducation repose sur la difficulté de passer d'un système élitiste à un système plus démocratique fondé sur l'éducation de masse. La notion de l'éducation pour tous concrétise l'élargissement du droit à l'éducation. Au delà du système formel, ce droit s'étend aux jeunes déscolarisés et aux adultes, quelle que soit leur origine sociale. Cependant, la scolarisation universelle prendra du temps (10 ou 15 ans). Elle exigera d'importants moyens matériels et financiers qu'aucun Etat ne peut seul mobiliser, un effort interne important (part du budget consacré à l'éducation, diversification des sources de financement) et un appui massif de la communauté internationale (Initiative des Nations Unies en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT (« *Fast track* »), etc.). En réalité, même en l'absence d'un cadre juridique permettant de l'organiser, la participation d'autres partenaires a toujours été effective. Cela amène à s'interroger sur le partenariat. Les efforts de l'Etat sont toujours allés crescendo et les partenaires sont de plus en plus nombreux. Les ménages eux-mêmes participent pour une part non négligeable. Pourtant le résultat n'est pas toujours une amélioration des performances, (taux brut de scolarisation (TBS) et efficacité interne).

Le PDEF a approfondi cette option d'approche participative, privilégiant la négociation sociale et l'implication pleine et entière de l'ensemble de la communauté éducative aux niveaux central et décentralisés. Il s'inscrit dans le cadre de la Déclaration sur l'éducation (Jomtien et Dakar) qui, dans sa 5^e stratégie, dit cela :

Il faut que soit créé un nouvel espace politique et social, à tous les niveaux de la société, qui permettent aux

apprenants, aux enseignants, aux parents, aux collectivités, aux organisations non gouvernementales et aux autres organisations de la société civile d'engager les gouvernements à dialoguer, à prendre des mesures et à innover pour atteindre les objectifs de l'éducation de base.³

La concrétisation de l'éducation de base

Les enseignants, à travers leurs organisations professionnelles, sont des partenaires clés dans le cadre de cette approche participative. Avec le personnel, ils doivent participer à la prise de décisions et à la mise en œuvre, par le biais de sessions de consultations et de travail, tant au niveau central qu'au niveau des communautés de base.

En principe, le PDEF garantit la pleine participation des communautés à tous les niveaux au développement de l'éducation. La société civile (organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, associations de parents d'élèves, associations féminines, associations sportives et culturelles (ASC)) et les collectivités locales doivent contribuer à la conception, à la réalisation ainsi qu'à l'évaluation des politiques et programmes de développement de l'éducation à tous les niveaux du système. Le gouvernement doit prendre toutes les dispositions appropriées pour instaurer un partenariat dynamique entre les acteurs, de manière à garantir la concrétisation des objectifs communs.

Dans la configuration actuelle du PDEF, la coordination des partenaires s'accommode mal de cette gestion éclatée et doit s'inscrire dans l'approche programme qui la situe dans la sous-composante *Participation des communautés* de la Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DPRE). D'où l'urgence d'une restructuration de la politique du ministère pour mieux cadrer la politique en fonction des objectifs poursuivis.

L'éducation constitue un enjeu capital pour l'ensemble des acteurs sociaux. Depuis plus de deux siècles, les États modernes s'arrogeaient le droit de la contrôler et de l'organiser. Cependant, depuis Jomtien et le lancement du concept de l'EPT, les difficultés qu'éprouve l'État à assumer seul cette mission sont évidentes. Désormais, la responsabilité de l'éducation est partagée entre plusieurs acteurs dont l'intervention est essentielle à la concrétisation des objectifs de l'EPT, car avec le seul financement de l'État, l'école formelle ne saurait y parvenir. *L'Éducation pour tous* a profondément modifié les rapports entre les divers acteurs de l'éducation, et circonscrit le domaine d'intervention de l'État. Il ne s'agit plus pour ce dernier d'organiser et de contrôler seul cette mission; il doit définir le rôle de chacun des acteurs en vue de la réaliser. La concrétisation des objectifs de l'EPT dépend désormais de la capacité de l'État à négocier, à communiquer, et à coordonner les nombreux acteurs qui émergent dans le domaine de l'éducation et qui, en raison du rôle crucial qu'ils assument,

revendiquent toujours davantage une reconnaissance et un statut.

Cette préoccupation a été très présente dans la phase de préparation et de négociation du PDEF. L'inscription du programme dans le contexte de la décentralisation/déconcentration et la promotion de processus articulés de gestion endogène associant tous les acteurs sont le fondement de la planification ascendante. Cette volonté est clairement exprimée par la Lettre de politique sectorielle, à travers au moins deux principes :

- celui d'un partenariat efficace et bien coordonné : *«Fort de ce principe de libéralisation et avec le souci renforcé de créer un environnement incitatif, le gouvernement développera un partenariat large, efficace et mieux organisé, de sorte que les ressources de toute nature disponibles chez les divers acteurs et partenaires puissent être investies sans entrave dans le secteur éducatif ».*
- celui de la décentralisation/déconcentration renforcée : *« la décentralisation et la déconcentration de la gestion de l'éducation sont incontournables dans le contexte avancé de régionalisation, où les collectivités locales doivent assumer correctement le développement de l'éducation à la base, en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Pour mieux prendre en charge les besoins de la base, le gouvernement renforcera la dévolution du pouvoir du centre vers le niveau local, autour des inspections et des écoles, dans une perspective d'autonomisation et de responsabilisation accrue ».*

Le développement du secteur repose d'une part sur une approche programme, et d'autre part sur la planification décentralisée et la mise en œuvre et l'évaluation des plans départementaux et régionaux de développement de l'éducation (PDDE et PRDE), dans le cadre d'un partenariat regroupant les collectivités locales, les autorités scolaires déconcentrées et la société civile. Le gouvernement institue, développe et gère des espaces de concertation permanents, et il veille à la formation et à l'encadrement des structures décentralisées de planification. Il garantit les normes et recherche activement une participation pleine et entière des divers acteurs, et le concours de l'initiative privée, individuelle et collective.

La coordination de ce programme est assurée par un dispositif de pilotage participatif décliné du niveau central (Conseil supérieur de l'éducation et de la formation (CONSEF), Comité départemental de coordination et de suivi (CDCS)) aux niveaux déconcentrés (Comité régional de coordination et suivi (CRCS), et CDCS). Les collectivités locales, responsables du développement de l'éducation en vertu des compétences qui leur sont transférées développeront aussi un partenariat large et efficace et mobiliseront partenaires et ressources à la base.

Le programme renforce l'autonomie et la responsabilité des écoles et des établissements scolaires ou de formation couverts par les PDDE et les PRDE. Ces écoles et établissements doivent se restructurer pour s'adapter à de nombreuses innovations et à un environnement en perpétuel changement. Leur profil doit évoluer, leurs chefs doivent s'adapter et gérer autrement les interfaces entre l'école et l'Inspection, et entre l'école et la communauté. L'école doit être la première étape de la vision partagée, le lieu où les problèmes internes et externes sont identifiés et pris en charge collectivement, et où commence aussi la recherche collective des solutions.

Cependant, dans son processus d'élaboration, le PDEF n'a pas su mettre cette vision en oeuvre en y associant les différents acteurs. Le processus de réforme qui a suivi les Etats généraux a été essentiellement technique, et amputé de toute dimension sociale. Les autres acteurs ont joué le rôle de faire-valoir lors de la validation de processus et de produits auxquels ils n'ont pas été suffisamment associés. De ce fait, les partenaires ne se sont pas vraiment appropriés le programme, n'en ont pas perçu les enjeux et n'en ont pas compris la problématique. Les syndicats se sont radicalisés et ont engagé le combat en faveur de l'implication des partenaires sociaux. L'attitude de rejet s'est progressivement affirmée, ainsi que la perception négative du programme, qui a été réduite à ses aspects les plus controversés, tels que la politique concernant les volontaires et les classes à double flux.

Deux facteurs sont venus aggraver cette situation, à savoir :

- l'attitude particulièrement offensive des syndicats, qui ont utilisé les médias pour dénigrer le programme. Ils y ont vu une « ruine nationale », car il avait été élaboré sans eux par « des experts de la Banque Mondiale et des technocrates du Ministère de l'éducation »; ils avaient le sentiment qu'il visait d'abord « à répondre aux priorités des bailleurs de fonds » dont les « préoccupations économes visent la réduction drastique des budgets destinés aux secteurs dits sociaux »⁴. L'efficacité de leur propagande a imposé cette perception du PDEF à de larges secteurs de l'opinion nationale.
- la passivité du ministère, qui n'a pas su développer une stratégie de communication suffisamment pertinente pour faire mieux connaître le PDEF et lui conférer une image positive. L'absence de cadres fonctionnels de concertation et de participation et d'une tradition et d'une expertise en matière de communication, en dehors des conseillers en communication, et le retard pris dans l'élaboration du plan de communication, ont favorisé l'ancrage de cette image négative et rendu plus difficile l'acceptation du programme.

La mise en place tardive des organes de gestion et des tables de concertation est un autre facteur aggravant. Au niveau interne, la configuration éclatée et le cloisonnement entre les structures n'a empêché une bonne circulation de l'information. Les mécanismes et les réseaux d'échanges n'ont pas fonctionné. Certains responsables du ministère embouchaient la trompette des syndicats en se plaignant de n'avoir aucune information sur le programme, et en dénonçant le caractère trop centralisé de sa gestion.

Pour corriger les distorsions de la mise en œuvre, il faudra consentir un effort important. Le redressement de la situation devra s'appuyer sur trois stratégies :

1. la résorption du déficit en communication, pour changer la perception qu'ont du PDEF les acteurs et les partenaires ;
2. la mobilisation des acteurs et des partenaires à tous les niveaux;
3. le renforcement de la coordination de la gestion du programme.

Une recherche sur l'acceptation du PDEF

La recherche sur le degré d'acceptabilité PDEF et sur la participation des communautés a pour but de faire mieux connaître le niveau d'implication des acteurs et son impact sur le changement des comportements vis-à-vis de l'école.

Depuis l'accession du Sénégal à indépendance jusqu'à la mise en œuvre du PDEF, le rôle des pouvoirs publics dans la gestion de l'éducation a toujours été nettement prédominant, même si quelques grandes décisions (textes législatifs et recommandations) ont été prises lors des Etats généraux de l'éducation et de la formation (EGEF). Tous les autres partenaires (société civile, collectivités locales, communautés) ont joué un rôle marginal. Doit-on laisser gérer un domaine aussi complexe, aussi important et aussi sensible que l'éducation, qui implique une multiplicité d'acteurs ayant leur logique propre, par les seuls pouvoirs publics ? L'ampleur des financements investis, des déficits cumulés, des endettements et les médiocres résultats enregistrés dans beaucoup de pays en développement rend difficile le seul recours au financement et à la gestion publics pour répondre aux besoins toujours élevés du secteur.

Depuis Jomtien, le partenariat est l'une des stratégies majeures de la réalisation de l'EPT. Le rôle du gouvernement consiste à créer un environnement propice. Il doit partager la responsabilité, les coûts, la prise de décision et le pouvoir avec tous les partenaires (société civile, secteur privé, ONG, groupes religieux, associations de parents d'élèves, syndicats). Il faut donc consolider les partenariats en responsabilisant tous les partenaires à l'égard de la planification, de la mise en œuvre et du suivi/évaluation des politiques et programmes

d'éducation. Aujourd'hui, dans toutes les rencontres, la communauté internationale invite les Etats à renforcer la collaboration entre les acteurs, les bénéficiaires, les partenaires financiers et sociaux (ONG, syndicats, parents d'élèves, collectivités locales).

On observe, depuis lors, l'ouverture du domaine de l'éducation à de nouveaux partenaires et à de nouvelles sources de financement : société civile, ONG, syndicats, associations de jeunes, mouvements de femmes, partenaires financiers, collectivités locales. Le PDEF, dont les stratégies ont été décrites ci-dessus, fait de la participation et du partenariat des principes de base.

Parmi les cinq axes stratégiques principaux du programme qui doivent favoriser la concrétisation de ses objectifs, trois ont trait à la participation, à savoir :

- la décentralisation : elle vise à renforcer la participation communautaire aux côtés des autorités scolaires. Les organes de gestion du PDEF sont présidés par des responsables des collectivités locales. Le CRCS est présidé par le président du Conseil régional. Le CDCS est présidé par le maire de la commune chef-lieu du département, les comités locaux de l'éducation et de la formation (CLEF) par les maires et les présidents des communautés rurales, et les comités de gestion des écoles (CGE) par les chefs de village ou les chefs de quartier.
- l'approche participative, qui vise l'implication de tous les acteurs, bénéficiaires et partenaires de l'école.
- la mobilisation sociale, qui favorise l'engagement de toutes les populations.

Le processus de libéralisation est aussi un des principes de base du PDEF. Il veut faire prévaloir une logique combinée de l'offre et de la demande, et une politique d'offre qui s'appuie sur la demande pour répondre aux besoins réels des populations en matière d'éducation et pour favoriser leur participation efficace.

Aujourd'hui, on peut se demander si le PDEF est véritablement accepté, et quel est le niveau de participation des acteurs, qu'ils soient bénéficiaires ou partenaires. Quelle est la relation entre les deux ?

Entre 2000 et 2010, le PDEF absorbera quelques centaines de milliards de FCFA. Son échec serait une véritable catastrophe pour l'avenir du Sénégal et pour la crédibilité du pays au niveau international. Ce travail a pour but est de faire mieux comprendre le degré d'acceptation dont jouit le programme, le niveau d'implication des partenaires, qui sont les bénéficiaires et les acteurs de l'école, et leur interrelation.

MÉTHODOLOGIE

Collecte et traitement de l'information

Deux techniques ont été utilisées pour la collecte de l'information, à savoir l'analyse documentaire et l'entretien.

L'analyse documentaire consiste à collecter tous les rapports produits lors des rencontres organisées pendant la phase de mise en œuvre, concernant les examens du programme, les réunions de Comité régional de développement (CRD) et de Comité départemental de développement (CDD), les séminaires de partage et les fora.

Concernant l'entretien, un guide a été élaboré pour faciliter des entretiens avec un échantillon d'acteurs (autorités scolaires, enseignants), de bénéficiaires (parents d'élèves, élèves) et de partenaires de l'école (ONG, mouvements de jeunes et de femmes, organismes internationaux, Agence nationale pour l'emploi (ANPE), Amicale des enseignants retraités du Sénégal (AERS).

Ces deux instruments ont permis de mesurer le degré d'acceptation du programme, et le niveau d'engagement des partenaires. Le recoupement de ces deux catégories d'informations donne une idée de la relation qui existe entre les deux.

Description de l'expérience

Le PDEF est né de l'Initiative des Nations Unies pour le développement de l'Afrique, qui ciblait notamment l'éducation de base.

Cette initiative correspondait à la volonté politique du Sénégal, et elle a été soutenue par la Banque mondiale.

Soucieux de rompre avec la démarche des États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF), qui a débuté par un dialogue social générateur de propositions irréalistes compte tenu des ressources disponibles de l'État, le PDEF s'est inscrit dans une logique toute autre, privilégiant trois types de dialogue :

- le dialogue technique ;
- le dialogue social ;
- le dialogue politique.

LE DIALOGUE TECHNIQUE

Sur la base d'une analyse sectorielle caractérisée par une orientation économique et financière, des commissions thématiques ont été créées, regroupant techniciens, chercheurs et praticiens chargés d'identifier des stratégies efficaces pour tout le secteur de l'éducation.

Par la suite, ces commissions ont été élargies à tous les techniciens, de sorte que les enseignants, les administrateurs et d'autres encore ont pu examiner ce qui avait déjà été fait, jeter un regard objectif sur l'ensemble du problème et surtout participer au dialogue social.

Ce dialogue technique a eu lieu essentiellement lors des séminaires de Gorée en 1996, de Kolda et de Saint-Louis en 1996, de Bambey en 1998 et de Saly en 2000.

LE DIALOGUE SOCIAL

Il a favorisé la participation des collectivités locales et de la société civile (ONG, tables de concertation, parents d'élèves, autorités académiques et syndicats).

La question du recrutement des volontaires, des vacataires et des contractuels a éloigné pendant un certain temps les syndicats des cadres de dialogue.

Ce retrait, qui visait à créer le doute sur la crédibilité du programme a cessé au séminaire de Saly, en 2000, lorsqu'ils se sont proposés pour rédiger une motion de soutien au PDEF malgré leur désaccord sur certains points.

Le dialogue s'est poursuivi à travers les examens de la situation qui se sont tenus en juillet et en novembre 2001, en avril et en juillet 2002, et en janvier et mars 2003.

Le premier examen, organisé en novembre 2001, a été un temps fort du processus car il a permis à tous les acteurs du système de s'exprimer sans complaisance. Au cours de ces rencontres, les syndicats ont vivement exprimé leurs préoccupations quant à la question des personnels.

Les examens suivants se sont inscrits dans cette dynamique.

Aujourd'hui, comme le gouvernement a accepté de faire des concessions sur le plan de carrière des volontaires en créant celui des maîtres contractuels et en réduisant la durée du volontariat, le débat s'est déplacé et porte désormais sur le fait que des points retenus lors des EGEF ne sont pas pris en compte, et sur la renégociation du PDEF. La force de négociation des syndicats a pris le pas sur les cadrages trop neutres des techniciens, et elle provoque ces changements de situation.

Pendant longtemps, les syndicats ont entretenu le doute et la désinformation sur le

PDEF, qui est encore très mal connu des Sénégalais ; même les enseignants les plus avertis ne connaissent pas le programme. Les rencontres concernant la mise en place des organes de gestion au cours des CRD et des CDD ont démontré ce fait : à Mbour un technicien affirmait avec beaucoup de satisfaction qu'il venait de découvrir le PDEF, et que le discours qu'il venait d'entendre différait de celui des syndicats. Le même constat a été fait à Kaolack, à Mbacké, et à Diourbel .

Les parents n'ayant pas bénéficié même niveau d'information que les syndicats, leur participation n'a pas pu être aussi intense que celle des autres partenaires sociaux.

Le séminaire de diffusion et de validation de la charte du partenariat a également contribué à l'animation de ce dialogue social.

À tout cela, est venu s'ajouter le PNA/EPT, qui a été aussi une occasion de faire participer les partenaires à la rédaction du PDEF. Tout comme la première version du programme, le PNA/EPT a été confié à cinq experts qui ont rédigé les premiers documents. Des experts de la DPRE ont réalisé le premier projet qui a fait l'objet d'un partage avec les techniciens du secteur et avec la société civile. La validation sociale a concerné tous les acteurs du système.

La fusion entre le PDEF et le PNA/EPT a permis de poursuivre le dialogue social et d'impliquer les partenaires sociaux et les techniciens du secteur. Un forum a été organisé à cet effet de même que des rencontres de négociation sociale, qui ont été financées par les partenaires au développement.

Les services techniques déconcentrés du ministère participent activement à la finalisation du document.

La stratégie la plus pérenne est la planification descendante et ascendante, qui doit aboutir à la construction du PDEF dans ses différentes phases. Au cours de la première phase, le niveau central jouera le rôle de locomotive, tandis que pendant la deuxième et la troisième, les niveaux déconcentré et décentralisé seront au premier plan pour assurer la participation de tous les segments de la population.

LE DIALOGUE POLITIQUE

Il a été marqué par une série de concertations entre les bailleurs de fonds et le gouvernement sur le partage des pouvoirs. Il a notamment abouti à :

- la proposition de la Banque mondiale de supprimer le statut de fonctionnaire des enseignants, que l'État n'a pas acceptée ;

- la décision de décentraliser, afin de responsabiliser les collectivités locales ;
- la politique du « faire faire » qui devait faire émerger certains acteurs de l'éducation ;
- la décision du Ministère des finances d'allouer 33 pour cent du budget à l'éducation ;
- l'accélération du processus de recrutement des volontaires et des vacataires ;
- le redéploiement ;
- la mise en place d'une Direction des ressources humaines (DRH);
- la création d'une agence chargée d'accélérer les constructions scolaires.

Ce processus ne s'est pas déroulé sans difficultés, notamment:

- l'instabilité institutionnelle. Au départ, il y avait un ministère unique de l'éducation nationale, avec un cabinet délégué chargé de l'enseignement technique et de la formation professionnelle; ensuite, le ministère de la petite enfance a été créé, puis trois autres ministères, tous chargés de l'éducation; enfin, lors du dernier remaniement ministériel, on a procédé à la réunification des trois ministères ;
- la forte rotation des personnels ;
- le départ de certaines mémoires du PDEF.

Ces difficultés ont mis en péril certains compromis et soulevé des controverses, dues notamment à l'hétérogénéité des niveaux de compréhension. Le dialogue social a souvent été transformé en monologue.

Des stratégies ont alors été élaborées pour mieux articuler les différents types de dialogues, mieux informer les acteurs et rendre leur implication plus visible. Il s'agissait notamment de:

- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication ;
- l'organisation de CRD et de CDD spéciaux sur le PDEF dans des régions et départements, regroupant toutes les couches de la population ;
- la mise en place des organes de gestion du PDEF (CONSEF, CNCS, CRCS, CDCS, CLEF et comités de gestion) ;
- la mise en place de tables de concertation à tous les niveaux pour rendre plus efficace l'intervention des partenaires de l'école.

En outre, plusieurs types de partenariat et de collaboration ont été développés, notamment avec les ONG, les collectivités locales et les partenaires au développement ;

On a aussi envisagé d'élaborer une charte de la participation pour préciser les modalités de la gestion et de la contribution des écoles, et du recouvrement des coûts, les moyens de motiver les enseignants méritants et de promouvoir la réussite.

Cette charte devrait permettre à tous les acteurs de mieux participer.

Par ailleurs, on retiendra que les possibilités de dialogue ne sont certainement pas épuisées, et qu'aucune décision n'est irréversible.

Objectifs

OBJECTIF GÉNÉRAL

Amener les populations à adhérer au programme et à participer à sa mise en œuvre.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- contribuer à mettre en place des outils, des structures et des procédures de gestion de la communication ;
- contribuer à l'élaboration d'un programme commun de communication ;
- créer les conditions d'une élaboration et d'une mise en œuvre cohérentes de programmes de communication dans tous les centres de responsabilité ;
- coordonner des campagnes de communication ;
- construire des partenariats avec les journalistes, les entreprises de communication, les structures de presse, les acteurs culturels (organisations de musiciens, comédiens, etc);
- créer les conditions d'une participation des communautés aux niveaux national, régional, et local ;
- créer des espaces d'échange, de concertation et de dialogue sur l'école entre tous les acteurs du système d'éducation ;
- sensibiliser l'opinion aux grands enjeux du PDEF.

Résultats

MISE EN PLACE DES ORGANES DE GESTION DE LA COMMUNICATION

Le texte organisant les structures de gestion de la communication et leur fonctionnement a été revu par le comité de pilotage. Il a été validé par la Cellule de communication qui regroupe les représentants de l'ensemble des centres de responsabilité et d'exécution.

Un plan de communication a été produit et validé, et mis en œuvre pendant l'année

2003.

PLAN DE COMMUNICATION TRANSITOIRE

En attendant la mise en œuvre définitive du plan de communication, un plan transitoire a été élaboré et appliqué. Il comprenait:

- un séminaire d'information destiné aux journalistes, pour qu'ils assument mieux leur rôle de relais et qu'ils soient plus critiques vis-à-vis des syndicats ;
- une tournée des rédactions effectuée par les directeurs nationaux, aux mêmes fins;
- un déjeuner de presse entre les journalistes et le directeur de cabinet pour matérialiser la volonté politique ;
- la diffusion d'un spot radiotélévisé pour familiariser le grand public avec le programme ;
- la diffusion d'un reportage sur les réalisations du programme.

DEUXIÈME CAMPAGNE DE COMMUNICATION

Dans la perspective de la mise en œuvre prochaine du plan de communication, et notamment de son volet réservé à la communication de proximité, un programme de communication a été testé dans tous les départements de la région de Thiès (70 km de Dakar). Il comprenait les activités suivantes :

- partage du programme avec les organes de gestion du PDEF, présidé par les élus locaux parmi lesquels tous les acteurs et partenaires sont représentés ;
- partage du programme avec les Écoles normales d'instituteurs (EFI) ;
- partage du programme avec les journalistes de la région ;
- débats interactifs dans le cadre d'émissions de radio locales ;
- entretiens rapportés dans les journaux locaux ;
- une conférence de presse ;
- distribution d'objets de vulgarisation du PDEF et d'une pochette de présentation du programme.

SÉMINAIRE SUR LES MÉCANISMES DE FONCTIONNEMENT DES TABLES DE CONCERTATION

Ce séminaire a permis de partager les expériences réussies de certaines Inspections départementales de l'éducation nationale (IDEN), d'évaluer les atouts et les difficultés, d'établir avec les autres IDEN une liste d'objectifs, et un calendrier de mise en place des tables de concertation.

CARTE DES INTERVENTIONS

Des modèles de fiches d'identification des partenaires ont été élaborées et distribuées dans la région de Thiès, permettant à terme de visualiser les partenaires, leurs zones d'intervention et la nature de cette intervention.

GUIDE SUR LA DÉCENTRALISATION

Pour doter les partenaires d'instruments utiles et pour cultiver la transparence, on met au point un guide sur la décentralisation. Il sera distribué à l'ensemble des acteurs et partenaires et permettra de mieux comprendre la volonté politique du gouvernement de décentraliser la gestion du programme, conformément à la Loi sur la décentralisation, qui a dévolu 9 domaines de compétences, dont l'éducation.

La mise en œuvre de ces activités a favorisé :

1. la coordination des activités de communication grâce aux comités de pilotage et à la cellule de communication mise en place au niveau central et aux niveaux déconcentré/décentralisé. Cette cellule a permis de mettre les programmes en synergie, de rationaliser les ressources, et de rendre les messages et les démarches plus cohérents.
2. la notoriété du PDEF. Il n'est que de voir l'intérêt manifesté à son égard par les grands quotidiens nationaux, qui ont publié plusieurs dossiers. Ils ont contribué à corriger la perception restrictive et foncièrement négative qu'en avait jusque là l'opinion en général et les enseignants en particulier, en les éclairant sur les options, les objectifs, les réalisations et les enjeux. Le plan de communication approfondira cet effort, notamment le volet de communication externe, qui visera surtout les enseignants, les élèves, les parents, les collectivités. Il diversifiera les modes d'intervention et les supports (logo, recours à des artistes populaires, caravanes).
3. l'augmentation des capacités d'intervention des acteurs à tous les niveaux, qui a

suscité un changement de comportement et d'attitude à l'égard de l'école, et sensibilisé les populations aux enjeux de l'éducation, pour qu'elles adhèrent mieux aux objectifs du PDEF.

4. l'amélioration de la communication : la Cellule informatique du ministère a pris en charge cette préoccupation depuis le début. Elle a mis en réseau l'ensemble du ministère par l'ouverture d'un portail qui permet aux stations du niveau central et des niveaux décentralisés de communiquer entre elles grâce à un réseau intranet. L'internet permet de gérer l'interface avec le grand public.
5. le diagnostic des formes et des modalités de partenariat à l'œuvre dans le système et son environnement. Une étude diagnostique menée dans les IDEN de Guédiawaye, Diourbel et Mbour a permis de mieux cibler la participation communautaire. Cette étude sera approfondie grâce à la mise en place de groupes d'apprentissage.

Résultats concernant la perception du programme

La mise en œuvre des activités susmentionnées a entraîné des changements notables dans l'attitude des acteurs à l'égard du programme :

LES SYNDICATS

Ce sont les plus déterminés dans l'opposition à la mise en œuvre du PDEF. Ils sont responsables en grande partie des représentations négatives que l'opinion se fait du programme, à cause d'articles publiés dans la presse et d'entretiens radiophoniques à l'occasion de manifestations des syndicats, ou dans le cadre du déroulement de leurs activités. Au delà de leur volonté de lutter contre certains éléments sensibles, touchant notamment au personnel, leur attitude révèle une profonde ignorance de la problématique et des enjeux du programme, qui sont pourtant fondés sur les conclusions des EGEF et de la CNREF. Les articles publiés dans les grands quotidiens nationaux montrent cependant qu'il y a accord sur le diagnostic : faiblesse de la scolarisation, détérioration de la qualité de l'éducation, mauvaise gestion des ressources, problèmes de pilotage. Mis à part en ce qui concerne les problèmes de personnel, aucune critique de fond n'est exprimée sur les mesures préconisées par le PDEF relatives à la construction de salles de classes en plus grand nombre, à la gratuité des manuels scolaires, à la diminution des ratios élèves/enseignants, à la décentralisation de la gestion du programme, à l'augmentation de la part de budget allouée à l'éducation, et au

renforcement de la coordination stratégique.

Leur participation aux grandes rencontres sur le PDEF, et surtout lors des différents examens du programme, a permis de les sensibiliser à son contenu et à son orientation stratégique. Entre 2000 et 2003, ils sont devenus plus positifs. Pourtant, l'examen de 2000 avait failli être bloquée par un incident opposant le Ministre de l'éducation qui présidait la séance à un dirigeant syndical important qui voulait anticiper sur le débat. Devant la détermination du ministre, le syndicaliste a voulu boycotter la réunion, soutenu par tous les autres syndicats. C'est dire la tension qu'il y avait alors entre les syndicats et le gouvernement à propos du PDEF. La déclaration publiée au cours de la réunion a été particulièrement virulente à l'égard du programme.

Depuis, les syndicats ont adopté une attitude plus positive. D'une part ils s'impliquent davantage, et d'autre part, leur intérêt à l'égard du programme s'accroît considérablement. Les articles attaquant le PDEF ont pratiquement disparu. L'opposition syndicale s'en tient désormais aux revendications traditionnelles et à la question du personnel, concernant laquelle le gouvernement adopte une attitude souple. Les revendications relatives au mode de recrutement, au plan de carrière et à la rémunération sont prises en compte toujours davantage, et le ministre prononce régulièrement des arrêtés à cet égard. Lors des trois derniers examens du programme, les interventions syndicales ont été plutôt constructives, et elles reflétaient la volonté de soutenir la mise en œuvre.

LA PRESSE

Jusque-là, elle s'est faite l'alliée involontaire mais objective des syndicats, dont elle a largement diffusé les thèses et les prises de position. Elle a rarement réalisé des reportages sur l'éducation. Elle a beaucoup influé sur la perception que l'opinion a du programme. C'est pourquoi elle a été une cible privilégiée des responsables de la communication. Plusieurs ateliers d'information sur le PDEF ont été organisés à son intention afin qu'elle soit à même de traiter équitablement les données qu'elle reçoit de partout. Des tournées ont été organisées dans toutes les grandes rédactions pour mener à bien des discussions franches et spontanées avec les journalistes. Le résultat ne s'est pas fait attendre, et toutes les rédactions visitées ont publiés des articles mettant l'accent sur les réalisations du programme.

LES PARENTS D'ÉLÈVES

Ce sont des alliés objectifs du gouvernement et ils ont toujours manifesté une attitude positive à l'égard du programme. Ils interviennent souvent pour rapprocher les positions des syndicats de celles du gouvernement dans les moments de conflit. Le gouvernement les associe à la mise en œuvre du programme et les implique dans toutes les grandes rencontres (examens du programme, réunions de validation). Dans les écoles ils constituent des partenaires privilégiés, intervenant dans la construction des classes et des abris provisoires. Ils soutiennent le programme car ils sont convaincus qu'il les soulagera de certaines dépenses, telles l'achat de fournitures, les dépenses des coopératives, les cotisations pour la construction des bâtiments scolaires. Ils se sont organisés en associations regroupées dans la Fédération nationale des associations des parents d'élèves du Sénégal (FNAPES).

LES ENSEIGNANTS

Il faut distinguer les états-majors syndicaux de la masse des enseignants qui est rarement bien informée concernant le PDEF, puisqu'elle ne l'est que par la presse et les syndicats. C'est pourquoi leur attitude est plutôt négative. Ils ressassent des lieux communs sur le personnel, les classes à double flux et les classes multigrades. Ils font rarement le lien entre les transformations qui interviennent en milieu scolaire du fait de l'application du PDEF et le programme lui-même. Ce déficit en communication nuit à la visibilité du programme.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Elles sont directement concernées par la gestion du programme, puisque l'éducation relève désormais de leur compétence. Elles gèrent les fonds de dotation et les fonds de concours. Cependant elles ne connaissent pas encore suffisamment les enjeux du programme, ni le rôle ni les responsabilités qui sont les leurs dans le cadre de son exécution. Les organes de gestion qu'elles doivent piloter ne sont pas encore mis en place. On note un cloisonnement entre ces collectivités locales et les autorités déconcentrées de l'éducation. Elles ne font pas encore preuve de l'engagement et de la volonté qu'on est en droit d'attendre d'elles en raison du rôle stratégique qu'elles doivent jouer. Il y a là aussi un déficit de communication à combler par un partage d'information plus systématique sur le PDEF.

LES ONG

Celles qui interviennent dans le champ de l'éducation connaissent bien le programme. Cependant la lenteur de la mise en place des cadres de leur participation pose problème. Traditionnellement, elles prennent en charge les cibles marginalisées et l'application fonctionnelle du concept de l'éducation pour tous, et elles se révèlent de précieux partenaires s'agissant de valoriser l'image du PDEF.

LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES DE BASE

Constituées par des associations villageoises et des groupements divers, elles méconnaissent profondément le PDEF, mais elles manifestent plus que personne le besoin de le connaître et elles veulent le soutenir. Elles sont un enjeu de la concrétisation de l'objectif stratégique « éducation de qualité pour tous ». Il faut développer une mobilisation de proximité et passer des contrats avec les associations d'artistes populaires pour mieux vulgariser le programme.

Difficultés

La principale difficulté est l'absence d'une tradition de communication au sein du ministère, où le poste de chargé de communication est une nouveauté. C'est le PDEF qui a instauré le principe de la communication pour soutenir les politiques. C'est pourquoi les ressources de toute nature font cruellement défaut. On déplore notamment:

- la lenteur des procédures administratives et financières, qui gêne considérablement l'exécution des activités.
- le retard dans l'obtention des avis de non objection.
 1. l'insuffisance des moyens logistiques, notamment en matière de communication.
 2. le ratio activités/ressources humaines, qui est très défavorable.
 3. l'impossibilité de confier l'exécution d'activités de communication au cabinet chargé de l'élaboration du plan de communication.

Leçons apprises

Il conviendrait notamment de :

- mettre en œuvre un plan de communication à tous les niveaux, dans toutes les langues utilisant tous les canaux de communication ;
- diffuser largement des informations sur le PDEF parmi les enseignants qui sont chargés de l'appliquer à l'école et dans la classe ;
- diffuser largement des informations sur le PDEF parmi les parents d'élèves, autour des écoles, afin de soutenir les CGE;
- impliquer davantage les collectivités locales et surtout les communautés rurales ;
- continuer de négocier avec les partenaires, les impliquer dans la mise en œuvre et la réajuster compte tenu leurs observations ;
- supprimer les classes à double flux ;
- améliorer dès que possible la qualité de l'éducation;

Transférabilité

ORGANISATION DES STRUCTURES

Chaque pays ayant ses réalités propres, nous essaierons dans cette partie de retenir un certain nombre d'éléments invariables autour desquels la méthode est construite.

Mise en place de structures de communication

La communication doit s'inscrire dans l'approche programme, et s'appliquer dans un cadre garantissant l'harmonisation des démarches et la cohérence des messages. Compte tenu de l'existence de plusieurs composantes et sous-composantes dans le programme, nanties chacune de cellules de communication, le risque de l'incohérence des messages existe, du fait de cette multiplicité. D'où un énorme besoin de coordination. L'ensemble de cellules doivent se référer à une cellule centrale, chargée de coordonner les messages, de les rendre cohérents, d'articuler les objectifs spécifiques de communication aux objectifs stratégiques, d'orienter et d'encadrer les démarches.

Il faut créer au sein du ministère une cellule de communication, précisément dans la

structure chargée de la coordination stratégique du programme. Au niveau décentralisé, dans chaque département ou province, il faut aussi créer une cellule qui sera chargée de mobiliser les communautés autour des CGE. Au niveau de la région, un comité de pilotage est institué, qui devra coordonner l'ensemble des cellules de la région.

Ces structures de communication doivent faire l'objet d'un décret ou d'un arrêté signé par le ministre de l'éducation, qui leur confèrera ainsi l'autorité indispensable à leur fonctionnement.

DIAGNOSTIC

Une enquête s'impose pour recueillir des données de base sur les cibles, sur leur degré de connaissance du programme et leur niveau d'implication. Elle comporte un entretien et concerne les acteurs et partenaires au niveau central et au niveau décentralisé. Elle révélera l'étendue des besoins en matière de communication sur le plan interne (acteurs des niveaux central et décentralisé, enseignants, etc.) et sur le plan externe (syndicats, populations, collectivités, etc). Elle favorisera par ailleurs une identification précise des cibles.

ÉLABORATION D'UN PLAN DE COMMUNICATION

Le recours aux services d'un consultant est nécessaire. Cependant, ce consultant devra travailler en étroite collaboration avec l'équipe chargée de gérer la communication. Le plan de communication doit s'appuyer sur le diagnostic et formuler ses objectifs en fonction des besoins identifiés. Le consultant proposera un canevas à la cellule de communication, qui devra le valider. Le plan de communication est ensuite élaboré et validé. Il doit s'articuler autour des axes suivants:

Communication interne

Le plan de communication doit conférer davantage de fluidité à la circulation de l'information entre acteurs de même niveau et de niveaux différents. Il faut les mettre en réseau grâce à l'intranet, portail ou site qui doit être conçu et mis en œuvre. La cellule de communication jouera un rôle essentiel dans l'alimentation et l'animation de ce système, qui stocke et organise les données de base du ministère et les rend accessibles. Ce travail mobilise des experts en informatique et en communication.

Communication externe

Le portail : Il faut aussi gérer les interfaces avec le public. Le portail lui permet d'accéder à un certain type de données non sensibles, grâce à l'internet.

La médiatisation : Pour donner plus de notoriété au programme et inverser la perception qu'en a le public, il faut recourir aux moyens de communication de masse (radio, télévision). L'éventail des activités est assez large:

- séminaires d'information destiné aux journalistes;
- déjeuners de presse;
- reportages sur les réalisations du programme;
- spots radiotélévisés;
- réalisation de dossiers de presse;
- entretiens avec les responsables du ministère sur des questions spécifiques;
- débats radiotélévisés soulevant des questions à controverse.

La mobilisation de proximité : Dans ce domaine aussi, l'éventail des activités est assez large:

- organisation de caravanes de sensibilisation;
- semaines de l'école, impliquant une forte mobilisation des populations autour de thèmes spécifiques;
- recours à des artistes populaires pour sensibiliser et mobiliser autour du PDEF;
- exposés-débats sur le PDEF, ciblant des groupes différents;
- mobilisation des dirigeants de l'opinion pour influencer sur les cibles primaires;
- campagnes d'affichage et distribution d'objets de vulgarisation (casquettes, tee-shirt, bics, frappés du logo et d'un slogan sur le PDEF);

Evaluation du plan de communication

Le plan de communication doit se dérouler sur une période de trois ans. Chaque année une phase est mise en œuvre et évaluée. Cette évaluation doit permettre de réajuster le programme pour atteindre les objectifs fixés. Au terme des trois ans, on procède à une évaluation externe du plan de communication qui confirmera ou infirmera qu'un maximum de familles a acquis

au moins un minimum de connaissances sur le PDEF.

Considérations générales

Au terme de la deuxième année, on constate des lacunes qui risquent de compromettre l'atteinte des objectifs fixés. Il s'agit notamment :

1. de l'insuffisance de la capacité de mobilisation des acteurs ;
2. du manque de notoriété du PDEF, dû à deux facteurs :
 - a) un facteur passif, lié à l'insuffisance de communication. Face aux attaques, la mise en place d'une stratégie de communication visant, non pas à donner du PDEF une image superfétatoire, mais à le restaurer dans sa vérité, a beaucoup tardé pour diverses raisons, telles que l'indisponibilité des plans de communication.
 - b) un facteur actif, à savoir la critique virulente des syndicats, qui qualifiaient le PDEF de programme « meurtrier » et de « ruine nationale », par le truchement de la propagande syndicale et des médias; cela a fini par donner du PDEF une image particulièrement négative. Au regard de la perception qu'en a l'opinion publique, il faut admettre que leurs stratégies se sont révélées particulièrement efficaces. L'homme de la rue assimile le PDEF à la dévalorisation de la fonction enseignante par l'institution du volontariat et des classes à double flux.

Par conséquent, outre l'objectif stratégique de mobilisation des communautés autour du programme, il faut s'efforcer de faire un marketing social du programme, et de réduire les effets de la désinformation.

Conclusion

Cette expérience s'inscrit dans une stratégie globale de communication qui veut faire la lumière sur un certain nombre de thèmes récurrents dans la littérature syndicale, et réformer l'image caricaturale que l'opinion se fait du PDEF. Les réponses données sont puisées dans le PDEF lui-même, qui dispose des ressources suffisantes pour assurer sa défense. La méthodologie consiste à recenser les représentations à partir de l'administration d'un guide d'entretien qui cible divers interlocuteurs, à examiner la littérature pour identifier l'ensemble des griefs exprimés, et à rechercher dans le contenu du programme des réponses appropriées.

Parfois il a fallu démonter certains artifices de présentation qui cultivaient une image caricaturale du programme.

Notes

1. La Planification comme processus social, UNESCO, 1966.
2. Actes de la Session d'évaluation des États généraux de l'éducation et de la réforme, UCAD, septembre 1996, p. 124 ss.
3. Cadre d'action de Dakar, UNESCO 2000, p. 18.
4. Syndicat unique et démocratique enseignants du Sénégal (SUDES).

Sigles

AERS	Amicale des enseignants retraités du Sénégal
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASC	Association sportive et culturelle
CDD	Comité régional de développement
CDSC	Comité départemental de coordination et de suivi
CGE	Comité de gestion de l'école
CLEF	Comité local de l'éducation et de la formation
CNCS	Comité national de coordination et de suivi
CNREF	Commission nationale de réforme
CONSEF	Conseil supérieur de l'éducation et de la formation
CRCS	Comité régional de coordination et de suivi
CRD	Comité départemental de développement
DEMSG	Direction de l'enseignement moyen secondaire général
DPRE	Direction de la planification et de la réforme de l'éducation
DRH	Direction des ressources humaines
EFI	Écoles normales d'instituteurs
EGEF	Etats généraux de l'éducation et de la formation
EPT	Éducation pour tous
FNAPES	Fédération nationale des associations de parents d'élèves
IDEN	Inspection départementale de l'éducation nationale
OCB	Organisation communautaire de base
ONG	Organisation non gouvernementale
PDDE	Plan départemental de développement de l'éducation
PDEF	Programme décennal de l'éducation et de la formation
PNA/EPT	Plan national d'action de l'Éducation pour tous
PRDE	Plan régional de développement de l'éducation
PPTE	Pays pauvres très endettés
TBS	Taux brut de scolarisation

Langue originale : français

Le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche présente une étude de cas écrite par M. *Saya Kpam-N'Lé Assiah*, Inspecteur de l'éducation nationale et Directeur des examens et concours. L'auteur a, en particulier, participé à l'évaluation externe du projet présenté dans ce document.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :
EXPÉRIENCES AFRICAINES**

ÉCOLES COMMUNAUTAIRES

ET ÉCOLES-RELAIS EN RÉGION

DES SAVANES AU TOGO

M. Saya Kpam-N'Lé Assiah

Le contexte

Pays côtier de l'Afrique de l'Ouest, le Togo compte près de 4 millions et demi d'habitants. Son taux de croissance est estimé à 3,1 %. Près de la moitié de la population (40 %) est âgée de moins de 25 ans et dans ce groupe, un million de femmes sont en âge de procréer. Le Togo se situe actuellement au 145^e rang du classement établi d'après l'indice de développement humain (IDH) du PNUD, avec un indice de pauvreté de 30,4 %. L'accès aux services sociaux de base, particulièrement la santé et l'éducation, est limité : 25 % des gens n'ont pas accès aux services de santé, 45 % n'ont pas accès à l'eau potable ; le taux d'analphabétisme des hommes âgés de plus de 15 ans est de 27,6 % et celui des femmes de 57,5%.

Le système d'éducation togolais, placé sous l'égide du Ministère de l'éducation nationale et de la recherche (MEN-R), prévoit un enseignement primaire de 6 ans, un enseignement secondaire dont le premier cycle dure 4 ans, et le deuxième 3 ans, sanctionné par le baccalauréat.

L'essentiel du dispositif éducatif actuel a été élaboré lors de la réforme de l'enseignement de 1975 qui visait à promouvoir « l'École nouvelle », à savoir, une école « démocratique, rentable et adaptée au milieu ». Cette réforme repose sur des principes qui, théoriquement, sont encore en vigueur aujourd'hui :

L'École nouvelle doit être réellement démocratique. Tout au long du cursus scolaire, elle doit offrir des chances égales à tous les citoyens, aux filles comme aux garçons. À cette fin, elle sera obligatoire et en principe gratuite pour tous les enfants, de deux ans révolus à quinze ans. Un système d'éducation postsecondaire et permanente permettra à chaque citoyen de continuer à peu de frais sa propre formation. (Titre I. Principes et objectifs de l'École nouvelle).

Dans les faits, la réforme n'a été que très partiellement appliquée du fait des difficultés économiques et politiques qui ont prévalu au cours des années qui ont suivi sa promulgation.

La réorganisation du secteur de l'éducation ne s'est enclenchée qu'après la période de crise des années 1991-1992. Cette évolution a été marquée par les étapes suivantes :

- 1993-1995 : Fixation d'un cadre macro-économique et approbation d'une déclaration de politique sectorielle. La déclaration du 30 mai 1995 donne la priorité au sous-secteur de l'enseignement primaire. L'objectif est d'atteindre un taux net de scolarisation (TNS) de 80 % dans le primaire à l'horizon 2010.

La stratégie globale de l'éducation et de la formation est structurée autour des actions suivantes : premièrement, améliorer l'efficacité de l'enseignement primaire ; deuxièmement, mieux distribuer et valoriser les ressources humaines en favorisant la professionnalisation des enseignants non qualifiés et la création d'un corps d'enseignants auxiliaires contractuels ; troisièmement, renforcer la capacité de gestion déconcentrée du système par la mise en place des Directions régionales de l'éducation (DRE) et consolider la situation financière du secteur en le dotant d'un niveau de ressources approprié,

- 2000-2001 : préparation d'un programme d'éducation sectoriel, orienté vers la réduction de la pauvreté.
- 2002-2003 : préparation d'un projet franco-togolais dénommé Projet APSET (Appui au système d'éducation togolais) dont l'objectif est de moderniser le système d'éducation togolais.
- mars 2003 : mise en place au Ministère de l'éducation nationale et de la recherche, d'une Cellule d'analyse du système d'éducation.

D'autres orientations marquent actuellement l'évolution du système d'éducation togolais. Par exemple, le MEN-R encourage la mobilisation et l'organisation communautaire en vue de la création et de la gestion des écoles primaires. Dorénavant, cette mobilisation se fait à deux niveaux :

- dans les écoles primaires publiques (EPP), où les associations de parents d'élèves (APE) assurent une part croissante du fonctionnement de l'école et de la rémunération des maîtres qu'elles recrutent ;

- dans les écoles d'initiative locale (EDIL), où les APE prennent en charge la totalité du fonctionnement et les rémunérations des enseignants. Scolarisant près de 10 % des effectifs du premier degré, les EDIL sont le produit de cette mobilisation communautaire qui vient pallier l'incapacité de l'État d'étendre le réseau des EPP.

Dans les EPP comme dans les EDIL, le MEN-R favorise une implication durable des parents d'élèves à travers les comités de gestion des APE. Pour consolider cette dynamique le MEN-R s'appuie sur l'intervention de ses services déconcentrés : la Direction régionale de l'éducation (DRE) et l'Inspection de l'enseignement du premier degré (IEPD) qui assurent leur mission de formation continue des maîtres ainsi que la supervision et l'encadrement pédagogique sur le terrain. Dans la pratique, le renforcement d'un partenariat État-communauté est indispensable à l'extension et à l'amélioration du système d'éducation togolais.

La politique du MEN-R à l'égard des écoles d'initiatives locales, fondée sur leur mode de gestion communautaire et sur le principe de complémentarité entre elles et les écoles primaires publiques, s'est traduite par la prise de plusieurs mesures en leur faveur : recensement et intégration des EDIL dans le dispositif statistique, affectation d'un enseignant titulaire aux EDIL les plus importantes, invitation des enseignants des EDIL aux examens, aux concours professionnels et aux journées pédagogiques, intégration des EDIL dans le plan national de distribution des manuels scolaires, attribution d'une aide financière à leurs comités de gestion.

Etant donné le niveau de fécondité et le potentiel d'accroissement démographique au Togo, la population des enfants en âge scolaire s'accroît. Selon le document de la Politique nationale de la population du Togo (1998), le nombre total des enfants en âge d'aller à l'école primaire publique (6-11 ans) passerait de 842 000 en 1997 à 1.330 000 en 2010, soit une augmentation de 58 % en 13 ans.

Dans le premier degré de l'éducation, le taux brut de scolarisation (TBS) est élevé par rapport à la moyenne qui prévaut en Afrique francophone (plus du double) ; cependant la scolarisation est marquée par des handicaps majeurs, tels que la faible efficacité du système et la qualité médiocre de l'enseignement, qui se traduisent par des taux de redoublement élevés et des abandons massifs. Les inégalités entre garçons et filles se manifestent par le fait que l'accès des garçons à la scolarisation est plus facile que celui des filles, et que le taux de rétention de ces dernières en milieu scolaire est peu élevé.

Dans l'enseignement public du premier degré, la dernière décennie s'est caractérisée par une évolution profonde de la composition du corps enseignant sous l'effet de l'ajustement

structurel : le recrutement de fonctionnaires a fait place au recrutement d'enseignants auxiliaires, et les associations de parents d'élèves recrutent désormais des maîtres volontaires. Avec seulement 30 % du budget de l'éducation, le secteur primaire public n'a pu faire face, seul, à la pression démographique. L'augmentation du nombre des élèves n'a été possible que grâce à l'expansion de l'enseignement privé, qui occupe 32,2 % des enseignants et enseigne 26,9 % des effectifs scolaires, au recrutement dans les écoles publiques de maîtres contractuels rémunérés par les parents d'élèves et par le Programme d'amélioration et de gestion de l'éducation de la Banque mondiale (PAGED), et au développement rapide des écoles communautaires. Sur les dix dernières années, les dépenses de l'État pour le secteur de l'éducation ont diminué, passant de 5,7 % du PIB en 1991 à 4,4 % en 2000.

Au Togo, le système d'éducation se caractérise donc par l'inefficacité structurelle et par la démotivation du corps enseignant. A cause de méthodes pédagogiques inadaptées, de curricula surchargés, du caractère obsolète du système et de l'inefficacité de la formation, l'école togolaise n'a pratiquement pas évolué malgré la réforme de l'enseignement de 1975 et la réorganisation du secteur après 1991.

Néanmoins, ce système a plusieurs atouts, tels une base solide de population alphabétisée en français, des taux de scolarisation beaucoup plus élevés que dans les pays sahéliens, une forte demande éducative, une augmentation importante de l'enseignement privé dans les zones urbaines et de l'enseignement communautaire dans les zones rurales ; par ailleurs, les familles s'organisent, et l'initiative communautaire vient combler les carences de l'État.

L'ÉNONCÉ DU PROBLÈME

Dans la zone des savanes, les problèmes d'éducation et les difficultés socio-économiques sont particulièrement aigus. Pour pallier les insuffisances, deux projets intitulés respectivement « Écoles communautaires » et « Écoles-relais en région des savanes » ont été lancés en avril 1986, grâce à la coopération entre le gouvernement du Togo et l'association française *Aide et Action*.

Le projet *Écoles communautaires* s'inscrit dans le cadre d'une politique d'innovations visant à assurer l'accès de tous à l'éducation de base, tandis que le projet *Écoles-relais* se veut une solution de rechange proposée aux enfants de 8 à 13 ans. Il vient en fait compléter le projet *Écoles communautaires*. Ses objectifs généraux reflètent parfaitement les besoins du système d'éducation, à savoir:

1. augmenter les taux de scolarisation, notamment celui des filles
2. augmenter le taux de réussite
3. promouvoir des écoles intégrées au milieu
4. créer un réseau d'écoles communautaires fonctionnant selon des méthodes de pédagogie active.

Le projet *Écoles communautaires* est pertinent en cela qu'il cadre avec l'esprit de la réforme de 1975, et il intervient à une époque où les États comme le Togo tendent de plus en plus à transférer vers les communautés la charge financière des services sociaux, au premier rang desquels se trouve l'éducation. Les écoles communautaires sont destinées à des populations rurales résignées face aux limites et à la saturation du système formel (l'école publique est toujours trop éloignée, elle manque de places disponibles, etc.). Elles sont créées à la demande des populations, qui en attendent beaucoup.

Au Togo, le projet EC ne s'est pas développé à partir d'un néant en matière d'éducation : il est intervenu dans des villages où les communautés avaient déjà fait la preuve de leur volonté et de leur dynamisme en créant elles-mêmes des écoles de fortune que l'on appelait à l'époque « écoles sauvages » et même « écoles clandestines » et qui ont été finalement reconnues sous le vocable d'écoles d'initiative locale (EDIL).¹

LES ACTEURS DE L'ÉDUCATION, LEUR RÔLE ET LEUR DOMAINE D'INTERVENTION

Le MEN-R est le principal acteur de l'éducation. Il définit les politiques éducatives.

Les ONG apportent une contribution importante à la mobilisation sociale autour de l'éducation, notamment en participant à la construction et à l'équipement des écoles, au financement et à la diffusion de fournitures scolaires et de matériel pédagogique, au recrutement et à la formation des enseignants. Elles participent activement, en concertation avec le MEN-R, à la mise en œuvre du volet intitulé « Une école de qualité pour tous ».

Les confessions religieuses jouent aussi un rôle important dans l'éducation de la jeunesse. Une instance intermédiaire, constituée par la société civile, apporte également sa contribution au débat sur l'évolution de l'éducation de base.

TABEAU 1: Acteurs, rôle et domaine d'intervention

Partenaires/Acteurs	Rôles	Domaine d'intervention et instruments de pilotage
Acteurs de l'éducation		
MENR et structures déconcentrées : Direction régionale de l'éducation (DRE) ...	Proposer les orientations, stratégies et axes de travail pour atteindre les objectifs de l'EPT, - mettre en œuvre les politiques éducatives définies au niveau central - animer et coordonner les activités de scolarisation des enfants - délivrer les reconnaissances des EDIL - collecter, traiter et produire les statistiques scolaires	<i>Domaine</i> : éducation nationale <i>Instrument</i> : Réforme de l'éducation de 1975, Document de politique éducative
Structures déconcentrées des Ministères du : développement rural, de l'environnement, du plan, des finances, de la santé, des affaires sociales, etc.	- sensibiliser les publics à l'investissement dans le cadre scolaire, - concevoir et diffuser les modules multi-domaines et des livrets thématiques - appuis administratifs et techniques - assurer le fonctionnement des cadres de concertation	<i>Domaine</i> : divers, dépendant du ressort respectif <i>Instruments</i> : Document de politique sectorielle et projets sectoriels
Acteurs du développement		
Partenaires techniques et financiers Banque mondiale, FAC, AFD, BAD, les coopérations multi- et bilatérales	- financer les activités de scolarisation, d'appui institutionnel et assurer le suivi technique et financier - appuyer la réalisation des études de faisabilité et d'impact	<i>Domaine</i> : le développement en général <i>Instruments</i> : projets/programmes
Les communes		
Structures de droit privé et acteurs de l'éducation : ONG, AeA, Plan, Réseaux d'ONG (REPTO, RESOKA, FODES et organisations laïques et religieuses (Coordination diocésaine de l'enseignement, Bornefonden Organisation de la société civile (GECA-éducation)	Non encore mises en place - sensibilisation et mobilisation de la population autour de l'école, renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles de APE/CPE ; - appui et financement de la recherche et des innovations - appui aux institutions pour l'intervention, la formation et la supervision des écoles - appui à la conception, la production, la diffusion de matériels didactiques - appui des organisations d'enseignants au niveau pédagogique.	<i>Domaine</i> : éducation

Description de l'expérience

LES OBJECTIFS DE L'ACTION ENTREPRISE

Les projets *Écoles communautaires* et *Écoles-relais* sont fondés sur les principes directeurs suivants :

- *Une école pour tous, avec une couverture géographique homogène*
Création d'une école par village ou par groupe de villages proches, en fonction des effectifs. L'école devra dispenser au minimum 3 cours, à savoir le CP1 (cours préparatoire 1), le CP2 (cours préparatoire 2), et le CE1 (cours élémentaire 1), avec 40 élèves dans chaque cours, afin de garantir une pédagogie active. L'âge d'admission est de 6 ou 7 ans exclusivement. Création d'écoles-centres à cycles complets, qui accueilleront les écoles satellites qui n'offrent que les premiers cours (du CP1 au CE1).
- *Une école pour les filles et pour les garçons*
Mise en place de la démarche de scolarisation des filles, qui est déjà opérationnelle dans les villages d'intervention.
- *Une école où les parents sont actifs et responsables*
Les écoles communautaires seront gérées par les parents. L'association des parents d'élèves (APE) sera l'employeur des éducateurs recrutés en priorité dans le village, et dans les villages environnants (ces éducateurs doivent avoir atteint au minimum le niveau de la 4^e). L'APE devra mettre en place des AGR hebdomadaires adaptées aux conditions du milieu et impliquer les parents dans la réflexion visant à améliorer les taux de scolarisation, les taux d'inscription, ainsi que le suivi des résultats des enfants. Les parents seront informés régulièrement concernant les démarches pédagogiques, les activités scolaires et les progrès de leurs enfants.
- *Une école qui se veut un « pôle de développement »*
- *Une école ouverte, grâce à la mise en place d'activités sportives et culturelles, de clubs de santé, ainsi que d'activités productives (maraîchage, artisanat, etc.) gérées par les élèves eux-mêmes*
- *Une école qui veut être un centre d'édition*
Les membres des différents comités de gestion sont alphabétisés en langue locale (ben). Les cours fonctionnels et les sessions intensives (3 mois) sont dispensés par des alphabétiseurs villageois. Un comité local de rédaction, réunissant néo-alphabètes et personnes volontaires, se réunit régulièrement pour sélectionner des articles écrits par eux afin de les publier au journal régional édité en ben. Les élèves produisent des documents destinés à l'affichage, ainsi que des articles pour le bulletin de liaison du MOUVEN et ils correspondent également avec d'autres écoles.

- *Une école solidaire*
Plusieurs formes de solidarité sont encouragées, telles que l'aide des élèves plus âgés aux plus jeunes, soit hors de l'école, soit dans le cadre scolaire (pour les écoles à cycle complet) ; la solidarité entre les parents, pour bien gérer l'école, créer des activités périscolaires (cantines, garderies) et donner aux enfants le temps nécessaire pour accomplir leur travail scolaire ; la solidarité entre éducateurs, en vue de former de véritables équipes pédagogiques ; la solidarité entre les écoles et les villages pour créer un lien fonctionnel entre les écoles-centres et les écoles satellites par les échanges et la correspondance entre écoles.
- *L'intégration des postscolaires dans leur milieu*
Les anciens élèves seront invités à encadrer des activités culturelles, sportives ou pratiques, à prendre part aux activités de tutorat envers leurs cadets, et à créer des activités génératrices de revenus. Deux élèves sortant du CM2 (un garçon et une fille) seront formés à l'agro-écologie. En contrepartie ils s'engageront à créer des groupements productifs. Un ex-élève sera formé pour devenir l'alphabétiseur villageois (il devra avoir atteint le niveau de la 4^e). Certains seront désignés pour faire partie de la cellule École-milieu.
- *La promotion d'un enseignement qui ait un sens*
Au CP1 les apprentissages de base (lecture, écriture, calcul) se feront en langue maternelle. Parallèlement, l'apprentissage du français sera développé dans le cours expression orale. Dès le 2^e trimestre du CP2, l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, et du calcul se fera en français. Toutes les matières devront être enseignées en expliquant bien aux élèves ce qu'ils doivent en retenir.
- *La formation des maîtres à une pédagogie active*
Il faudra construire et équiper un centre de formation pédagogique pour dispenser une formation de base aux nouveaux enseignants, mettre en place une formation continue et instituer un lieu de rencontre et de documentation. La formation à une pédagogie active consiste en un module de 21 semaines, qui prévoit l'alternance entre le centre de formation et l'école, la formation de deux cohortes d'éducateurs par an (2x25) et une couverture géographique homogène.

La participation de tous les acteurs à la définition du projet est essentielle pour atteindre des objectifs tel que l'amélioration des taux de scolarisation, notamment ceux des filles, la prise en charge du fonctionnement de l'école par les parents et l'adaptation de l'école aux besoins du milieu. Il est donc impératif d'adopter une démarche systémique et participative.

Des premières réunions d'écoute au plan d'action, la démarche couvre une période de 6 mois.

- Réunions d'écoute concernant l'école actuelle (*Analyse de la situation*)

Il s'agit de sensibiliser l'ensemble de la communauté aux raisons qu'il y a de scolariser les enfants, et à la réussite et aux échecs de l'école actuelle. Dans chaque village, les réunions ont lieu au cours d'une même semaine, afin que l'animateur/trice qui y séjourne puisse établir une relation de confiance avec les villageois. Les thèmes abordés sont notamment le fonctionnement de l'école (relations parents-enseignants, parents-école, calendrier, horaires etc.) ; le financement de l'école (écolage, bâtiments, gestion etc.) ; les résultats de l'école (au cours de la scolarité, finalités de l'école etc.)

- Réunions d'écoute concernant l'école idéale (*Stratégie d'action*)

Une assemblée regroupant tout le village est organisée pour présenter les réflexions issues des précédentes réunions. Cette restitution permet des échanges entre les groupes et aboutit à une synthèse approuvée par l'ensemble. À partir de cette synthèse, l'animateur/trice fait réfléchir les différents groupes sur les solutions possibles.

L'exemple du calendrier scolaire

Les parents déplorent le manque de main d'œuvre et la rigidité des horaires.

On propose d'établir un calendrier scolaire adapté, qui respecte les 12 semaines de vacances. En plus du samedi et du dimanche fériés, on institue un jour supplémentaire de congé, qui est celui du marché au village.

Les horaires journaliers respectent donc les 4h30 de cours quotidiennes, mais ils peuvent varier d'une saison à l'autre (rentrée plus tardive le matin en période d'harmattan par exemple).

Ainsi, les parents pourront compter sur la disponibilité de leurs enfants au moment des grands travaux. Les enseignants pourront aussi travailler leurs champs.

- Structuration et organisation du milieu (*Mise en place des structures fonctionnelles*)

- L'Association des parents d'élèves (APE)

Une assemblée générale constitutive de l'Association des parents d'élèves est organisée après les réunions d'écoute. Au cours de cette assemblée générale, un comité de parents d'élèves (CPE) est élu, selon des critères de représentativité et de motivation. Ces comités sont ensuite informés du rôle qu'ils auront à jouer, de leurs droits et de leur devoirs. L'APE est essentielle à la réussite du projet puisqu'elle assure le fonctionnement financier de l'école

(salaires, matériel, entretien). Le CPE participera à toutes les prises de décisions de la cellule école-milieu.

- La cellule école-milieu
Cette cellule est le pivot central qui permet d'assurer le fonctionnement global du projet communautaire et pédagogique. Elle est constituée par le/la président/e, le/la secrétaire et le/la trésorier/ère du CPE ou leurs suppléants/es, les enseignants/tes, les représentants des élèves, les représentants des post-scolaires impliqués dans les activités péri-scolaires (production, culture, sports). Cette cellule permettra aux différents acteurs de collaborer entre eux. Elle sera un lieu d'échanges d'informations, de réflexion, d'analyse, de proposition et de prise de décision.
- Les moyens de pilotage
Aide et action, avec la participation de la communauté, construit un bâtiment scolaire de 3 classes. Cette structure est réalisée en ciment avec couverture en tôle. Les murs latéraux seront édifiés par les villageois, d'où le nom de ce type de bâtiment : « apatam évolutif ». Le coût d'un tel bâtiment s'élève à 3 100 000 FCFA alors qu'un bâtiment classique avoisine les 9 000 000 FCFA. L'économie réalisée peut ainsi être investie dans les aspects pédagogiques et dans l'appui aux communautés.
- Les activités génératrices de revenus
Les salaires des enseignants sont entièrement pris en charge par les parents d'élèves. Pour assurer un enseignement de qualité, il est impératif que les enseignants soient payés régulièrement et décemment. Les activités génératrices de revenus seront mises en place par l'association des parents d'élèves et par les différents groupements villageois. Dans le premier cas, les revenus profiteront directement à l'APE ; dans le deuxième, les revenus permettront aux parents de payer les cotisations scolaires. Chaque activité est régie par un contrat spécifique définissant les engagements d'*Aide et action* et du groupement.
- Les activités d'allègement des tâches des femmes et des filles
Ces activités sont plus spécifiquement destinées à favoriser la scolarisation des filles. Elles sont également régies par un contrat entre *Aide et action* (AeA) et le groupement.

- **Alphabétisation et post-alphabétisation**
 Afin d'assurer un fonctionnement transparent et durable des divers comités et groupements, les membres sont alphabétisés en langue locale. L'alphabétiseur, issu du village, est formé à la méthode de l'alphabétisation fonctionnelle et intensive. Les cours sont organisés en saison sèche, 6 heures par jour pendant 3 mois. La post-alphabétisation consiste en la rédaction d'articles qui paraissent dans un journal édité en langue locale et diffusé dans les villages où l'association intervient. Elle intervient aussi pour répondre aux besoins spécifiques des différents comités ou groupements (cahier de caisse, cotisations, etc.)
- **Mobilisation sociale**
 La mobilisation sociale constitue l'un des fondements de l'action d'AeA pour installer durablement l'école dans son milieu grâce à sa prise en charge par l'ensemble de la communauté. L'ONG jouit à cet égard d'une excellente notoriété auprès de l'ensemble de ses partenaires. Cette mobilisation sociale suppose l'information et la sensibilisation des communautés. Elle débouche sur l'élaboration de plans d'actions villageois (PAV) qui formalisent l'engagement communautaire et constituent la base des relations contractuelles entre les partenaires. Les PAV sont mis en œuvre sous la responsabilité des APE avec l'appui d'AeA. Ils suivent une démarche identique dans chaque village : formation à l'organisation et à la gestion de l'APE (création, mission, statut) et animation du processus d'élaboration du PAV ; formation des APE et des groupements villageois à la gestion et à l'entretien des infrastructures communautaires, scolaires et périscolaires, financées par AeA ; aide au lancement de fonds villageois rotatifs et soutien à des activités génératrices de revenus, telles que les moulins et la culture attelée, qui contribuent à la fois à l'allégement des tâches ménagères des filles et à l'amélioration des ressources communautaires et familiales.
- **Pratiques pédagogiques**
 Le travail pédagogique est effectué en collaboration avec une organisation de bénévoles français : le GREF (Groupement des retraités éducateurs sans frontière). Différentes équipes du GREF se succéderont pour assurer la formation des éducateurs.
- **Principes pédagogiques**

La pédagogie aide les élèves à s'approprier leurs apprentissages, à participer au développement de leur village et à utiliser les compétences et les capacités qu'ils ont acquises dans la vie quotidienne. L'apprentissage de la lecture doit avoir lieu dans la langue maternelle, et il doit être centré sur l'acteur et sur ses connaissances. L'emploi du temps varie d'une école à l'autre et d'une saison à l'autre.

- Évaluation des élèves

Les *évaluations formatives* sont des auto-évaluations continues des élèves. L'éducateur prépare les fiches d'auto-évaluation. A l'aide de ces fiches, les élèves évaluent ce qu'ils sont capables de faire ou ce qu'ils ont encore besoin d'apprendre. Les *évaluations sommatives* sont organisées trimestriellement. Elles sont en cohérence avec les objectifs pédagogiques définis préalablement. Il n'y aura pas d'évaluation annuelle car la moyenne des résultats obtenus lors des évaluations trimestrielles fera office de moyenne annuelle. (Cette option est réservée au secondaire d'après les instructions officielles).

- La formation des éducateurs

Le recrutement des éducateurs est organisé en deux temps. D'abord, le comité des parents d'élèves propose des candidats issus du village, de préférence, et ayant atteint au minimum le niveau de la 4^e. Ensuite, on procède à la sélection des deux éducateurs qui auront en charge le CP. Tous les éducateurs doivent suivre une session de pré-rentrée d'une durée de trois semaines. Lors du stage, ils sont mis en situation d'apprenants, pour qu'ils puissent faire l'expérience personnelle de ce qu'ils devront transmettre à leurs élèves.

- Plan d'action d'un village doté d'une école communautaire

TABLEAU 2. Plan d'action

Structure. Organisation	1997				1998				1999				2000	
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4		
• Election CPE	<->													
• Formation CPE	X				X									
• Construction des groupements			←	---	---	---	---	→						
• Formation des groupements			←	---	---	---	---	---	---	→				
• Alphabétisation									↔				Poursuite	

Infrastructures, équipement										
* Bâtiment scolaire	←	→								
* Mobilier scolaire		←								
*Manuels scolaires			↔							
* Logement enseignants		←	→		←	→				
Activités génératrices de revenu										
* Stockage de céréales			---		---		---			
* Champs communautaires	←	→		---	---		←	---		
* Maraîchage			---	---		---	---		---	
* Pépinière scolaire		←	---	---	---	---	---	---	---	→
Activités d'allégement des tâches										
* Agroforesterie				←	---	---	---	---	---	→
* Transport animal						←	---	---	---	→
*Cantine			←	---	---	---	---	---	---	→
*Moulin					←	---	---	---	---	→

Le plan d'action ci-contre (tableau 2) est cité par les pilotes du projet comme un exemple. Il correspond à l'ensemble des solutions adoptées et programmées sur 3 ans. Il est régi par un contrat global qui définit les engagements des partenaires qui sont *Aide et action*, la communauté villageoise et les enseignants.

DIFFICULTÉS ET OBSTACLES

Le fait que le MEN-R ne s'implique pas dans le projet est un problème non négligeable ; à l'origine, il devait être le partenaire privilégié d'*Aide et action* dans le cadre de la mise en oeuvre. Son inertie vis-à-vis même des clauses du contrat a lourdement hypothéqué le pilotage du projet. L'Etat n'a pas pris position par rapport aux formateurs du Centre de formation aux pédagogies actives (CFPA). Le CFPA souhaite que le MEN-R s'investisse davantage dans son fonctionnement. C'est toute la question du partenariat qui reste posée.

L'évaluation externe de ce projet a montré que le MEN-R s'est manifesté par « un attentisme prudent » et que certaines précautions préconisées par le ministère avant le démarrage du projet n'ont pas été prises ; ainsi, le programme d'enseignement n'a pas été communiqué au MEN-R, et le français et le ben (langue locale) n'ont pas été choisies comme langues d'enseignement dès la première année. De plus, aucun cadre d'action commun n'a été formalisé et le ministère n'a jamais constitué le comité de suivi-évaluation spécifique prévu dans le document du projet .

Autre problème majeur : le financement des écoles communautaires. L'école d'initiative locale, véritable propriété des communautés dotée d'une dynamique propre, a fait place à une école communautaire qui n'a de communautaire que le nom, car son coût à lui seul la place hors d'atteinte de la communauté.

Les éducateurs des écoles communautaires n'ont pas tardé à s'inquiéter de leur sort, et ils cherchent des échappatoires.

Lors de l'évaluation à mi-parcours, il est aussi apparu que, si le choix de la langue maternelle est justifié sur le plan pédagogique, l'inexpérience des éducateurs s'agissant d'utiliser la langue locale à la fois comme langue d'enseignement et comme tremplin pour l'apprentissage du français a lourdement hypothéqué les résultats et l'évolution des élèves. Le problème de leur insertion dans les écoles-centres après 3 ans demeure également préoccupant.

Concernant les écoles-relais (ER), dont le projet est issu d'une démarche empirique et qui a évolué très irrégulièrement, un problème d'encadrement se pose, car souvent, une seule personne s'en occupe ; ces personnes se plaignent de leur isolement, de l'instabilité de l'école et de l'absence de directives d'ensemble.

La communication pose aussi problème. En effet le niveau de la maîtrise du français, qui est la langue de travail, est très inégal dans une école-relais. On peut alors se demander quelle serait la langue idéale de la communication avec ces exclus du système, ces déscolarisés qu'on recrute uniquement sur la base de l'âge ?

En conclusion, on peut dire que les problèmes sont provoqués par une préparation trop hâtive et qu'ils ont pour noms : blocage, dysfonctionnements, précarité des engagements, frustrations, doutes, incertitudes, méfiance, incompréhensions, incompétences.

Les stratégies de résolution des problèmes

Selon l'évaluation, ce sont surtout l'instabilité des responsables de programmes au niveau de AeA/Togo provoquée par l'absence d'un cadre logique, l'absence de cadre de concertation pour les différents partenaires, l'absence – très décriée - d'une politique sectorielle, qui sont à l'origine des dysfonctionnements. Mais depuis l'an 2000, AeA, éclairée par de nouvelles compétences et de nouveaux rapports et stratégies, fait preuve d'une farouche détermination à clarifier sa politique d'intervention et son mode de fonctionnement.²

Le Comité de pilotage du projet, conscient des lacunes d'intervention dites « d'accompagnement », a décidé donc de passer du « faire » au « faire-faire ».

Une des recommandations de l'évaluation externe a même préconisé la suspension de la création des écoles communautaires. Cependant, pour améliorer la situation, il faudrait surtout réviser la carte scolaire, faire fusionner les écoles qui sont proches, jumeler les cours pour réduire le nombre des enseignants que les communautés peinent à payer, repenser la politique des cantines pour les faire fonctionner là où elles sont nécessaires, étant donné que l'école communautaire est censée être une école de proximité.

Concernant le CFP, on envisage de créer une direction générale fédératrice, travaillant avec un conseil d'administration qu'il faut placer au côté d'autres conseils comme le conseil scientifique, et d'instaurer un climat convivial. Les capacités des formateurs seront renforcées avec l'appui des locaux et des experts étrangers de la sous-région et du monde.

Il semble que la séparation de l'ONG des structures qu'elle a engendrées a été brutale, car sans y avoir été préparées, ces structures se sont retrouvées exposées à la rude loi de la concurrence du marché. Pour remédier aux dysfonctionnements structurels récurrents, il faudra redéfinir le rôle de chacune des instances, respecter ces rôles et se doter des compétences nécessaires.

Les résultats de l'expérience et l'analyse de la pratique

LES RÉSULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS

Sur le plan interne, le bilan de la première année permet de conclure à un succès incontestable pour ce qui est du nombre des enfants scolarisés, notamment des filles, du taux de réussite par école, de la mobilisation des parents, et de la disponibilité des formateurs locaux au moment de prendre la relève des expatriés du GREF.

Objectif 1 : augmentation du taux de scolarisation

Concernant la scolarisation en général et celle des jeunes filles en particulier, le projet a eu le mérite de creuser un léger écart par rapport à la région, le taux de parité filles/garçons étant de 0,8 pour le Togo et de 0,7 pour la région.

Le taux de scolarisation en général aurait pu connaître un accroissement significatif, si le projet n'avait pas prescrit de n'accueillir les enfants qu'à partir de 6 ou 7 ans.

TABLE 3. Taux de scolarisation comparés en 2000

	TBS		TNS	
	EC	Région Savanes	Moyenne Togo	Région Savanes
Garçons	80	88,7	75	61,1
Filles	66	58,2	63	42,5
Total	74	74	70	52,1

EFFECTIFS

Initialement prévue pour progresser à un rythme moyen de 25 villages par an, l'expansion du projet s'est arrêtée à 24 écoles après la deuxième année.

L'évolution des données collectées par AeA dans toutes les écoles, (CP1 ; CP2, CE1) montre que l'accroissement des effectifs a été rapide. En effet, les effectifs se sont rapidement accrus durant les deux premières années du projet et ils ont connu une chute importante au cours de la troisième année (de 1 806 élèves à 1 395 au total), plus fortement marquée chez les garçons (de 1 020 à 693) que chez les filles (de 786 à 702). Les effectifs féminins ont continué de décroître durant la dernière année (de 702 à 544) tandis qu'ils se sont légèrement redressés chez les garçons (de 693 à 780).

Une analyse plus fine montre que tous les niveaux ont accusé un déclin progressif du nombre de leurs effectifs, depuis le début jusqu'à aujourd'hui, le CP1 ayant connu le déclin le plus spectaculaire.

Objectif 2 : augmentation du taux de réussite

Les évaluations, auto-référencées, ont donné lieu à l'établissement, par le CFPA, de bilans annuels permettant de suivre l'évolution de la réussite des élèves. Le récapitulatif des taux de réussite se présente comme suit (tableau 4) :

TABLEAU 4. Pourcentage de réussite annuelle aux épreuves du CFPA

Année	Classe	Filles	Garçons	Total
1998	CP1	75 %	78 %	77 %
1999	CP1	77 %	80 %	78 %
	CP2	70 %	69 %	69 %
	Total	74 %	73 %	73 %
2000	CP1	67 %	66 %	66 %
	CP2	70 %	68 %	69 %
	CE1	76 %	79 %	78 %
	Total	71 %	71 %	71 %

2001	CP1	72 %	76 %	74 %
	CP2	73 %	74 %	73 %
	CE1	58 %	58 %	58 %
	Total	67 %	68 %	68 %
Total	CP1	73 %	75 %	74 %
	CP2	71 %	70 %	70 %
	CE1	68 %	70 %	69 %

On constate donc que, selon les objectifs pédagogiques, les méthodes et les critères d'évaluation propres au CFPA, le taux de réussite des élèves est élevé et que les performances des filles sont quasi équivalentes à celles des garçons.³

Si l'on considère que les études récentes déjà mentionnées ont observé que dans le système d'éducation togolais « plus des trois-quarts des élèves qui entrent au CP1 fréquenteront l'école jusqu'en CM2 », on serait tenté de parler d'une contre-performance du projet EC.

Objectif 3 : promotion d'écoles intégrées au milieu

Les résultats liés à l'objectif No.3 ne sont pas concluants, sans doute parce que le pivot central du fonctionnement global du projet communautaire et pédagogique (le CEM) n'a pas fonctionné.

Les difficultés unanimement exprimées par les CPE pour réunir les cotisations parentales afin de payer les salaires des éducateurs sont la première cause du constat ci-dessus. Dans les faits, l'EC ne parvient pas à attirer suffisamment d'élèves, d'où le déclin des effectifs et, par voie de conséquence, l'augmentation du montant des cotisations. Celles-ci sont prohibitives pour beaucoup de familles, qui finissent par inscrire leurs enfants à l'école publique voisine, où ne les scolarisent pas du tout. La solution envisagée par les CPE pour maintenir l'EC consiste alors à en diminuer le coût en réduisant le nombre des éducateurs par le jumelage des classes, ce que le projet n'avait prévu en aucune façon.

Ces résultats montrent que les communautés ne se sont pas réellement approprié le projet. La cause en est sans doute l'approche « de haut en bas » adoptée par le projet. Il est tout à fait significatif à cet égard qu'un plan d'action villageois type figure dans le document de projet, davantage pour suggérer la mise en œuvre d'activités que pour répondre à des besoins identifiés après consultation des intéressés. Par exemple, certains CPE ont déploré le coût élevé de la construction de citernes d'eau en ciment, là où, pour un coût bien moindre, un puits aurait pu être foré.

Avec l'approche holistique mise en œuvre pour piloter ce projet, les résultats, qui laissent à désirer pour le moment, pourraient s'améliorer à long terme. Il s'agit en effet d'un apprentissage et d'un changement profond de la manière de vivre.

LE CHANGEMENT AMORCÉ

L'expérience a eu à la fois des incidences négatives et des incidences positives. S'agissant des premières, nous redoutons la disparition à très court terme de certaines écoles communautaires dont les effectifs s'étiolent selon une progression géométrique, et qui ne comptent pas de classe de CP1. C'est là le fruit d'un certain attentisme et aussi de contre-performances par rapport aux stratégies et aux objectifs. A l'avenir, il faudra craindre le zèle des futurs animateurs endogènes qui proposent de travailler bénévolement ou de jouer le rôle qui était jusqu'à présent celui d'un salarié.

Pour ce qui est des incidences positives, les écoles communautaires ont montré que la carrière de leurs éducateurs est prometteuse. La réussite massive aux examens et le succès aux concours professionnels officiels prouvent la qualité de l'encadrement. La nouvelle vision, le recentrage de l'action et la définition de stratégies visant à remédier à la situation confèrent un certain optimisme pour le moyen et surtout le long terme. Si l'État intègre la philosophie du NEPAD et adopte une vision à la fois participative et prospective, l'impact sera positif sur le pilotage du système.

Le projet a permis à chaque participant de bien comprendre le rôle qu'il est appelé à jouer et la nature de la collaboration qui doit prévaloir, et d'approfondir son implication au nom d'une cause commune.

Nous pensons que l'expérience est transférable à d'autres contextes compte tenu de ce que nous avons développé précédemment.

ANALYSE DE LA PRATIQUE

En général, toutes les parties ont conclu que l'absence d'un cadre logique a nui à la lisibilité du projet et rend difficile les prévisions quant à son avenir. Le dialogue nécessaire ne s'est pas concrétisé.

Malgré l'intention inhérente au projet d'impliquer les communautés dans la prise de décision, le résultat est en fait une offre éducative « exogène », venue de l'extérieur, s'appliquant du haut vers le bas, et mise en œuvre à titre expérimental dans un milieu propice

(qui accepte tout car il n'a rien!), avec l'agrément des autorités officielles accordé après une analyse sommaire, et sans qu'un intérêt réel ait été exprimé.

L'analyse de l'entreprise fait ressortir des points forts et des points faibles.

Points forts

- Introduction d'un changement social. Le projet *Écoles communautaires* avait déjà été préconisé lors de la réforme de 1975. Cependant le projet actuel adopte une approche plus globale et axée vers l'avenir, visant à la fois un résultat éducatif et un résultat social.
- La perception qu'a l'État de son rôle vis-à-vis des populations a changé, et il est clair désormais que le développement est d'abord une affaire endogène. C'est donc avec dignité et fierté que les villageois disent « notre école » lorsqu'il parlent de l'EC ou de l'EDIL, car la communauté s'est investie dans le projet. Par ailleurs, l'expérience s'inscrit dans le plan de lutte contre la pauvreté.
- En acceptant de scolariser garçons et filles, les villageois font preuve d'un changement de mentalité en faveur de l'égalité entre les sexes, et ils adoptent une vision nouvelle, car investir dans l'école, c'est penser au delà du présent et du futur immédiat. L'expérience a introduit une nouvelle dynamique dans les relations interpersonnelles, participant ainsi à la promotion des droits de l'homme.
- De nouvelles solutions de formation pédagogique ont été trouvées, en dépit de la nature formelle du système d'éducation et des entraves externes qui le limitent. Le MOUVEN (Mouvement des enseignants novateurs) a prouvé qu'il est possible de développer une autre approche pédagogique, de modifier les compétences et de susciter l'engagement volontaire d'enseignants dont les connaissances académiques sont souvent insuffisantes, voire inexistantes. Le projet montre que l'approche communautaire est non seulement possible mais qu'elle est efficace, et que sa pérennité est garantie par la nature bénévole de l'engagement de ses adhérents.
- De nouvelles formules éducatives ont été mises en place, permettant aux exclus du système d'éducation d'acquérir des connaissances et des compétences de base, et favorisant leur insertion socioprofessionnelle ou leur réintégration dans le système.
- Incitation à la réflexion sur des questions éducatives de portée nationale.

- a) L'évaluation de la Commission nationale de l'éducation au premier degré (CNEPD) a permis d'identifier certains problèmes, d'échanger des informations et de sensibiliser les différents partenaires.
- b) Le soutien et la participation des réseaux d'ONG intervenant dans le domaine de l'éducation et notamment de l'éducation de base pour tous (EPT) ont été très actifs, malgré des contraintes objectives liées aux données économiques conjoncturelles du pays, qui ont limité la portée de cette action, la réduisant à l'appui financier d'un bailleur de fonds.

Points faibles

- Le caractère fortement exogène des diverses interventions, conçues sans les partenaires institutionnels (DRE, IEPD, instituts nationaux de formation), pourtant contreparties et partenaires obligés, a provoqué un certain attentisme, voire un rejet chez ces derniers, souvent très dubitatifs vis-à-vis de certaines initiatives. Ainsi, le choix du ben et du français comme langues d'enseignement dès la première année des *écoles communautaires*, a été immédiatement contesté par le MEN-R.
- L'absence d'un cadre logique pour chaque projet et pour l'ensemble, et du dispositif de suivi et d'évaluation qui lui est normalement associé⁵, y compris une indication de durée et un budget prévisionnel ventilé par activités.
- L'absence de continuité dans la direction des opérations. Tout au long des 5 années, les différentes actions du projet en faveur de l'amélioration de la qualité de l'éducation ont été assujetties à la personnalité et à l'engagement individuel des responsables qui se sont succédés.
- L'absence d'une vision éducative d'ensemble claire, à l'appui de la stratégie d'intervention du programme.
- L'amélioration insuffisante des capacités des communautés à se prendre en charge ainsi que leur école.
- Les CPE existent dans toutes les écoles, et on sait d'où viennent leurs membres. Plus de la moitié d'entre eux ont été plus ou moins scolarisés, certains sont néo-alphabètes et d'autres analphabètes. Bien que ciblant en priorité les partenaires locaux directs, les programmes d'alphabétisation d'AeA ont donc eu un effet très limité sur ces comités.

La notion d'égalité des sexes, promue par AeA, n'est pas non plus reflétée dans leur composition.

- Les textes organiques (règlement intérieur, statut, etc.) régissant le fonctionnement des APE/CPE sont souvent peu respectés parce qu'ils ne sont pas compris ou mal intégrés ;
- L'activité du CPE se résume à un rôle d'intermédiaire entre les parents d'élèves et l'école. Il n'existe aucune planification des activités des APE/CPE en lien avec la vie de l'école ;
- Les CPE n'ont jamais cherché à faire participer les groupements villageois ayant bénéficié de l'appui d'AeA au fonctionnement de l'école. Les actions de ces derniers en faveur de l'école sont généralement volontaires et démesurées par rapport à leurs capacités réelles, particulièrement financières.
- Les ressources financières des APE/CPE proviennent essentiellement de l'écolage, des cotisations parallèles et de la location des manuels scolaires. La plupart des CPE éprouvent des difficultés à réunir les cotisations individuelles, qui demeurent pourtant la seule source de financement des APE, a *priori* responsables de la gestion de l'école.
- S'il appartient aux CPE de gérer les cotisations parallèles, la collecte des frais d'écolage relève du Comité de gestion des ressources scolaires (COGERES), lorsqu'il existe. Différents cas de figure sont alors possibles : soit la composition du CPE coïncide avec celle du COGERES, le directeur d'école prenant en charge le secrétariat, soit la composition des deux organes est complètement différente, et cela pose parfois des problèmes de cohabitation. Certains CPE ont évoqué le cas de COGERES plus ou moins fictifs, composé en fait par le seul directeur de l'école.
- Même si les APE/CPE étaient très dynamiques, ils ne l'ont pas été suffisamment dans l'ensemble des villages concernés, et l'impact des activités visant l'amélioration des ressources communautaires et familiales a été très faible. D'une part, ces ressources n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation systématique de la part du comité de pilotage du projet, d'autre part les conclusions de la mission des observateurs indépendants ne sont pas très positives :
 - a) Les fonds ont été attribués à des groupements villageois, en majorité féminins. Ils ont été utilisés le plus souvent pour le stockage et la revente de céréales. On

constate que même ceux dont l'activité a été rentable n'ont que très peu contribué en retour au fonctionnement de l'école

- b) Le soutien aux activités génératrices de revenu (culture attelée, moulin, etc.) a également été fourni à des groupements. Souvent, ces groupements ne semblent avoir été constitués que pour permettre à leurs membres d'obtenir un financement, mais ils s'en servent pour mener une activité individuelle, sans aucune visée associative.⁶
- c) Enfin, la visite de la mission d'évaluation dans les villages a souvent été l'occasion pour les villageois de solliciter un nouvel appui de la part d'AeA, preuve que l'objectif des PAV et leur lien avec l'école n'a pas été intégré par les communautés mais que l'ONG est perçue avant tout comme un bailleur de fonds fournissant une assistance humanitaire dans des domaines dont la liste continue d'être non exhaustive.

Compte tenu de ce qui précède, on ne peut pas dire que le projet ait pleinement atteint son troisième objectif, qui était d'intégrer l'école au milieu. Apparemment, l'ensemble des communautés villageoises concernées par l'intervention ne se sont pas mobilisées pour prendre en charge la gestion de leur école de façon dynamique et autonome, et elles n'ont pas non plus acquis les moyens et les compétences pour le faire.

Pour pallier ces faiblesses, le partenaire de l'État et des communautés villageoises a d'ores et déjà adopté une nouvelle démarche, consistant à identifier puis à former des agents endogènes au sein d'organisations de base déjà existantes, afin qu'ils assument à l'avenir le rôle actuellement dévolu aux animateurs. Cette démarche doit cependant être entreprise avec la plus grande prudence, afin de ne pas risquer de vider les organisations de base de leurs forces vives, et d'anéantir ainsi des dynamiques locales fragiles. Il n'est que de voir l'exemple malheureux de certaines écoles d'initiative locale (EDIL) transformées en écoles communautaires (EC) par le programme, qui n'avaient en fait de communautaire que le nom, et plus guère de capacité d'initiative propre. Le pire n'est jamais sûr. Cependant, même si la vision est partagée, les chances sont minces, et assez éloignées dans le temps, de généraliser une expérience que l'État togolais s'est si peu appropriée, alors même qu'il en est le premier responsable et le premier bénéficiaire.

Conclusions de l'analyse

De cette analyse, il ressort qu'en pratique, certains aspects du projet ont été quelque peu oubliés, que les règles du jeu n'ont pas toujours été respectées, et que si la démarche auprès des communautés avait été plus réaliste, ses résultats auraient sans doute été plus positifs.

De plus le dirigisme, voire même le paternalisme qui ont prévalu dans la conduite du projet n'ont pas favorisé l'éclosion d'une dynamique d'intégration, d'appropriation et de pérennisation de la méthodologie. Un pilotage presque à vue, exempt d'une planification rigoureuse, n'était pas non plus de nature à garantir la concrétisation des objectifs d'un projet à vision futuriste.

La pression ou l'influence que les bailleurs doivent exercer sur les pouvoirs publics a été insuffisante ou même inexistante dans le pilotage de ce projet qui n'a pu compter sur l'appui et la collaboration de l'État. (MEN-R)

En pratique, il n'y a eu ni planification, ni obligations contraignantes, ni réciprocité, ni suivi. Sur le plan stratégique, on n'a jamais recherché vraiment le consensus.

Le dialogue, outil incontournable d'une gestion fondée sur une approche qu'on a voulu participative n'a pas, hélas ! été de mise. Le premier mot appartenant à l'État, le dernier lui revenant, l'avenir des innovations entreprises en partenariat avec les ONG, les bailleurs de fonds et les communautés, dépend de la volonté et de l'engagement politiques dont l'Etat saura faire preuve.

LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE ET CONCLUSION GÉNÉRALE

C'est surtout AeA qui sort enrichie de cette expérience, parce qu'elle a voulu apprendre en s'évaluant et en se faisant évaluer, en dépit du mutisme de son partenaire privilégié qui est le Ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

Celui-ci est toutefois conscient des impacts positifs et durables liés à la démarche. C'est pourquoi ses services décentralisés (DRE, Inspection) sont désormais déterminés à saisir la main que leur tend un partenaire sérieux.

Parmi les mille et une leçons qu'on pourrait tirer de cette expérience, retenons-en trois :

- Le partenaire du bailleur de fonds, du donateur, a ses propres contraintes ; quand il ne les exprime pas, il faut chercher à les connaître.
- La communication, le partage véritable, la négociation et le plaidoyer sont des instruments indispensables à tout projet basé sur le partenariat.
- Quel que soit le degré de mobilisation des populations ou des communautés s'agissant de se prendre en charge, quelle que soit l'importance de l'aide d'un partenaire (aussi

sérieux soit-il), le désengagement de l'État dans des secteurs tels que l'éducation est un risque qu'il ne faut jamais prendre.

Par ailleurs, cette expérience montre que le partenaire facilitateur doit prendre beaucoup de précautions, mais aussi que l'État doit se montrer plus volontariste, plus intéressé, et surtout plus transparent dans sa politique de coopération et dans le choix de ses stratégies d'action.

Les communautés villageoises ont besoin d'aide et de temps pour apprendre à intégrer les règles du jeu qui se joue en leur faveur. On doit les aider avec obstination et patience.

La société civile doit elle aussi jouer son rôle de contrepoids vis-à-vis des gouvernants et l'opinion internationale doit se ranger au côté de ceux qui ne cherchent qu'à vivre et à s'épanouir. Les différents partenaires de l'éducation doivent pouvoir apporter leur expertise et leurs moyens multiformes pour redéfinir une approche de développement qui respecte les cultures et les réalités locales.

Les cadres africains, où qu'ils soient, doivent participer à l'élaboration de plans-cadres et préconiser des stratégies-phares pour nos pays, leurs partenaires de développement et leurs communautés.

Leçons tirées en langage africain

- *On n'invente pas la roue lorsqu'elle existe. (cf. Dynamique villageoise existante.)*
- *On ne coiffe pas le genou quand la tête est là. (A tout Seigneur, tout honneur.)*
- *On entraîne une équipe avant de l'envoyer en compétition. (Désengagement : oui, mais.)*
- *La modestie /reconnaitre que les autres opérateurs existent.*
- *Lorsque le pouvoir traîne, on le ramasse. (l'Etat doit prendre ses responsabilités.)*
- *L'union fait la force. (Il faut se méfier du partenariat de façade.)*
- *La recherche de la synergie est un passage forcé pour faire aboutir un projet EC.*
- *On ne montre pas le fond du grenier à la femme.*
- *A tambour égal, danses différentes. (A une seule Afrique correspond différents contextes.)*
- *La montagne a accouché d'une souris. (Le réalisme et le pragmatisme sont des signes de sagesse.)*
- *L'argent seul ne fait pas le bonheur.*
- *Accompagner n'est pas diriger, encore moins assujettir.*
- *Aider n'est pas dérouter.*
- *Sur cinq pas qu'on veut faire, il faut toujours faire apprécier les deux premiers avant de marquer le troisième et les autres.*
- *Celui qui danse ne s'apprécie pas. (Il faut se méfier de l'autosatisfaction.)*
- *C'est au bénéficiaire d'apprécier l'offre et non à celui qui offre de vanter son produit.*
- *Il faut prendre les gens pour ce qu'ils sont et non pour ce que vous voulez qu'ils soient.*
- *On ne cherche pas à être route quand on n'a pas fait l'expérience de sentier. (CFPA)*
- *Qui trop embrasse mal étreint.*
- *Il faut apprendre à lire les silences, les plaintes déguisées, les résignations (en instaurant une véritable politique de communication.)*

Notes

1. Nous tenons à faire remarquer que le projet *Écoles Communautaires* ne s'est pas développé ex nihilo et ne constitue pas en soi une réelle innovation. Il s'apparente à d'autres projets similaires expérimentés dans les années 1990 dans toute la sous-région pour tenter de remédier à la faiblesse de la scolarisation et à la déscolarisation, des filles en particulier. Il constitue une tentative de réponse aux contraintes imposées par les plans d'ajustement structurels (PAS) du Fonds monétaire international (FMI) qui ont

- notamment conduit à la réduction du personnel de la fonction publique, à l'arrêt du recrutement et de la formation des enseignants en particulier.
2. Une étude appelée « Analyse pays » a été menée par le Programme *Aide et Action* Togo en juillet 2002. Son but est de redéfinir les missions d'AeA à la lumière d'une étude analytique du contexte et de l'environnement socio-éducatif politique dans lequel l'association intervient.
 3. Compte tenu des attentes du projet, la meilleure méthode pour évaluer le taux de réussite des élèves des EC et, par voie de conséquence, du dispositif pédagogique expérimental par lequel ils sont passés, consiste à référer ce dernier à des normes qui lui sont externes, en l'occurrence : i) enregistrer les performances des élèves issus du CE1 des EC aux compositions trimestrielles du CE2, dont les épreuves ont été conçues par les IEPD, puis les comparer à celles de leurs camarades qui ne sont pas passés par les EC ; ii) au terme du cycle complet (fin CM2), recueillir les résultats des élèves issus des EC aux épreuves du CEPD, puis les comparer à ceux de leurs autres camarades fréquentant la même école mais n'étant pas passés par les EC ; iii) comparer les résultats des élèves des EC aux épreuves du CEPD à ceux des élèves de l'ensemble du département, de la région, du pays.
 4. D'une manière générale et par rapport aux résultats, nous nous sommes aperçus, en qualité d'observateurs, qu'il y avait des objectifs définis pour lesquels les résultats attendus n'étaient pas mentionnés. Nous avons dénoncé les lacunes d'une pratique où l'obligation de résultats n'a pas été perçue comme une contrainte déterminante du sort d'un projet.
 5. Il est tout à fait significatif qu'une étude menée tout récemment au sein du programme (*Étude sur la rétention des élèves à l'école et les postcolaires*, mai 2002) se fonde exclusivement sur des statistiques officielles nationales et ne puisse faire référence, en ce qui concerne le programme proprement dit, qu'à une seule enquête parcellaire menée 4 ans auparavant.
 6. Le cas des moulins mérite une mention particulière : tous les villages visités ont reçu un appui du programme pour cette activité. Or, force est de constater que la quasi totalité des moulins sont en panne depuis plusieurs mois et que leur éventuelle réparation est impossible à assumer par des groupements dont les comptes sont vides. Cela conduit à s'interroger sur la notion même d'appropriation communautaire : en définitive, à qui appartient le moulin ?

Langue originale : français

Le Ministère de l'éducation nationale de Côte d'Ivoire présente une étude de cas écrite par Gbo Yao, Coordonnateur de la Cellule nationale d'animation, de promotion et de suivi des comités des établissements scolaires publics et par René Goubo Aka, conseiller technique chargé de la coopération internationale.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :
EXPÉRIENCES AFRICAINES**

L'APPROPRIATION DE L'ÉCOLE PAR

LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE :

L'EXEMPLE DES COMITÉS DE GESTION

DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES (COGES)

Gbo Yao et René Goubo Aka

Le contexte

GÉNÉRALITÉS SUR LA CÔTE D'IVOIRE

Situation géographique

La Côte d'Ivoire est située dans la zone intertropicale de l'Afrique occidentale, entre l'équateur et le tropique du cancer.

Elle est limitée au nord par le Burkina Faso (490 km de frontière) et le Mali (370 km de frontière), au sud par le Golf de Guinée, à l'est par le Ghana (640 km de frontière), et à l'ouest par le Libéria (580 km de frontière) et la Guinée-Conakry (610 km de frontière).

Avec une superficie de 322 462 km², à peu près équivalente à celle de l'Italie (301 000 km² environ) ou du Japon (369 000 km²), la Côte d'Ivoire représente environ 1 % de l'ensemble du continent africain avec une densité de 48 habitants/km². Le pays, dont la configuration est compacte (650 km du nord au sud et de l'est à l'ouest), est généralement plat. Le relief se concentre dans la zone occidentale, dont les collines atteignent 900 m d'altitude. Le point culminant est le Mont-Nimba (1752 m), situé au nord-ouest.

La Côte d'Ivoire est dotée d'un climat tropical humide caractérisé par quatre saisons (deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches) et des températures élevées. Elle possède un riche patrimoine de faune et de flore. La forêt et la savane sont les principaux paysages végétaux. La forêt ivoirienne, estimée aujourd'hui à environ 3 millions d'hectares, se caractérise par un potentiel biologique riche et varié.

Situation socio-démographique

De 1920 à 1975, la population de la Côte d'Ivoire a doublé à deux reprises, en passant de 1 828 000 habitants à 3 055 000 habitants en 1955, puis à 6 709 000 habitants en 1975.

En novembre 1998, cette population s'élevait à 15 366 672 habitants, comparé à 10 815 694 habitants enregistrés lors du recensement général de la population et de l'habitat de 1988 ; le taux d'accroissement annuel moyen a donc été de 3,3 % entre 1988 et 1998, et de 3,8 % entre 1975 et 1988.

Cette population se compose de 7 844 623 hommes et 7 522 049 femmes représentant respectivement 51 % et 49 % de la population totale.

La Côte d'Ivoire compte 74 % d'Ivoiriens, et 26 % d'étrangers qui sont au nombre de 4 000 047 de personnes.

La majorité des étrangers sont originaires des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), en particulier des pays frontaliers de la Côte d'Ivoire qui en fournissent à eux seuls près de 87 %, répartis comme suit : 2 328 548 sont originaires du Burkina Faso, 792 258 du Mali, 230 387 de la Guinée, 133 221 du Ghana, et 78 177 du Liberia. Outre le Burkina Faso, qui fournit 56 % de la population étrangère, le Libéria, qui en fournit 2,0 %, est le pays dont la population a le plus augmenté entre les deux recensements à cause du flux important de réfugiés qui se déplace vers l'ouest de la Côte d'Ivoire.

La proportion des autres nationalités a baissé ou est restée stable au cours de la même période : Libanais et Syriens (environ 500 000) ; Européens (environ 80 000), etc.

La population ivoirienne se singularise par son extrême jeunesse. Jusqu'en 2000, les moins de 15 ans représentaient plus de 48 % de la population totale. On estime qu'en 2015 la Côte d'Ivoire comptera 27,5 millions d'individus, soit pratiquement le double de la population de 1995.

Les régions forestières, notamment le Sud Comoé (45 %), le Moyen Comoé (43 %) et le Bas Sassandra (43 %) enregistrent les plus fortes proportions d'étrangers, et les régions de

savane les plus faibles: 6 % dans le Denguelé, 11 % dans le Zanzan et 12 % dans le Worodougou.

La population de Côte d'Ivoire est en grande majorité rurale, depuis toujours. Cette situation persiste, puisque selon les résultats du recensement général de la population et de l'habitation de 1998, 57,5 % de la population vit en milieu rural. La population urbaine est encore minoritaire (42,5 %), mais le taux d'urbanisation est en très forte croissance par rapport aux années précédentes. Malgré l'existence d'un grand nombre de localités dites « urbaines », en Côte d'Ivoire la population urbaine habite surtout dans les deux grandes villes du pays, Abidjan et Bouaké, qui concentrent plus de la moitié des citadins (51,1 %).

La répartition par sexes dans les populations urbaine et rurale est très semblable à la répartition globale. On compte en moyenne 104 hommes pour 100 femmes. Cette situation découle de l'immigration internationale en Côte d'Ivoire, qui est surtout masculine.

Les variations les plus importantes sont observées, d'une part dans les chefs-lieux de sous-préfecture ruraux, où hommes et femmes sont en nombre égal, et d'autre part dans les localités rurales, où le déficit de femmes est un peu plus marqué : 105 hommes pour 100 femmes.

Plusieurs religions et confessions traditionnelles et modernes cohabitent en Côte d'Ivoire, principalement le christianisme, l'islam et l'animisme.

Situation socio-économique

On observe de grandes disparités entre hommes et femmes en matière d'analphabétisme. Au niveau national, plus de la moitié des hommes (56,6 %) sont analphabètes, et un peu plus de 7 femmes sur 10. La population totale des analphabètes comprend 55,2 % de femmes et 44,8 % d'hommes.

Si, au niveau national, 63,7 % de la population adulte est analphabète, en milieu rural près de 8 personnes sur 10 (79,2 %) ne savent ni lire ni écrire, comparé à 45,1 % des personnes vivant en milieu urbain. La ville d'Abidjan enregistre le taux d'analphabétisme le plus faible du pays (36,4 %).

Caractéristiques du système d'éducation

Depuis mars 2003, les responsabilités en matière d'éducation et de formation sont réparties entre trois ministères, à savoir :

- le Ministère de l'éducation nationale ;
- le Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ;
- le Ministère de l'enseignement supérieur.

En outre, des activités de formation professionnelle relèvent aussi d'autres ministères (agriculture, production animale et ressources halieutiques, santé, famille et promotion de la femme, sports et loisirs, affaires sociales et solidarité nationale, culture et francophonie, etc.)

Le Service de l'enseignement formel du Ministère de l'éducation nationale est divisé en deux parties:

- l'enseignement préscolaire et primaire ;
- l'enseignement secondaire général et technique.

L'éducation préscolaire est accessible aux enfants dès l'âge de trois ans. Elle a pour mission d'assurer :

- i) leur développement harmonieux, en relation avec leur environnement ;
- ii) leur socialisation, pour qu'ils puissent établir des relations avec les autres ;
- iii) leur préparation à l'enseignement primaire.

Le nombre d'élèves du préscolaire est passé de 17 948 en 1991-1992 à 34 909 en 1997-1998.

Le cycle de l'enseignement primaire a pour mission d'assurer à l'enfant :

- i) son intégration dans un environnement social, culturel et économique, en vue de le préparer à se prendre en charge et à être utile à la société ;
- ii) sa formation morale, civique et culturelle et sa formation pratique, pour l'intéresser aux divers métiers et au travail manuel ;
- iii) sa préparation à l'enseignement secondaire.

L'enseignement primaire est le secteur le plus important du système d'éducation par la dimension. Il représentait la majeure partie de la population scolarisée du pays avec 2 046 861 élèves en 2000-2001, dont 884 561 filles. Il a été très soutenu au cours des dix dernières années et ses effectifs se sont accrus de 3,5 % par an en moyenne.

L'enseignement secondaire général constitue le deuxième niveau de l'enseignement. L'accès a lieu normalement sur admission au concours d'entrée en sixième. Toutefois, les

élèves ayant suivi le CM2 (cours moyen deuxième année) peuvent y accéder aussi par inscription directe dans les établissements secondaires privés.

L'effectif total du premier et du second cycle s'élève à 639 460 élèves dont 224 524 filles.

L'enseignement secondaire général a pour mission d'assurer :

1. la consolidation et l'approfondissement des acquis du primaire, l'ouverture sur toutes les autres cultures et le développement de l'esprit d'initiative et de la créativité ;
2. l'éducation civique, morale et physique du futur citoyen ; le secondaire doit le doter d'une spécialisation dans une filière générale afin de lui permettre d'accéder à la vie professionnelle ou de poursuivre des études dans l'enseignement supérieur.

Le niveau secondaire comprend :

- un premier cycle d'approfondissement et de formation générale sanctionné par le Brevet d'études du premier cycle (BEPC) ;
- un second cycle de renforcement des connaissances et de pré-spécialisation sanctionné par le baccalauréat.

L'accès au second cycle est conditionné par une sélection et un orientation après la classe de troisième.

À l'instar du primaire, le secondaire général a connu une progression soutenue. Ses effectifs sont passés de 361 032 élèves en 1989-1990 à 639 460 élèves (dont 224 589 filles) en 2000-2001.

L'enseignement secondaire technique vise à conférer à l'élève les compétences nécessaires pour aborder un enseignement technique supérieur long ou une formation professionnelle qui prépare à un métier d'entreprise.

Les élèves accèdent à l'enseignement technique par orientation ou par affectation, sur la base d'une sélection parmi les meilleurs des classes de troisième.

L'enseignement technique est dispensé dans trois établissements publics relevant du Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle à savoir, le lycée technique de Cocody (Abidjan), le lycée technique de Yopougon (Abidjan), et le lycée technique de Bouaké (deuxième ville du pays).

Les nouvelles orientations de la politique éducative

Depuis 2001, l'école ivoirienne a évolué avec l'avènement de la deuxième République et l'accession au pouvoir du Front populaire ivoirien (FPI). Dans ce contexte, le gouvernement a

mis sur pied des réformes du système d'éducation qui s'appuient sur les acquis du passé tout en les approfondissant. L'ensemble des innovations effectuées au titre de la refondation visent notamment le renforcement de la lutte contre la pauvreté par la mise en place de l'école gratuite et obligatoire.

L'école gratuite s'entend ici comme la possibilité offerte à tous les enfants d'accéder à l'enseignement scolaire à moindre coût, grâce à la réduction du coût assumé par les familles, l'État s'engageant à prendre à son compte une partie des frais d'inscription, à généraliser le système de distribution des manuels scolaires à tous les élèves, et à doter chaque école d'une cantine.

L'école obligatoire est, quant à elle, comprise comme le droit universel à l'éducation sans discrimination : elle implique l'obligation pour l'État et les familles de fournir une éducation de base de qualité à tous les enfants âgés de 3 à 15 ans.

1. Les succès du système d'éducation ivoirien

Le développement économique repose avant tout sur le développement des ressources humaines. C'est pourquoi la Côte d'Ivoire a toujours affirmé sa volonté de placer la valorisation des ressources humaines au premier plan de ses préoccupations, en mettant l'éducation et la formation au rang de priorités nationales. Cette volonté politique s'est traduite sur le plan budgétaire par d'importantes allocations de ressources : 43 % du budget de l'État sont consacrés à l'éducation et à la formation. Cet effort particulier du gouvernement a permis au système d'éducation de connaître un essor très important sur le plan quantitatif, depuis l'accession du pays à l'indépendance.

En effet, entre 1963 et 1995, le nombre des classes du primaire a été multiplié par 5, passant de 7 325 à 38 325 ; dans le secondaire, le nombre des classes a été multiplié par 15, passant de 587 à 9 113. Quant au nombre d'élèves, dans le primaire il a été multiplié par 5, passant de 330 551 à 1 609 929, tandis que dans le secondaire général, il a été multiplié par 23, passant de 20 229 à 463 810.

Durant cette période, un important dispositif d'enseignement professionnel et technique, d'une capacité d'accueil d'environ 12 000 élèves en formation initiale, a été mis en place dans le secteur public. L'économie nationale s'est ainsi dotée de nombreux ouvriers et agents de maîtrise de qualité. On a également mis en place un dispositif d'enseignement supérieur comprenant trois universités et deux unités régionales d'enseignement supérieur

(URES) ; quatre grandes écoles publiques, dont un institut polytechnique, et 64 institutions privées d'enseignement supérieur qui ont accueilli en 1995-1996 environ 57 000 étudiants.

Ces succès du système d'éducation ne doivent cependant pas occulter ses lacunes.

2. Les lacunes du système d'éducation ivoirien

En dépit de ses succès, le système est soumis à des contraintes externes et internes, causes d'un certain nombre de lacunes.

Ces contraintes sont, notamment :

sur le plan externe :

- la forte croissance démographique (le taux d'accroissement annuel de la population est de 3,3%) ;
- les disparités régionales ;
- les restrictions budgétaires ;
- l'insuffisance des offres d'emploi pour les sortants ;
- le manque d'initiative en matière d'emploi indépendant ;
- l'influence pernicieuse de l'environnement sociopolitique sur l'école.

sur le plan interne :

- la forte demande sociale d'éducation ;
- le déséquilibre des allocations budgétaires au détriment des intrants pédagogiques ;
- le coût élevé de certaines formations ;
- l'absence de politique de formation continue et de perfectionnement des formateurs.

L'effet conjugué de ces différentes contraintes fait apparaître quelques lacunes dans le système d'éducation, telles que l'insuffisance des capacités d'accueil; l'inadaptation de l'école aux mutations technologiques ; l'orientation presque exclusive du système de formation vers les secteurs modernes (secondaire et tertiaire) ; la persistance du déficit d'enseignants.

Pour corriger ces lacunes, le gouvernement a entrepris des réformes, dont la création de comités de gestion dans les établissements scolaires publics, en vue d'impliquer dans la gestion de l'école l'ensemble de la communauté éducative, en particulier les parents d'élèves.

LES ACTEURS IMPLIQUÉS ET LE MODE D'IMPLICATION

La création de comités de gestion dans les établissements scolaires publics a fait l'objet de nombreuses réunions entre les décideurs, les acteurs et les partenaires. Des séminaires de réflexion sur cette innovation du système ont eu lieu à Yamoussoukro en 1994.

Les acteurs impliqués sont issus de différentes couches socioprofessionnelles et politiques telles que :

- le Ministère de l'éducation nationale ;
- le Ministère de l'économie et des finances ;
- le Ministère de la fonction publique ;
- le Ministère de l'agriculture ;
- les organisations associatives et syndicales ;
- les parents d'élèves ;
- les partenaires internes et externes (ONG et bailleurs de fonds) ;
- les élus locaux (députés, maires, conseillers économiques et sociaux) ;
- l'administration territoriale (préfets, sous-préfets) ;
- les directeurs régionaux et départementaux de l'éducation nationale ;
- les inspecteurs de l'enseignement primaire ;
- les enseignants ;
- les chefs d'établissement ;
- les élèves, etc.

Ces différents séminaires ont été sanctionnés par des procès-verbaux et des recommandations présentés lors d'une communication en conseil des Ministres par le Ministre de l'éducation nationale.

Sur la base de cette communication adoptée en conseil des Ministres, le cadre institutionnel des comités de gestion des établissements scolaires secondaires a été posé par le décret n° 95-26 du 20 janvier 1995, portant création des comités de gestion dans les établissements scolaires publics et réglant leur organisation et leur fonctionnement.

Ce décret concerne exclusivement le sous-secteur de l'enseignement secondaire général et technique ainsi que les centres d'animation et de formation pédagogiques (CAFOP). Le comité de gestion est composé:

- d'un président : le préfet de région ou son représentant ;
- d'un secrétaire (le Directeur régional de l'éducation nationale (DREN) ou son représentant) ;
- d'un trésorier ;

- d'un représentant de la localité : le maire ou son représentant en milieu urbain ; le chef de village ou son représentant en milieu rural ;
- de deux représentants des parents d'élèves ;
- de deux représentants du personnel enseignant de l'établissement ;
- de deux représentants des élèves pour les établissements d'enseignement secondaire général et technique.

Les fonds issus des frais d'inscription sont répartis comme suit :

- 40 % sont affectés au Fonds national de l'école et versés à son compte auprès de la Caisse autonome d'amortissement ;
- 60 % sont mis à la disposition de l'établissement collecteur et versés par les soins du trésorier dans un compte ouvert au nom des Comités de gestion des établissements scolaires (COGES).

Les fonds mis à la disposition de l'établissement collecteur et gérés par le comité sont réservés à l'achat des fournitures et des matériels techniques et pédagogiques, à l'équipement, à la maintenance du mobilier et du matériel, ainsi qu'à l'animation de l'établissement dans le cadre de la vie scolaire.

La description complète de l'expérience

LES OBJECTIFS

Jusqu'en 1995, année de la création des premiers comités de gestion dans le secondaire, avant leur élargissement au primaire en 1999, le constat était amer : un vide s'était créé autour de l'école. L'éducation était exclusivement aux mains des pédagogues ; la participation des parents était inexistante, tout comme le dialogue nécessaire entre éducateurs et parents d'élèves. Que faire alors pour que ceux-ci s'intéressent à leur école, et mieux encore, se l'approprient ?

Le comité de gestion est né du désir d'instaurer une dynamique de partenariat autour de l'école.

Avant d'être une expérience, le COGES est une stratégie de motivation et de mobilisation de la communauté éducative autour de l'école.

L'objectif majeur qui lui a été assigné est la gestion participative et transparente de l'école.

Il a pour objectifs spécifiques d'instaurer une dynamique de partenariat autour de l'école, et d'être à l'école ce que le conseil d'administration est à une entreprise privée.

LA DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'ACTION, LA PRATIQUE UTILISÉE, LES ACTEURS ET L'ENVIRONNEMENT

Le comité de gestion est un outil de mobilisation communautaire autour de l'école.

Attributions et mission

Un comité de gestion autonome a été institué dans chaque établissement d'enseignement secondaire général et technique, dans les centres d'animation et de formation pédagogique et dans chaque école ou groupe scolaire de l'enseignement préscolaire et primaire.

Le COGES contribue à la promotion de l'établissement où il siège. Il est chargé de créer les conditions optimales pour assurer le meilleur fonctionnement possible de l'établissement. À cette fin, il doit :

- promouvoir l'entretien des bâtiments et des équipements et la sauvegarde du patrimoine ;
- favoriser l'encadrement civique et moral des élèves ;
- favoriser l'intégration de l'établissement scolaire dans son milieu ;
- participer à la gestion des activités socio-éducatives de l'établissement ;
- suivre l'évolution des élèves et du personnel au sein de l'établissement ;
- aider à promouvoir les activités pédagogiques ;
- aider à gérer les heures supplémentaires ;
- contribuer à résoudre le déficit en enseignants ;
- faciliter la promotion de l'éducation des filles tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- promouvoir l'installation de cantines scolaires et participer à leur fonctionnement ;
- œuvrer en faveur de l'hygiène et de la santé à l'école ;
- gérer pour le compte de l'établissement le système de prêt/location des manuels scolaires ;
- recouvrer et gérer les droits d'inscription et toute autre cotisation exceptionnelle décidée par la communauté éducative ;

- gérer pour le compte de l'établissement les subventions de l'État et toute autre donation privée ou publique ;
- lutter contre la violence et la tricherie à l'école ;
- assister les autorités de l'établissement dans la gestion des crises.

Composition du COGES

Dans les établissements secondaires, le comité de gestion comprend 13 membres, à savoir :

- un président qui est aussi le président du Conseil général départemental ou son représentant ; le Gouverneur du district ou son représentant ;
- un 1^{er} vice-président, élu parmi les parents d'élèves de l'établissement ;
- un 2^e vice-président, qui est le représentant du maire de la commune ;
- un secrétaire général, qui est le chef de l'établissement ;
- un secrétaire général adjoint, élu parmi les enseignants de l'établissement ;
- un trésorier général, élu parmi les parents d'élèves de l'établissement ;
- un trésorier général adjoint, élu parmi les conseillers en éducation ou les éducateurs de l'établissement ;
- deux élèves, élus parmi les chefs de classe, âgés d'au moins 18 ans ;
- trois parents d'élèves, élus parmi les parents d'élèves de l'établissement ;
- l'intendant ou l'économe.

Dans les établissements d'enseignement préscolaire et primaire, le COGES comprend 11 membres, à savoir:

- un président, qui est le maire de la commune ou son représentant, ou encore le chef du village ou son représentant, dans le cas d'un village situé hors d'un territoire communal ;
- un vice-président, élu parmi les parents d'élèves de l'école ou du groupe scolaire ;
- un secrétaire général qui est le directeur de l'école, élu par ses pairs dans le cas d'un groupe scolaire ;
- un secrétaire général adjoint, élu parmi les instituteurs de l'école ou du groupe scolaire ;
- un trésorier général, élu parmi les parents d'élèves de l'école ou du groupe scolaire ;
- un trésorier général adjoint, élu parmi les instituteurs de l'école ou du groupe scolaire ;

- deux élèves élus parmi les chefs de classe de l'école ou du groupe scolaire ; ces élèves n'ont pas voix délibérative ;
- trois parents d'élèves, élus parmi les parents d'élèves de l'école ou du groupe scolaire.

Dans le cas d'un groupe scolaire, les autres directeurs sont membres du bureau. Ils n'ont pas le droit de vote.

Dans les CAFOP, le comité de gestion comprend 11 membres, à savoir:

- un président, qui est aussi le président du Conseil général départemental ou son représentant ; ou encore le Gouverneur du district où est situé le CAFOP, ou son représentant;
- un 1^{er} vice-président, qui est aussi le maire de la commune où est situé le CAFOP, ou son représentant dûment mandaté ;
- un 2^e vice-président, qui est aussi le directeur du CAFOP ;
- un secrétaire général, élu parmi les professeurs de l'établissement ;
- un secrétaire général adjoint, élu parmi les éducateurs de l'établissement ;
- un trésorier général, élu parmi les stagiaires de l'établissement ;
- un trésorier général adjoint, élu parmi les animateurs de l'établissement ;
- le directeur des études ;
- deux stagiaires ;
- l'intendant ou l'économe.

Il est à noter que la composition du comité de gestion peut être élargie à toutes les structures extérieures pouvant, sans préjudice de la mission éducative de l'école, participer à la réalisation du projet d'école (ONG, entreprises privées, personnes morales, etc.).

À titre indicatif, pour illustrer le commentaire sur la composition du bureau du COGES, prenons le cas de l'enseignement primaire ci-dessus mentionné. Sur les 11 membres que compte le bureau, on dénombre :

- 5 parents d'élèves (45,5 %) ;
- 3 enseignants y compris le chef d'établissement (27,3 %) ;
- 2 élèves (18,2 %) ;
- 1 maire ou chef de village selon qu'il s'agit du milieu urbain ou rural : 09 %.

Il ressort de l'analyse que la représentativité des parents d'élèves est plus forte que celle des autres composantes.

Le fonctionnement du COGES

1. Les délibérations du comité de gestion

Le COGES se réunit au moins une fois par trimestre au sein de l'établissement, sur convocation de son président ou de son 1^{er} vice-président.

Il peut également se réunir en session extraordinaire à la demande, soit du président, soit de la moitié de ses membres.

Une fois par trimestre, le 1^{er} vice-président présente un rapport de ses activités.

Chaque trimestre, un bilan des activités du COGES cosigné par le 1^{er} vice-président et le secrétaire général est adressé au Directeur régional de l'éducation nationale (DREN) et au Directeur départemental de l'éducation nationale (DDEN), aux IEP, aux préfets, aux sous-préfets, aux maires et à la Cellule nationale d'animation, de promotion et de suivi des comités de gestion.

Le COGES délibère sur toutes les questions qui lui sont soumises. Le quorum exigé pour la validité des délibérations est de la moitié des membres plus un. Si ce quorum n'est pas atteint, le comité pourra valablement délibérer après une semaine avec les membres présents. Il prend ses décisions à l'issue d'un vote acquis à la majorité relative.

Le suivi du COGES est assuré sur les plans local et régional par les DREN pour les CAFOP, les lycées et collèges, et par les IEP pour les écoles préscolaires et primaires.

2. Les élections au sein du COGES

Les membres du personnel exerçant dans l'établissement où siège le COGES ne sont pas autorisés à briguer les postes réservés aux parents d'élèves.

Tous les enseignants et les éducateurs de l'établissement sont éligibles aux postes qui leur sont réservés. Ces postes sont :

- pour les enseignants du préscolaire et du primaire, celui de secrétaire général adjoint et de trésorier général adjoint ;
- pour les enseignants du secondaire, le poste de secrétaire général adjoint et de trésorier général adjoint ;
- pour les enseignants des CAFOP, le poste de secrétaire général ;
- pour les éducateurs de l'établissement secondaire, le poste de trésorier général adjoint ;
- pour les éducateurs des CAFOP, le poste de secrétaire général adjoint.

Tous les élèves chefs de classe de l'établissement sont éligibles aux postes qui leur sont réservés.

Il convient de mentionner que tout parent d'élève est éligible, à l'exclusion des enseignants et du personnel de l'établissement, à condition de prouver sa responsabilité de parent ou de tuteur par un document administratif légal.

Tous les deux ans, le secrétaire général du COGES organise des élections au niveau de chaque composante pour élire les représentants après vérification des conditions d'éligibilité. Les membres sont élus pour un mandat de deux ans renouvelable.

3. La gestion financière du COGES

a) *Les ressources du COGES*

Le comité de gestion dispose de ressources financières lui permettant de réaliser ses activités. Pour bien comprendre, il faut distinguer les ressources financières du COGES de l'enseignement préscolaire et primaire de celles du COGES de l'enseignement secondaire.

Concernant l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire, les principales ressources proviennent de la contribution des parents d'élèves dans le cadre du système de prêt/location des manuels scolaires, des cotisations exceptionnelles décidées par la communauté éducative, des subventions de l'État ou de toute autre donation privée ou publique, et de divers dons et legs.

Concernant l'enseignement secondaire, les ressources proviennent des frais d'inscription (2600 FCFA par élève) qui sont versés chaque année aux établissements publics d'enseignement secondaire (collèges et lycées) et aux CAFOP, des cotisations exceptionnelles décidées par la communauté éducative, et de divers dons et legs.

Le comité de gestion peut aussi susciter, à travers le partenariat, des activités saines, formatrices et génératrices de revenus.

S'agissant du prélèvement des cotisations et de cotisations exceptionnelles, le secrétaire général du COGES, qui est aussi le chef de l'établissement, convoque une assemblée des parents d'élèves, sanctionnée par un procès-verbal.

Le dossier de procédure de prélèvement de cotisation doit comprendre :

- une liste de présence à l'assemblée générale des parents d'élèves ;
- le procès-verbal de cette assemblée ;
- le devis estimatif des travaux à réaliser ou des prestations à payer. Ainsi, au niveau de l'enseignement secondaire général, technique et des CAFOP, le DREN analyse le

dossier et donne suite ; au niveau du préscolaire et primaire, l'inspecteur de l'enseignement primaire analyse la demande et donne suite.

La seule structure habilitée à opérer des prélèvements de cotisations au sein de l'établissement est le COGES.

Les fonds issus des frais d'inscription sont répartis comme suit :

- 80 % sont mis à la disposition de l'établissement collecteur et versés sur le compte ouvert au nom de son COGES ;
- 15 % sont affectés au Fonds régional de l'école (FRE) et versés sur le compte ouvert à cet effet à la Trésorerie régionale ;
- 0,5 % sont affectés au Fonds national de l'école (FNE) et versés sur un compte domicilié à la Caisse autonome d'amortissement (CAA).

Le Fonds national de l'école et le Fonds régional de l'école ont pour mission de faciliter, par leurs concours, les interventions urgentes en faveur des établissements scolaires publics, à l'exclusion de toute rémunération d'agents de l'État.

Les ressources de ces deux fonds sont constituées essentiellement par les versements des cotisations des élèves au titre des frais d'inscription, et par les produits financiers provenant des placements à terme.

Pour l'année 2002, le budget du FNE s'équilibrait en emplois et en ressources, à 213 500 000 FCFA.

b) Les modalités de gestion des fonds

Le recouvrement des frais d'inscription et des fonds générés par la contribution des parents d'élèves dans le cadre du système de prêt/location de manuels scolaires est assuré par :

- l'économe ou l'intendant dans les CAFOP, les lycées et collèges ;
- le trésorier général du COGES dans les établissements préscolaires et primaires.

Un compte est ouvert au nom du comité de gestion avec deux signatures : la signature du 1^{er} vice-président et celle du trésorier général.

Des comptes différents sont ouverts dans les mêmes conditions pour recevoir la contribution des parents d'élèves destinée à la gestion du système de prêt/location de manuels scolaires et aux cantines scolaires ; ces dernières permettent à leur tour d'alimenter le fonds du comité de gestion.

Les opérations de retrait : pour tout retrait, la signature du 1^{er} vice-président et celle du trésorier général sont indispensables. Lorsque le COGES décide d'entreprendre une dépense, le 1^{er} vice-président en ordonne le paiement par écrit au trésorier général, qui l'exécute.

La gestion de l'entretien des locaux et des constructions : deux mois avant le début de l'année scolaire, le COGES procède à une expertise des locaux de l'école, qui donne lieu à l'établissement d'un devis estimatif des réparations à effectuer. Le COGES sélectionne une entreprise pour la réfection des locaux. Cette sélection doit être conforme aux principes des offres concurrentielles et l'opération doit être au préalable inscrite au budget du COGES.

En ce qui concerne les travaux de construction, le COGES peut se faire assister par le chef du service technique de la mairie ou par la Direction départementale de la construction.

La gestion du mobilier, du matériel technique et des fournitures : un mois avant le début de l'année scolaire, le COGES procède à un inventaire physique des tables, des fournitures scolaires, des tables-bancs et des matériels techniques et procède aux achats conformément à la procédure décrite ci-dessus.

La gestion des cantines scolaires : le COGES contrôle l'activité de la Cellule d'animation des cantines scolaires par l'intermédiaire de ses membres. En début d'année scolaire, en concertation avec la cellule, il définit les modalités d'exécution du Programme intégré des cantines scolaires (PICS) Ce projet, financé par le Programme alimentaire mondial (PAM) avec l'appui technique de l'Agence nationale de développement rural (ANADER), fournit des kits agricoles à des groupements à vocation coopérative en vue de créer des plantations. Une partie des aliments produits est mise gracieusement à la disposition des cantines scolaires.

Le COGES doit s'assurer que le tarif retenu pour la contribution des élèves (25 FCFA en zone rurale ; 50 FCFA en zone urbaine) est uniformément appliqué sur l'ensemble du territoire national.

La gestion des manuels scolaires : s'agissant de la distribution gratuite des manuels scolaires ou des kits scolaires, le COGES bénéficie d'une ampliation des marchés conclus avec les éditeurs et autres fournisseurs. Il procède à la réception définitive des ouvrages et manuels scolaires en signant les bons de livraison conformes aux quantités livrées et aux bons de pré-réception du ministère.

Le comité de gestion procède aussi à une mise à jour des stocks après avoir codifié les ouvrages scolaires et à la distribution des manuels scolaires conformément au registre des inscriptions. Il assure le suivi du système de prêt/location.

La gestion des effectifs scolaires : le COGES participe aux opérations d'inscription et de réinscription dans l'établissement. Un registre des inscriptions est ouvert et une fiche signalétique est établie pour chaque élève inscrit. Cette fiche comporte obligatoirement les informations suivantes :

1. les noms et prénoms de l'élève ;
2. ses date et lieu de naissance ;
3. son adresse ainsi que celle de ses parents ;
4. son niveau scolaire et les statistiques relatives à son cursus ;
5. ses antécédents médicaux.

Le COGES tient à jour des statistiques sur le nombre d'élèves par classe (notamment le nombre de filles) en vue de faire des propositions quant à l'augmentation de l'effectif des enseignants ou de la construction de nouveaux locaux, conformément à la physionomie de la carte scolaire.

La gestion de la subvention de l'État : L'État octroie une subvention directe au comité de gestion. Cette subvention concerne autant les dépenses en capital, que les dépenses du fonctionnement, et elle est fonction du budget établi par le COGES. Il s'agit d'une dotation inscrite au budget général de l'État au bénéfice du comité de gestion, qui est versée directement sur son compte bancaire par la Direction des affaires financières du Ministère de l'éducation nationale via la trésorerie départementale.

Le transfert des fonds sur le compte bancaire du COGES se fait selon la procédure simplifiée du Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), et par délégation de crédit. À cet effet, le Directeur des affaires financières est l'Ordonnateur délégué. Il procède à l'engagement/ordonnancement des fonds qui sont, en définitive, versés sur le compte bancaire du COGES par le trésorier départemental.

Difficultés et obstacles rencontrés

En 1999, après quatre années d'existence, il est apparu nécessaire d'évaluer le fonctionnement des COGES en vue de déceler les principales causes de leur dysfonctionnement.

Le bilan/diagnostic du cabinet CABICOR montre que les COGES ont eu du mal à fonctionner jusqu'en 1999. Les résultats de toutes les enquêtes tendent à prouver :

- la mauvaise interprétation et l'absence de maîtrise des textes régissant le fonctionnement du COGES (décret, circulaires, décisions, etc.). De ce fait, le champ d'application du COGES est souvent débordé;

- l'ancrage insuffisant de l'école dans son milieu, avec pour corollaire la faible participation des communautés et en particulier des parents d'élèves à sa gestion;
- le manque de disponibilité de certains membres influents du COGES ;
- l'absence de communication entre animateurs et responsables des structures;
- la méconnaissance de chaque acteur du rôle qu'il doit jouer ;
- le manque de formation en gestion financière et comptable de la majorité des trésoriers ;
- la connaissance insuffisante qu'ont les partenaires de l'école de l'existence et du fonctionnement du COGES ; par exemple, dans certains établissements, les censeurs, proches collaborateurs des chefs d'établissement, ignorent tout des réalisations de ces comités.
- la focalisation des esprits sur le COGES en tant qu'organe de recueil de fonds qu'il faut gérer ;
- l'absence de disponibilité de certains préfets de région, qui sont aussi présidents des comités de gestion ;
- que des rapports conflictuels existent entre le chef de l'établissement et le président du COGES ;

L'application des décrets antérieurs (décrets n° 95-26 du 20 janvier 1995, n° 99-604 du 13 octobre 1999) a connu quelques difficultés dues au fait qu'il n'y avait pas d'arrêté d'application d'une part, et que les bureaux exécutifs des deux associations de parents d'élèves (UNAPEECI- APEECI) se montraient réticents, d'autre part.

Les stratégies utilisées pour résoudre les problèmes

Pour résoudre les problèmes rencontrés, on a eu recours aux stratégies suivantes:

1. une vaste campagne d'information et de sensibilisation a été lancée par le Ministre de l'éducation nationale et quelques proches collaborateurs dans les 11 Directions régionales, les 10 Directions départementales et les 131 Inspections de l'enseignement primaire ;
2. des messages de sensibilisation ont été diffusés à la télévision et à la radio pour convaincre acteurs et partenaires de la nécessité de participer à la vie et à la gestion de l'école ;

3. des affiches, affichettes et dépliants ont été confectionnés pour une campagne de proximité ;
4. un documentaire a été réalisé, qui explique clairement la mission du comité de gestion ;
5. une communication interprofessionnelle a été mise en œuvre pour associer tous les dirigeants de l'opinion afin de créer un effet d'entraînement.

Cette campagne de sensibilisation et d'information a contribué à corriger les distorsions ci-dessus énumérées, favorisant ainsi une meilleure appropriation de l'école par la communauté éducative.

Le décret n° 2002-304 du 29 mai 2002 réorganise les COGES, en introduisant des éléments nouveaux (transfert direct des fonds vers les comptes des COGES ciblés, ces comptes étant ouverts dans les établissements financiers agréés ; rôle prépondérant joué désormais par les parents d'élèves, etc.) La campagne a apporté un éclairage nécessaire aux acteurs et partenaires sur ce nouveau cadre réglementaire.

Les résultats de l'action et l'analyse de la pratique

LES RÉSULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS

Le comité de gestion a été institué pour créer une dynamique de partenariat autour de l'école. Au niveau local, la redynamisation du COGES dans le secondaire et son extension dans l'enseignement primaire constituent des actions majeures qui contribuent à l'ancrage de l'école dans son milieu.

Si la dynamique de partenariat n'a pas totalement réussi à s'imposer, il convient cependant de noter quelques acquis. Le comité de gestion a permis d'améliorer le taux de recouvrement des frais d'inscription dans l'enseignement secondaire. Ce taux varie désormais entre 95 % et 100 % et ceci, grâce à l'uniformisation du montant des frais d'inscription rendue possible par le COGES.

L'existence du comité de gestion a eu un impact positif sur les activités sociales et éducatives et surtout sur l'encadrement civique et moral des élèves.

Pour s'en convaincre, il suffit de se souvenir du vandalisme qui prévalait à une certaine époque dans les établissements d'enseignement secondaire d'Abidjan ; ce phénomène, appelé « Bô rô d'enjaillement » a causé la perte de vies humaines en milieu scolaire. Le « Bô rô d'enjaillement » était un jeu à haut risque pratiqué par un groupe d'élèves

sur les bus. Il consistait à afficher sa bravoure, soit en montant dans le bus en marche par les issues de secours, soit en paradant sur le toit du bus en pleine vitesse, soit encore en sautant d'un pont pour atterrir sur le véhicule, juste avant son passage sous le pont.

Grâce aux actions conjuguées des bureaux des comités de gestion des établissements scolaires, le phénomène a été éradiqué depuis 2001.

Le COGES a aussi permis l'acquisition de matériels pédagogiques et didactiques, entraînant ainsi l'amélioration de la qualité de la formation ; le relèvement du taux d'accès à l'école grâce à la distribution équitable et transparente des manuels scolaires (en effet, les manuels livrés dans l'établissement sont gérés par le comité de gestion) ; une meilleure lisibilité de la gestion financière et matérielle de l'établissement.

LE CHANGEMENT APPLIQUÉ

Le changement appliqué découle du décret n0.2002-304 du 29 mai 2002 portant réorganisation des comités de gestion des établissements scolaires publics. Les innovations majeures sont :

- le rôle prépondérant assigné aux parents d'élèves dans la gestion de l'école. Le vice-président élu parmi les parents d'élèves est responsable au quotidien de la gestion du COGES ;
- la création par décret d'une Cellule nationale d'animation, de promotion et de suivi des comités de gestion.

Rattachée au cabinet du Ministre, cette cellule assure la coordination centrale des comités de gestion par des actions de sensibilisation, de supervision, d'encadrement, de formation et de suivi ; elle assure aussi la prise en compte du contexte sociopolitique, illustrée par la création des conseils généraux et des districts dans l'optique du processus de décentralisation qui est en cours.

LA PLACE ET LE RÔLE DES PERSONNES ET DES STRUCTURES

Le président ou son représentant dirige la première réunion de l'année, consacrée à l'adoption du budget et du projet d'école, et la dernière, qui porte sur le bilan des activités du COGES.

Les vice-présidents : Dans les établissements publics d'enseignement secondaire général et technique et dans chaque école ou groupe scolaire de l'enseignement préscolaire et primaire, le 1^{er} vice-président élu parmi les parents d'élèves de l'établissement prend

l'initiative des dépenses d'investissement prévues au budget ; il est responsable au quotidien de la gestion ; Dans les CAFOP, le 1^{er} vice-président est en charge de la gestion quotidienne ; le 2^e vice-président élabore en collaboration avec son personnel et les délégués des stagiaires le projet d'école avec un programme d'activité ; il prépare le budget annuel et il est le dépositaire du carnet de comptes.

Le secrétaire général organise les élections des parents d'élèves, des enseignants, du personnel de l'établissement, des chefs de classe et des stagiaires dans le cas des CAFOP.

Il est responsable des archives ; il rédige les procès-verbaux et toute la correspondance du COGES ; il prépare les convocations aux réunions du bureau.

Dans les établissements secondaires, préscolaires et primaires, il élabore, en collaboration avec son personnel et les délégués des élèves, le projet d'école et son programme d'activité ; il prépare le budget annuel ; il prend l'initiative des dépenses de fonctionnement ;

Dans les établissements préscolaires et primaires, il assiste aux livraisons de matériel ou inspecte les travaux finis et participe à la décharge des procès-verbaux et des bordereaux de livraison.

Le secrétaire général adjoint assiste le secrétaire général dans toutes ses tâches et le remplace le cas échéant.

Le trésorier général exécute le paiement des dépenses engagées sur un ordre écrit du vice-président ; il tient la comptabilité et établit un rapport trimestriel ; il a en charge la gestion financière du COGES ; il assiste aux livraisons de matériel ou inspecte les travaux finis et participe à la décharge des procès-verbaux et des bordereaux de livraison. Il est le dépositaire du carnet de comptes.

Dans les établissements d'enseignement préscolaire et primaire, il est chargé du recouvrement des fonds.

Les commissaires aux comptes sont chargés de contrôler la gestion financière du trésorier à tout moment. Ils sont tenus de présenter un rapport annuel sur la gestion financière du bureau. À cet effet, les livres, la comptabilité et généralement toutes les écritures doivent leur être communiquées chaque fois qu'ils le demandent. Ils ont l'obligation d'établir un rapport au moins une fois par trimestre.

L'intendant ou l'économe assiste aux livraisons de matériel ou inspecte les travaux finis et participe à la décharge des procès-verbaux et des bordereaux de livraison.

Dans les établissements d'enseignement secondaire et dans les CAFOP, il assure le recouvrement des fonds pour le compte du COGES.

Les représentants des élèves sont les porte-parole des élèves. Ils rendent compte des activités et veillent à la prise en compte de leurs préoccupations dans l'élaboration du programme d'activité du comité de gestion.

Les représentants des parents d'élèves sont les représentants élus par les parents d'élèves ayant au moins un enfant à charge dans l'établissement. Ils rendent compte des activités et veillent à la prise en compte de leurs préoccupations dans l'élaboration du programme d'activité du comité de gestion.

L'INCIDENCE (POSITIVE/NÉGATIVE) DE LA PRATIQUE À COURT, MOYEN ET LONG TERME

La pratique à court, moyen et long terme a une incidence positive sur le COGES, à travers la transparence de la gestion participative de l'école, la promotion de l'établissement et son autonomie financière.

LES LEÇONS APPRISSES

L'expérience des comités de gestion a permis de tirer les leçons suivantes :

- toute réforme du système d'éducation exige l'adhésion de l'ensemble des partenaires sous peine de se traduire par un échec ;
- de nos jours, on ne peut plus gouverner par décrets ; il est donc nécessaire d'associer les partenaires en amont dans les processus de négociation et de concertation ;
- le système d'éducation étant un tout, ses réformes doivent tenir compte des spécificités de chaque sous-secteur.

FAIBLESSES OU RISQUES

Le fonctionnement des comités de gestion souffre de l'absence d'une plate-forme de communication permettant aux divers comités d'échanger leurs expériences.

LES PROPOSITIONS DE SUIVI OU D'AMÉLIORATION DE L'EXPÉRIENCE

Pour améliorer les résultats futurs, il conviendrait de prendre en compte les propositions suivantes : assurer la formation des membres des COGES ; organiser des visites d'étude au Canada (pays initiateur des COGES) pour le coordonnateur de la cellule et quelques-uns de

ses collaborateurs afin qu'ils puissent s'imprégner, sur le terrain, de l'expérience canadienne ; créer des structures régionales de la CNAPSC :

- espace géographique indiqué : DREN pour les collèges et les lycées, CAFOP et IEP pour les établissements préscolaires et primaires,
- objectif : améliorer l'extension des COGES aux situations locales par une déconcentration,
- action : mise en place d'une antenne de la CNAPSC auprès de chaque DREN et IEP chargée d'établir et de tenir à jour le fichier COGES local ou régional.

Des contrôles peuvent être diligentés soit par la CNAPSC, soit par les Directions régionales ou départementales, soit par les IEP, en vue de s'informer sur les activités entreprises par le COGES et d'évaluer leur gestion. Des audits externes peuvent aussi être diligentés à l'initiative de l'État.

LA TRANSFÉRABILITÉ DE L'EXPÉRIENCE À D'AUTRES CONTEXTES

L'expérience des COGES est transférable à d'autres secteurs, voire à d'autres pays de la sous-région, comme le Sénégal, où le système existe à l'état embryonnaire. Cependant, ce transfert ne peut réussir que s'il est adapté au contexte dans lequel il a lieu.

À ce jour, les comités de gestion ne fonctionnent que dans les secteurs sociaux, tels que les Ministères de la santé et de l'éducation nationale.

La gestion transparente et démocratique observée permet d'envisager à terme le transfert de cette expérience à d'autres secteurs tels que l'agriculture, le tourisme, l'environnement, etc.

L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE L'EXPÉRIENCE

L'expérience des comités de gestion menée à bien par le Ministère de l'éducation nationale a été une réussite, dans la mesure où les objectifs assignés au COGES sont en grande partie atteints. Elle a permis d'accroître la transparence d'une gestion démocratique de l'école. Sans entrer dans des débats politiques sur le sujet, l'existence des comités de gestion doit être comprise par tous comme un moyen d'améliorer le service public de l'éducation. En effet, l'activité prioritaire d'un établissement est l'optimisation de la pédagogie, c'est-à-dire, des services d'enseignement.

Le COGES, structure d'intervention palliative et complémentaire du budget normal de l'établissement devra, comme lui, respecter un certain nombre de règles de fonctionnement.

Le COGES est apolitique et ne peut s'affilier à aucune association ou aucun syndicat. Ceci est très positif, car l'école est de plus en plus souvent prise en otage par le débat politique.

Cet outil de mobilisation communautaire s'inscrit dans la logique du processus de décentralisation en cours.

Depuis la réorganisation des comités de gestion, des cadres de haut niveau siègent dans les COGES, contrairement à ce que prévoyait le schéma conçu en 1995.

Références et bibliographie

- Forum sur le financement de l'école : 7-10 avril 1999, Yamoussoukro.
Bilan des activités et perspectives à moyen et long termes, mars 2002, Michel Amani N'GUESSAN, Ministre de l'éducation nationale.
Procès-verbaux du séminaire sur les comités de gestion, 3-5 mars 1999, Yamoussoukro.
Participation des communautés à la vie de l'école, novembre 1998, Yamoussoukro.
Evaluation des COGES de l'enseignement secondaire public et leur extension à l'enseignement primaire public (Cabinet CABICOR), janvier 1999, Yamoussoukro.
Atelier national sur la décentralisation et la planification, 5-9 juin 2001, Yamoussoukro.

Sigles

ANADER	Agence nationale de développement rural
APEECI	Association des parents d'élèves et étudiants de Côte d'Ivoire
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BGF	Budget général de fonctionnement
BSIE	Budget spécial d'investissement et d'équipement
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CAFOP	Centre d'animation et de formation pédagogique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CES	Conseil économique et social
CM2	Cours moyen deuxième année
CNAPSC	Cellule nationale d'animation, de promotion et de suivi des comités de gestion
COGES	Comités de gestion des établissements scolaires
DDEN	Direction départementale de l'éducation nationale
DREN	Direction régionale de l'éducation nationale
EPP	École primaire publique
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FNE	Fonds national de l'école
FPI	Front populaire ivoirien
FRE	Fonds régional de l'école
GS	Groupe scolaire
GVC	Groupement à vocation coopérative
IEP	Inspection de l'enseignement primaire
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MESRS	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique
METFP	Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle
ONG	Organisation non gouvernementale

PAM	Programme alimentaire mondial
PICS	Programme intégré des cantines scolaires
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
UNAPEECI	Union nationale des parents d'élèves et étudiants de Côte d'Ivoire
URES	Unité régionale d'enseignement supérieur

Langue originale : français

Le Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation du Burkina Faso présente une étude de cas écrite par Bouréma Jacques Ki, (auteur principal) et Louis-Honoré Ouedraogo, (co-auteur), conseillers techniques lors de la négociation avec les partenaires du développement pour le financement de la phase 1 du Plan décennal de l'éducation de base (2002-2005).

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :
EXPÉRIENCES AFRICAINES**

LA NÉGOCIATION AVEC LES PARTENAIRES

DU DÉVELOPPEMENT :

PLAN DÉCENNAL DE DÉVELOPPEMENT

DE L'ÉDUCATION DE BASE

AU BURKINA FASO

Bouréma Jacques Ki et Louis-Honoré Ouedraogo

Contexte

Le Burkina Faso doit relever un grand défi : réduire la pauvreté de ses populations, leur vulnérabilité face aux crises de toutes natures, et l'inégalité entre les différentes régions et les divers groupes socioéconomiques. Pour ce faire, la stratégie de réduction de la pauvreté, qui s'inscrit dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), a pour ambition de concilier la nécessité d'entreprendre des réformes structurelles et de redresser l'économie, avec l'objectif qui consiste à accroître le revenu des pauvres et les transferts aux plus démunis. La lutte contre la pauvreté vise donc en priorité le déficit social, l'insécurité alimentaire, et le fait que les pauvres n'ont pas accès à l'eau potable. Dans ce contexte, l'accès des pauvres aux services sociaux de base constitue un axe fondamental. Le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), qui se veut une réponse aux questions concernant l'éducation traitées dans le CSLP, est cohérent avec ce dernier dans la mesure où le PDDEB a pour objectifs premiers d'élever le niveau d'éducation de la population, notamment de la population rurale, d'améliorer les capacités institutionnelles du secteur, de

réduire les inégalités entre hommes et femmes et entre les régions, et de favoriser la décentralisation et la déconcentration du secteur.

En 1995, en adoptant avec ses partenaires la Lettre d'intention de politique de développement humain durable, le Burkina Faso s'engageait résolument à mettre en place des stratégies de développement sectorielles afin d'éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes. En 2000, l'adoption du CSLP est venue confirmer l'engagement du pays à l'égard du renforcement des stratégies de lutte contre la pauvreté, l'ignorance et l'analphabétisme, par le biais des programmes d'expansion, d'amélioration de la qualité et de renforcement des capacités, préconisés par le PDDEB. La loi d'orientation de l'éducation faisant de l'éducation une priorité, il ne s'agissait plus que de trouver les moyens nécessaires auprès des partenaires pour concrétiser les ambitions du plan décennal, dans la mesure où il était jugé crédible, au regard des engagements pris par la communauté internationale au Forum mondial de Dakar et à Bamako pour ce qui concerne les six (6) pays du Sahel¹ dont le taux de scolarisation est le moins élevé, et dont les chances de réaliser la scolarité universelle sur leur territoire avant 2015 sont les plus faibles.

Le Plan décennal (2001-2010) de développement de l'éducation de base est un programme vaste et ambitieux que le Burkina Faso se propose d'appliquer au cours des 10 années de référence. Sa mise en œuvre est prévue en trois phases successives :

- phase 1 : 2001-2005, (4 ans). Expansion et amélioration de l'éducation de base (porter le taux brut de scolarisation (TBS) à 56 %) ;
- phase 2 : 2005-2008, (3 ans). Poursuite de l'expansion et de l'amélioration de l'éducation de base ;
- phase 3 : 2008-2010, (3 ans). Consolidation des mesures d'expansion et d'amélioration du système d'éducation de base.

La première phase (2001-2005) a fait l'objet d'une mission d'évaluation technique et financière en novembre 2001. Notre étude de cas portera sur les étapes de la négociation et les éléments fondamentaux des discussions techniques qui ont eu lieu.

Mais avant tout, il convient de décrire succinctement la politique éducative actuelle, de préciser les problèmes auxquels le système d'éducation de base est confronté et les actions qu'il convient d'entreprendre, et de dire quelle a été l'implication effective des différents acteurs concernés.

LA POLITIQUE ÉDUCATIVE ACTUELLE

Au cours des années quatre-vingt dix, le Burkina Faso a mené une politique d'allocation des ressources satisfaisante, qui reflétait la priorité accordée à l'éducation de base. Ainsi, entre 1990 et 1999, le taux de scolarisation primaire est passé de 30 % à 41 % (35 % pour les filles). Le nombre des nouveaux arrivants en première année de primaire a doublé pendant la même période. Les opportunités d'éducation se sont améliorées pour tous les enfants en général et pour ceux du milieu rural en particulier, où 70 % des nouvelles classes ont été construites ces dernières années.

Les disparités entre provinces se réduisent, dans la mesure où la proportion des provinces n'atteignant pas le taux de scolarisation moyen national est passée de 73 % à 58 %. Ces progrès récents ont été accomplis grâce à la mise en œuvre de deux stratégies: i) des ressources additionnelles ont été affectées à l'éducation de base pour soutenir son développement; la part du budget du secteur de l'éducation affectée à l'éducation de base est passée de 45 % à près de 60 % entre 1990 et 2001 ; le nombre des écoles a aussi augmenté grâce à la construction d'environ 800 classes en moyenne par an ; ii) plusieurs mesures ont été prises pour réduire substantiellement les coûts unitaires élevés afin de faciliter l'expansion de l'éducation de base.

Ces mesures comprennent entre autres: a) le recours à des instituteurs adjoints, qui a permis de réduire le coût salarial moyen des enseignants du primaire de 8,2 à 6,2 fois le PIB par tête du pays; b) l'introduction des classes à double flux, qui a facilité l'accueil de 40 % des élèves en zone urbaine, contenant ainsi la pression démographique urbaine; et c) le recours aux classes multigrades, qui a permis la scolarisation de 25 % des enfants en zone rurale, vivant dans des localités à très faible densité de population.

Le Burkina a fait aussi de grands efforts pour atténuer les contraintes liées à la demande d'éducation. À cet effet, la proportion des écoles disposant d'eau potable et d'installations sanitaires a atteint 47 % et 45 % respectivement. Le nombre de centres d'alphabétisation a plus que doublé depuis 1990 et les programmes d'alphabétisation qui ne concernaient que 90 villages en 1990 en desservent aujourd'hui 4.500. Pour encourager la scolarisation des populations pauvres, le gouvernement a mis en place un système de dotation gratuite de manuels scolaires depuis 1996 et il prône une plus grande participation des parents d'élèves à la gestion de l'école. Pour diminuer les coûts d'opportunité au profit des ménages pauvres et promouvoir la scolarisation des filles, un effort important a été fait pour construire des écoles de proximité ; des ressources financières et matérielles ont été mises à la

disposition des associations des mères d'élèves, leur permettant ainsi de mener des activités génératrices de revenus, et des cantines scolaires endogènes ont été ouvertes en milieu rural.

La construction de haltes garderies en zone rurale et d'espaces d'éveil appelés « bisongo » est une action interministérielle visant à promouvoir l'alphabétisation des femmes et leur productivité, et à favoriser la scolarisation des filles.

Outre ces efforts, le Burkina a pris des mesures pour améliorer la qualité de l'éducation: a) en distribuant régulièrement des manuels scolaires à raison, en moyenne, d'un manuel pour deux élèves dans les matières fondamentales; b) en améliorant la qualification des enseignants, particulièrement en zone rurale; et c) en introduisant l'enseignement bilingue sur une base expérimentale. Dans l'ensemble, ces progrès ont permis de réduire les disparités de scolarisation entre zones rurales et urbaines, entre régions, ainsi qu'entre garçons et filles.

À l'instar de la plupart des pays en développement, le Burkina Faso a décidé de faire de l'éducation de base une priorité nationale. Il a adopté par le *Décret N° 99-254/PRES/PM/MEBA du 20 juillet 1999* en conseil des ministres, un Plan décennal de développement de l'éducation de base.

L'étude de faisabilité technique et financière a pris assez longtemps (d'août 1999 à novembre 2001); ce délai a permis au Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA) de se réorganiser, et de s'approprier progressivement la philosophie, l'approche et les stratégies de la mise en œuvre du PDDEB, qui constitue un enjeu de portée nationale et un défi majeur à relever.

Le PDDEB est un cadre de référence unique en matière de politique éducative de base; c'est un programme sectoriel d'éducation visant à contribuer à la réduction de la pauvreté au Burkina Faso par la valorisation des ressources humaines, à travers le développement quantitatif et qualitatif d'une éducation de base formelle et non formelle qui doit corriger les disparités entre régions, entre zones (urbaines et rurales) et entre garçons et filles.

À travers la mise en œuvre de ce plan, le gouvernement du Burkina Faso vise à concrétiser les objectifs ci-après à l'horizon 2010 :

- porter le taux de scolarisation à 70 %, en faisant un effort particulier en faveur des filles et des zones rurales les plus défavorisées ;
- diversifier les formules d'éducation de base telles que les écoles satellites (ES), les écoles bilingues ; les centres d'éducation de base non formelle (CEBNF), les écoles franco-arabes, les centres « d'alphabétisation des petits » ou bisongo ;

- amener le taux d’alphabétisation à 40 % par le développement et la diversification des actions d’alphabétisation ;
- améliorer la qualité, la pertinence et l’efficacité de l’éducation de base par la formation de personnels d’enseignement et d’encadrement, l’amélioration des conditions d’enseignement/apprentissage, la mise en place de projets d’écoles et un contrôle permanent de la qualité ;
- diversifier les actions de post-alphabétisation en langues nationales et en français pour mieux assurer la formation et l’information des alphabétisés, et créer un environnement libre et propice au développement de l’éducation de base ;
- renforcer les capacités de pilotage et de gestion du MEBA par la formation des personnels, le développement de l’information et de la recherche appliquée, la mise en place d’un dispositif opérationnel de suivi/évaluation des projets et programmes.

Cependant, seuls les objectifs de la première phase sont actuellement en cours de concrétisation, à savoir :

- le taux brut de scolarisation est passé de 42 % à 56 % ;
- le taux de redoublement a baissé de 18 % à 15 % ;
- le coût unitaire d’un élève du primaire par rapport au PIB/h a diminué de 22 à 17 % ;
- en alphabétisation, le taux des auditeurs déclarés alphabétisés passe de 50 à 58 %.

La mise en œuvre du plan s’organise autour de trois composantes : l’expansion de l’éducation de base, l’amélioration de sa qualité et de sa pertinence, et le renforcement des capacités de pilotage du système. Chaque composante donne lieu à plusieurs activités.

Le cadrage macro-économique du plan a suscité une analyse exhaustive et pertinente qui a conduit à des arbitrages entre les objectifs et les moyens de mise en œuvre. Le plan est désormais plus crédible et plus réaliste.

Dans le souci de mener à bien cette politique de développement de son système d’éducation de base, le Burkina Faso a pris les engagements suivants :

1. augmenter jusqu’à 20% en 2010 les ressources publiques allouées à l’éducation de base afin de concrétiser la priorité accordée à ce sous- secteur ;
2. rendre plus pertinentes les orientations et les modalités d’intervention de l’aide extérieure, ainsi que sa coordination par le ministère ;
3. améliorer la prise de décision par la mise en place d’un dispositif opérationnel d’information et d’évaluation, et par le développement de la recherche en éducation;

4. continuer d'améliorer la qualité et l'efficacité du système d'éducation de base, de réduire les redoublements, d'augmenter la durée de l'apprentissage et sa généralisation ; doter chaque élève d'un manuel de lecture, et chaque apprenant d'un livret d'alphabétisation, revoir les programmes, améliorer le dispositif de formation des animateurs et superviseurs, etc. ;
5. mieux rentabiliser les infrastructures en créant des classes à double flux (CDF), et surtout des classes multigrades (CMG) dans toutes les écoles à trois classes ; utiliser les infrastructures scolaires pour lancer des campagnes d'alphabétisation adaptées ;
6. mieux gérer les personnels enseignants, notamment leur carrière et leurs conditions de travail ; redéfinir les fonctions de gestion au niveau du ministère dans le cadre de la décentralisation ;
7. réduire encore les coûts de la construction des bâtiments scolaires et des équipements en augmentant la participation des communautés ;
8. mettre en place de vraies possibilités d'auto-éducation par l'introduction de changements significatifs à l'école : enseignement des langues nationales, élaboration d'un programme fondamental commun, diversification des formules d'éducation (écoles franco-arabes, écoles bilingues, ES, CEBNF, centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF), centres d'alphabétisation des petits) ;
9. renforcer la prise en charge de l'éducation de base par les collectivités locales en transférant de nouvelles responsabilités et compétences aux directions régionales dans le cadre du processus de décentralisation. Le MEBA assure un rôle de concepteur, de régulateur, de catalyseur des initiatives locales, et de garant de la qualité ; il élabore et diffuse les grandes orientations, les principes d'actions et les stratégies propices au développement de l'enseignement de base.

Le Burkina Faso a fait sienne l'une des préoccupations de la communauté internationale, désormais un objectif majeur du millénaire, à savoir, la réalisation de l'Education pour tous (EPT) d'ici 2015. À ce propos, notre pays vient d'être élu bénéficiaire de l'initiative accélérée du G8, qui souhaite contribuer de toute urgence à la scolarisation universelle dans le primaire d'ici 2015, et assurer un taux de réussite satisfaisant.

Toutes ces politiques d'amélioration du système d'éducation de base nécessitent la mobilisation et l'utilisation rationnelle d'importantes ressources additionnelles.

LES PROBLÈMES ET/OU LES LIMITES DU SYSTÈME D'EDUCATION DE BASE
ET LES ACTIONS À ENTREPRENDRE

Les problèmes

Du fait de la pauvreté qui sévit au Burkina Faso, presque la moitié de la population n'a pas accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable..)², ce qui l'empêche de contribuer pleinement au développement du pays.

Malgré les efforts considérables déployés au cours des dix dernières années en faveur de l'éducation de base, de graves problèmes subsistent :

- l'allocation des ressources au secteur de l'éducation doit être accrue, car elle ne représente que 21,6 % des dépenses publiques et 2,8 % du PIB, alors qu'en Afrique, les pays pauvres très endettés (PPTÉ) consacrent en moyenne 4,0 % de leur PIB à l'éducation ;
- les coûts unitaires restent élevés dans le primaire (0,24 fois le PIB/h comparé à 0,15 en moyenne pour les pays d'Afrique francophone) ;
- dans les zones rurales, la proportion des ménages dont les enfants ne sont pas inscrits à l'école augmente, des déciles les moins pauvres aux déciles les plus pauvres ;
- le taux de rétention est bas, soit 60 % comparé à 67 % en moyenne pour les pays d'Afrique francophone; en milieu rural, il n'est que de 49 %, et de 41 % pour les filles;
- le système éducatif reste caractérisé par des taux de redoublement élevés: 15 % entre la première et la cinquième année du primaire, et environ 40 % au CM2, d'où une forte demande sociale concernant le premier cycle du secondaire ;
- le coût de production d'un diplômé du primaire est deux fois ce qu'il devrait être; le taux d'abandon est élevé dans le nord du pays (10.9 %) et plus faible dans le sud-ouest (3,5 %) ;
- s'agissant du taux d'abandon, l'écart entre garçons et filles varie d'une région à l'autre: dans le nord, celui des garçons est de 12,5 % et celui des filles de 7.1 % tandis que dans l'ouest, ces taux sont respectivement de 8.1 % et 3.7 % ;
- dans les autres régions, le taux d'abandon des filles est soit plus élevé, soit sensiblement le même;
- la pandémie du SIDA peut minorer les résultats jusqu'ici atteints. Non seulement la réduction de la durée de vie due à la maladie limite les bénéfices de l'investissement

en éducation, mais elle menace aussi l'efficacité du système à cause de l'augmentation de l'absentéisme des maîtres et des élèves, de la nécessité de remplacer les maîtres malades, et des difficultés de gestion découlant de l'augmentation constante du nombre des orphelins;

- les indicateurs de l'éducation formelle et non formelle sont très bas. Malgré les efforts consentis par l'État³, l'école reste inaccessible à la majeure partie de la population car elle est trop onéreuse, notamment pour les populations rurales et celles des zones urbaines périphériques;
- le réseau scolaire étant peu développé, les infrastructures scolaires sont insuffisantes;
- la demande sociale d'éducation est élevée, compte tenu de l'accroissement démographique ;
- les conditions de vie et de travail des enseignants et des élèves sont mauvaises (environnement scolaire peu attrayant, manque de logements de maître, insuffisance du matériel didactique etc.) ;
- le Burkina Faso doit absolument concrétiser la scolarisation universelle et améliorer son classement au niveau mondial pour le développement durable.

Les actions à entreprendre

L'étude de faisabilité technique et financière de la phase 1 du PDDEB (2001-2005) a été effectuée en novembre 2001 par une mission conjointe des partenaires techniques et financiers (PTF) et du MEBA. Elle porte notamment sur:

- *l'accès à l'éducation de base*
 - a) construction, extension, reconstruction, réhabilitation et équipement des écoles primaires et des CPAF, notamment dans les zones rurales et surtout dans les 20 provinces prioritaires. Des salles de classes supplémentaires seront mises à la disposition de l'enseignement privé, surtout dans les grands centres urbains. La réalisation de ces infrastructures relève de la responsabilité des collectivités, tandis que les réhabilitations relèvent de la responsabilité des communautés de base.
 - b) promotion de l'éducation des filles par des campagnes de sensibilisation de populations toujours réticentes, des dotations en fournitures et en matériel d'enseignement, en micro-éléments nutritifs, et par des séances de formation des enseignants, etc.

- c) mise en œuvre de programmes d’alphabétisation pour adolescents et adultes sur la base de l’approche du « faire-faire », à travers le Fonds pour le développement de l’alphabétisation et de l’éducation non formelle (FONAENF).
- d) satisfaction des besoins en éducation spécifique pour les enfants déscolarisés (cf. programme du Centre d’éducation de base non formelle (CEBNF)).
- *l’amélioration de la qualité et de l’efficacité de l’éducation de base*
 - a) réforme des curricula compte tenu de la nouvelle organisation du primaire en trois cycles : cours préparatoire; cours élémentaire; cours moyen. Introduire à terme dans les programmes scolaires l’enseignement en langue maternelle avec une transition vers le français en se fondant sur l’expérience des écoles satellites et des écoles bilingues.
 - b) formation initiale et continue du personnel enseignant et des acteurs de l’alphabétisation (École nationale des enseignants du primaire (ENEP) Groupes d’enseignement pédagogique (GAP), encadrement rapproché).
 - c) dotation en matériels pédagogiques (matériels et manuels scolaires, guides des maîtres).
 - d) concernant la nutrition, la santé et le SIDA, élaboration d’une politique nationale favorisant la santé à l’école, l’approvisionnement en eau potable, la mise en place d’installations sanitaires et de cantines scolaires, et la prise en charge des orphelins des victimes du SIDA.
 - e) recherche-action au niveau des écoles et des CPAF (initiatives liées à la qualité de l’école et des centres avec la participation des enseignants et des animateurs).
 - f) évaluation de l’apprentissage des élèves et de celui des apprenants (tests de niveau, formation des enseignants en techniques d’évaluation des connaissances apprises etc.)
 - g) développement de la petite enfance (expérience bisongo).
- *l’amélioration de la gestion et du renforcement des capacités du MEBA*
 - a) étude de l’organisation et des méthodes (portant sur l’efficacité et la rentabilité des services du MEBA, compte tenu du processus de décentralisation).
 - b) développement de systèmes de gestion appropriés du MEBA .
 - c) formation des cadres du MEBA à long et court termes.
 - d) mise à niveau de ressources matérielles de l’ensemble des services du MEBA.

- e) Renforcement des capacités du MEBA par cellule.

Synthèse de l'estimation financière de la phase 1 du PDDEB

1. accès à l'éducation : 59 millions de dollars des États-Unis ;
2. amélioration de la qualité : 21,5 millions de dollars ;
3. amélioration de la gestion et renforcement des capacités : 7,4 millions de dollars
4. dépenses imprévues : 8,3 millions de dollars

Coût total estimé : 96,2 millions de dollars pour la phase 1 (2001-2005), soit environ 67 milliards 340 millions de FCFA pour ces 4 années, non comprises les dépenses en personnel (salaires).

Mécanisme de financement de la phase 1 du PDDEB pour 2002-2003-2004-2005

- budget national (17 %) ;
- ressources de l'initiative en faveur des PPTE (9 %) ;
- projets en cours d'exécution (France, Union européenne etc.) ;
- contributions du secteur privé national et des ONG (0,5 %) ;
- Banque mondiale (34 %) ;
- Canada (12 %) ;
- Pays Bas (11,4) % ;
- Belgique, Suède, Suisse (7,8 %) ;
- Autres PTF (UNICEF, Banque islamique de développement (BID), etc.) (7,8 %).

LE PROCESSUS PARTICIPATIF

Le Plan décennal de développement de l'éducation de base a été élaboré sur la base de l'approche participative. Bien que la finalisation du document a été l'œuvre de spécialistes, l'élaboration du PDDEB a été un processus long et participatif :

- la société civile, notamment les ONG, les associations de parents d'élèves et les responsables syndicaux, ont été associés à l'action ;
- cette phase a nécessité l'intervention de plusieurs consultants et experts, tant au niveau national qu'au niveau international ;
- beaucoup d'études ont été réalisées pour mieux apprécier la faisabilité technique et financière du PDDEB ;

- les objectifs et l'échéance ont été ajustés plusieurs fois compte tenu des réalités socio-économiques du pays ;
- le MEBA, qui dirige le programme sur les plans technique et administratif, a fait l'objet d'un audit organisationnel, réalisé avec le concours d'un cabinet international.

Description de l'expérience

LES PRÉALABLES AUX NÉGOCIATIONS

Avant l'évaluation technique et financière qui a précédé les négociations en novembre 2001, le Burkina Faso a reçu une importante mission conjointe en 2000, portant sur les aspects fiduciaires du programme. Elle a permis de définir et de stabiliser les éléments des coûts (coûts unitaires, quantité etc.), les structures responsables de la gestion financière et comptable, les principes fondamentaux des procédures administratives, financières et comptables.

Cette mission a mis l'accent sur la déconcentration de la gestion dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation.

Elle a jeté les bases de l'élaboration du document technique de la phase 1 du PDDEB, ce qui a conduit à la révision des composantes du programme et à l'adoption de trois d'entre elles, à savoir :

1. l'amélioration de l'accès à l'éducation de base formelle et non formelle, en agissant sur l'offre et la demande ;
2. l'amélioration de la qualité de l'éducation de base formelle et non formelle ;
3. le renforcement des capacités institutionnelles et humaines des structures centrales et déconcentrées du MEBA.

Avant d'entamer les négociations, le gouvernement du Burkina Faso a été soumis à un test de conditionnalités :

- assainissement des finances publiques ;
- amélioration du recouvrement des recettes fiscales et douanières ;
- maîtrise de la masse salariale des agents de la fonction publique ;
- contrôle du taux d'inflation ;
- amélioration de la gouvernance (concertation, dialogue social et implication de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement socio-économique) ;

- élaboration et adoption en conseil des ministres d'un certain nombre de textes réglementaires portant sur l'application des mesures ci-après, concernant surtout le système d'éducation de base :
 1. la lettre de politique éducative visant à augmenter l'efficacité du système d'éducation de base ;
 2. le nouveau statut des 5 ENEP ; la durée de la formation initiale des élèves-maîtres a été ramenée de deux à un an pour des raisons économiques (réduction du niveau de salaire des nouveaux enseignants) ;
 3. l'organigramme cible du ministère, suite à l'audit organisationnel ;
 4. la cession des infrastructures éducatives de base aux collectivités locales (provinces et communes urbaines).

La préparation du document technique et financier, qui a été validé en novembre 2001, a été l'œuvre des services techniques du MEBA en étroite collaboration avec les PTF. La technique du « faire-faire » a été appliquée à certains aspects nécessitant une réflexion approfondie et une analyse rigoureuse, de sorte que l'appui de consultants et autres experts, tant au niveau national qu'international, a été sollicité. Des études complémentaires ont donc été réalisées, portant notamment sur:

- la formation continue du personnel enseignant ;
- les financements sécurisés (État, ressources additionnelles provenant de la réduction de la dette, projets en cours d'exécution) ;
- le mécanisme et les outils de suivi et d'évaluation ;
- le plan de formation et de perfectionnement des cadres et des agents, conformément aux exigences de la mise en œuvre du PDDEB ;
- l'estimation des besoins en équipement des structures centrales et périphériques du MEBA ;
- les projets d'écoles de qualité ;
- la prise en charge des orphelins du SIDA ;
- les projets communautaires ;
- le plan de passation des marchés ;
- les études de génie civil.

De même, le projet d'accord de crédit a été soumis à l'examen des services techniques du Ministère des finances et de ceux du MEBA. Une lecture attentive et minutieuse devrait être faite en vue de faire des commentaires pertinents dans l'intérêt du pays.

LA MISSION D'ÉVALUATION TECHNIQUE ET FINANCIÈRE
DE LA PHASE 1 DU PDDEB

Juste avant l'ouverture des négociations, du 6 au 16 novembre 2001, une mission conjointe des PTF a procédé, en collaboration avec les services techniques du MEBA, à une évaluation technique et financière de la première phase du PDDEB.

Les discussions ont porté sur :

- le processus de préparation et le contenu des documents techniques relatifs aux composantes et sous-composantes. Les volets concernés sont : i) les sous-projets communautaires ; ii) les projets concernant une école de qualité ; iii) la petite enfance ; iv) la rénovation des curricula ; v) la santé et la nutrition ; vi) la gestion des effets du SIDA sur le système d'éducation de base ; vii) la formation continue du personnel enseignant ; viii) les activités d'alphabétisation dans le cadre de la stratégie du faire-faire ; ix) les besoins spécifiques en éducation, x) la scolarisation des filles ; et xi) le matériel didactique ;
- le dispositif organisationnel du MEBA, fondé sur des mutations institutionnelles et humaines et recommandé par un audit organisationnel du ministère. Le niveau opérationnel de la mise en œuvre des activités du PDDEB est la province, qui est une collectivité locale dans le cadre de la décentralisation ;
- les procédures de gestion administrative, financière et comptable du programme (passation de marchés, logiciel comptable, mécanismes de décaissement) ;
- le dispositif de suivi (monitoring) et d'évaluation des progrès et des indicateurs de performance du programme. La mission conjointe a passé en revue la composition et le fonctionnement des différents comités de pilotage (provincial, régional et national) ;
- le calendrier de la mise en œuvre des activités du programme ;
- l'estimation et l'arbitrage des budgets par composante et par an. Il s'est agi de définir la part des financements (de l'État et de l'extérieur) à allouer à l'accès à l'éducation, à la qualité, et au renforcement des capacités institutionnelles ;
- les mesures d'accompagnement et les conditionnalités de mise en vigueur des financements. La réalisation des objectifs du PDDEB doit être accompagnée d'un certain nombre de mesures, notamment la réorganisation du primaire en trois cycles pour réduire les redoublements, l'augmentation du temps d'apprentissage, la maîtrise de la masse salariale, la cession des infrastructures éducatives de base aux collectivités

locales (communes urbaines et provinces), la réduction du coût de la scolarisation d'un enfant à la charge des ménages, surtout en milieu rural ;

La mission était constituée par plusieurs partenaires du développement, notamment la Banque mondiale ; la Coopération canadienne ; la Coopération néerlandaise ; la Coopération française ; la Coopération suisse ; l'UNICEF ; l'Union Européenne, et aussi par l'ensemble des services techniques du MEBA.

Certains points spécifiques ont fait l'objet d'une réflexion, d'échanges approfondis et de commentaires pertinents. Il s'agit entre autres :

- du rôle et des responsabilités des structures en charge des composantes ;
- de l'obligation de résultats basée sur le principe de la responsabilité imputée au pays bénéficiaire concernant les objectifs du programme, et qui constitue l'une des caractéristiques fondamentales de l'approche programme ;
- de la nature et du mode de calcul des différents indicateurs de performance ;
- de la stratégie de mise en œuvre des composantes et sous-composantes du programme ;
- de l'élaboration des coûts détaillés des activités et de l'arbitrage, de la stabilisation et de l'adoption des budgets par composante, sous-composante et par année.

Cette étape a permis d'envisager et d'amorcer avec sérénité et confiance la négociation des financements de la phase 1 du PDDEB.

Les mesures détaillées ci-après ont constitué des préalables à cette négociation. En outre, certaines décisions restaient à confirmer :

- publication d'un avis général de passation des marchés dans la revue « Development Business » selon un modèle approprié, afin d'informer les entreprises et les fournisseurs de biens, de travaux et de services des opportunités de marchés découlant de la mise en œuvre de cette phase ;
- renforcement des compétences des structures chargées de la gestion financière et comptable du PDDEB ;
- définition de la forme, du contenu et de la périodicité des rapports à produire ;
- mise en œuvre de l'organigramme cible du ministère découlant des conclusions de l'audit organisationnel ;
- application des mesures contenues dans la Lettre de politique éducative du Burkina Faso ;

- adoption d'un plan d'action annuel fixant les niveaux de budget pour le fonctionnement et les investissements ;
- dotation budgétaire au titre de la contrepartie nationale pour alimenter le Fonds de l'édition scolaire ;
- réalisation d'études sur des thèmes spécifiques liés à l'amélioration de la qualité de l'éducation de base et au renforcement des capacités institutionnelles ;
- organisation d'un bilan annuel et d'un bilan à mi-parcours de la phase 1 du PDDEB.

LES OBJECTIFS DES NÉGOCIATIONS DE NOVEMBRE 2001

À l'issue de la mission d'évaluation technique et financière, les négociations se sont déroulées les 29 et 30 novembre 2001 au Bureau de la Banque mondiale à Ouagadougou (Burkina Faso). Les objectifs étaient les suivants :

- passer en revue le document d'évaluation technique et financière du projet en vue de l'adopter ;
- permettre aux décideurs et aux techniciens du pays bénéficiaire de s'approprier le contenu des documents techniques et financiers et les exigences qui en découlent ;
- discuter et convenir des termes et dispositions de l'acte juridique précisant les modalités de financement du projet, notamment l'accord de crédit ;
- parvenir, à l'issue des discussions techniques, à la signature d'un accord de crédit pour le financement de la phase 1 du PDDEB, à des conditions favorables et acceptables, entre le gouvernement du Burkina Faso et l'Association internationale de développement (IDA).

LES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS

Plusieurs délégations ont pris part aux travaux de négociation, à savoir :

- *la délégation du Burkina Faso*, conduite par le Ministre des finances et du budget et composée des Ministres en charge de l'enseignement de base et de l'alphabétisation et de plusieurs responsables et directeurs du Ministère des finances d'une part et de celui de l'éducation de base d'autre part ;
- *la délégation de la Banque mondiale*, conduite par le Spécialiste principal en éducation et composée de chargés d'opérations, de spécialistes en affaires juridiques,

en passations de marchés, en décaissements. Cette délégation était appuyée par des responsables au niveau du siège à Washington qui ont participé par vidéoconférence ;

- *autres délégations*, à savoir des représentants chargés de l'éducation des ambassades du Canada et des Pays Bas au Burkina Faso.

LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

La séance a débuté par deux allocutions : celle du Représentant Résident de la Banque mondiale au Burkina Faso et celle du Ministre des finances et du budget. Chacune des interventions a souligné l'enjeu des négociations. Une liste des participants a été dressée. Les documents de travail, dont le document d'évaluation et le projet d'accord de crédit, ont été reproduits et distribués à tous les participants.

Après les salutations d'usage et les discours d'ouverture, le Directeur général de la coopération du Burkina Faso a fait un bref exposé du contenu du document d'évaluation et les discussions techniques ont commencé aussitôt après.

LES DISCUSSIONS TECHNIQUES

Pour favoriser le dégagement d'un consensus sur les aspects fondamentaux du programme, les échanges, les commentaires et les éclairages ont porté sur les deux documents de travail, à savoir :

- le document d'évaluation technique et financière de la phase 1 du programme ;
- le projet d'accord de crédit.

Une analyse critique des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs de performance et des stratégies de mise en œuvre, a permis aux uns et aux autres de se comprendre et de se mettre d'accord sur le contenu du Document d'évaluation (PAD en anglais) qui est désormais la référence concernant la mise en œuvre et l'évaluation des activités du programme.

Le gouvernement du Burkina Faso a été interpellé sur un certain nombre d'engagements pris dans le cadre de sa politique des équilibres macro-économiques, à savoir :

- la mise en œuvre effective de la politique de recrutement des nouveaux enseignants du primaire conformément au processus de décentralisation ;
- le mécanisme approprié de suivi-évaluation du programme tant au niveau régional et communautaire qu'au niveau central ;
- les éléments du rapport d'exécution annuel, tels que les indicateurs de performance, le rappel du contexte de l'année précédente et des objectifs visés pour l'année suivante,

le plan de passation des marchés (biens, services, travaux), le calendrier des activités, les états financiers par bailleurs et consolidés, les réalisations physiques, les difficultés rencontrées, les recommandations et les leçons à tirer pour l'année suivante.

Quant au projet d'accord de crédit, l'essentiel des débats s'est focalisé sur les points ci-après :

- le circuit de décaissement des fonds (le choix des banques ou des institutions financières, l'ouverture des comptes principaux, des comptes spéciaux, des comptes des provinces et des comptes communautaires) en se basant sur des modèles types de demande de fonds et/ou d'ordres de virements ;
- l'harmonisation des procédures d'appels de fonds entre les PTF, en l'occurrence la Banque mondiale et le gouvernement du Burkina Faso ; à titre d'exemple, il faut noter le souhait exprimé par ce dernier concernant l'ouverture du compte principal du projet à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, (BCEAO) conformément aux dispositions en vigueur portant sur les financements extérieurs ;
- les clauses précisant les obligations des deux parties prenantes (gouvernement et bailleurs de fonds) ;
- les principales dates de la mise en œuvre et de l'entrée en vigueur de l'accord de crédit ;
- les capacités du MEBA d'absorber les ressources mobilisées et disponibles ;
- l'entente sur les indicateurs clés qui seront utilisés dans le suivi et l'évaluation de l'exécution du programme ;
- le montant du premier versement de la contrepartie nationale à un compte au Trésor public ;
- les conditions préalables à remplir avant la présentation du projet au conseil d'administration de l'IDA, avant la signature de l'accord de crédit et avant son entrée en vigueur.

Résultats obtenus et analyse de la politique

PRINCIPALES CONCLUSIONS DES NÉGOCIATIONS

Les négociations ont abouti aux conclusions suivantes:

- a) Conditions d'entrée en vigueur du crédit :

Des conditions préalables à l'obtention de l'autorisation de l'IDA de décaisser les fonds faisant l'objet de l'accord de crédit ont été identifiées, à savoir :

- la ratification de l'accord de crédit, appuyée par un avis juridique ;
 - l'élaboration et l'adoption d'un manuel des procédures administratives, financières et comptables du projet ;
 - la mise en place d'un système de gestion financière et comptable informatisé et fiable ;
 - le recrutement d'auditeurs indépendants ;
 - l'ouverture d'un compte du projet au Trésor public avec un dépôt initial d'un montant déterminé et accepté de part et d'autre ;
 - la réalisation d'une étude environnementale ;
 - le recrutement d'un personnel à profil spécifique pour renforcer les capacités de la structure chargée de la gestion financière et comptable du programme.
- b) la satisfaction des parties prenantes ; à cette égard, on peut se féliciter de la qualité du dialogue et de la compréhension réciproque ;
- c) l'amendement et la validation du document d'évaluation du programme à un niveau satisfaisant de représentativité technique et officielle;
- d) l'avis favorable de la Banque mondiale concernant le financement de cette phase du PDDEB, et son engagement ferme s'agissant d'appuyer le gouvernement du Burkina Faso dans la recherche de financements additionnels auprès d'autres partenaires techniques et financiers (coopération bilatérale et multilatérale) ;
- e) les orientations et les recommandations des missions d'évaluation technique et de négociation des conditions de financement de la phase 1 du PDDEB sont consignées dans un aide-mémoire et au procès-verbal.

LES LEÇONS APPRISES

Cet exercice nous a permis de tirer les leçons ci-après :

- a) l'équipe nationale a l'obligation de se préparer techniquement et de maîtriser l'ensemble des dossiers. Les documents de travail doivent donc être mis à la disposition des participants pour leur permettre d'en faire une lecture approfondie et une exploitation méthodique et pertinente. Cela éviterait que le ou les PTF imposent leurs points de vue et que la partie nationale accepte de façon passive, car la mise en œuvre dans de telles conditions causera sans doute des difficultés ;

- b) les amendements de fonds devraient être présentés par écrit ;
- c) l'équipe technique du pays doit être pluridisciplinaire (spécialistes en éducation, juristes, financiers, comptables, économistes). Elle doit connaître la politique et les procédures du bailleur de fonds et savoir avec qui elle traite;
- d) le gouvernement doit être en mesure de démontrer que les objectifs et les stratégies de mise en œuvre du projet ou du programme ont fait l'objet de concertations élargies, tant au niveau de l'administration publique qu'au niveau de la société civile (ONG, associations professionnelles et non professionnelles). Le document du projet en sera plus crédible, et cela prouvera que les différents acteurs concernés ont été impliqués ;
- e) la négociation est un jeu d'intérêts et un rapport de forces basé sur l'argumentation. Il revient à chaque partie prenante de découvrir les forces et les faiblesses de l'autre pour faire accepter ses idées et sa vision du changement ;
- f) l'équipe gouvernementale devrait faire le point sur la prise de mesures dont dépend la concrétisation des financements, faire une analyse objective, mesurer la portée et/ou les conséquences du respect ou du non respect de telle ou telle condition, apprécier la faisabilité du projet et faire preuve de réalisme avant de s'engager, même si elle cherche à obtenir un financement. Dans le cas contraire, la concrétisation des financements prend un retard considérable et cela peut avoir des implications fâcheuses sur la mise en œuvre effective du programme.

DIFFICULTÉS ET BLOCAGES

Bien que les négociations se soient déroulées dans des conditions satisfaisantes, certaines difficultés se sont présentées et leur résolution a demandé du tact et du savoir-faire. Il s'agit notamment de :

- a) la maîtrise insuffisante par la partie nationale du contenu du document technique du programme (objectifs, composantes, stratégies, coûts). Cela s'explique par la mobilité des techniciens du MEBA, qui porte atteinte à la mémoire du programme au sein du ministère. En revanche, les PTF, représentés par les mêmes agents depuis la conception du projet, (la pérennité de certains d'entre eux à leur poste est légendaire), disposaient de l'ensemble des rapports d'études, des données pertinentes et actuelles, et surtout, contrairement aux agents nationaux, ils avaient participé aux discussions et concertations portant sur les orientations et la vision du programme ;

- b) l'absence d'une concertation approfondie entre l'équipe du MEBA (ministère bénéficiaire) et celle du Ministère des finances a empêché de défendre certaines positions d'une manière satisfaisante. Dans l'intérêt du pays, un consensus préalable doit se dégager entre les deux ministères sur les points tels que le montant initial de la contrepartie nationale, l'ouverture du compte principal à la BCEAO, la cohérence entre les objectifs et les ressources à mobiliser, la nature et le mode de calcul des indicateurs de performance, etc. ;
- c) l'engagement du gouvernement à l'égard de l'application effective de l'ensemble des mesures politiques susmentionnées n'a pas été sans faille ; or il doit l'être, même si cela doit provoquer des mouvements sociaux (syndicats) ;
- d) les conditions de mise en vigueur des financements indiquées dans l'accord de crédit n'étaient pas satisfaisantes ;
- e) le document de travail a été distribué trop tard ;
- f) la synthèse du document de travail et du projet d'accord de crédit en vue d'en faciliter la lecture n'a pas été bien faite par les services compétents du MEBA ;
- g) le gouvernement n'a pas sollicité les services d'un conseil juridique pour l'aider à examiner le projet d'accord de crédit avant d'entamer les négociations ;
- h) l'expérience insuffisante en matière de négociation de la plupart des membres de l'équipe nationale. Certains n'en avaient aucune. Cela a influé sur la qualité de la participation ;
- i) certains PTF, mieux préparés que la partie nationale, monopolisaient la parole et rejetaient spontanément tout commentaire tendant à les contredire. Ils n'ont donc pas eu de mal à faire admettre leur point de vue.

La plupart de ces difficultés auraient pu être évitées si l'équipe nationale avait été bien préparée et s'était solidement concertée.

DANS QUELLE MESURE L'EXPÉRIENCE DU BURKINA FASO
PEUT-ELLE ÊTRE TRANSFÉRÉE À D'AUTRES CONTEXTES ?

Les négociations du financement de la première phase du Plan décennal de développement de l'éducation de base du Burkina Faso constituent une expérience réussie et riche en apprentissages. Elle pourrait être appliquée à d'autres contextes par le biais de séminaires, de voyages d'étude et/ou de communications, à l'instar de cette initiative intitulée *Projet de formation sur le dialogue politique* que le Bureau international d'éducation (BIE-UNESCO)

tente de mettre en œuvre, en collaboration avec d'autres partenaires. Les partenaires techniques et financiers du Burkina Faso, en l'occurrence la Banque mondiale, le Canada, les Pays Bas, la Belgique, la Suisse, l'UE, et l'UNICEF, sont en mesure de capitaliser sur cette expérience de négociation et de la faire partager à d'autres pays de la sous-région.

Conclusion

Le point d'ancrage de la négociation est l'apprentissage du dialogue politique. Les techniques de négociation doivent être maîtrisées par les équipes nationales. Les politiques de développement ne pourront véritablement se réaliser que si elles bénéficient de l'adhésion des acteurs concernés (partenaires du développement, bénéficiaires, décideurs, société civile). C'est un exercice assez difficile mais la négociation est un passage incontournable et obligatoire dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes de développement.

La négociation du financement de la phase 1 du PDDEB au Burkina Faso a abouti à des accords de financement sous forme de crédits et de subventions pour un montant global de 96,2 millions de dollars des États-Unis. Comme ces travaux se sont déroulés au Burkina Faso, plusieurs cadres du pays ont pu y participer et comprendre les enjeux et les défis d'une négociation avec les partenaires du développement.

Notes

1. Burkina, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Tchad
2. Les enquêtes sur les conditions de vie des ménages (EP) de l'INSD de 1994 et 1998 révèlent que près de 45 % de la population vit en dessous du seuil national de pauvreté estimé à environ 72 000 FCFA (moins de 1 dollar des États-Unis par jour)
3. En 2000, environ 12 % du budget de l'État a été alloué à l'éducation de base, dont moins de 1 % a été consacré à l'alphabétisation (voir en annexe l'évolution du budget au cours des cinq dernières années).

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BCEAO :	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BF :	Burkina Faso
BID :	Banque islamique de développement
CDF :	Classe double flux
CE :	Cours élémentaire
CEBNF :	Centre d'éducation de base non formelle
CM :	Cours moyen
CMG :	Classe multigrades
CP :	Cours préparatoire
CPAF :	Centre permanent d'alphabétisation et de formation
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
FCFA :	Franc de la Communauté financière africaine
ENEP :	École nationale des enseignants du primaire
EPT :	Éducation pour tous
ES :	École satellite

FONAENF:	Fonds pour le développement de l’alphabétisation et de l’éducation non formelle
GAP :	Groupe d’animation pédagogique
IDA :	Association internationale de développement
MEBA :	Ministère de l’enseignement de base et de l’alphabétisation
ONG :	Organisation non gouvernementale
PDDEB :	Plan décennal de développement de l’éducation de base
PIB/h :	Produit intérieur brut par habitant
PPTE :	Pays pauvre très endetté
PTF :	Partenaires techniques et financiers
TBS :	Taux brut de scolarisation
UE :	Union européenne
US :	United States (États-Unis)
VIH et sida :	Virus d’immunodéficience humaine/ Syndrome d’immunodéficience acquise

Langue originale : français

L'article qui suit est une adaptation d'une monographie/étude de cas rédigée dans le cadre des séminaires d'inter-formation au dialogue politique organisés par le Bureau international d'éducation de l'UNESCO (BIE) en 2003. Il se limite à une présentation des partenariats existant au Sénégal. On trouvera en particulier des informations plus détaillées sur le système d'éducation sénégalais sur le site Internet du BIE (Dossiers par pays). La monographie complète est disponible au BIE.

**DIALOGUE POLITIQUE ET ÉDUCATION :
EXPÉRIENCES AFRICAINES**

LES PARTENARIATS

DANS LE SYSTÈME D'ÉDUCATION

SÉNÉGALAIS

Malick Ndiaye

Le contexte général de la politique éducative du Sénégal

Au lendemain de leur accession à l'indépendance, et lors de la réunion d'Addis-Abeba (1961), la plupart des pays africains, dont le Sénégal, ont résolu de développer leurs systèmes d'éducation. En 1980, un certain nombre d'objectifs ont été définis à cet effet, notamment la démocratisation de l'enseignement primaire et la scolarisation universelle et durable. Ainsi, en fonction de ses potentialités économiques, de ses ressources humaines et de l'appui de ses différents partenaires, chaque État a commencé d'investir une part importante de ses richesses nationales dans l'éducation et la formation. Le Sénégal y consacre plus du tiers de son budget, mais il est encore en deçà des objectifs d'Addis-Abeba.

Pour atteindre les objectifs définis à l'origine, le pays a opéré de grands changements dans ses politiques éducatives au cours de la décennie passée. Ceux-ci s'inscrivent dans le cadre des différents forums et rencontres qui ont eu lieu au niveau international, régional et national. Au niveau international, la Conférence de Jomtien, Thaïlande, 1990, qui lança le concept de *l'Éducation pour tous*, (EPT) dont la mission première est de répondre aux besoins en éducation, a marqué un tournant important dans la stratégie mondiale de l'éducation ; le Forum de Dakar, 2000, a été l'occasion de faire le bilan de l'EPT aux niveaux national, régional et mondial. Des progrès ont été accomplis depuis dix ans concernant la réalisation

des principes énoncés dans la Déclaration de Jomtien, mais il reste beaucoup à faire, en particulier pour la qualité de l'éducation. Au niveau régional, la 6^e Conférence des Ministres de l'éducation des États membres d'Afrique (MINEDAF VI) organisée à Dakar en 1991 a pris en compte la Déclaration mondiale de l'EPT (Jomtien) ainsi que les contextes de crise et d'ajustement structurel en Afrique. Quant à MINEDAF VII, Durban, 1998, elle a lancé l'idée de la « renaissance africaine ». Au niveau national, les États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF), en 1981, ont marqué d'une pierre blanche l'ensemble du développement du système d'éducation sénégalais, en faveur de l'avènement d'une école nationale, démocratique et populaire. La Commission nationale de la réforme de l'éducation et de la formation (CNREF), née au lendemain de cet événement, a jeté les bases de l'École nouvelle. Ces deux cadres sont aujourd'hui, sans aucun doute, les éléments féconds non seulement de la présente réforme mais des événements qui l'ont préparée, en particulier le colloque de Kolda (1993) (plan d'action de l'enseignement non formel) et le colloque de Saint-Louis en 1995 (orientations et stratégies pour le renforcement de l'accès à l'éducation, la gestion concertée du secteur, l'harmonisation des interventions, l'ouverture vers des modèles alternatifs pour l'éducation de base). Les séminaires de Bambey et de Gorée ont permis de mettre en place des commissions thématiques (accès, qualité, gestion), et d'élaborer un diagnostic et un plan d'action. La fusion de ces documents a donné naissance au Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), qui a fait l'objet d'une validation technique avec les partenaires techniques et financiers et d'une validation politique et sociale avec les partenaires sociaux.

Par ailleurs, les années 90 ont été marquées par l'émergence d'un ton nouveau et plus optimiste dans les échanges entre gouvernements des pays pauvres et organismes internationaux de financement et d'aide technique. Les organismes bilatéraux et multilatéraux se sont montrés plus enclins à appuyer les programmes sociaux des pays pauvres, à condition que ces programmes s'inscrivent dans un cadre politique global impliquant d'autres acteurs que l'État (bailleurs, ONG, collectivités locales, associations de parents d'élèves etc.).

Les États, les gouvernements et les partenaires ont pris conscience que les programmes sectoriels doivent dépasser l'approche-projet et s'inscrire dans une approche holistique qui est une démarche d'harmonisation et d'intégration des initiatives, exigeant la coordination des intervenants.

C'est un mécanisme qui rend les actions plus efficaces, et qui oblige les intervenants à œuvrer à la réalisation d'objectifs identifiés, négociés et définis en commun.

Le PDEF, dont la préparation a commencé en 1996, a capitalisé sur l'ensemble de ces démarches, qu'il a développées et approfondies pour les inscrire dans un cadre politique qui identifie, hiérarchise et planifie les priorités du gouvernement, harmonise et organise les interventions.

Il doit donc être considéré comme un cadre d'opérationnalisation des objectifs de la Déclaration mondiale sur l'éducation, qui vise à démocratiser l'accès à l'éducation de base, à améliorer la qualité des apprentissages, et à rendre plus efficiente la gestion du système.

Les problèmes du système d'éducation sénégalais

L'une des missions de l'État est d'assurer la protection et la promotion des droits civils et humains fondamentaux. À cette fin, il doit proposer des politiques éducatives et des orientations destinées à promouvoir le développement global des personnes et leur bien-être économique et social, à travers l'acquisition et le renouvellement de compétences, d'aptitudes et de connaissances nécessaires au développement de la société et de son économie.

La justification philosophique de la responsabilité de l'offre d'éducation imputée à l'État réside dans la nécessité de garantir l'autonomie morale et rationnelle des citoyens, l'égalité, la justice et la liberté dans un système de gouvernance qui approfondit sans cesse la démocratie. C'est pourquoi l'engagement de tous les partenaires est une nécessité absolue, au regard des efforts qu'exige le développement de l'éducation dans le pays. Ces principes une fois formulés permettent de préciser les grandes orientations du système et ils sont le fondement de l'allocation des ressources au développement de l'éducation.

Au Sénégal, depuis l'indépendance, la possibilité pour tous d'accéder à l'éducation a été revendiquée lors de nombreuses conférences internationales et régionales qui ont eu lieu à Addis Abeba, Nairobi, Lagos, Jomtien, Dakar et enfin à Johannesburg en 2002. Or, les difficultés sont majeures, tant sur le plan quantitatif (accès à l'éducation, financements) que qualitatif (qualité de l'éducation et adaptation aux besoins) et elles concernent aussi bien le système formel que le système non formel.

Sur le plan quantitatif, tous niveaux confondus, le taux de scolarisation est faible. Dans l'enseignement élémentaire, le taux brut de scolarisation atteint 75,8 % (1 287 093 enfants) et il accuse de fortes disparités entre zones rurales et zones urbaines, entre filles et garçons, et entre riches et pauvres. À cela s'ajoute une situation économique et financière qui s'est constamment dégradée depuis les années soixante-dix : déficit chronique des finances

publiques et de la balance des paiements, inflation galopante, dégradation du niveau de vie des populations.

Sur le plan qualitatif, outre le problème de l'accès à l'éducation se pose aussi et surtout celui de la dégradation de la qualité de l'enseignement. Les taux d'abandon et de redoublement au niveau élémentaire sont encore élevés malgré les progrès enregistrés ces dernières années. Les effectifs pléthoriques, le délabrement des établissements, le manque de matériels didactiques ou de mobilier de classe, les problèmes de la formation des enseignants, le manque de personnel, les difficultés financières, les inégalités de la répartition des établissements expliquent en partie cette situation.

Ainsi, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, les besoins du Sénégal en matière d'éducation sont énormes. Le renforcement du système par le développement des capacités de la société civile et l'établissement de partenariats dans le domaine technique et financier deviennent donc aujourd'hui un impératif majeur. C'est même une exigence du Programme décennal de l'éducation et de la formation.

Le partenariat, ou la stratégie incontournable

Depuis l'indépendance jusqu'à la mise en œuvre du PDEF, le rôle des pouvoirs publics dans la gestion de l'éducation au Sénégal a toujours été nettement prédominant, même si quelques grandes décisions (textes législatifs et recommandations) ont été prises lors des États généraux de l'éducation et de la formation. Tous les autres partenaires ont joué un rôle marginal. Doit-on laisser gérer un domaine aussi complexe, aussi important et aussi sensible que l'éducation, qui implique une multiplicité d'acteurs ayant leur logique propre, par les seuls pouvoirs publics?

L'ampleur des financements investis, des déficits cumulés, des endettements, et les médiocres résultats enregistrés dans nombre de pays en développement rend difficile le seul recours au financement et à la gestion publics pour répondre aux besoins toujours plus élevés du secteur.

Le partenariat est l'une des stratégies majeures de la réalisation de l'EPT. Le rôle du gouvernement consiste à créer un environnement propice. Il doit partager la responsabilité, les coûts, la prise de décision et le pouvoir avec tous les partenaires. Il faut donc consolider les partenariats en responsabilisant tous les partenaires dans la planification, la mise en œuvre et le suivi/évaluation des politiques et programmes d'éducation. Aujourd'hui, dans toutes les rencontres, la communauté internationale invite les États à renforcer la collaboration avec les

acteurs, les bénéficiaires et tous les partenaires financiers et sociaux. On observe dès lors une ouverture de l'éducation à de nouveaux partenaires et à de nouvelles sources de financement telles que la société civile, les ONG, les syndicats, les associations de jeunes, les mouvements de femmes, les partenaires financiers, les collectivités locales, etc.

Comme le souligne le premier article de ce numéro, « les enseignants, à travers leurs organisations professionnelles, sont identifiés comme des partenaires clés dans le cadre de cette approche participative. Sa mise en œuvre prévoit l'association des enseignants et du personnel à la prise de décision à travers diverses sessions de consultations et de travail, tant au niveau central qu'au niveau des communautés de base ».

Par ailleurs, dans ses principes, le PDEF garantit la pleine participation des communautés au développement de l'éducation. La société civile et les collectivités locales contribueront à la conception, à la réalisation ainsi qu'à l'évaluation des politiques et programmes de développement de l'éducation.

Dans ce cadre, le gouvernement est amené à prendre toutes les dispositions appropriées pour instaurer un partenariat dynamique entre les acteurs, et pour garantir la réalisation d'objectifs communs.

Cette préoccupation a été très présente dans la phase de préparation et de négociation du PDEF. L'inscription du programme dans le contexte de la décentralisation/déconcentration et la promotion des processus articulés de gestion endogène associant tous les acteurs sont le fondement de la planification ascendante. Cette volonté est clairement exprimée dans la Lettre de politique sectorielle par l'énoncé d'au moins deux principes : 1) un partenariat efficace et bien coordonné doit permettre l'investissement sans entrave dans le secteur de l'éducation de ressources de toutes natures disponibles chez les divers acteurs et partenaires et 2) la décentralisation/déconcentration des collectivités locales devant assumer le développement de l'éducation à la base doit être renforcée, en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. La dévolution du pouvoir du centre vers le niveau local renforcera l'autonomie et la responsabilité.

Il ne s'agit plus pour l'État d'organiser et de contrôler seul cette mission, mais de mettre en place un cadre définissant le rôle de chacun des acteurs en vue de sa réalisation. La concrétisation des objectifs de l'EPT dépend désormais de la capacité de l'État de négocier, communiquer, coordonner les nombreux acteurs qui ont émergé dans le domaine de l'éducation et qui, compte tenu de l'importance du rôle qu'ils assument, revendiquent toujours davantage de reconnaissance et un statut.

Les acteurs du partenariat

Les principaux acteurs du partenariat au Sénégal sont présentés dans le premier article de ce numéro. Il s'agit des syndicats, de la presse, des parents d'élèves, des enseignants, des collectivités locales, des organisations communautaires de base, des partenaires techniques et financiers et des ONG.

Les fondements du partenariat dans le système d'éducation sénégalais

La problématique du partenariat relève de ce que Michel Crozier appelle, dans *L'acteur et le système*, ouvrage paru en 1977, les « contraintes de l'action collective ».

LÉGITIMATION

L'éducation constitue un enjeu capital pour l'ensemble des acteurs du champ social. Depuis plus de deux siècles, les États modernes s'en sont arrogés le contrôle et l'organisation.

En Afrique, le Sénégal fait partie des pays très tôt émergents en matière de système d'éducation ; cela s'explique par son histoire et son rôle dans l'empire colonial français. Cependant, pour des raisons également historiques, ce système a très vite connu des difficultés liées notamment à ses orientations et à sa gestion, telles que des rendements médiocres dans tous les sous-secteurs, un déficit en infrastructures et en enseignants, des disparités entre les régions et entre garçons et filles, des classes en sureffectifs jusque dans l'enseignement supérieur et notamment dans les facultés, élément symptomatique de l'incapacité de former des techniciens adaptés aux besoins de l'économie etc.

C'est pourquoi en 1981, les États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF) sont venus couronner une série de réformes entreprises par les différents gouvernements depuis 1960, année de l'accession à l'indépendance. Il s'agissait d'un élan généreux, d'un sursaut pour reprendre le processus en main, reformuler la problématique du système et l'ancrer dans les réalités et les besoins du pays de la manière la plus concertée possible. D'autres réformes ont suivi ainsi que d'autres programmes, comme le programme sectoriel du Projet de développement des ressources humaines (PDRH).

Force est de reconnaître que jusqu'en 1998, rien de tout cela n'a donné lieu à de véritables changements de tendance, encore moins à des progrès significatifs, même si les différentes réformes n'ont pas été vaines.

Rappelons qu'en Afrique sub-saharienne, 52 % de la population vivent en dessous des seuils tolérables de pauvreté, soit avec en moyenne moins d'un dollar par jour. 50 % de cette même population (enfants, jeunes et adultes) n'ont pas accès à l'éducation, qui est pourtant reconnue comme étant le moteur des nouvelles économies nationales et mondiales.

Le Programme décennal de l'éducation et de la formation est né de cette dialectique avec l'appui de la communauté internationale ; sur les plans institutionnel et législatif, il se fonde sur la loi fondamentale (Constitution) qui garantit le droit à l'éducation, la laïcité etc. Il s'inspire de la loi d'orientation de l'Éducation nationale du 16 février 1991 qui vise à instaurer les conditions d'un développement intégral assumé par la nation toute entière, à promouvoir ses valeurs, à élever le niveau culturel de la population sur la base du principe de la laïcité, de la démocratie, au service du Sénégal et de l'Afrique. Le PDEF entend également rester dans le cadre logique de la Lettre de politique sectorielle et des États généraux de l'éducation et de la formation tout en se référant aux engagements et orientations issus de la Conférence mondiale de Jomtien ainsi que du Forum mondial de l'éducation, qui a adopté le Cadre d'action de Dakar, en avril 2000.

Les principes fondamentaux de cette nouvelle politique sont la libéralisation de l'offre éducative, l'instauration d'un partenariat efficace et mieux coordonné, le renforcement de la décentralisation/déconcentration, l'avènement d'une éducation de qualité pour tous au nom du droit de chaque citoyen à la recevoir, la transparence et l'efficacité d'une gestion concertée grâce à la responsabilisation de tous les niveaux hiérarchiques, et la recherche de résultats dont l'impact sera mesuré sur les bénéficiaires.

Ces principes et objectifs déterminent les différents acteurs impliqués ou à impliquer.

Soulignons que le Forum de Dakar, à la différence de Jomtien 1990, a particulièrement privilégié l'approche fondée sur les réalités du terrain et attentive au partenariat avec les communautés, à leurs demandes, et à leur besoin d'acquérir des compétences pour mieux vivre leur quotidien.

À ce propos, le Forum de Dakar et la 46^e Conférence internationale de l'éducation consacrent le diagnostic selon lequel il faut accorder la priorité au dialogue politique, soulignant ainsi l'importance de la diversité, du caractère local et finalement de chaque contexte à l'intérieur des États et entre les systèmes éducatifs. Le cas du Sénégal est intéressant si l'on considère sa dimension historique en rapport avec les possibilités non pas de transfert, mais de comparaison contextualisée. Seuls le dialogue politique et son pendant direct, le partenariat, peuvent garantir que toutes les parties prenantes à l'éducation sont effectivement impliquées tout au long du processus de prise de décision et de mise en œuvre.

Les réformes des systèmes d'éducation préconisées par les EGEF ont une forte incidence financière car elles requièrent d'importants investissements.

OBJECTIFS

Le premier objectif visé par les partenariats est l'élargissement de l'accès à l'éducation. À cet effet, il convient de construire et d'équiper des écoles et des salles de classes répondant aux normes (clôture, latrines, point d'eau), de mettre aux normes celles qui n'y sont pas encore, de réhabiliter et d'entretenir le matériel et les locaux, de recruter et de former des enseignants, d'ouvrir et d'équiper des cantines scolaires.

Le deuxième objectif consiste à améliorer la qualité de l'éducation, en augmentant les moyens d'intervention des acteurs (véhicules, motos, carburants, autres moyens logistiques), en promouvant une politique éditoriale (par le financement de l'élaboration et de la production de manuels en nombre suffisant), en finançant des programmes de santé et de nutrition et en promouvant un environnement sain et protecteur.

Le troisième objectif vise l'amélioration de la gestion de l'éducation. Il faudra, à cet effet, mettre à disposition et gérer convenablement d'importants moyens financiers, et rationaliser l'utilisation des moyens matériels, humains et financiers. Du coup les besoins éducatifs seront décuplés, ainsi que le besoin en ressources pour financer les programmes d'éducation. Pour faire face, les États doivent créer les conditions propices à une mobilisation exceptionnelle de ressources internes et externes.

Il faut aussi mobiliser les ressources des divers acteurs, et notamment mobiliser et organiser les partenaires à la base dans le cadre de la participation des communautés. Depuis toujours, et même en l'absence d'un cadre institutionnel, d'importantes ressources ont été investies dans l'école par les ONG, les émigrés, les parents d'élèves, les organisations communautaires de base. Si les résultats escomptés ne se sont pas produits, c'est parce que les interventions ont été mal organisées. Sans concertation des acteurs et sans planification permettant d'éviter les duplications et les redondances, il est difficile d'être efficace. Les organes de gestion comme les tables de concertation visent avant tout à pallier cet inconvénient majeur.

La mise en place des partenariats

Les stratégies mises en œuvre sont différentes pour le secteur formel et pour le non formel. Pour le secteur formel, le processus est présenté dans le premier article de ce numéro dans la partie intitulée : Le PDEF : La construction d'une nouvelle vision du partenariat.

Dans le secteur non formel, on a introduit la stratégie du « faire faire », basée sur un partenariat entre l'État et la société civile et régie par une distribution équilibrée et fonctionnelle des rôles et responsabilités, ainsi que des mécanismes et outils consensuels de gestion de mise en œuvre de la politique. L'autre intérêt du « faire faire » réside dans la diversification de l'offre éducative à travers des programmes d'alphabétisation fonctionnelle et des modèles alternatifs d'éducation de base.

Le « faire faire » repose sur un certain nombre de principes tels que:

- le partenariat : l'État a institué, avec les organisations de la société civile (ONG, associations, sociétés de développement) et les populations, un partenariat fondé sur la concertation, l'appui, le partage et la participation, dans une optique de mobilisation et d'optimisation des ressources ;
- la répartition des rôles et des responsabilités : selon le principe qui veut que chacun soit occupé à la tâche dans laquelle il excelle, l'État a procédé à une répartition fonctionnelle de rôles et responsabilités complémentaires et non conflictuels. Il assure les fonctions d'orientation, de coordination, d'impulsion, de mobilisation des ressources, de régulation, de suivi et d'évaluation. Les organisations de la société civile sont chargées de la conception et de l'exécution des programmes, du renforcement des capacités des communautés et de la recherche-action pour améliorer la qualité des apprentissages. Quant aux populations, elles participent de manière effective en exprimant leurs besoins et en assurant la mise en place des structures locales de gestion et de suivi ;
- la participation : l'ensemble des partenaires sont impliqués dans le processus de réflexion, tant au niveau politique qu'à celui du fonctionnement des procédures et des mécanismes mis en place. Pour ce qui est de l'action, les populations disposent d'outils et de moyens leur permettant d'exercer pleinement leurs rôles en matière de conception, de suivi et d'évaluation des sous- projets ;
- la décentralisation/déconcentration : la conception et la mise en œuvre des programmes d'alphabétisation relève des collectivités locales. Le « faire-faire » est mis en œuvre à travers un projet basé sur la responsabilisation progressive des collectivités

locales, qui bénéficient de l'appui technique et logistique des inspections d'académie et départementales de l'Éducation nationale.

Les structures opérationnelles de mobilisation (Comité ou Conseil de gestion, CLEF, CDCS, CRCS, CNCS, CONSEF, Table de concertation)

La loi sur la décentralisation a transféré d'importantes compétences aux collectivités locales. Il s'agit de soulager l'État des tâches qui seront gérées plus efficacement au niveau local, et aussi de créer les conditions d'une gestion rapprochée des affaires. Le décret de 2002 portant création, organisation et fonctionnement des organes de gestion du PDEF s'inscrit dans la même logique, qui est de restituer à ces collectivités leurs prérogatives en matière d'éducation. La stratégie s'articule autour d'une planification ascendante, contractualisée et de partenariat, visant la prise en charge des besoins des populations qui intégreront, depuis l'école jusqu'au niveau central, les cadres de participation. Ainsi, les Comités régionaux et départementaux de coordination et de suivi (CRCS et CDCS) et les Comités locaux d'éducation et de formation (CLEF) mis en place aux niveaux régional, départemental et local, sont conçus pour être les cadres d'élaboration des plans régionaux, départementaux et locaux de développement de l'éducation (PRDE, PDDE, PLDE).

Pour gérer les partenariats, un ensemble très complexe de structures opérant à des niveaux différents a été mis en place, à savoir:

- le comité ou conseil de gestion (CG), qui est chargé dans chaque école de concevoir, d'exécuter et d'évaluer les projets d'école ou d'établissement ;
- le Comité local d'éducation et de formation (CLEF), qui développe dans chaque département un plan local de l'éducation et de la formation, en fonction de l'ensemble des besoins définis par les projets d'école ou d'établissement et des besoins récurrents de la collectivité locale, en rapport avec les autorités scolaires et académiques.
- le Comité départemental de coordination et de suivi (CDCS), qui est chargé de concevoir, d'exécuter et d'évaluer le PDDE, en harmonisant les plans locaux de développement de l'éducation et en prenant en charge tous les besoins induits concernant l'accès, la qualité et la gestion.
- le Comité régional de coordination et de suivi (CRCS), qui développe un PRDE en fonction des besoins pris en compte dans les plans départementaux ainsi que ceux identifiés par l'Inspecteur d'académie ou le Conseil régional.

- le Comité national de coordination et de suivi (CNCS), qui assure, pour le compte du Conseil supérieur de l'éducation et de la formation, des missions de coordination, de programmation, de suivi et d'évaluation des activités du PDEF. Il est présidé par le ministre chargé de l'éducation et s'appuie sur un secrétariat exécutif composé essentiellement de la DPRE et de la DAGE.
- le Conseil supérieur de l'éducation et de la formation (CONSEF), présidé par le Premier Ministre, qui supervise la mise en place du PDEF et dans sa première phase, le Projet *Éducation de qualité pour tous* (PEQT). Il veille sur les orientations du programme définies dans le cadre de la Lettre de politique sectorielle.
- la Table de concertation est une structure créée par la Direction de l'enseignement élémentaire, et qui regroupe l'essentiel des opérateurs en éducation. Elle est un lieu de partage et de coordination pour ces opérateurs qui développent des programmes en faveur des populations scolarisables dans le secteur formel et le secteur non formel. Avec les partenaires nationaux, des tables de concertation sont mises en place au niveau de chaque Inspection d'académie et de chaque Inspection départementale de l'Éducation nationale. Ces tables de concertation tentent de pallier l'éparpillement des interventions dans le secteur et de constituer la base d'un partenariat intégré et cohérent prenant en compte les orientations du système. Ce sont des lieux d'échanges, de collaboration entre les partenaires qui peuvent ainsi se rencontrer, se connaître, partager les rôles et responsabilités, définir leurs modes d'organisation et de fonctionnement, les mécanismes de suivi et d'évaluation du partenariat, et mettre en place les plans de pérennisation. La table de concertation n'est pas une structure administrative d'information à sens unique, mais plutôt un cadre d'échanges, de partage et de mise en synergie. Par conséquent, moins qu'un bureau formel dirigé par l'autorité administrative ou scolaire, elle est une structure légère de coordination et de concertation. C'est pourquoi son coordonnateur doit être choisi parmi les intervenants, et son secrétariat assuré par l'Inspection. Certaines de ces rencontres pourraient d'ailleurs se tenir dans les locaux de l'un ou l'autre des intervenants.
- les autres cadres de concertation. Il s'agit de cadres de concertation spécifiques au secteur non formel. Ils constituent les outils de base du partenariat. Leur dynamisme garantit, dans une large mesure, le succès de la stratégie du "faire-faire". Ce sont : a) le Comité national de concertation et d'appui technique (CNCAT), qui constitue le bras technique du Comité national d'élimination de l'analphabétisme (CNEA), organe

d'orientation, de coordination, d'action et de contrôle de la réalisation des objectifs de la politique nationale d'alphabétisation ; b) le Conseil d'harmonisation des interventions dans les programmes d'alphabétisation (CHIPA), qui constitue un cadre approprié d'échanges pour faciliter la communication, le partage et le renforcement de la synergie entre les projets ; c) les comités de pilotage, qui sont des instances d'orientation, d'évaluation de l'état d'avancement des différents projets, et qui permettent, sous la direction du ministère, de remédier à certaines situations ; d) la Coordination nationale des opérateurs en alphabétisation (CNOAS), qui vise à servir d'interlocuteur au gouvernement, et à organiser les opérateurs pour leur permettre de fournir une aide technique et de constituer un réseau. Elle a des antennes au niveau régional et départemental. L'État a beaucoup fait pour l'organiser, la structurer et la développer.

Il faut souligner enfin que les partenariats ne naissent pas par décret ou par génération spontanée. Ils impliquent un certain état d'esprit chez les parties prenantes et des engagements fermes. C'est pourquoi une *Charte du partenariat de l'éducation et de la formation* a été élaborée pour fixer leurs règles et leurs normes. Cette charte est un document de référence qui régira désormais les interventions de tous les partenaires du secteur.

La contractualisation

Les lois de 1996 relatives à la décentralisation de l'éducation ainsi que leurs décrets d'application confèrent aux collectivités locales des prérogatives importantes. Chaque collectivité est par ailleurs responsable de son propre développement et de sa planification. Il existe cependant au niveau de la région une Agence régionale de développement (ARD) dont l'un des rôles est de coordonner et d'harmoniser les actions de développement dans l'espace régional et d'assurer la cohérence entre le plan national et le plan régional de développement. Elle est impliquée dans la finalisation des PRDE et appuie le CRCS dans son rôle de coordination du PDEF au niveau régional. Il reste évident que ces responsabilités ne peuvent être assumées sans l'appui technique des services extérieurs de l'État chargés de l'éducation et sans l'engagement de la communauté et des autres acteurs de l'école. Tous ces plans (PRDE, PDDE) sont par ailleurs contractualisés dès leur finalisation.

LE PROGRAMME RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION (PRDE):
UNE CONVENTION AU NIVEAU RÉGIONAL

La loi 91-22, du 16 février 1991, concernant l'orientation sectorielle, confère à l'État du Sénégal des prérogatives majeures en matière d'éducation et de formation. L'État demeure le gardien et la caution des droits de l'homme, le droit à l'éducation y compris. Il veille à ce que politiques et actions éducatives promeuvent l'égalité, l'équité, l'efficacité, le partenariat, le pluralisme, la transparence et la responsabilité.

Toutefois pour que l'éducation se démocratise et que le partenariat soit à la base de l'offre éducative, le gouvernement doit créer un milieu propice et établir des règles et règlements garantissant le droit des divers acteurs à une participation pleine et juste au développement de l'éducation. À cette fin, l'État a entrepris de formaliser d'autres types de partenariats sur la base du principe de la contractualisation.

Pour libéraliser et créer un milieu propice, le gouvernement mettra en œuvre une politique qui encourage et renforce le partenariat pour le développement de l'éducation. Il est fondamental que toutes les parties reconnaissent que les partenaires participent de droit, et non pas au nom d'une certaine tolérance. Le gouvernement doit créer les conditions nécessaires pour que les ressources humaines, financières, matérielles disponibles chez les acteurs privés, les collectivités locales, les communautés et les corps religieux puissent être librement investies dans l'éducation.

Un engagement fort à l'égard du partenariat passe par une meilleure coopération entre les différents acteurs d'une part, et par une coordination et une planification plus efficaces de l'offre d'éducation, d'autre part. Par conséquent, tout en reconnaissant l'autonomie légitime de chaque institution, le gouvernement veut promouvoir une collaboration constructive pour assurer le bien être de tous les apprenants.

Le PDEF étant conçu et finalisé au niveau national, l'exécution du PRDE, qui en est le prolongement, prend la forme d'un contrat-plan dont les objectifs sont aussi ceux du PDEF, et dont les normes sont fixées par l'État. Le financement est défini par le PDEF pour la phase considérée. Les mécanismes d'intervention sont ceux de l'Inspection d'académie (IA) et des Inspections départementales (IDEN). La durée du contrat correspond à celle de la phase considérée du PDEF. Cependant, pour une durée supérieure à 3 ans, le plan est triennal et « glissant ». Le PRDE contractualisé est signé entre le Président du Conseil régional en sa qualité de président du conseil d'administration de l'ARD et l'Inspecteur d'académie. L'ARD en assure le suivi en relation avec le CRCS. Ce contrat-plan sert en même temps de

convention entre l'État et les collectivités locales de la région pour l'utilisation des services déconcentrés que sont les IA et les IDEN.

LE PROGRAMME DÉPARTEMENTAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION (PDDE):
UNE CONVENTION AU NIVEAU DU DÉPARTEMENT

Pour être négociable, le PDDE doit être signé par les parties responsables au niveau départemental, les collectivités locales et le Préfet, représentant de l'État. Il faut que le document soit soumis à l'approbation de chacun des conseils avant d'être soumis au visa d'approbation et de partenariat du Préfet.

En revanche, si la planification est menée par l'ARD, son directeur peut signer le PDDE au nom des collectivités et le soumettre à l'approbation du représentant de l'État au niveau départemental. Dans ce cas, l'ARD agit par délégation des collectivités locales du département. Après signature, le PDDE est examiné au niveau régional. L'arbitrage a lieu sur la base du cadrage régional des dépenses qui définit les priorités.

Les résultats obtenus

La mise en œuvre des partenariats n'est jamais achevée et elle ne constitue pas la panacée à tous les problèmes ; cependant, au Sénégal, elle a produit un certain nombre de résultats positifs dans le système d'éducation formel, tels que l'acceptation du PDEF, l'amélioration du soutien externe, l'amélioration de la qualité, le développement de la santé et de la nutrition à l'école, la mise en projet des établissements, et l'amélioration des résultats scolaires.

Depuis sa conception, le PDEF était considéré comme un programme préjudiciable au statut professionnel et à la fierté des enseignants, risquant d'entraîner la réduction des salaires et celle de la durée de la formation. En outre, les maîtres avaient le sentiment d'être écartés de la conception et de l'élaboration du programme de réforme. Ces problèmes ont été discutés de manière ouverte et approfondie lors du Séminaire de suivi des États généraux de l'éducation et de la formation et du Programme décennal de l'éducation et de la formation, organisé en novembre 2003. Cette rencontre a contribué à augmenter la légitimité politique du PDEF, dont la pertinence est désormais reconnue de tous. Aujourd'hui, les enseignants se considèrent comme des partenaires et des propriétaires de l'éducation. Leur participation est essentielle au succès du programme. D'ailleurs, leur exclusion pourrait décourager le soutien politique des communautés et leur engagement.

S'agissant du soutien externe, les résultats se mesurent en fonction de son volume, de sa nature et de ses modalités. Le volume du soutien externe à l'éducation de base n'a pas augmenté au taux prévu, compte tenu des engagements pris à Jomtien. Il existe toujours un écart entre les fonds requis pour atteindre les objectifs de l'EPT et les fonds engagés par les organismes externes. Cette situation s'explique en partie par la perception des bailleurs quant au manque de capacité d'absorption du Sénégal. Cependant d'importants efforts ont été faits depuis Dakar 2000 en vue d'augmenter le flux des fonds d'appui à l'éducation de base, y compris l'Initiative accélérée (IA) de l'EPT, même si tous les objectifs escomptés ne sont pas encore atteints. Par ailleurs, le soutien externe dont bénéficie le Sénégal prend non seulement la forme d'une aide financière, mais encore celle d'un soutien au dialogue sur la politique, et d'une assistance technique. On note à cet effet un certain nombre de projets tels que le PEES, le PAEM-CLASS, etc. Avec le PDEF, le Sénégal a également rompu avec l'approche-projet pour s'inscrire dans une approche-programme. Le choix de cette option, encouragé par les partenaires, a donné lieu à un appui budgétaire important du Canada et de l'Union européenne.

En termes de qualité, la construction de nouvelles salles de classes tous les ans a permis de réduire la taille des groupes pédagogiques, et les effectifs dans les classes à double flux ont diminué en 2003 par rapport à l'année précédente. La dotation massive des écoles en manuels scolaires et autres matériels pédagogiques a également contribué à l'amélioration de la qualité. Les partenariats ont favorisé le développement d'une approche plus holistique de l'éducation, notamment par la prise en compte du développement de la santé et de la nutrition à l'école. Les projets d'établissement — dont on connaît les résultats positifs — ont été fortement encouragés, et l'on en compte 1 365 ans l'enseignement élémentaire. Enfin, les partenariats ont de toute évidence contribué à l'amélioration des résultats scolaires. Ainsi les admissions au CFEE et à l'entrée en sixième sont passés de 59 755 à 64 483 en 2003 ; le taux de réussite au brevet de fin d'études moyennes est de 53,1 % en 2003 contre 44,51 % en 2002, soit un gain de près de 10 points ; les résultats de la session du baccalauréat de 2003 indiquent un taux de réussite de 43 % contre 39,8 % en 2002, soit une hausse de 3,2 points.

Dans le secteur non formel, les effets du soutien externe, concrétisés par la stratégie du « faire-faire », sont également positifs. Les partenariats constituent un élément stratégique essentiel, fondé sur le partage, la confiance et la responsabilité. La mise en œuvre du « faire-faire » a beaucoup contribué à l'amélioration du système d'éducation sénégalais, notamment en matière d'accès, de qualité et de gestion. Par ailleurs, elle a eu un impact positif sur les communautés bénéficiaires.

Le soutien externe a favorisé la mise en place de dispositifs de sélection transparente dont les critères sont connus de tous, l'égalité en matière d'accès aux fonds, la rapidité du paiement des prestataires, et des rencontres périodiques de partage et de concertation entre partenaires. Dans le secteur non formel, ces acquis se sont matérialisés par la mise en oeuvre de programmes à travers des projets gouvernementaux exécutés par des organisations de la société civile et dont les mécanismes sont définis dans des manuels de procédures élaborés de manière concertée.

La mise en œuvre des partenariats a permis en outre de renforcer les mécanismes d'expression. La collaboration entre l'État et les collectivités est à l'origine de l'amélioration des programmes, de la qualité des apprentissages et de la résolution des problèmes de développement. La mise en place de protocoles d'accord a permis d'institutionnaliser des contre-pouvoirs pour éviter d'éventuels abus de l'État. C'est en cela que la coordination des opérateurs en alphabétisation et les autres formes de regroupement autour des actions destinées à l'éducation constituent une manifestation de la volonté de participer mais aussi de mettre fin à l'arbitraire et à l'exclusion.

Autres faits marquants résultant de la mise en œuvre des partenariats:

- la mise au point de textes consensuels, notamment les cadres de référence tels que celui des écoles communautaires de base (ECB) ou de l'alphabétisation, les manuels de procédures (PAPA, PAPF), le dispositif de suivi/évaluation rapproché ;
- la prestation de services offerts par des organisations expérimentées : tous les programmes d'alphabétisation et de modèle alternatif sont exécutés par des organisations de la société civile ;
- la transparence de l'accès aux fonds publics par la mise en place de comités d'analyse technique des requêtes composés de membres indépendants et de représentants des autres ministères, et de comités d'approbation dont les membres sont extérieurs à la structure de financement ;
- la contribution à la mise en place de procédures et de démarches pour éviter les passe-droits ;
- le développement d'initiatives propres aux opérateurs pour renforcer les capacités de leur personnel : dans le cadre des activités génératrices de revenus, des formations adaptées aux activités ciblées sont dispensées à l'initiative des opérateurs, notamment sur la méthode active de recherche participative, sur la recherche-action, sur la didactique des langues, etc.

Le soutien externe a permis le renforcement des capacités des acteurs sur le terrain, par exemple par des stages organisés à l'intention des personnels des services centraux et des projets. Les thèmes étudiés au cours de ces formations sont notamment la gestion axée sur les résultats, l'ingénierie des systèmes de formation, le système « information géographique », et l'évaluation d'impact. Des séminaires ont aussi été organisés pour les personnels des services centraux, des projets, des niveaux déconcentrés et pour les opérateurs. Ils sont chargés, par le jeu de la démultiplication, d'assurer la formation des autres acteurs et partenaires. Les thèmes abordés sont les aspects essentiels de la qualité des programmes. D'autres formations existent, par exemple les *capitalisations*, moments privilégiés d'information sur les leçons apprises en vue d'apporter des correctifs et d'implanter les éléments de modélisation. Ces formations sont aussi des espaces de formation pour les différents acteurs. Un dispositif de suivi/évaluation rapproché a largement contribué à l'amélioration de la qualité des apprentissages. Il a permis l'élargissement de l'encadrement des personnels qui s'est traduit par l'élaboration et la mise à disposition de documents pédagogiques adaptés à l'éducation des adultes, l'amélioration des enseignements/apprentissages, l'accélération du processus de correction des manquements constatés dans l'exécution des actions, la mise à disposition d'informations exhaustives et fiables pour alimenter les bases de données, la facilitation de la capitalisation et du partage des expériences.

Les partenariats ont également eu pour conséquence un renforcement des moyens financiers et logistiques. Avant 1993, le sous-secteur de l'alphabétisation n'a enregistré que deux projets de moyenne envergure : le projet de Fatick (financé par le gouvernement du Canada avec un budget de six millions de francs CFA) et le projet « 1000 » classes (financé par le gouvernement du Sénégal avec un budget de cent millions de francs CFA) ; ces deux projets ont été pilotés par l'État. Entre 1993-2002, à la faveur de la définition d'une politique consensuelle et de l'option stratégique du « faire-faire », ce sous-secteur a bénéficié d'apports financiers et logistiques importants.

Les partenariats ont appuyé les actions d'alphabétisation et d'éducation de *base* en assurant soutien institutionnel, fourniture de matériel didactique et scolaire, suivi des activités, formations, recyclages et journées pédagogiques, rémunération des ressources humaines internes, et frais de fonctionnement. Par ailleurs, l'appui institutionnel permet d'aider les organes et mécanismes de concertation, notamment la CNOAS, le CNCAT et le CNEA.

Grâce aux partenariats, l'offre éducative s'est diversifiée. La stratégie du « faire-faire » a favorisé la mise en œuvre de différentes offres éducatives, dont les programmes d'alphabétisation fonctionnelle et les modèles alternatifs d'éducation de base. Cette

diversification est perçue par de nombreux acteurs et partenaires du système d'éducation sénégalais comme un facteur dynamique de qualité qui a favorisé:

- la mise en conformité des programmes et du contexte, c'est-à-dire la prise en compte effective des réalités sociales, culturelles et économiques, et des besoins en formation spécifiques des communautés bénéficiaires ;
- la conception et la mise en œuvre de programmes de formation pertinents qui intègrent les activités quotidiennes de développement et les attentes réelles des apprenants ;
- la correction des disparités, d'une part entre les régions dont le taux d'analphabètes est très élevé et les régions les mieux positionnées en couverture scolaire, et d'autre part concernant les femmes, qui constituent la frange de la population sénégalaise la plus touchée par l'analphabétisme;
- la démocratisation de l'accès à l'éducation, caractérisée par une volonté politique constante de prendre davantage en compte, et selon une approche favorisant l'égalité entre hommes et femmes, les besoins en éducation des différentes catégories de la population (enfants en âge scolaire, jeunes et adultes), en particulier celles qui sont oubliées par l'éducation formelle ;
- la rupture avec le principe de l'unicité de lieu et de cible : l'alphabétisation ne se conçoit et ne se déroule plus uniquement dans des salles de classe. Bien au contraire, les espaces pédagogiques sont de plus en plus diversifiés (foyer, lieux de travail des bénéficiaires etc.) ;
- la rupture avec le principe de l'unicité de temps : dans l'éducation non formelle, les apprentissages ne se font pas selon un calendrier formel. Ils s'adaptent au rythme des activités quotidiennes et au choix concerté et consensuel des bénéficiaires ;
- l'introduction de méthodes d'apprentissage dites « inter- et trans- générationnelles » qui s'illustrent éloquemment aussi bien dans les écoles communautaires de base que dans les centres d'alphabétisation fonctionnelle. Citons à titre d'exemple le recours à la pédagogie différenciée, motivée par la présence au sein d'un même groupe de travail d'apprenants issus de diverses générations (adolescents, jeunes et adultes) et de profils différents ; les interactions, au niveau des apprentissages, entre les enfants des écoles élémentaires, les apprenants des ECB et les apprenants des CAF, favorisées par l'introduction des langues nationales dans tout le système d'éducation sénégalais et même dans la vie administrative et professionnelle.

Les partenariats ont eu encore bien d'autres effets positifs, qu'il serait trop long de décrire en détail ici. Ainsi, l'augmentation de la demande en éducation ; la réduction du taux d'analphabétisme ; l'amélioration des performances des apprenants ; l'introduction d'innovations dans le secteur formel ; la professionnalisation des opérateurs ; la création d'emplois ; l'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires (hygiène et santé, protection de l'environnement, renforcement de la solidarité, meilleure maîtrise des techniques, développement de l'environnement lettré, etc.)

Les problèmes rencontrés

Le diagnostic révèle un certain nombre d'insuffisances dont la correction participe d'une bonne mise en œuvre des principes d'un partenariat performant. Ainsi, on note, dans le secteur formel :

- la faible capacité de consommation des crédits. Les niveaux de financement provenant des organismes externes n'ont pas maintenu le rythme prévu ou les engagements implicites. Cela reflète, du moins en partie, la complexité des processus de planification et d'allocation de ressources en matière de prestation du soutien externe et les problèmes d'absorption du Sénégal ;
- la durée excessive des procédures de décaissements. Les partenaires financiers, notamment la Banque mondiale, mettent souvent beaucoup de temps pour opérer des décaissements de fonds nécessaires à la poursuite du programme. D'où le retard observé dans la réalisation de certaines actions ;
- la lenteur de la justification des dépenses. C'est un problème récurrent des centres d'exécution du Programme décennal de l'éducation et de la formation. La justification des dépenses effectuées constitue l'élément déclencheur d'un nouveau décaissement. Malheureusement, à ce niveau, beaucoup de lenteurs sont observées ;
- les problèmes liés à la remontée des données statistiques. En effet, on note souvent des retards énormes dans la remontée des données ; ils nuisent à la visibilité des actions réalisées ou restant à réaliser dans le secteur, et faussent l'appréciation du niveau d'exécution du programme d'éducation ;
- la faible implication des collectivités locales. Elles ont du mal à exercer pleinement toutes les compétences qui leur sont dévolues par le décret 96-1136 portant application de la loi de transfert aux régions, communes et communautés rurales en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et

d’alphabétisation. Leur participation au financement des dépenses d’éducation reste relativement modeste. Cette contribution provient quasi intégralement des ressources que leur octroie l’État. Parfois, des communes et communautés rurales mobilisent des fonds propres pour l’éducation ;

- le déséquilibre dans l’allocation des ressources. La mise en œuvre du PDEF a permis un afflux important de ressources en faveur du système d’éducation. Cet afflux s’est accompagné d’une redéfinition du rôle des sources de financement et d’une réallocation des dépenses en faveur de l’enseignement élémentaire. Cependant, malgré une légère amélioration, ce financement continue de privilégier davantage l’accès à l’éducation que sa qualité. Par ailleurs, la première phase du PDEF a mis l’accent sur le niveau élémentaire au détriment du moyen et du secondaire. Aujourd’hui l’ordre des priorités est en train d’évoluer, mais les bailleurs n’ont pas modifié leur vision.

Dans le secteur non formel, la stratégie du faire-faire a induit la mise en place d’environnements propices à l’alphabétisation des jeunes et des adultes. Cependant, le processus présente quelques lacunes telles que:

- des manquements dans la gestion des programmes. Les enquêtes de terrain ont révélé que les opérateurs ne s’attachent pas toujours les services de personnes-ressources compétentes pour assurer la formation de leur personnel (facilitateurs et superviseurs). Certaines d’entre elles ne sont pas en mesure de dispenser les enseignements nécessaires. Par ailleurs, le suivi et l’encadrement des opérateurs par les IA et les IDEN laisse à désirer, faute de moyens humains et logistiques. Dans le domaine des apprentissages, notamment en calcul, les facilitateurs et les volontaires ont montré leurs limites, imputables à l’insuffisance de leur formation initiale et continue :
- l’insuffisance des moyens d’accompagnement. Souvent, les programmes d’alphabétisation et d’éducation de base ne sont pas assortis des moyens d’accompagnement qui les rendraient efficaces ; ainsi les infrastructures de formation adaptées et durables (salles de classe, ateliers de production) sont pratiquement inexistantes, tout comme le renforcement des capacités des membres des comités de gestion et/ou des cellules école-milieu, ou encore les projets ou programmes spécifiques visant à faciliter l’insertion socio-économique des produits des CAF et des ECB ;
- la difficulté de mettre en œuvre une base de données statistiques. La mise à disposition de données statistiques exhaustives et fiables destinées aux acteurs et partenaires du sous-secteur de l’éducation non formelle présente un certain nombre de difficultés,

telles que l'insuffisance des moyens financiers nécessaires à la mise à jour régulière des données statistique de base ; le déficit en personnel capable de gérer une base de données statistiques ; le manque de coordination et les retards constatés dans la remontée des données statistiques au niveau central.

Les stratégies d'ajustement, de renforcement des interventions et de consolidation des partenariats

Dans le secteur formel, pour combler l'écart entre les ressources financières externes et les ressources nationales, et afin de fournir à tous une éducation de qualité compte tenu du volume des ressources actuellement disponible, les organismes externes et les partenaires doivent ensemble trouver des stratégies pour résoudre la question de la durabilité à plus long terme des systèmes élargis d'éducation. On peut proposer certains éléments d'une approche stratégique en vue de se procurer les ressources requises.

Pour que les partenariats internes et externes produisent les résultats que les acteurs de l'école sont en droit d'en attendre, il conviendrait :

- de faire admettre aux organismes externes et aux partenaires nationaux que les investissements dans le renforcement des capacités doivent être liés aux augmentations des ressources externes et nationales consacrées à l'éducation, et qu'il faut résoudre les problèmes limitant les capacités d'absorption, car ils empêchent le flux des ressources externes ;
- de faire de la faisabilité de la politique nationale en éducation une incitation directe à l'accroissement du flux des ressources externes ;
- de faire en sorte que les organismes externes et les partenaires nationaux reconnaissent le lien qui existe entre la gouvernance, la réforme de l'administration civile et le volume de l'aide externe à l'éducation ;
- d'établir un lien direct entre la définition des objectifs et la durée des engagements externes afin d'éviter que les objectifs à plus long terme ne soient assujettis aux fluctuations d'un soutien externe de courte durée ;
- de simplifier le processus de planification imposé par les partenaires financiers ;
- de procéder à une analyse institutionnelle qui précise la politique, les moyens et les stratégies à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés et définir un cadre logique bien élaboré;

- de définir des objectifs communs aux différents acteurs du partenariat et bénéficiant au secteur cible ;
- de préciser le domaine d'intervention de chaque partenaire dans le cadre d'une approche-programme qui prenne en compte tous les aspects du secteur pour élaborer une solution d'ensemble, et qui contribue ainsi au développement harmonieux du système d'éducation ; l'approche-projet est à éviter, car la vision et l'action doivent s'appliquer à tout le secteur. Or, l'approche-projet ne prend pas en compte la situation dans sa globalité, et elle peut provoquer la dispersion des forces en présence au lieu d'une synergie ;
- de délimiter des zones d'intervention des partenaires pour que la gestion des problèmes de l'école soit efficiente ;
- de mettre des actions en synergie effective en créant des cadres institutionnels adaptés aux contextes ;
- de contractualiser et de mettre en place des dispositifs de suivi/évaluation et des indicateurs clairs correspondant à chaque étape et à chaque zone d'intervention;
- de collaborer avec les gouvernements et les organismes externes pour harmoniser les normes administratives et opérationnelles, et réduire le fardeau administratif qui pèse sur les organismes partenaires.

Dans le secteur non formel, pour remédier à l'insuffisance de l'implication des collectivités locales, il conviendrait :

- de mettre en place progressivement la déconcentration/décentralisation dans la sélection des requêtes d'alphabétisation ;
- de former des élus locaux dans le cadre d'un projet d'alphabétisation des élus et notables locaux (PADEN);
- de mettre en oeuvre le programme d'alphabétisation intensive du Sénégal (PAIS-État) entièrement géré par les collectivités locales et financé par le budget national ;
- de mettre en place un suivi harmonisé et déconcentré des projets et programmes du sous-secteur de l'alphabétisation ;
- d'appliquer des mesures visant à garantir l'étude du milieu, l'effectivité des contrats entre les opérateurs et les communautés bénéficiaires, et le respect des zones d'intervention prioritaires pour mieux corriger les disparités zonales ;
- de mettre à disposition davantage de moyens de suivi, de supervision et d'évaluation pour les services déconcentrés de l'éducation ;

- d'appliquer des sanctions positives, telles que l'attribution de prix aux opérateurs les plus performants, en vue de stimuler une saine émulation ;
- de sanctionner les opérateurs ayant enregistré des performances trop faibles lors de la campagne précédente.

Afin de pallier les manquements constatés dans la gestion des programmes, il est prévu d'organiser des séminaires de formation avec l'ensemble des partenaires pour harmoniser les interventions de suivi et d'évaluation ; pour former au suivi/évaluation et à l'élaboration d'outils les personnels des IA, des IDEN et de la DAEB ; pour former des facilitateurs en didactique du calcul et en utilisation de la calculette et des opérateurs en mobilisation sociale ; pour mettre en place des programmes intégrés d'alphabétisation, financés par des activités génératrices de revenus.

Afin de remédier à l'insuffisance des moyens d'accompagnement, on envisage de financer la construction de centres régionaux polyvalents pour adultes (CREPA) pour un montant global de 600 millions, qui participeraient à l'amélioration des conditions d'apprentissage des bénéficiaires des programmes, et de confier aux projets la prise en charge des activités de formation complémentaire des membres des comités de gestion.

Enfin, pour résoudre les difficultés que présente la mise en place d'une base de données statistiques, on se propose d'harmoniser la collecte et la gestion des données statistiques dans tout le secteur de l'éducation, et de renforcer les capacités des gestionnaires de bases de données des services centraux et décentralisés.

Conclusion

Cette étude est une modeste tentative d'examen de la problématique du partenariat pour le développement de l'éducation selon l'expérience sénégalaise. Certes, de nombreux aspects de la question, par ailleurs très importants, n'ont pas été pris en compte. Cela est dû à la richesse, à l'ampleur et à la complexité du domaine, qu'il convient d'explorer de manière attentive et lucide. En effet, une approche approfondie et patiente doublée d'une réflexion objective est indispensable pour cerner le sujet. En raison de sa complexité ou de son importance ? Sans doute pour les deux raisons.

Quoi qu'il en soit, le partenariat relève d'une problématique très actuelle qui s'inscrit dans la perspective d'une gouvernance moderne des politiques éducatives et dans la dynamique de la mondialisation. Les relations très étroites qui lient les institutions financières

et les organisations internationales aux ONG et aux pouvoirs publics dans le cadre des actions de développement en sont une parfaite illustration.

La complexité ne saurait justifier la frilosité vis-à-vis du sujet, non plus qu'une prudence négative. Les formes de partenariat sont diverses et variées. Il revient à chacun de configurer celles qu'il aura choisies, de manière à prendre en compte les intérêts des différents acteurs. Cependant, l'expérience enseigne que les conditions, les objectifs et les critères doivent être définis au préalable et faire l'objet d'accords sans équivoque entre les diverses parties. Il faut ensuite avancer ensemble, dans le respect des principes retenus dans un cadre d'action global.

Chacun sait que les grands projets entrepris aujourd'hui par l'humanité ne peuvent se réaliser que dans la concertation, c'est à dire la mise en synergie et en harmonie de toutes les compétences, politiques, techniques ou financières. Dès lors, savoir cheminer avec l'autre devient un impératif, une donnée qu'il faut intégrer dans sa démarche. C'est une condition de réussite.

Finalement, nous sommes profondément convaincus que seul le partenariat fait bouger le monde.

Sigles

ARD	Agence régionale de développement
ASC	Association sportive et culturelle
CAF	Centre d'alphabétisation fonctionnelle
CDCS	Comité départemental de coordination et de suivi
CFEE	Certificat de fin d'études élémentaires
CG	Comité ou conseil de gestion
CHIPA	Conseil d'harmonisation des interventions dans les programmes d'alphabétisation
CLEF	Comité local d'éducation et de formation
CNCAT	Comité national de concertation et d'appui technique
CNCS	Comité national de coordination et de suivi
CNEA	Comité national d'élimination de l'analphabétisme
CNOAS	Coordination nationale des opérateurs en alphabétisation
CNREF	Commission nationale de réforme de l'éducation et de la formation
CONSEF	Conseil supérieur de l'éducation et de la formation
CRCS	Comité régional de coordination et de suivi
CREPA	Centre régional polyvalent pour adultes
DAEB	Direction de l'alphabétisation et de l'éducation de base
DAGE	Direction de l'alphabétisation générale et de l'équipement
ECB	Écoles communautaires de base
EGEF	États généraux de l'éducation et de la formation
EPT	Éducation pour tous
IA	Inspection d'académie
IDEN	Inspection départementale de l'éducation nationale
IE	Internationale de l'Éducation
MINEDAF	Conférence des Ministres de l'éducation des États membres d'Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale

PADEN	Projet d’alphabétisation des élus et notables locaux
PAEM-CLASS	Projet d’amélioration de l’enseignement moyen (classes)
PAIS-État	Programme d’alphabétisation intensive du Sénégal
PAPA	Projet d’appui au plan d’action
PAPF	Projet d’alphabétisation priorité femme
PDDE	Programme départemental de développement de l’éducation
PDEF	Programme décennal de l’éducation et de la formation
PDRH	Projet de développement des ressources humaines
PEES	Partenariat pour l’efficacité de l’école sénégalaise
PEQT	Projet Éducation de qualité pour tous
PLDE	Programme local de développement de l’éducation
PRDE	Programme régional de développement de l’éducation
TBS	Taux brut de scolarisation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l’éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l’Enfance

Note

1. Principaux syndicats d’enseignants :

Syndicat national de l’enseignement élémentaire (SNEEL)
 Syndicat national des enseignants en langue arabe du Sénégal (SNELAS) G
 Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal (SUDES)
 Union démocratique des enseignants du Sénégal (UDEN)
 Syndicat des professeurs du Sénégal (SYPROS)
 Syndicat national de l’enseignement moyen et secondaire (SNEMS)
 Alliance démocratique des enseignants du Sénégal (ADES)
 Fédération indépendante démocratique et unitaire de l’éducation et de la formation (FIDUEF)
 Syndicat autonome des enseignants du supérieur (SAES)
 Union nationale des écoles privées laïques du Sénégal (UNEPLAS)
 Intersyndicale PATS (SATUC) (STESU) (SYNTUS)
 Syndicat national des enseignants des écoles privées catholiques du Sénégal (SNECS)
 Secrétariat national des écoles privées catholiques (DINEC)
 Syndicat national de l’enseignement élémentaire (SNEEL)
 Syndicat des corps de contrôle de l’Éducation nationale (SYCCEN)
 Syndicat des enseignants libres du Sénégal (SELS)
 Organisation des instituteurs du Sénégal (OIS)
 Syndicat national des enseignants en langue arabe du Sénégal (SNELAS) N
 Syndicat national de l’enseignement élémentaire (SNEEL)
 Syndicat des enseignants progressistes (SEP)
 Union des enseignants du Sénégal (UES)
 Syndicat démocratique des enseignants en langue arabe (SDEA)

