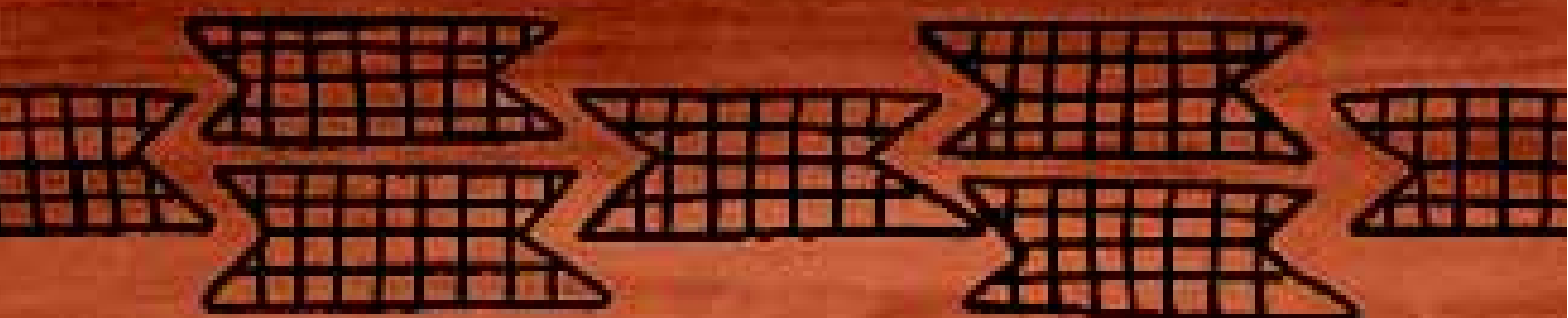




Association pour le développement de l'éducation en Afrique

**La formulation d'une politique éducative :
enseignements et expériences
d'Afrique subsaharienne**

**Six études de cas et réflexions issues
des réunions de la Biennale de la DAE
(Tours, 18-22 octobre 1995)**



Formulation d'une politique éducative :
enseignements et expériences
d'Afrique subsaharienne

Six études de cas et réflexions issues
de la Biennale de la DAE
(Octobre 1995 – Tours, France)

Formulation d'une politique éducative : enseignements et expériences d'Afrique subsaharienne

Six études de cas
et réflexions issues de la Biennale de la DAE

(Octobre 1995 – Tours, France)



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de ses auteurs et ne doivent pas être attribués à la DAE, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de la DAE.

La rédaction des études de cas a bénéficié d'un soutien financier et administratif considérable de la part de l'Agence des États-Unis pour le développement international pour la préparation des études de cas et de la DAE pour l'organisation des ateliers d'auteurs. La DAE reçoit le soutien financier des organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; l'Agence finlandaise pour le développement international ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherche pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Overseas Development Administration britannique ; la Fondation Rockefeller ; l'Agence suédoise de développement international ; la Direction du développement et de la coopération (Suisse) ; l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations unies pour l'enfance ; l'Agence des États-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.

Illustration de couverture :
aquarelle d'Hélène Déry
d'après des dessins de poterie sur pierre de savon
(Kenya)

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (DAE) 1996

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
c/o UNESCO : Institut international de planification de l'éducation
7-9, rue Eugène-Delacroix, Paris 75116, France

SOMMAIRE

PREFACE	ix
ACRONYMES ET ABREVIATIONS	xi
SYNTHESE ET ANALYSE DES ÉTUDES DE CAS ET LEÇONS TIRÉES POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE	1
<i>par David R. Evans, Richard Sack et Christopher Shaw</i>	
INTRODUCTION	2
APPROCHES SYSTEMATIQUES ET ANALYTIQUES DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES	2
- L'élaboration d'une politique : une succession d'étapes	2
- La prise de décision en tant que processus fluide : l'expérience des études de cas	4
VUE D'ENSEMBLE DE SIX ÉTUDES DE CAS EN AFRIQUE	6
- Caractéristiques des études de cas : description d'ensemble	7
LEÇONS TIRÉES DES ETUDES DE CAS : ANALYSE ET EXPERIENCE	11
- Le contexte : quelles sont les conditions qui déclenchent l'examen d'une politique éducative ?	11
- Quelles structures ou méthodes utiliser pour l'examen des politiques ?	14
- De quelles connaissances de base faut-il disposer ?	15
- Comment constituer un cadre cohérent et durable d'une politique ?	17
- Quel est le degré de consultation et de participation nécessaire ?	19
- Quelle est l'importance du leadership, de la stabilité institutionnelle et de la coordination ?	21
- Quelle est la relation entre élaboration de politique et développement de capacités ?	23
- Comment l'analyse prépare-t-elle aux choix de politique ?	24
- Comment créer une base juridique pour la mise en oeuvre d'une nouvelle politique ?	25
- Quelles stratégies pour créer un climat favorable à la mise en oeuvre ?	27
- Comment et pourquoi la mise en oeuvre est une partie intégrante de l'élaboration d'une politique ?	29
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	30
ANNEXE 1: SYNTHESE DES ETUDES DE CAS	34
BIBLIOGRAPHIE	39
LE CAS DU BENIN	41
<i>par Djibril M. Debourou</i>	
PREMIÈRES RÉFORMES (1975-89)	41
LA CRISE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE (1989)	44

LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE LA RÉFORME (1988-1991)	45
ANALYSE	58
L'ÉTAT ACTUEL DE LA MISE EN OEUVRE	62
CONCLUSIONS	63
LE CAS DU GHANA	65
<i>par Dominic Lwaku Fobih, Albert K. Koomson and Ebenezer F. Godwyll</i>	
INTRODUCTION	65
LE CONTEXTE DE LA RÉFORME	65
LE PROCESSUS DE RÉFORME	67
LA MISE EN OEUVRE	74
RÉSULTATS : UN NOUVEAU CYCLE D'ANALYSE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS	80
CONCLUSIONS : LEÇONS ET CONSÉQUENCES	86
LE CAS DE LA GUINÉE	89
<i>par Joseph Pierre Kamano</i>	
INTRODUCTION	89
LE CONTEXTE	90
LA DÉCLARATION DE POLITIQUE ÉDUCATIVE	92
RÉSULTATS	94
MÉCANISMES ET ÉTAPES DU MONTAGE DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT SECTORIEL	94
GESTION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME	99
CONCLUSIONS	106
LE CAS DE MAURICE	108
<i>par Percy Selwyn</i>	
LE CONTEXTE	109
AVANT LE SCHÉMA DIRECTEUR	111
LES ORIGINES DU SCHÉMA DIRECTEUR	114
OBJECTIFS ET STRUCTURE	115
LES DIFFÉRENTS STADES DE LA PLANIFICATION	116
LE PROCESSUS DE PLANIFICATION	120
CONSULTATION ET COMPROMIS	125
DEUX DOMAINES PROBLÉMATIQUES	126
MISE EN OEUVRE	128
RÉFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION	131
APPENDICE : OBJECTIFS ET PROPOSITIONS ESSENTIELLES DU SCHÉMA DIRECTEUR	132

LE CAS DU MOZAMBIQUE	137
<i>par Venancio Massingue en collaboration étroite avec Narciso Matos</i>	
LE CONTEXTE	137
LA POLITIQUE ÉDUCATIVE DEPUIS L'INDÉPENDANCE	139
LES NOUVELLES ORIENTATIONS	142
LES RESSOURCES ET LES LIMITATIONS	144
LE SOUTIEN DES BAILLEURS DE FONDS ET LEUR COORDINATION	148
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	149
LE CAS DE L'OUGANDA	153
<i>par Katebalirwe Amooti Wa Irumba</i>	
INTRODUCTION	153
CONTEXTE DU PROCESSUS DE PRISE DE DECISION	153
HISTORIQUE DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES	158
LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE DE 1987	160
ÉLABORATION DU LIVRE BLANC	166
LES BAILLEURS DE FONDS ET LEUR COORDINATION	172
RÉSULTATS DE LA MISE EN ŒUVRE	174
DÉVELOPPEMENT DE CAPACITÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	175
ENSEIGNEMENTS TIRES, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	176
NOTES SUR LES AUTEURS	179

PREFACE

Au cours de la dernière décennie, le contenu des politiques éducatives – « arriver à de bonnes politiques éducatives » – a beaucoup retenu l'attention. Ces politiques ont eu pour objectif d'appuyer des réformes éducatives mises en place pour dispenser un enseignement de meilleure qualité à un plus grand nombre d'enfants d'âge scolaire. Confrontés aux différents problèmes qui entravent le développement de l'éducation en Afrique, les ministères de l'Éducation et les agences de financement partenaires ont élaboré différentes stratégies : depuis la priorité à l'enseignement primaire, jusqu'à la décentralisation des systèmes de gestion, aux classes multigrades et aux écoles communautaires...

Récemment, il est apparu de plus en plus clairement – qu'au-delà du contenu des politiques éducatives – le *processus* d'élaboration d'une politique pouvait en lui-même avoir une grande influence sur l'orientation, la viabilité et la réussite des réformes éducatives nationales. Depuis 1990, l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (DAE) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) collaborent à l'étude du processus d'élaboration de politique dans différents pays africains. La première phase de ce partenariat a abouti à une étude comparative de cinq pays, présentant une perspective historique de l'élaboration d'une politique. A la suite de la réunion biennale de la DAE de 1993, tenue en France, à Angers, l'USAID et la DAE ont convenu qu'il était nécessaire de poursuivre des recherches plus ciblées sur le processus d'élaboration des politiques, afin d'apporter aux ministères et aux agences des conseils pratiques concernant le «comment» de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique éducative. Les deux partenaires ont pensé qu'il fallait pour cela développer un cadre analytique qui aborderait des questions opérationnelles telles que : Qui est impliqué dans le processus de choix de la politique, quand, pourquoi et comment ? Comment et dans quelle mesure est-on arrivé à un consensus ? Quels sont les facteurs propices au développement de politiques et leur poids relatif ? Comment les réformes sont-elles gérées, par qui et avec quels résultats ?

La collaboration entre l'USAID et la DAE pour cette seconde phase d'enquête sur l'élaboration des politiques a commencé en octobre 1994. Une réunion à Washington a réuni un groupe consultatif constitué par l'USAID (avec des membres de l'USAID, d'autres agences et des spécialistes de l'éducation) et des représentants de la DAE. La réunion a permis de passer en revue les travaux antérieurs portant sur l'élaboration de politiques, d'identifier les questions importantes, de discuter de la méthodologie à suivre et de suggérer des études de cas nationaux. L'approche suivie s'est centrée sur la préparation d'une seconde série d'études de cas dans six pays qui avaient entrepris une réforme éducative depuis peu, mais étaient situés à différentes étapes du processus d'élaboration politique. Le but de la démarche était d'extraire et de faire la synthèse des enseignements et des meilleures pratiques des différents pays, avec, en plus, l'expérience acquise avec les études de cas de 1993.

En décembre 1994, le Comité directeur de la DAE avait approuvé la décision d'entreprendre six autres études de cas. USAID avait également obtenu l'autorisation d'aller de l'avant. Un coordonnateur fut recruté ainsi que des chercheurs dans chaque pays. Ces derniers étaient chargés de rédiger les études de cas avec l'accord des ministres de l'Éducation concernés. Un comité d'examen technique international constitué de représentants de la Fondation africaine pour le développement des capacités, de l'UNESCO, du ministère français de la Coopération, de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), de la Banque mondiale, de l'USAID et de la DAE précisa l'approche à suivre et les limites de l'étude. En outre, le Comité directeur de la DAE décida que ce travail contribuerait au thème et aux travaux de la Biennale (Tours, France, octobre 1995). Deux ateliers organisés par la DAE à Paris, ont réuni les auteurs des études de cas, des membres de la DAE et de l'USAID et des consultants. Un premier atelier tenu en janvier 1995 a permis de définir les principales questions à traiter, d'identifier les « évé-

nements politiques » à étudier et d'esquisser les grandes lignes et les plans de recherche pour chaque étude de cas. Un second atelier (juillet 1995) a été consacré à la discussion des enseignements tirés, à la création d'un cadre conceptuel pour l'organisation et l'analyse des facteurs affectant le processus d'élaboration d'une politique et à la rédaction définitive des études de cas. Ces études de cas ont servi de documents de base pour la Biennale de Tours. Entre ces deux ateliers, les auteurs ont été encadrés par les responsables des études de l'USAID et le coordonnateur des études de cas pour les assister sur le plan méthodologique et analytique.

De nombreuses personnes et différents organismes ont contribué à ce document. Le financement a été assuré par l'USAID et la DAE. Le projet a été conçu et dirigé par Karen Tietjen et Ash Hartwell, spécialistes de l'éducation de l'USAID, et par Christopher Shaw, secrétaire exécutif de la DAE. Des contributions importantes au cours de la phase de conception ont été fournies par de nombreuses agences et communautés universitaires africaines, trop nombreuses pour être mentionnées. Richard Sack était responsable de la coordination des études de cas et David Evans a fourni des conseils techniques. Les auteurs ont reçu une assistance sur place de Tietjen, Hartwell et Sack. Sack, Evans, Hartwell, Tietjen et Jeanne Moulton ont contribué à la rédaction. Le document de synthèse rend compte des discussions qui se sont déroulées pendant les deux ateliers d'auteurs ; il reflète surtout les discussions et les observations des participants de la réunion de Tours en 1995 ; et il doit sa genèse aux discussions qui ont eu lieu au cours de la Biennale de la DAE qui s'est tenue à Angers en 1993.

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ASDI	Agence suédoise d'aide au développement
ACDI	Agence canadienne de développement international
DAE	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
DANIDA	Agence danoise de développement international
FMI	Fond monétaire international
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement
ODA	Overseas Development Administration britannique
SIDA	Agence suédoise de développement international
MEN	Ministère de l'Education
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

LE CAS DU BENIN

EGE	Etats généraux de l'éducation
-----	-------------------------------

LE CAS DU GHANA

(Traduction des sigles anglais)

APTI	Association des directeurs d'instituts techniques
CDR	Comité pour la défense de la Révolution
CEE	Examen d'entrée commun
CHASS	Conférence des directeurs d'écoles secondaires subventionnées
CRT	Tests par référence à des critères
CRIQPEG	Centre de recherche sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au Ghana
FCUBE	Education de base universelle, gratuite et obligatoire
GES	Service de l'Education du Ghana
GESC	Conseil du service de l'Education du Ghana
GNAT	Association nationale des enseignants du Ghana
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne)
JSS	Ecole de premier cycle secondaire
NDC	Congrès national démocratique
NUGS	Union nationale des étudiants du Ghana
PMU	Union de gestion de projet
PDNC	Conseil provisoire de défense nationale
PREP	Projet pour l'éducation primaire
PRINCOF	Conférence des principaux
PTA	Association de parents-enseignants
SSS	Second Cycle Secondaire
TUC	Congrès des syndicats ouvriers

LE CAS DE LA GUINÉE

COPASE	Comité interministériel de préparation du PASE
PASE	Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation
FAC	Fonds d'aide et de coopération

LE CAS DE MAURICE

(Traduction des sigles anglais)

CPE	Certificat d'éducation primaire
HDRP	Programme de développement des ressources humaines
MES	Association mauricienne pour les examens scolaires
MPICU	Unité de mise en oeuvre et de coordination du schéma directeur

LE CAS DU MOZAMBIQUE

(Traduction des sigles portugais)

RDA	République démocratique d'Allemagne
GEPE	Bureau pour les études et les projets éducatifs
LES	Loi de l'enseignement supérieur
PNE	Politique nationale d'éducation
RECODE	Réunion de coordination des activités des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation
SNE	Système national de l'éducation

LE CAS DE L' OUGANDA

(Traduction des sigles anglais)

EPRC	Commission d'examen de la politique éducative
EPU	Unité de planification de l'éducation
NCDC	Centre national d'élaboration des programmes
NRM	Mouvement de résistance nationale
PIU	Comité de mise en oeuvre du projet
RC	Conseil/comité de résistance
SAP	Programme d'ajustement structurel
SHEP	Projet d'éducation sanitaire scolaire
SUPER	Projet de soutien à la réforme d'enseignement primaire de l'Ouganda
TDMS	Projet de formation des professeurs et système de gestion
UNEB	Comité national des examens
UPE	Education primaire pour tous
URA	Autorité chargée des ressources fiscales de l'Ouganda

SYNTHÈSE DES ETUDES DE CAS ET LEÇONS TIRÉES POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE ¹

par David R. Evans, Richard Sack et Christopher P. Shaw

INTRODUCTION

Le succès des réformes éducatives en Afrique dépend de la qualité des politiques éducatives sur lesquelles elles se fondent. Depuis sa création, le travail de la DAE a été guidé par cette conviction, qui est apparue comme une conclusion majeure des consultations sur la mise en oeuvre au cours de la dernière réunion biennale, à Angers, France en octobre 1993. En 1990, la DAE a commandité une série d'études de cas sur la formulation de politiques éducatives dans cinq pays d'Afrique². Ces études ont servi de fondement à des réunions techniques et ont amené la DAE à entreprendre une deuxième série d'études de cas, cette fois-ci rédigées uniquement par des auteurs des pays concernés. Au total, cette démarche a abouti à la réalisation de dix études de cas concernant l'Afrique

Encadré 1. Etudes de cas sur l'élaboration de politiques éducatives

Au cours des cinq dernières années, la DAE, avec le soutien et la collaboration de l'USAID, a commandité des études de cas sur la formulation des politiques éducatives dans dix pays africains :

BENIN*	BOTSWANA
GHANA*	GUINEE*
MALI	MAURICE*
MOZAMBIQUE*	SENEGAL
TANZANIE	OUGANDA*

* Cas que l'on peut trouver intégralement dans cette publication et préparés pour la réunion biennale de Tours.

subsaharienne, ce qui représente une information de base substantielle. Cette somme d'expérience africaine dans le domaine des politiques éducatives, illustrée par ces études de cas et leur synthèse, a servi de support aux discussions de la réunion plénière de la Biennale de la DAE de 1995.

La Biennale d'Angers de 1993 avait reconnu l'importance de « stratégies à long terme de développement du secteur éducatif », impliquant une politique éducative nationale clairement exprimée et bénéficiant d'un soutien sans réserves. Durant la réunion et ultérieurement, les ministres de l'Education et les bailleurs de fonds se sont montrés de plus en plus préoccupés de la question de savoir « comment » formuler une politique éducative. Deux constats sont ressortis de cette préoccupation : (i) il est apparu que bon nombre de pays africains avaient déjà une histoire en matière de formulation de politiques, dont il serait possible de tirer des leçons. D'où les études de cas qui ont constitué la base des discussions de la Biennale de la DAE en 1995 ; (ii) la formulation d'une politique éducative était une question suffisamment importante et urgente pour constituer un thème approprié pour la Biennale de 1995 de la DAE. Des leçons et des orientations méthodologiques pouvaient être tirées des études de cas ; elles pourraient aider tous les pays africains à créer ou à améliorer leur structure nationale chargée de la politique éducative.

L'importance pour les pays de disposer d'une solide politique sectorielle comportant un plan et des priorités a été soulignée par les commentaires d'un intervenant, M. Per Grimstad, Directeur général de NORAD. Il a fait part de la nouvelle approche de son agence vis-à-vis du développement, qui met l'accent sur les partenariats plutôt que sur la dépendance. Cela demande que NORAD et les gouvernements africains établissent ensemble une relation de travail responsable pour le financement d'activités de développement. Chaque partenaire a des responsabilités définies par contrat et doit en répondre de-

vant l'autre. Les projets sont définis et mis en oeuvre par le gouvernement et non par NORAD qui veut cependant s'assurer que le projet s'appuie sur une politique sectorielle ayant l'approbation du ministère des Finances et un large soutien dans le secteur. Selon M. Grimstad, cette nouvelle approche vise à surmonter les faiblesses des relations antérieures dans le domaine du développement.

L'une des principales conclusions des études de cas porte sur la diversité des expériences des pays africains. Par le passé, les discussions sur la formulation des politiques étaient presque exclusivement centrées sur le *contenu* : éducation pour tous, efficacité, accès des filles à l'enseignement – alors que le *processus* de formulation des politiques n'était guère analysé ou discuté. Avec la tendance qui se développe dans le monde à décentraliser et à impliquer plus activement la société civile dans les décisions et dans le choix des politiques, les gouvernements cherchent à tirer les leçons des expériences des autres, tant du point de vue des processus que des contenus. Les approches de la formulation des politiques éducatives diffèrent beaucoup suivant les pays, en fonction de leur passé colonial et donc des traditions d'interaction entre la société civile et l'Etat. Il est clair par ailleurs qu'il existe des possibilités d'ouverture, qui dépendent aussi bien du contexte politique et économique national que du type de relations avec les agences de financement et avec les forces économiques internationales. Deux thèmes centraux se retrouvent dans toutes les études de cas : la nécessité de politiques éducatives annoncées publiquement, comprises et soutenues aussi bien par le gouvernement que par la société civile et l'importance de la participation des différentes composantes de la société concernées par ces politiques.

Ce chapitre examinera d'abord brièvement comment les chercheurs en sciences sociales ont vu les processus d'élaboration de politiques. Il fera ensuite ressortir un certain nombre d'éléments qui font partie de nombreuses expériences d'élaboration de politiques, afin de faciliter la discussion sur les études de cas et les expériences très diverses qui se sont exprimées à la réunion de Tours. Les parties suivantes feront l'examen d'un certain nombre de questions qui ressortent de l'analyse des expériences nationales africaines. La section finale résumera les échanges et les conclusions de la réunion biennale de Tours.

APPROCHES SYSTÉMATIQUES ET ANALYTIQUES DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

La littérature en sciences sociales sur l'élaboration de politiques fait apparaître **deux approches distinctes** : la littérature plus traditionnelle tend à caractériser le processus par **une série d'étapes** ou de stades qui suivent un ordre logique, alors que les travaux plus récents suggèrent que l'élaboration d'une politique constitue un processus **confus, fluide**, que l'on ne peut réduire à un modèle linéaire simple. Les modèles plus traditionnels sont utiles pour dépeindre une réalité confuse de manière méthodique. Cela permet de mieux réfléchir sur les différents éléments d'un processus de formulation d'une politique. Cependant, les recherches récentes sur le terrain, ainsi que les études de cas commanditées par la DAE montrent que la réalité est plus complexe, moins bien organisée et qu'il est rare que la prise de décision reflète la simple application d'une rationalité technique.

L'élaboration d'une politique : une succession d'étapes

Les descriptions plus traditionnelles de l'élaboration d'une politique contiennent la présentation « d'un cycle » – une série d'étapes débutant par l'identification du problème et s'achevant par l'évaluation des programmes mis en oeuvre pouvant aboutir à une série de nouvelles questions qui peuvent alimenter un nouveau cycle. Un exemple typique d'un tel cycle – présenté graphiquement dans l'**Encadré 2** – comporterait les étapes suivantes :

- (a) **Identification des problèmes et fixation d'un calendrier**
 Les problèmes de politique éducative peuvent avoir des origines diverses : certains sont d'ordre *technique/professionnel* – les planificateurs peuvent par exemple chercher à rationaliser la carte scolaire, ou bien les pédagogues sont préoccupés du contenu des programmes ; d'autres sont davantage d'ordre *politique* – les parents par exemple tiennent à ce que leurs enfants puissent accéder à un niveau d'enseignement plus élevé, ou les syndicats d'enseignants ne sont pas satisfaits de leurs conditions d'emploi ; d'autres encore sont *d'origine extérieure* – les agences de financement plaident pour une politique consistant par exemple à inciter à la scolarisation des filles dans l'enseignement de base. Lorsque la pression est suffisamment forte, le problème devient politique, le gouvernement doit s'en préoccuper et il figure dans la liste des orientations politiques nécessitant une décision. Il faut noter cependant la différence entre l'identification des problèmes, qui peut émaner de sources très différentes et leur prise en compte par le calendrier politique. Celle-ci suppose une visibilité du problème *et* un sérieux intérêt de la part de forces puissantes au gouvernement, dans la société civile, ou de la part des agences de financement.
- (b) **Formulation et évaluation des options de politiques**
 Une fois les problèmes identifiés et inscrits au calendrier, une approche rationnelle de la planification suppose une identification et une évaluation de différentes solutions. Trop souvent, cette étape reste incomplète et une seule solution fait l'objet d'un examen et d'une élaboration détaillée, réduisant ainsi les possibilités de procéder à des choix et de trouver des solutions efficaces et efficientes. Cependant, lorsque cette étape est abordée avec rigueur, plusieurs options techniquement valables, économiquement et politiquement réalisables sont proposées et comparées. Porter un jugement sur le caractère plus ou moins souhaitable des arbitrages découlant des différentes options est de la responsabilité des dirigeants politiques et éducatifs du pays.
- (c) **Adoption des options spécifiques de politique**
 Cette étape exige un processus de prise de décision pour choisir entre les politiques à mettre en oeuvre. Plusieurs approches peuvent être utilisées pour formaliser ces décisions. En Afrique anglophone, où existe une tradition de commissions d'éducation, le gouvernement prend souvent pour base le plus récent rapport d'une commission et y répond par un livre blanc, indiquant les recommandations qui seront acceptées en tout, ou en partie. Dans les pays francophones, les recommandations émanant des Etats généraux sont appliquées de manière sélective par les ministères de l'Education ou transmises au parlement pour qu'il donne suite.
- (d) **Mise en oeuvre des politiques**
 Elle comporte la traduction des options de politiques en stratégies spécifiques pour la mise en oeuvre de ces politiques. Ces stratégies sont elles-mêmes traduites en termes de plan, définissant des actions, des calendriers et des ressources. Le choix des stratégies est fonction du contexte local et d'une série de contraintes, notamment la disponibilité de ressources et la capacité de gestion. Comme les politiques interagissent avec les réalités locales et sont ajustées en conséquence, il s'agit en fait d'un élément continu d'un processus de formulation d'une politique. C'est en effet la politique mise en oeuvre et vécue qui est finalement l'expression de ce que peut être une politique. La manière dont les programmes éducatifs sont effectivement mis en oeuvre avait fait l'objet de la réunion de 1993 à Angers, France³.
- (e) **Evaluation de l'impact de la mise en oeuvre des politiques**
 L'évaluation de l'impact des politiques comporte deux éléments : d'abord, la collecte des données permettant de mesurer les effets éventuels de ces politiques sur l'enseignement ; ensuite, si cet impact ne s'est pas produit, l'analyse des causes des résultats « non prévus ». La mesure des changements apportés par une nouvelle politique implique également l'existence de données sur

la situation de départ, établis avant la mise en oeuvre de la politique ; elle suppose aussi une capacité de réunir les informations susceptibles de constituer des indicateurs appropriés sur l'impact des politiques.

(f) **Ajustement et démarrage d'un nouveau cycle**

Cette étape est pratiquement identique à la première et concerne l'identification des problèmes posés. Si les politiques éducatives apparaissent comme moins efficaces que prévu, il faut décider si ce manque de résultat constitue un problème suffisamment important pour figurer à nouveau au calendrier des décisions à prendre. Dans ce cas, une évaluation des causes du problème est nécessaire. Le manque de résultats peut provenir en général de deux sources :

- d'une capacité insuffisante à mettre en oeuvre efficacement la politique, ou bien
- du fait que cette politique elle-même pose des problèmes.

Les agences de financement ont généralement considéré que la difficulté venait d'une capacité insuffisante à mettre en oeuvre les politiques et ont cherché à apporter une aide sous forme de projets destinés à accroître cette capacité. Même si le manque de capacité de réalisation est souvent un facteur explicatif, l'évaluation des politiques éducatives elles-mêmes est également nécessaire.

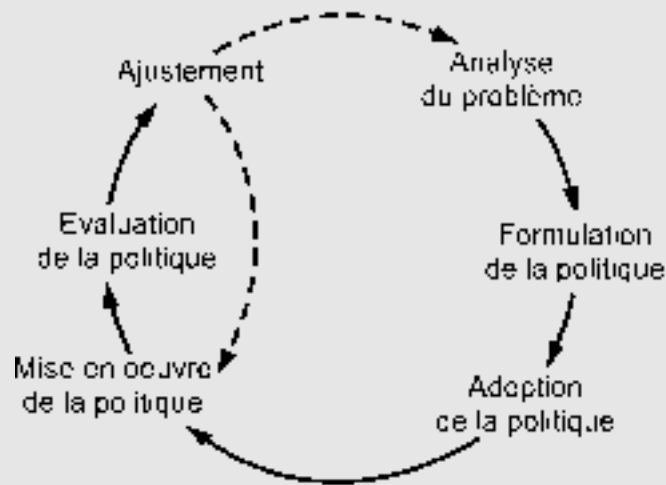
L'approche par « étapes et stades » est compatible avec la notion de « processus fluide », si l'on souligne le caractère imprévisible du processus. Au lieu de voir ces étapes comme constituant une succession rigide d'événements, chacune peut être considérée comme un défi auquel doit être confronté le processus d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique à un moment ou à l'autre. Néanmoins, penser au processus d'élaboration d'une politique comme à une suite logique d'étapes peut donner sens au défi, même s'il ne donne pas de directives entièrement applicables aux décideurs qui travaillent dans le monde réel. Puisque – comme le montrent les études de cas – les caractéristiques de l'environnement ont une grande influence sur chaque étape du processus, un pays peut à tout moment s'intéresser à une étape particulière, ou même à plusieurs étapes, sans être nécessairement passé par les « étapes antérieures ».

Dans sa présentation à Tours, M. Wadi Haddad, secrétaire adjoint de la Banque mondiale a soutenu que le « cycle de politique » (voir **Encadré 2**) constituait une simplification du processus à des fins analytiques. En réalité, aucun pays ne passe par un tel cycle, il fait plutôt de nombreuses boucles. Les travaux de M. Haddad ont montré que les processus d'élaboration de politique les plus réussis ont été initiés par des acteurs agissant dans une organisation et procédant étape par étape – la planification étant un processus progressif – ajoutant de petits changements aux politiques existantes. D'après lui, les réformes qui ont cherché à être globales ou qui ont été trop dépendantes d'acteurs individuels avaient de plus grandes chances d'échouer⁴.

La prise de décision en tant que processus fluide : l'expérience des études de cas

En pratique, les éléments d'un cycle de politiques éducatives ne se succèdent pas comme une série d'étapes distinctes, mais sont plutôt vécues comme un processus continu et interactif. A toutes les étapes, les acteurs concernés cherchent à apporter des changements répondant à leurs préoccupations. En ce sens, la formulation d'options ne se situe pas seulement au commencement du cycle, mais elle a un caractère continu, avec des éléments nouveaux apportés même après l'adoption d'une option particulière. Même à un stade avancé de la mise en oeuvre, des acteurs importants peuvent et vont chercher à influencer sur la traduction des politiques en termes de réglementation et d'actions. Les dirigeants sous-estiment fréquemment le rôle important d'une nombreuse bureaucratie intermédiaire et d'enseignants. Ceux-ci ont une influence sur la manière dont les politiques prennent forme dans la pratique. Ne pas

Encadré 2. Schéma du cycle d'élaboration d'une politique éducative



Source: Haddad & Demsky, 1994. Page 10.

impliquer ces éléments dans le processus dès les premières étapes risque d'accroître leur résistance durant la phase de mise en œuvre. Ils risquent alors de bloquer voire d'inverser les politiques adoptées lorsqu'elles atteignent leur niveau. Un bon exemple est celui des nouveaux manuels scolaires diffusés dans les écoles, mais qui ne sont pas utilisés par les enseignants, parce que ces derniers préfèrent enseigner comme ils l'ont toujours fait, c'est-à-dire sans aucun texte. Le vieil adage concernant l'enseignement reste valable : lorsque la porte de la classe est fermée, l'enseignant reste le maître de ce qu'il s'y passe.

La plupart des études sur l'élaboration des politiques et les processus qu'elle implique se limitent au contexte nord-américain et sont dues à des chercheurs américains, spécialistes pour la plupart en science politique, en sociologie et en économie. Même les études qui concernent les pays en développement font largement référence aux travaux nord-américains dont elles tirent généralement leur cadre conceptuel⁵.

Un élément commun aux différentes analyses consacrées à ce thème concerne la distinction et la relation entre d'une part l'information et l'analyse technique et d'autre part la politique et le pouvoir. Suivant Lindblom et Woodhouse :

Des attitudes communes concernant l'élaboration de politiques masquent un conflit fondamental. On voudrait que les politiques se fondent sur une information et une analyse suffisantes, si possible exactes et scientifiques ; en même temps, on voudrait que l'élaboration des politiques soit démocratique et résulte donc d'un exercice du pouvoir⁶.

Lorsqu'il s'agit de l'élaboration de politiques éducatives en Afrique, une analyse de la série précédente d'études de cas a souligné que :

Les recommandations pour une politique de réforme de l'éducation comportent donc deux composantes, l'une technique et l'autre politique. Des changements en matière d'éducation, même modestes et souhaitables d'un point de vue technique peuvent entraîner de sérieux troubles et même de la violence, s'ils sont perçus comme une menace pour les avantages dont bénéficient différents groupes sociaux. Dans le domaine de l'éducation, le changement exige un consensus du public et doit être politiquement acceptable à un degré qui n'est pas nécessaire dans d'autres secteurs⁷.

Selon ce point de vue, il n'existe pas de manière unique d'analyser le processus d'élaboration des politiques. Deux des chercheurs les plus éminents dans ce domaine (s'intéressant plus particulièrement à l'Amérique du Nord) ont conclu :

Il serait erroné de se représenter le processus d'élaboration des politiques comme une succession d'étapes réfléchies et organisées. C'est plutôt un processus complexe et interactif qui n'a ni début ni fin. Pour lui donner un sens, il faut s'intéresser aux questions politiques traditionnelles concernant par exemple les élections, les fonctionnaires élus, les bureaucrates et les groupes de pression. Mais les forces plus fondamentales qui structurent et souvent détournent les comportements des gouvernements sont tout aussi importantes, sinon davantage : influence des milieux professionnels, inégalités et capacités insuffisantes d'analyse des problèmes sociaux. Tous ces éléments s'entremêlent de manière fascinante et troublante dans le domaine de l'élaboration des politiques actuelles⁸.

En d'autres termes, il ne faut pas s'attendre à une « rationalité pure », vu le grand nombre et la diversité des facteurs et des forces impliqués dans l'élaboration des politiques. C'est plus un art qu'une science. Suivant Porter et Hicks, « le processus d'élaboration des politiques est imprécis ou même confus, mais reste compréhensible dans une large mesure »⁹.

Le prix Nobel Herbert Simon soutient au contraire que :

La capacité de l'esprit humain à formuler et à résoudre des problèmes complexes est très faible, par comparaison avec l'amplitude des problèmes qui exigent une solution pour un comportement rationnel et objectif dans le monde réel – ou même pour une approximation raisonnable d'une rationalité objective¹⁰.

Autrement dit, une certaine modestie est nécessaire lorsque l'on se lance dans l'entreprise complexe et périlleuse qu'est l'élaboration de politiques.

Cette modestie est également nécessaire pour appliquer les concepts et les enseignements tirés de l'expérience nord-américaine – caractérisée par une longue pratique de décentralisation et d'ouverture démocratique – aux pays en développement, dans lesquels les gouvernements sont souvent centralisés et les élites politiques tendent à jouer un rôle prédominant dans l'élaboration des politiques. Néanmoins, les concepts et les principes d'analyse produits en Amérique du Nord constituent un point de départ utile pour examiner les processus d'élaboration de politiques dans d'autres contextes politiques, sociaux, économiques et culturels.

VUE D'ENSEMBLE DE SIX ÉTUDES DE CAS EN AFRIQUE _____

Les études de cas sur lesquelles s'appuie cet exercice examinent de manière critique, systématique et analytique les **processus** d'élaboration d'une politique éducative dans six pays africains. Ces études ont été rédigées par des acteurs directement impliqués ou proches des événements et des processus examinés. Chaque cas est différent à plusieurs points de vue :

- (a) Bien que toutes les études de cas se centrent sur au moins un « événement » dans l'élaboration des politiques, sa nature et sa forme varient. Dans tous les cas il existe un document plus ou moins formalisé.
- (b) Le point de vue et le domaine de compétence des auteurs sont variables. Certains sont formés en sciences humaines, d'autres sont spécialistes de l'éducation ; certains ont une grande expérience pratique des politiques, d'autres un point de vue plus universitaire ; et bien entendu, leurs relations avec les politiques de leurs différents systèmes éducatifs sont différentes.

- (c) La prise en compte de la mise en oeuvre est variable. La plupart des études de cas se concentrent sur le processus d'*élaboration* des politiques, qui inclue la *formulation* (c'est-à-dire la structuration et la rédaction) d'un document de politique. L'accent mis sur l'*élaboration* des politiques implique une prise en compte des résultats de la mise en oeuvre dans le processus d'articulation des politiques, qui fait alors partie du processus global.

Chaque étude de cas se fonde sur un « événement » (en général une déclaration ou un document définissant une politique, à l'exception du Mozambique). L'analyse devient ainsi moins confuse que la réalité, lorsque la politique éducative n'est pas si clairement orientée et définie par un document formel. L'élaboration des politiques est incontestablement un processus continu, intimement lié à la mise en oeuvre au jour le jour. Au cours de ce processus, des documents sont formulés et servent de référence. Ces documents – qu'il s'agisse de lois, de déclarations gouvernementales ou autres, de rapports de commissions ou de livres blancs – remplissent une fonction : ils attirent l'attention et servent de référence vis-à-vis de laquelle les responsables de la mise en oeuvre doivent rendre des comptes. Sous des formes variées, c'est le cas aussi bien dans les pays démocratiques industrialisés ouverts – où les responsables de la mise en oeuvre doivent rendre des comptes à des élus¹¹ – que dans les pays fonctionnant en système clos et/ou moins développés – dans lesquels les systèmes nationaux d'éducation sont dépendants pour leur développement et même pour leur simple survie d'un financement extérieur auquel ils doivent rendre des comptes.

Caractéristiques des études de cas : description d'ensemble

Le tableau de l'**Annexe 1** donne une vue d'ensemble sur les études de cas par pays et par « thème ». Les « thèmes » que font apparaître les études de cas se réfèrent à la fois à des catégories d'ordre descriptif et d'ordre plus analytique. La définition de ces catégories se fonde aussi bien sur les travaux universitaires concernant l'élaboration des politiques que sur les études de cas elles-mêmes. On trouvera ci-dessous un résumé de ces études de cas.

BÉNIN

En 1990, le Bénin était en tête de la nouvelle vague de démocratie africaine, faisant suite à dix-sept années d'un régime « militaro-marxiste » incapable de mettre fin à son insolvabilité financière. Le régime est progressivement devenu incapable de payer les salaires des fonctionnaires et les bourses des étudiants. Pour différentes raisons, « l'école nouvelle » décrétée en 1975 n'avait pas atteint son objectif d'adaptation de l'enseignement aux réalités socio-économiques du pays¹². L'une des premières demandes adressées au nouveau régime démocratique a été de tenir un large forum sur l'éducation (les Etats généraux de l'éducation) qui a recommandé de donner la priorité à la qualité de l'éducation, afin de reconstituer les élites intellectuelles du pays. Après les Etats généraux cependant, l'éducation est restée le domaine du ministère de l'Education : le Parlement ne s'y est guère intéressé, la presse et les médias ne lui ont accordé qu'une attention occasionnelle et les communautés locales n'ont pas été particulièrement actives.

Peu avant la naissance du nouveau régime, une large analyse des politiques avait été lancée par l'UNESCO avec le soutien du PNUD ; il en était résulté un ensemble complet d'études, conçues pour apporter les connaissances de base exigées par une politique durable. Ces études avaient été commencées avant la fin de l'ancien régime, parce que l'on avait jugé qu'il fallait faire quelque chose et qu'une analyse des politiques approfondie pourrait être utile. On ne pouvait alors prévoir ce que serait leur impact pratique : (i) ces études ont été utilisées par les participants aux Etats généraux de l'éducation et ont fourni des références concrètes à des débats passionnés, souvent dominés par les conflits de groupes de pression ; (ii) elles ont représenté un apport pour la rédaction d'un document officiel sur la politique

éducative ; (iii) elles ont servi de justification à une agence de financement pour un engagement financier de grande ampleur dans le secteur éducatif (la motivation initiale de celle-ci étant de soutenir la démocratie, sans engagement préalable vis-à-vis d'un secteur quelconque) ; et (iv) elles ont constitué une référence commune et incontournable pour tous ceux qui sont concernés par ce secteur. Cependant, la plus grande partie des informations générées par ces études n'ont pas fait l'objet d'une large diffusion au-delà du ministère vers les échelons locaux de l'enseignement. Le développement de capacités au sein des personnels du ministère de l'Education et des autres ministères qui ont travaillé à ces études avec des experts internationaux a constitué une autre conséquence indirecte mais importante de cette analyse des politiques. Beaucoup d'entre eux ont ensuite bénéficié de promotions à des niveaux supérieurs dans leurs ministères.

Un certain nombre des réformes qui ont été suggérées sont actuellement mises en oeuvre avec le financement d'une agence. L'une des conséquences souhaitées du projet d'analyse politique était d'encourager la coordination des bailleurs de fonds. Comme le ministère de l'Education n'a jamais cherché à diriger cette coordination, les agences de financement ont continué à suivre leurs orientations propres. L'existence et le caractère global de ces études de politiques ont néanmoins eu un effet de coordination.

Le principal enseignement que l'on peut tirer de l'étude de cas du Bénin est qu'un ensemble d'études sectorielles solides, dans lesquelles les fonctionnaires du ministère du pays ont joué un rôle majeur, peut avoir un certain nombre de conséquences positives que l'on ne peut prévoir à l'étape de la prévision et de la mise en oeuvre initiale du travail.

GHANA

En 1983, le régime militaire populiste qui avait pris le pouvoir en 1981, s'est éloigné de sa politique d'autosuffisance et a entrepris de grands programmes d'ajustement avec le soutien du FMI et de la Banque mondiale. Par suite du manque de ressources financières, conjugué avec l'exode des enseignants, le manque de statistiques et la diminution des effectifs, la « mort clinique » du système d'éducation a été prononcée au milieu des années 1980. En 1987 une vaste réforme de l'éducation a été promulguée. Les réformes initiales portaient sur l'enseignement post-primaire selon les propositions formulées en 1974 et pilotées sur une échelle très limitée à la fin des années 1970. Cependant, comme la nécessité d'une action immédiate était ressentie, les propositions de réforme ont été annoncées brusquement au milieu des années 80 et ont été mises en oeuvre sans analyse préalable, par un nombre très limité de personnes¹³.

Les réformes ont été bien financées par plusieurs agences internationales et ont été mises en oeuvre dans un climat d'instabilité institutionnelle dans le secteur. Les résultats ont été décevants, tous les indicateurs montrant qu'on apprenait peu dans les écoles, même après sept années de réforme. Les effectifs ont augmenté, mais à peine assez pour compenser la croissance de la population et les taux de rétention ont diminué. De manière plus positive, une base institutionnelle pour la planification et l'élaboration des politiques fondée sur une bonne information statistique a été créée.

Le principal enseignement que l'on peut tirer de cette étude est que, bien que des dirigeants autoritaires forts puissent parvenir à lancer une réforme, cela ne suffit pas pour qu'elle réussisse et donne des résultats tangibles. Le manque de connaissances de base solides, l'absence de consultation au cours de la phase préparatoire, une approche autoritaire de la mise en oeuvre de la réforme et une incapacité à améliorer les résultats de l'enseignement ont abouti à une réévaluation complète de la réforme six ans après son début. Cette évaluation a constitué la base d'un nouveau cycle de réformes.

GUINÉE

Dans un contexte d'ajustement financé par plusieurs agences (France, USAID, FMI, Banque mondiale et d'autres), un document sur la politique d'éducation a été approuvé en 1989, qui fournissait les bases d'un programme d'ajustement du secteur de l'éducation financé par plusieurs agences. Le document était conçu pour proposer de futures orientations : il était précis sur les objectifs et les priorités du secteur, mais ne disait rien sur la manière de les atteindre. Il voulait ainsi laisser la possibilité d'une adaptation à différentes situations, considérant (i) l'intérêt de disposer d'un document succinct et lisible, (ii) la nécessité de laisser le maximum de souplesse à ceux qui allaient être chargés de la mise en oeuvre et qui allaient travailler dans des conditions imprévisibles. Les experts nationaux et étrangers ont joué un rôle majeur, de même que les discussions franches et ouvertes entre l'administration gouvernementale, les agences de financement et les syndicats d'enseignants pendant une période de temps prolongée. Bien que parfois un peu longues, ces discussions ont joué un rôle constructif.

La mise en oeuvre a été caractérisée par (i) une large participation à l'intérieur du ministère de l'Education organisée autour de plusieurs groupes de travail, (ii) une coordination des bailleurs de fonds structurée sous les auspices du ministère, (iii) la stabilité de l'équipe des hauts fonctionnaires du ministère impliqués dans la phase de formulation des politiques et (iv) une direction forte et très efficace du ministre, qui est resté en poste durant environ sept ans (jusqu'en 1996) depuis la formulation du document sur la politique et tout au long de sa mise en oeuvre. La stabilité du personnel a contribué à la professionnalisation des équipes du ministère de l'Education et par conséquent à la qualité de la mise en oeuvre. Les résultats réels ont dépassé les objectifs fixés dans le document initial.

Les principaux enseignements que l'on peut tirer de cette étude de cas concernent l'importance : (i) d'une direction forte, collégiale et continue ; (ii) d'un document de définition des politiques qui autorise une certaine souplesse et qui ne soit pas trop détaillé ; (iii) de la continuité et de la stabilité de l'équipe impliquée dans les phases de formulation et de mise en oeuvre de la politique ; et (iv) d'une direction ministérielle dans le processus de coordination des bailleurs de fonds. Tous ces facteurs ont contribué à la réussite de la mise en oeuvre du programme d'ajustement de l'éducation en Guinée.

MAURICE

Le schéma directeur a été élaboré 7 à 8 ans après que le ministre ait décidé (en prenant ses fonctions en 1983) de ne pas appliquer au secteur de l'éducation les mesures d'ajustement prévues. Maurice est un très petit pays démocratique et au moment du schéma directeur, son économie était solide et en croissance. En outre, le ministère de l'Education pouvait se caractériser par une grande stabilité (le même ministre en poste de 1983 à 1995) sous une direction forte.

La nécessité du schéma directeur est venue d'un diagnostic des défauts du système éducatif, dont le principal provenait peut-être du fait que les changements sociaux et économiques des années 1980 n'avaient pas été accompagnés par l'évolution correspondante du système éducatif. A la fin des années 1980, on considérait que la future économie mauricienne allait dépendre d'activités exigeant des qualifications élevées et une main-d'oeuvre instruite. De plus, la Déclaration de Jomtien sur l'éducation pour tous, ainsi qu'une réunion des agences de financement sur le développement des ressources humaines ont donné de l'élan au schéma directeur. Bien que le travail sur le schéma ait commencé localement, les agences internationales de financement ont joué un rôle important. Elles ont surtout apporté une expertise technique et des perspectives que l'on ne trouvait pas sur place. Dans certains domaines, les homologues nationaux ont manqué, si bien qu'une grande partie de cette expertise n'a pas trouvé ses prolongements au niveau national.

Des consultations de grande ampleur ont été organisées pendant la phase préparatoire du schéma directeur et la recherche continue de consensus (une valeur culturelle fondamentale à Maurice) a souvent pris le pas sur les considérations pédagogiques et sociales. Ceci est dû au fait que la préparation du schéma directeur a pris deux fois plus de temps que prévu. Un coordinateur a été nommé pour orchestrer les aspects consultatifs et techniques de la préparation du schéma. Quoique conseiller du ministre depuis 1983 et bien intégré dans le ministère, le coordinateur n'appartenait pas au corps des administrateurs de l'enseignement. C'était un économiste qui avait travaillé auparavant au ministère des Finances.

Cette étude de cas démontre également les effets bénéfiques de la coordination des bailleurs de fonds, dans un contexte où le pays prend les choses en main. Dans ce cas, un schéma directeur détaillé a constitué la condition nécessaire pour « prendre les choses en main » ; il est devenu une référence incontournable pour tous les intéressés. Une ferme direction du ministère et un consensus ont constitué les principaux aspects de ce processus.

MOZAMBIQUE

Ce cas est différent des autres, dans la mesure où il trace l'histoire des politiques éducatives de l'indépendance jusqu'à ce jour, alors que tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut prendre un nouveau départ. A la grande différence des pays examinés jusqu'ici, le Mozambique d'après l'indépendance a opté pour un système éducatif qui n'était pas fondé sur celui de son colonisateur. Il est cependant admis actuellement que ce système ne convient pas aux besoins présents. Il est temps de formuler une nouvelle politique éducative.

Plusieurs facteurs jouent un rôle important dans le processus d'élaboration des politiques. D'une part, le mauvais état des infrastructures au Mozambique (routes et télécommunications) empêche de réelles consultations. D'autre part les bailleurs de fonds jouent un rôle prédominant dans les finances publiques. Le programme des études sectorielles semble être largement fixé par les agences de financement. Le gouvernement est cependant en train de mettre davantage de moyens à la disposition de ce processus et a récemment pris la tête de la coordination des donateurs.

OUGANDA

Lorsque le nouveau régime est arrivé au pouvoir en 1986 après une longue guérilla, le pays était dans un état de faillite économique, d'agitation politique et de déclin social. Dans ce contexte, une nouvelle idéologie impliquant des changements fondamentaux a vu le jour : participation démocratique, libéralisation, modernisation, unité et développement accéléré la caractérisent. Cependant, les politiques d'indépendance ont fait place en 1988 aux programmes d'ajustement financés de l'extérieur. Dans le secteur éducatif, il existait une ancienne tradition, remontant à 1928, de commissions chargées de faire le point tous les dix ans. Le processus d'élaboration des politiques est passé par deux phases : une Commission d'examen de la politique éducative (1987-1989) et un Comité du livre blanc qui a entrepris d'élaborer une politique et a commencé ses travaux en 1989.

Un aspect marquant du cas ougandais est la recherche toujours plus grande d'une légitimité des politiques éducatives par un plus haut degré de consultation et de participation qui constitue une valeur importante de l'idéologie du gouvernement. Les travaux de la Commission et du Comité du livre blanc se sont caractérisés par des consultations publiques. La première a tenu des réunions publiques et a abouti à la rédaction de 496 mémorandums et documents de base, ce qui a représenté de loin la plus grande consultation qu'il y ait jamais eu en Ouganda. Cependant, les consultations se sont centrées sur les élites urbaines et les principaux responsables des communautés locales n'ont pas été consultés. C'est pour-

quoi, la Commission a fréquemment été considérée comme faisant partie de l'ancien système. Bien que son rapport ait fait d'importantes recommandations en faveur de changements, les enseignants, les premiers échelons de l'administration et d'autres participants au processus l'ont souvent fait en raison d'une crainte traditionnelle des bureaucrates et des politiciens dominants, ainsi que de l'élite économique. Le processus du livre blanc visait à corriger cette situation. Sous une direction forte et énergique du ministère avec le soutien actif du Président lui-même, un processus d'élaboration d'un consensus à partir de la base a été entrepris, avec une analyse du rapport de la Commission et des réponses qu'elle a reçues du public.

Les agences de financement avaient leur propre programme qui ne s'adaptait pas au processus plus lent d'élaboration d'une politique éducative du livre blanc. L'absence d'un schéma directeur du gouvernement en est en partie responsable. C'est dans ce contexte que les bailleurs de fonds ont produit des études et des projets en dehors du cadre du livre blanc. L'inertie des bureaucrates et la faiblesse du fonctionnement des rouages gouvernementaux ont justifié d'une certaine façon cette démarche des agences de financement.

LEÇONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS : ANALYSE ET EXPÉRIENCE¹⁴ _____

A partir des études de cas, ainsi que des contributions des participants à la Biennale de Tours, cette section se concentre sur les principaux enseignements que l'on peut retenir et qui ont une application large. Chaque sous-titre se présente sous forme de question et est immédiatement suivi des principaux points qui ressortent des paragraphes suivants.

Le contexte : quelles sont les conditions qui déclenchent l'examen d'une politique éducative ?

- Une crise et/ou un changement motivés par des facteurs politiques et économiques suscitent souvent l'examen d'une politique.
- Les réformes éducatives peuvent renforcer la légitimité de nouveaux gouvernements.
- Les contextes politiques et institutionnels constituent des facteurs cruciaux.

Dans de nombreux pays, la question essentielle qui vient d'abord à l'esprit est simple : « Quand faut-il engager un processus national d'examen de la politique éducative et par où commencer ? » La première étape consiste à évaluer le contexte. Les études de cas mettent en évidence le fait que l'examen de la situation de l'enseignement au niveau national est souvent déclenché par une crise ou par un changement motivés par des facteurs politiques et économiques :

- après la prise de pouvoir par un nouveau gouvernement, souvent révolutionnaire et/ou récemment devenu démocratique – Bénin, Mali et Ouganda ;
- à la fin d'une période de conflit ou de guerre – Mozambique et Ouganda ;
- lorsque le mécontentement général sur la situation de l'enseignement atteint un niveau tel que l'on ne peut plus l'ignorer – Ghana et Guinée ;
- lorsque l'ajustement macroéconomique, souvent lié à une dépendance d'un financement externe du développement, oblige le gouvernement à réorienter ses stratégies financières et budgétaires, ainsi que ses pratiques – comme au Bénin, à Maurice, au Ghana et en Guinée.

D'autres facteurs peuvent également inciter à décider d'un examen de la politique éducative. A Maurice, la décision a été motivée par la conscience croissante du fait que le système éducatif actuel ne pouvait pas produire le type de diplômés dont avait besoin l'économie d'exportation vitale pour l'île. Dans de rares cas, comme au Botswana, le processus a été institutionnalisé de manière à promouvoir une consultation systématique sur les politiques à tous les niveaux de la société.

Les gouvernements ont des motivations différentes pour entreprendre un examen national de la politique éducative. Pour de nombreux gouvernements, l'enseignement est considéré comme une institution essentielle pour socialiser et introduire les nouvelles valeurs et croyances. Il est également essentiel pour un gouvernement de réussir à offrir des services éducatifs, afin d'acquérir une légitimité et de démontrer ainsi sa compétence dans la gestion des affaires publiques. Si, par exemple, l'accès à l'enseignement est limité, s'il y a beaucoup d'abandons et si la qualité de l'enseignement est médiocre, la population sera mécontente de son gouvernement. Les nouveaux gouvernements doivent démontrer qu'ils peuvent être efficaces – l'éducation est l'un des domaines les plus visibles pour faire preuve de leur compétence.

A l'heure actuelle, on a tendance à résumer le contexte politique par son niveau de démocratisation. Bien que quelque peu réductrice, cette approche peut être utile, en particulier parce que l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique éducative impliquent une grande partie de la population. A l'exception de Maurice – dont l'histoire post-coloniale se caractérise par un gouvernement pleinement démocratique – tous les pays sont passés par des degrés divers de transition vers des formes de gouvernement et d'expression politique plus démocratiques et ouvertes, ainsi que de libéralisme économique. A cet égard, il faut noter que les études de cas du Bénin et du Ghana font remarquer que l'activisme en matière d'éducation (un large forum au Bénin peu après l'instauration du régime démocratique ; une réforme de grande ampleur au Ghana, peu après l'abandon de la politique d'autosuffisance en faveur de l'acceptation de l'ajustement demandé par le FMI) a servi aux besoins de légitimation du gouvernement. C'est en fait une vieille histoire dans les annales des réformes éducatives¹⁵. La réforme réellement mise en oeuvre par le Bénin après le forum a été relativement modeste, alors que la structure du système éducatif du Ghana a été largement remaniée. Quant aux résultats, en termes d'apprentissage, il est encore trop tôt pour en juger au Ghana.

Le contexte est plus ou moins favorable à l'ouverture d'un dialogue public sur l'éducation. Certaines des variables pouvant indiquer une réceptivité au dialogue dans un pays pourraient comprendre les facteurs suivants :

- le degré de décentralisation de la prise de décision et de contrôle des ressources ;
- la mesure suivant laquelle les dirigeants politiques rendent des comptes ;
- l'existence de mécanismes à cet effet, élections ou autres formes de contrôle telles que les questions parlementaires ;
- l'existence d'une presse libre et d'une radio non gouvernementale dans le pays ;
- l'idéologie du parti au pouvoir – encourage-t-elle explicitement la participation à la gestion des affaires publiques ?
- l'existence d'une structure de participation dans tout le pays – est-elle l'émanation d'un parti politique ou indépendante des partis ?
- une tradition de dialogue public sur le processus d'élaboration d'une politique éducative – y a-t-il des procédures connues par suite de leur usage antérieur ?

- la tendance du gouvernement à faire participer la société civile et l'ouverture des responsables publics à d'autres perspectives ; et
- l'existence d'agences non gouvernementales compétentes familières des analyses de politique et publiant leurs travaux.

Quelle que soit la réceptivité au dialogue, le processus de prise de décision aura lieu dans ce contexte. Cependant, d'une direction forte dans le domaine de l'éducation peuvent découler des innovations sans précédent historique dans ce contexte. Plusieurs études de cas francophones donnent des exemples de changements assez radicaux provoqués par de nouveaux gouvernements.

A la conférence de Tours, le professeur Bengu, ministre de l'Éducation d'Afrique du Sud a donné un excellent exemple des défis auxquels peut être confronté un nouveau gouvernement en matière de politique éducative. Il a souligné deux impératifs majeurs du processus de prise de décision dans le domaine de l'éducation : la nécessité de (i) parvenir à un consensus sur la politique éducative nationale et (ii) situer les politiques qui en résultent dans le cadre défini par la constitution provisoire. La position centrale de la lutte concernant l'éducation dans les années précédant la fin de l'apartheid a rendu nécessaires des signes visibles de progrès dans ce domaine peu après que le nouveau gouvernement soit arrivé au pouvoir. Le calendrier et l'opportunité ont constitué les deux facteurs essentiels pour le début du développement d'une politique, confrontée en particulier à la difficulté d'avoir à équilibrer les tensions résultant de la préservation des privilèges de la minorité et de la transformation du système pour répondre aux besoins de la majorité.

Les pays en grande difficulté économique subiront sans doute une forte pression de la part des agences de financement pour entreprendre des réformes structurelles, comportant une rationalisation et un renforcement des services sociaux de base, tels que l'éducation. Comme le montrent les études de cas, les bailleurs de fonds ont souvent joué un rôle important pour susciter ou pour appuyer la formulation de politiques éducatives. Les agences de financement ont financé la collecte de données pour aider à l'analyse de la politique éducative, à l'organisation de réunions dans lesquelles les alternatives ont été discutées et ont fourni une aide technique locale et internationale à différentes étapes du cycle de politique. Les agences de financement ont plus d'une fois demandé que des politiques éducatives constituant un ensemble cohérent soient une condition préalable à de nouveaux investissements dans le secteur de l'éducation, exerçant ainsi une pression sur les gouvernements pour qu'ils entreprennent une révision complète du système éducatif.

Maurice constitue un contre-exemple, dans la mesure où au milieu de sa phase d'ajustement, avec des exigences de réduction des dépenses pour l'éducation, le nouveau ministre de l'Éducation (de 1983 à 1995) a dissocié son ministère des mesures d'ajustement. Et ce, autant pour des raisons politiques que pour des raisons éducatives. Les événements ultérieurs montrent que son refus d'appliquer des mesures d'ajustement au système éducatif n'ont nui ni à ce système, ni au climat macroéconomique. On peut affirmer au contraire, qu'en maintenant la fiabilité du système éducatif et sa capacité à offrir des services à la population de manière ininterrompue – au lieu de se centrer sur l'élimination des inefficacités risquant d'entraîner des perturbations – le ministre mauricien a contribué à créer un environnement favorable à la forte croissance économique qui allait suivre¹⁶.

A Tours, dans plusieurs groupes de travail, les discussions ont souligné que l'instabilité était un phénomène « normal » en Afrique. De nombreux participants ont indiqué que les décisions se prenaient presque toujours dans un contexte d'incertitude, de tension et quelquefois de conflit ouvert. M. Chombo, ministre du Zimbabwe avait le sentiment que les crises se succédaient l'une après l'autre : « *Il n'y a jamais eu de situation stable nous permettant de faire le point, d'évaluer ce que nous faisons et de*

réfléchir à ce que nous devrions prévoir. Nous n'avons également pas eu les ressources pour planifier, mettre en oeuvre et évaluer en même temps. » M. Nhavoto, ministre du Mozambique a rappelé que son pays avait été en guerre pendant presque trente ans, ce qui a entraîné un taux d'analphabétisme de 93 % et l'existence de très peu d'écoles secondaires en état de fonctionnement. Dans ces conditions, la planification nécessite une mobilisation nationale pour reconstruire le système éducatif et pour commencer à restaurer l'infrastructure humaine nécessaire au développement.

Quelles structures ou méthodes utiliser pour l'examen des politiques ?

- Des équipes d'experts et de représentants nationaux sont souvent formées pour établir un diagnostic et pour orienter le processus.
- Le contexte social, politique et historique est déterminant : en général, les commissions ou les conférences nationales sont au centre du processus.

Lorsque les conditions étaient favorables pour entamer un examen national de la politique éducative, quelles procédures ont été utilisées par les pays africains ? Les études de cas montrent deux schémas distincts qui, comme on pouvait s'y attendre, proviennent de l'héritage colonial de ces pays. Dans tous les cas, le travail a été lancé par des équipes composées de fonctionnaires du ministère de l'Education et d'experts extérieurs (expatriés et/ou nationaux). Ces équipes sont chargées d'établir un diagnostic de la situation actuelle (notamment des points de repère) et de la mise en oeuvre du processus d'examen et de formulation de la politique. Ce processus comporte à différents degrés : l'identification des problèmes du secteur éducatif, l'évaluation de diverses solutions proposées et la production d'un ensemble cohérent de recommandations qui peuvent, après examen par le gouvernement, constituer la base de la réforme et du développement du système éducatif du pays. Les caractéristiques du processus sont largement conditionnées par le contexte national et par les précédents historiques de l'élaboration de politique.

Dans les pays anglophones – Botswana, Ghana, Ouganda, Tanzanie, ainsi que Maurice – le processus est très explicite et s'appuie sur des traditions qui sont bien antérieures à l'indépendance. Le gouvernement nomme régulièrement une commission d'examen de la politique éducative, qui constitue un groupe temporaire et indépendant, chargé d'étudier l'enseignement, d'obtenir des contributions d'une diversité d'acteurs du secteur et de formuler un ensemble cohérent de recommandations. La commission est habituellement présidée par un éminent éducateur national et compte des représentants des principaux acteurs concernés par l'éducation nationale. Beaucoup de commissions ont des groupes de travail pour des sous-secteurs tels que l'enseignement primaire ou la formation des enseignants. Chacun d'eux coopte des spécialistes des ministères impliqués et de la société civile. Le rapport final de la commission est présenté au gouvernement et est souvent mis également à la disposition du public. Le gouvernement répond alors par un livre blanc indiquant les recommandations qu'il accepte en tout ou en partie. Le processus est bien compris dans ces pays et l'élaboration conjointe par les pouvoirs publics et par la société civile d'un projet de politique éducative est considérée comme une méthode légitime – héritée du Royaume-Uni.

Etant donné l'héritage colonial, il n'est pas étonnant que les pays francophones – Bénin, Guinée, Mali et Sénégal – reflètent un mode de formulation de politique assez différent. Dans ces pays, l'accent est mis sur la consultation d'experts nationaux et internationaux. La consultation de la société civile se fait par un débat national formellement organisé sur la politique éducative. Les études de cas rapportent une diversité d'états généraux ou de séminaires nationaux sur l'éducation réunis de manière irrégulière,

fréquemment précédés d'activités préparatoires. Ce sont de grandes réunions nationales, comportant souvent plusieurs centaines de personnes, qui se rassemblent pour deux ou trois jours, ou davantage, (dix jours au Bénin), afin de débattre des problèmes de l'éducation. Les participants peuvent rédiger ou non un document ou une déclaration formels. Leurs conclusions sont considérées par les gouvernements comme ayant un caractère consultatif, et ceux-ci ne leur donnent généralement pas de réponse formelle. Le ministère de l'Éducation décide de ce qu'il veut faire de l'information et des conseils reçus. Parfois, cette assemblée constitue une manière d'informer les participants et de mobiliser le soutien à une politique que les pouvoirs publics vont mettre en oeuvre. Les enseignants et leurs syndicats y prédominent généralement par rapport aux parents et aux employeurs. Ce processus peut être plus politisé que dans les pays anglophones.

Ces deux types d'approche proposent des modèles qui, moyennant adaptation aux situations locales, peuvent servir pour d'autres pays ayant un passé similaire. Les expériences de Maurice et du Mozambique sont différentes et reflètent leur contexte culturel, politique et historique. Maurice est l'exemple d'un pays multiculturel, qui a engagé une politique cherchant à obtenir un consensus, dans un contexte de développement économique relativement avancé. Le Mozambique sort de décennies de guerre civile, ses ressources sont assez maigres et il n'a pas une tradition de participation de la société civile à la formulation d'une politique éducative. Dans tous les cas, on ne soulignera jamais assez l'importance des modes de consultation et des attentes des gouvernements, liés à leurs origines historiques ; ce sont eux qui déterminent le contexte dans lequel doit fonctionner tout processus d'élaboration de politique.

De quelles connaissances de base faut-il disposer ?

- Des informations de base, ainsi que des informations sur le suivi et l'évaluation sont nécessaires.
- En général, la production d'informations constitue un bon investissement, dont l'utilité dépasse de beaucoup la résolution d'un problème immédiat.
- L'utilité de l'information est étroitement liée à l'étendue de sa divulgation et à sa compréhension par tous ceux qui sont concernés.

De manière générale, les connaissances de base peuvent prendre deux formes différentes.

- (a) Des données de base qui constituent un point de départ pour le travail des responsables des politiques. Le rassemblement de cette information est souvent appelée « analyse des politiques », ou « analyse sectorielle ». Il peut impliquer le ministère des Finances et, si nécessaire, se faire en dehors du ministère de l'Éducation.
- (b) Une collecte continue d'informations conçue pour évaluer l'évolution de la mise en oeuvre de la politique. C'est ce que l'on appelle généralement le pilotage et l'évaluation. Ces informations permettent de s'assurer que les organisations telles que les ministères d'Éducation se comportent comme des « institutions d'apprentissage », capables d'apprendre des expériences récentes et en cours.

Toutes les études de cas se réfèrent à des connaissances de base du premier type, dans lesquelles l'information a été produite spécifiquement pour l'élaboration d'une politique éducative.

Quatre études de cas illustrent les différentes approches de la relation entre élaboration de politique et connaissances de base :

- (a) Au Bénin, une analyse sectorielle approfondie a été menée sous la direction de comités de travail avec le soutien extérieur du PNUD et de l'UNESCO. Une information et des analyses ont été produites de manière assez massive, dans certains cas avec peu d'impact immédiat sur la politique dans un contexte de faible leadership du ministère et d'implication irrégulière des agences de financement.
- (b) Au Ghana, les agences de financement étaient fortement impliquées dans le soutien de la réforme décrétée de manière autoritaire avec peu de soutien analytique. L'information concernant les très médiocres résultats scolaires n'a été disponible que lorsque la mise en oeuvre était déjà avancée et a entraîné une réévaluation des approches.
- (c) A Maurice, on a pu constater une combinaison d'une production locale d'une analyse politique sur les questions pédagogiques qui a trouvé son utilité et d'un travail d'experts étrangers qui n'a pas été entièrement intégré au processus d'élaboration de la politique, par manque de capacités nationales pour se l'approprier (manque d'homologues).
- (d) En Ouganda, une série de 16 études de pré-investissement, généralement menées à bien par un spécialiste national et un consultant international, ont été commanditées sur les sujets suivants : offre et demande d'enseignants, enseignement scientifique et technique, manuels scolaires et matériel pédagogique, financement de l'enseignement primaire et modèle de projections d'effectifs. Pendant la même période, l'unité de planification a fait un recensement national des écoles, à l'aide d'un instrument révisé et plus développé.

Au Bénin, les connaissances de base ont été rassemblées avant que le gouvernement et les agences de financement n'aient précisé leurs besoins. La pertinence de l'information ne s'est démontrée que lorsque les pouvoirs publics sont entrés dans les phases initiales du processus de l'élaboration de la politique avec les Etats généraux. Cette expérience est en accord avec le point de vue suivant lequel les responsables politiques sont souvent incapables de prévoir leurs besoins ultérieurs d'information¹⁷. En fait, cette opinion sur l'utilité d'une analyse préalable à l'élaboration d'une politique suggère une analogie avec une bibliothèque (où l'information est stockée et utilisée selon la demande, au moment qui convient), plutôt qu'avec un processus de résolution de problèmes, qui est la métaphore utilisée plus communément. Cette dernière implique une définition étroite de l'utilité de l'information pour l'analyse des politiques. Alors que le problème est plutôt de disposer d'une interprétation informée, fondée sur une masse d'informations facilement disponibles (comme dans une bibliothèque).

Si les documents n'étaient rédigés que lorsqu'on savait qu'ils seraient utilisés pour résoudre des problèmes, alors l'information ne serait pas disponible au moment où les décideurs en auraient besoin...Le caractère incertain et imprévisible du contexte rend presque impossible la production d'une information conforme aux attentes d'une perspective de résolution de problèmes¹⁸.

Aucun des cas ne présente de modèle pour le développement de connaissances de base conçues pour répondre aux nécessités de l'élaboration des politiques, en supposant qu'un tel modèle existe. Les études de cas ne se situent pas dans un cadre systématique. Ceci peut être illustré par deux exemples très différents.

- (a) Au Bénin, les études et la collecte d'informations ont été conçues et entreprises avant que leur besoin ne soit ressenti et avant que la réforme éducative ne fasse partie du programme national.

Bien que leur potentiel n'ait peut-être pas été pleinement utilisé, les études ont montré leur utilité ultérieure pour le forum consultatif et pour la rédaction d'un document définissant les politiques, ainsi que pour attirer une agence de financement importante vers le secteur éducatif. En outre, en l'absence d'une coordination organisée entre bailleurs de fonds, ces études ont « eu un effet coordonnateur » en constituant un point de référence incontournable pour tous ceux – nationaux et étrangers – qui travaillent dans ou avec le secteur éducatif.

- (b) Au Ghana, une large réforme a été entreprise sans analyse politique ou études dans ce domaine. Sept à huit ans plus tard, leur nécessité s'est fait douloureusement sentir. Il est impossible d'estimer le « coût » de la mise en oeuvre de la réforme en l'absence de connaissances de base détaillées. Cependant, la nécessité de bonnes données de base, d'un suivi de l'information, ainsi que de davantage d'études analytiques est devenue évidente en 1991-1993, lorsque les tests d'évaluation des acquis des élèves ont montré que, malgré des investissements massifs, l'apprentissage des élèves à l'école était réduit ou nul.

Dans les pays étudiés, les connaissances de base comportent notamment une combinaison de statistiques et de quelques études, sur les coûts et sur le financement de l'éducation. Dans aucun des cas, les connaissances de base n'ont cependant semblé un facteur déterminant. Elles paraissent au mieux avoir constitué une contribution nécessaire, mais pas suffisante au processus d'élaboration de politique. On est donc tenté de conclure que : (i) le coût d'un manque d'information peut être élevé ; (ii) les coûts de production, même de surproduction d'une information peuvent constituer un excellent investissement ; et (iii) la production d'une information constitue une contribution nécessaire, mais est loin d'être suffisante dans le processus d'élaboration d'une politique.

L'utilité de connaissances de base dépend également de leur assimilation, de la manière dont on se les approprie et de leur diffusion. A cet égard elles jouent un rôle dans le développement de capacités. Le Bénin et Maurice en sont une illustration. Au Bénin, les études d'analyse politique ont été menées par des experts étrangers travaillant étroitement avec les nationaux. Leur participation aux études a eu un effet formateur, qui a été reconnu ensuite sous forme de promotion à des positions techniques clé au ministère de l'Éducation et dans d'autres ministères (Finances et Plan). A Maurice par contre, les homologues nationaux n'étaient pas en mesure d'assimiler le travail technique accompli par les experts étrangers ; par conséquent, ils ne se sont pas appropriés ce travail qui n'a pas constitué un élément pleinement intégré dans un processus continu d'élaboration de politique.

Comment constituer un cadre cohérent et durable d'une politique ?

- Il faut établir des priorités et faire des choix entre les options de politique.
- Il faut faire une distinction entre le traitement des symptômes et la résolution des causes des problèmes durables.

Après avoir défini les problèmes, l'analyse s'efforce d'en comprendre les causes et de chercher les moyens de les résoudre. De nombreux problèmes éducatifs sont des symptômes produits par une combinaison complexe de facteurs, que l'on ne peut résoudre par des solutions simples ne tenant compte que d'un facteur. Par exemple, remédier au problème bien trop fréquent des abandons et des redoublements est souvent mentionné comme objectif des politiques, sans prendre suffisamment en compte la manière de changer le comportement des élèves. D'importantes recherches, dans des cadres différents, ont démontré que les abandons, en particulier chez les filles, sont dus à de nombreux facteurs extra-scolaires – situation économique de la famille, perception de l'utilité de la scolarité, disparité entre les sexes selon la

culture – dont la plupart ne sont pas facilement influencés par les politiques ou les actions des gouvernements. Le problème des redoublements est souvent traité par une décision administrative : réglementation interdisant le redoublement ou limitant le nombre de fois qu'un élève peut redoubler. Cette approche ne tient pas compte des véritables causes du problème : enseignement médiocre, sous-alimentation, manque de manuels scolaires, ou même insuffisance des compétences des enseignants en matière d'évaluation. Si bien que la solution des problèmes nécessite d'avoir accès aux résultats des recherches existant au niveau régional et international, aussi bien qu'aux recherches et aux connaissances fondées sur la culture et l'histoire locales.

Le test de réalité que constituent la faisabilité et la durabilité financières constitue un autre exemple. Bien que s'assurer de ressources financières adéquates pour le secteur éducatif ait été un problème dans tous les cas étudiés, sa nature pouvait être radicalement différente. D'un côté au Bénin, le secteur éducatif bénéficiait traditionnellement de plus de 30 % du budget de l'Etat avec des résultats de moins en moins satisfaisants. Dans ce cas, les options de politique se sont centrées sur une utilisation plus efficace des ressources disponibles. D'un autre côté en Guinée, le secteur éducatif était nettement sous financé et la politique a visé à accroître les ressources. Dans les deux cas cependant, des outils analytiques (modèles de simulation financière) ont été utilisés pour élaborer des options de politique et pour évaluer l'impact financier à long terme des mesures éducatives proposées, telles que les politiques de recrutement des enseignants et d'autres personnels, et les moyens qualitatifs conçus pour réduire les taux de redoublement et d'abandon.

L'élaboration de politiques exige finalement de faire des choix entre différentes options. Le choix d'une option pour un problème spécifique est fonction de l'évaluation du pour et du contre. Deux types de critères entrent en jeu : (i) une opinion technique, rationnelle, fondée sur l'information disponible, la recherche, la pratique éducative et l'évaluation de la capacité financière ; et (ii) une opinion se fondant sur une compréhension du contexte local – politique, économique et social. Après avoir fait une série de choix, il reste la difficile tâche de les regrouper dans un cadre global, qui soit cohérent et réaliste.

Dans le cas où une commission de l'éducation est nommée, elle produit un rapport détaillé résumant la structure globale de sa politique. Cependant, la plupart des rapports des commissions présentent de sérieuses insuffisances si on les considère comme une formulation cohérente d'une politique. Parce que le processus est largement consultatif et que les membres de la commission et de ses groupes de travail peuvent être assez nombreux, le rapport est généralement le reflet d'une série de compromis quand il faut faire des choix. Il en résulte fréquemment une longue liste d'objectifs de politique – qui peuvent dépasser 200, quelquefois appelée « liste de vœux ». Le document est le reflet fidèle des objectifs qu'un pays se fixe pour son système éducatif et c'est la raison de sa valeur. Cependant, un processus doit suivre, pour faire des choix difficiles de définition de priorités pour la mise en oeuvre, compte tenu des sérieuses restrictions financières. Un livre blanc constitue une première étape dans cette direction ; il expose la position du gouvernement sur les recommandations de la commission. Le livre blanc ne traite cependant d'abord que de la possibilité d'accepter les politiques de manière générale et non précisément de leur faisabilité économique ou administrative.

Dans le cas où des séminaires nationaux servent à discuter de la politique, on a recours à une autre méthode pour élaborer le cadre général de la politique du pays. Des réunions nationales et des comités préparatoires produisent les éléments d'une politique globale, mais il est du ressort des pouvoirs publics de rédiger une déclaration écrite. Dans certains cas, il n'y a pas de déclaration complète, mais plutôt une série de décisions et d'actions mettant en oeuvre une partie des politiques recommandées. Dans le cas du Sénégal, une Commission nationale a été nommée après les Etats généraux de 1981 pour traduire les résolutions en politiques et en pratiques éducatives que l'on puisse mettre en oeuvre. Leur rapport final n'a cependant été soumis au président de la République que trois ans plus tard. La Guinée

Encadré 3. Trouver un soutien pour les politiques éducatives

L'exemple du Programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE) de Guinée est spécialement intéressant, parce qu'il n'a suivi ni l'approche comportant une commission ou un livre blanc, ni celle des Etats généraux. Au lieu de cela, grâce à une série d'ateliers internes, le ministère de l'Education – en coopération avec d'autres ministères – a entrepris un travail d'identification des problèmes et de diagnostic. Les agences de financement externes ont contribué au diagnostic et à l'analyse, en apportant des compétences et en donnant une formation en cours d'emploi au personnel local du secteur, grâce à ces ateliers. Ceux-ci ont permis un accord sur les principaux problèmes et sur leurs priorités respectives.

Le ministère de l'Education a alors formé une petite commission interne pour préparer une déclaration de politique sectorielle, définissant clairement les objectifs et les priorités du gouvernement. Elle était délibérément courte et ciblée et ne détaillait pas les stratégies ou les objectifs opérationnels spécifiques (au contraire de Maurice, où une large consultation dans la phase de conception a abouti à un schéma directeur très détaillé). La déclaration sur le secteur a été soumise au Conseil des ministres pour que le gouvernement l'approuve officiellement, ce qui a été fait rapidement et à l'unanimité. Le ministère de l'Education avait, avec son propre personnel, préparé une déclaration de politique étendue, mais courte, qui a été approuvée par le gouvernement et soutenue par son personnel et par celui des ministères.

Le vrai travail pour obtenir le soutien des politiques du PASE a alors commencé. La mise en oeuvre de la déclaration de politique demandait une autre étape, au cours de laquelle les objectifs généraux allaient être traduits en une série de plans d'action spécifiques et préparés par les autorités nationales et régionales responsables de leur mise en oeuvre. A cette étape, la question n'était plus « que faut-il faire ? », mais plutôt « comment faut-il faire ? ». Tout le ministère a été mobilisé et de larges consultations ont eu lieu dans le secteur et à travers tout le pays. Chaque année pendant la période 1990-1994, des plans d'action ont été préparés par les administrateurs de l'éducation du pays. Pour s'assurer d'un large soutien et d'une bonne compréhension du PASE, les ateliers nationaux qui préparaient chaque plan d'action annuel se sont tenus en différents endroits du pays. Le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère ont entrepris des visites régulières dans les régions en faisant largement usage des médias (presse et radio). Une lettre d'information spécifique au PASE et à son évolution a été publiée et largement diffusée. L'exercice annuel de planification participative a défini des objectifs opérationnels clairs pour chaque région, a relevé les goulets d'étranglement et les délais et a permis que le pays reconnaisse réellement l'utilité du programme et se l'approprie. Les résultats du PASE pour ces cinq dernières années parlent d'eux-mêmes, le taux de scolarisation brut est passé de 28 pour cent à la fin des années 80 à 40 pour cent en 1993.

est un exemple intéressant montrant le lien entre l'importance du soutien obtenu pour les politiques et le degré plus ou moins précis de formulation. C'est le sujet de l'**Encadré 3**.

Quel est le degré de consultation et de participation nécessaire ?

- L'appropriation des politiques par la société – par la consultation et par la participation – conditionne la réussite de la mise en oeuvre de la politique. Le degré de consultation et de participation nécessaire ne peut être déterminé que localement.
- Une gamme large d'acteurs doit participer au processus.

Pour être efficace, la formulation d'une politique éducative doit être considérée comme un processus social et politique, autant que comme une analyse technique. Les deux sont nécessaires, mais cette dernière tendait à prendre la priorité, en particulier pour les agences de financement. Après avoir considéré pendant des décennies que les «meilleures» politiques étaient celles qui étaient le mieux fondé techniquement, les spécialistes du développement se sont rendu compte de l'importance essentielle de l'appropriation nationale ou locale pour une réelle mise en oeuvre des politiques¹⁹. Sans données et sans

analyse technique, la politique restera vague et ne reflétera que les intérêts de ceux qui tendent au *statu quo*. S'il n'y a pas une participation active sociale et politique au processus d'élaboration de politique, les politiques risquent de ne pas être mises en oeuvre et peuvent même susciter une opposition active de la population.

L'objectif d'un processus d'élaboration d'une politique ne consiste pas seulement à produire un document. L'objectif le plus important est de créer un processus social d'apprentissage, pour que les principales parties prenantes, notamment les parents et les élèves, arrivent à comprendre la nature des problèmes rencontrés, les contraintes financières, et le type de compromis qui seront nécessaires pour atteindre les résultats souhaités en matière d'éducation. Cette idée a été appuyée à la conférence par M. Ash Hartwell, analyste de politiques de l'USAID, suivant lequel : « *Nous ne construisons pas une route, nous élevons une famille, ce qui signifie qu'il vaut mieux consulter tous les membres de la famille. La politique n'est pas la solution d'un problème, mais un processus continu de croissance, qui doit être constamment alimenté.* » Lorsqu'il est bien mené, ce type de processus peut permettre une prise de conscience générale des problèmes, neutraliser une opposition éventuelle et mobiliser un soutien pour les choix difficiles qui sont inévitables dans le contexte des pays en développement. L'importance de la participation a également été soulignée par le principal intervenant à Tours, M. Timothy Thahane, ancien Secrétaire et Vice-Président de la Banque mondiale et actuellement Vice-Gouverneur de la Banque centrale d'Afrique du Sud, qui a conclu son intervention en notant que les processus de libéralisation économique et politique « *...nécessitent une participation large et que leur durabilité dépend de la manière dont a été internalisée et institutionnalisée cette participation.* »

Les six études de cas démontrent de différentes manières l'importance des stratégies d'appropriation par la participation et la consultation. Ces deux notions sont différentes. La consultation peut souvent prendre la forme d'une campagne d'explication des politiques menées de manière autoritaire. Quant à la participation, elle implique une mobilisation de ceux qui sont les plus directement concernés par les politiques (enseignants, administrateurs de l'éducation et parents).

Quels éléments de l'administration et de la société doivent participer au processus ? La participation de beaucoup de parties prenantes est essentielle pour réussir à prendre des décisions en matière d'éducation (y compris au stade de la mise en oeuvre) : les responsables de l'administration centrale et locale de l'enseignement ; ceux d'autres ministères, en particulier des finances et de la planification ; les fonctionnaires et souvent les autorités locales ; les législateurs et les représentants de groupes de la société civile, tels que les organismes religieux pour les écoles, les syndicats et les organisations politiques concernés ; et les parents, les employeurs et les chambres de commerce. L'importance de chacun de ces acteurs est fonction du contexte local. Tous les groupes n'ont pas besoin de participer également à toutes les étapes du processus. Certains seront plus importants pour l'identification des problèmes, d'autres seront indispensables lorsque des questions techniques seront discutées. D'autres encore bloqueront les stratégies de mise en oeuvre, à moins d'être consultés à cette étape. La réponse à la question « qui doit participer » dépend de l'étape du processus, de la nature de la politique envisagée et du contexte local.

Le contexte local influence également sur l'étendue et sur le type de consultation nécessaire. Il peut être utile de se poser deux questions essentielles :

- Quels groupes bénéficient de la répartition actuelle des services éducatifs dans la société ? et
- Qui perdrait et qui gagnerait si des modifications étaient introduites dans la politique éducative ?

Réfléchir à ces groupes et à leur capacité à soutenir les évolutions proposées ou à s'y opposer sera un bon point de départ pour savoir qui doit participer au processus de diagnostic, d'analyse et de formulation de politiques pour l'éducation. Quels sont les organisations, les groupes religieux, les asso-

ciations ethniques, ou les groupes régionaux qui ont un grand intérêt pour l'éducation ? Comment sont organisés les enseignants ? De quels moyens disposent les parents et les élèves pour exprimer leur opinion sur l'enseignement, tel qu'il existe à ce moment-là, ou sur les changements proposés ? Qu'attendent les employeurs du système éducatif ? Finalement, il est toujours essentiel de se demander quels sont les groupes qui peuvent bloquer la mise en oeuvre de politiques particulières et comment transformer ces groupes en supporteurs des nouvelles politiques ?

A court terme, le « coût » d'un haut niveau de participation provient du temps nécessaire pour mener à bien le processus. C'est le cas en Ouganda et à Maurice, où une large participation a retardé la formulation de la politique sectorielle bien au-delà des estimations initiales. En Ouganda et au Mozambique, il en est résulté une impatience des agences extérieures de financement, dont le calendrier n'était pas compatible avec ceux des gouvernements. En Ouganda, les agences ont mis en oeuvre leurs projets avant l'achèvement officiel du processus d'élaboration des politiques. Le Ghana a eu recours à une campagne d'explication pour faire accepter les politiques formulées et initialement mises en oeuvre d'une manière assez autoritaire. Cela est apparu nécessaire, pour tirer parti d'une opportunité dont les responsables pensaient qu'elle ne durerait pas. L'amélioration des résultats de l'apprentissage n'ayant pas suivi – même cinq ans après la mise en oeuvre initiale – un second cycle de politique a revêtu un caractère plus participatif. En Guinée, le personnel du ministère de l'Éducation et d'autres ministères a été impliqué, de même que les représentants syndicaux. Cependant, les parents ont été dans une large mesure absents de ce processus. Le succès des réformes en Guinée est en partie le résultat des consultations et des qualités de leadership du ministre²⁰.

Quelle est l'importance du leadership, de la stabilité institutionnelle et de la coordination ?

- Un leadership stable allant de pair avec une stabilité institutionnelle sont des éléments essentiels de la réussite et de la durabilité de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique.
- Une coordination efficace des bailleurs de fonds nécessite une direction active de la part des autorités nationales ; les agences de financement elles-mêmes apprennent que c'est nécessaire pour la réussite de leurs programmes et de leurs investissements.

Une leadership fort, une stabilité institutionnelle et une continuité du personnel ministériel sont essentiels pour initier et faire durer un processus participatif, ainsi que pour donner aux ministères la capacité et le pouvoir de jouer un rôle actif et dirigeant dans la coordination des agences de financement. La stabilité ministérielle (c'est-à-dire politique) et la continuité du personnel en Guinée, à Maurice et en Ouganda ont été étroitement associées au fait que ces pays aient pu formuler leurs politiques *et* développer leurs capacités institutionnelles pour la mise en oeuvre. Bien que les contextes économiques respectifs de la Guinée et de Maurice soient très différents, la stabilité de leur ministre et de leur personnel ont été des facteurs cruciaux qui ont permis à ces pays de concrétiser et de mettre en oeuvre leurs politiques. À bien des égards, les politiques de ces deux pays étaient les plus ambitieuses et les plus complexes parmi les six études de cas : ambitieuses pour la nature des politiques abordées, ainsi que pour leurs capacités à attirer un financement externe. La nature du leadership qu'ont exercé les ministres, combinée à leur relative stabilité et à la continuité du personnel ont joué un rôle significatif dans les résultats des efforts de ces pays dans ce domaine.

Encadré 4. Un leadership fort pour innover en matière d'éducation

Le régime militaire du Ghana avait décidé en 1986 d'entreprendre une réforme importante du système éducatif, qui s'était détérioré à un point tel que certains éducateurs l'avaient déclaré « cliniquement mort ». Conformément à son style militaire et révolutionnaire, le gouvernement avait choisi de réaliser cette réforme par des directives, en annonçant son contenu et son calendrier sans beaucoup de consultation préalable. Les dirigeants considéraient comme essentielle la mise en oeuvre d'une réforme importante de l'éducation pour la transformation de la société et pensaient que la légitimité politique du régime dépendait de sa réussite dans un domaine où les gouvernements précédents avaient échoué. Le contenu des réformes était fondé sur les recommandations contenues dans le rapport d'une commission présenté treize ans auparavant.

Un petit groupe de pédagogues entièrement acquis à la réforme s'est réuni au ministère de l'Education pour la mettre en oeuvre. L'agence gouvernementale qui traitait de tous les problèmes techniques et de personnel en matière d'enseignement a été supprimée, privant les fonctionnaires de l'enseignement de leur tutelle. A tous les niveaux, les fonctionnaires devaient agir comme des militaires, obéissant aux ordres sans discussion. Ceux qui soulevaient des objections ou exprimaient des préoccupations étaient punis, parfois par leur renvoi, ce qui créait une atmosphère de mécontentement et de crainte, dans laquelle les problèmes n'avaient guère de chance de venir au jour. Le gouvernement organisa un forum national, réunit un séminaire avec les représentants des districts et eut recours aux médias pour une campagne d'information sur la conception et sur la structure de la réforme. Les opinions divergentes étaient mal acceptées ; l'objectif était la mise en oeuvre rapide et efficace de la réforme, telle qu'elle avait été annoncée.

Cette méthode a abouti à une réforme passablement radicale des structures, sur une courte période, par la réduction de la durée de la scolarité et la mise en vigueur de nouveaux programmes scolaires. Le premier groupe scolarisé suivant le nouveau système a passé les examens de fin d'enseignement secondaire en 1993, mais avec des résultats médiocres. Des réformes avaient également été apportées à l'enseignement supérieur, certaines d'entre elles très impopulaires parmi les élites qui avaient bénéficié de l'ancien système. Du côté positif, une direction forte et centralisée a eu l'avantage de faire avancer un ensemble de réformes nécessaires, malgré l'opposition inévitable de ceux qui avaient perdu leurs privilèges. Du côté négatif, les premiers groupes d'élèves scolarisés après la réforme avaient de médiocres résultats et beaucoup d'enseignants dont le système avait besoin vivaient dans une atmosphère de tension et de découragement.

Dans un contexte politique aujourd'hui plus ouvert, le Ghana procède maintenant à un réexamen des réformes, en organisant des consultations étendues avec une diversité de parties prenantes et a mis en route un nouveau cycle d'examen et de formulation des politiques éducatives.

La mise en oeuvre de politiques demande également un leadership fort, qui apporte une vision ferme des objectifs et un soutien constant aux unités administratives confrontées à des problèmes imprévus et à la résistance de ceux qui s'opposent à certains aspects du plan. La mise en oeuvre de toute réforme importante de l'enseignement, formalisée par un ensemble de politiques nouvelles, n'exige pas seulement un responsable unique, mais un groupe de responsables, de préférence organisé sous forme d'un conseil ou d'un comité de direction. La Guinée et le Ghana ont mis en place des comités de suivi pour le pilotage de la réforme. Le fait d'institutionnaliser un tel comité, au moins pour la période d'application de la réforme, contribue à mettre celle-ci à l'abri des changements de personnel ou d'une dépendance excessive vis-à-vis de la personnalité et du pouvoir d'un dirigeant particulier. La mise en oeuvre peut également signifier la réconciliation de «promesses politiques» irréalistes faites par les politiciens avec les contraintes techniques et de ressources.

La continuité de direction est un aspect souvent négligé, aussi bien par les pays africains que par les agences de financement. L'un des principaux obstacles à une bonne gestion de l'enseignement en Afrique subsaharienne est la rotation rapide des dirigeants politiques du ministère de l'Education. Un ministre a pu dire que le poste de ministre de l'Education était semblable à un fusible : celui-ci est remplacé quand le système chauffe trop ! Le besoin d'une direction forte et stable de ce secteur se fait

clairement sentir. L'enseignement est un système qui a besoin de 6 à 16 ans pour produire ses diplômés ; un changement fréquent de direction du secteur ne peut que handicaper le développement de l'éducation. Cette impression a été reprise par les commentaires de Christopher Shaw de la DAE, qui a souligné : « *La formulation d'une politique nécessite une direction stable et la continuité...c'est la seule entreprise où l'on ne cesse de changer le directeur tous les ans ou tous les deux ans. Il n'est pas surprenant qu'une telle entreprise ne soit guère efficace.* » Deux études de cas montrent que la continuité acquise grâce à une direction forte et stable constituait un élément essentiel de la mise en oeuvre de l'ensemble des réformes touchant tout le système. Il n'est pas surprenant que plusieurs pays qui ont mené à bien avec succès des réformes importantes de leur système éducatif (pour ne citer que Maurice et la Guinée) aient bénéficié d'une direction forte et stable.

La capacité et la volonté d'un ministre pour prendre la tête de la coordination des bailleurs de fonds est liée au problème du leadership. La question de la coordination des bailleurs de fonds est souvent soulevée, mais rarement traitée de manière systématique²¹. Une conclusion essentielle peut être tirée des études de cas : la seule manière efficace de parvenir à une coordination continue entre bailleurs de fonds suppose une direction active des autorités nationales, par exemple du ministre de l'éducation. C'était le cas en Guinée et à Maurice, bien que dans le premier pays la coordination soit devenue plus difficile lorsque le processus est passé du stade de la formulation à la mise en oeuvre. Au Bénin, où les agences de financement ont montré une réelle volonté de soutenir les nouvelles structures politiques par suite de la démocratisation, il y a eu peu de coordination, faute d'une position ministérielle forte et claire sur le sujet.

Quelle est la relation entre élaboration de politique et développement de capacités ?

- On ne peut être réellement partie prenante du processus ou se l'approprier que si le développement de capacités fait partie intégrante des processus d'élaboration de la politique.
- Les partenariats peuvent permettre un développement efficace des capacités.

Le « développement de capacités » est devenu l'un des thèmes majeurs actuellement et à juste titre. Il fait même fureur dans les entreprises privées, où l'on reconnaît maintenant que les meilleures – les plus productives – sont « les organisations d'apprentissage » où cet apprentissage est continu²². Il est clair que cela devrait être aussi le cas des ministères de l'Éducation qui ont d'énormes responsabilités de gestion qui engagent l'avenir d'un pays et de sa population. Plusieurs approches du développement de capacités sont illustrées dans les études de cas, notamment la décentralisation et l'implication d'experts nationaux qui se forment sur le tas en participant à une série d'études d'analyse politique. A Maurice, qui a eu besoin d'assistance technique pour le Schéma directeur, il y a eu peu de développement de capacités à long terme, par manque d'une stratégie claire impliquant les nationaux qualifiés dans les travaux des experts étrangers. Dans ce cas, le ministère n'avait pas les techniciens nécessaires pour faire le travail des experts. Bien que le travail technique (modélisation des prévisions) ait été utile au Schéma directeur, il n'a pas été internalisé par le ministère mauricien, par manque de personnel expérimenté.

Le Bénin constitue un cas spécial, dans la mesure où un vaste projet d'analyse des politiques financé et géré de manière internationale a impliqué de façon intensive de nombreux fonctionnaires des ministères (y compris ceux du Plan et des Finances) dans les études de diagnostic du secteur préparant à des plans d'action orientés vers l'investissement. Bien que les options de politiques proposées par les études n'aient été que modérément suivies par le ministère, qui se caractérisait par une direction assez ambiguë, les résultats des études, ainsi que le savoir-faire qu'elles ont généré se sont bien intégrés dans

la culture du ministère de l'Education. Un nombre disproportionné de fonctionnaires du ministère qui avaient travaillé sur ces études a ensuite été promu à des postes de responsabilité – un fait qui est de bon augure pour les effets à long terme de développement de capacités de cette expérience.

M. Ingemar Gustafsson, Directeur adjoint de l'association suédoise ASDI et Président de la DAE a posé la question de l'importance croissante des partenariats pour le développement de capacités. On peut en trouver un exemple dans le dialogue entre agences de financement et gouvernements africains facilité par la DAE. En outre, le sens que l'on donne aux partenariats a évolué avec la reconnaissance que seul le pays peut coordonner les bailleurs de fonds avec efficacité. Les agences de financement comprennent mieux maintenant qu'elles doivent jouer un rôle de soutien qui aide les gouvernements africains en développant leurs capacités, ce que M. Ingemar Gustafsson considère comme étant fondamentalement un « processus d'apprentissage et l'utilisation des connaissances ». Avec ce type de partenariat, les activités des agences de financement devraient favoriser l'intégrité nationale du processus d'élaboration de politique. Si nécessaire, elles devraient adapter les priorités et les procédures des agences pour faciliter ce processus.

Comment l'analyse prépare-t-elle la voie aux choix de politique ?

- Il faut établir des priorités entre différentes propositions de politique techniquement bien fondées et les soumettre à l'opinion des groupes d'intérêt concernés.
- Il faut absolument évaluer la faisabilité financière des politiques recommandées.

Même après avoir formulé une déclaration de politique relativement cohérente sous forme d'un rapport d'une commission, ou d'une communication d'un séminaire national, la plupart des pays sont loin d'un ensemble de décisions pouvant être utilisées par les gouvernements et par les agences de financement comme base de choix budgétaires et de décisions d'investissement. Ces rapports reflètent une certaine sélection parmi les options de politique, mais leur valeur tient d'abord à ce que leurs recommandations sont des déclarations de valeurs et d'objectifs collectivement partagés : comme l'enseignement primaire universel en l'an 2000, la professionnalisation des programmes, ou l'accroissement substantiel de l'accès à l'enseignement secondaire. Les problèmes sont parfois laissés délibérément imprécis, indiquant que le processus n'a pas pu réconcilier les conflits portant sur des points clés. On peut en voir un bon exemple dans la politique concernant les langues, dont les recommandations sont fréquemment vagues, ou contiennent une diversité d'options sur lesquelles il appartient aux dirigeants politiques de se prononcer.

L'étape suivante dans les pays anglophones consiste à produire un livre blanc, généralement par un petit comité de spécialistes du ministère de l'Education, éventuellement en consultation avec d'autres intéressés. Traditionnellement, la plupart des livres blancs sont de courts documents sur les principales recommandations de la commission, approuvant ou rejetant certaines recommandations et en amendant d'autres. Il en résulte une liste un peu plus précise d'objectifs, le plus souvent sans calendrier, ou sans aucune tentative détaillée de tester la faisabilité économique des recommandations qui ont été acceptées. Le livre blanc est encore essentiellement un document politique, indiquant la position du gouvernement sur ces questions. Dans les pays utilisant d'autres mécanismes, il peut y avoir ou non un document public définissant la position du gouvernement, qui peut avoir été obtenu par un processus autre que celui qui a résulté d'une rencontre nationale (voir **Encadré 5**).

Encadré 5. Processus novateur de rédaction d'un livre blanc

La dernière Commission de l'éducation de l'Ouganda a engagé une vaste consultation pendant le processus d'examen de la politique éducative nationale. Les membres de la commission ont entendu la population dans différentes parties du pays, ils ont reçu des centaines de contributions écrites sur différentes questions et se sont déplacés dans les pays voisins pour bénéficier de leur expérience. Cependant, certains dirigeants du parti politique national ont trouvé que le processus s'était limité à la consultation du groupe de l'élite qui contrôlait le pays depuis l'indépendance. Ils ont considéré que la participation devait être plus large, si l'on voulait construire un nouvel Ouganda.

Ils ont choisi d'utiliser le processus du livre blanc, habituellement une étude technique rapide, pour réouvrir et élargir le débat sur les questions de politique éducative. Le processus a duré au total presque trois ans, le livre blanc ayant fait l'objet de trois versions successives avant d'être débattu au parlement. Plusieurs innovations ont été utilisées. D'abord le livre blanc a consisté en une réécriture complète du rapport de la commission, ce qui a représenté un document long, se suffisant à lui-même. En second lieu, les projets de politiques ont été largement discutés dans de nombreux contextes. Au début du processus, une réunion d'un mois de tous les hauts responsables des ministères de l'Éducation s'est tenue à l'extérieur de la capitale. Puis, après que des exemplaires du projet aient été soumis aux conseils politiques au niveau du district, une conférence consultative nationale a eu lieu pour tous les districts et pour tous les responsables nationaux de l'éducation. Elle a été suivie par une conférence consultative avec des représentants de différentes organisations de femmes et finalement par un débat approfondi au parlement.

Ce processus inhabituel d'élaboration d'un livre blanc reflète également les tensions entre les responsables traditionnels de l'enseignement (qui avait été de très bonne qualité dans les années 60) et les dirigeants politiques révolutionnaires du nouveau gouvernement. Au sein des membres de la première commission, un rôle important était joué par des éducateurs distingués et respectés avant même la révolution. Le gouvernement révolutionnaire a utilisé ce processus de livre blanc pour s'assurer que ses objectifs idéologiques étaient pris en compte et que le document final avait le plein soutien de ses organisations politiques. On peut voir une autre conséquence de ce long processus d'élaboration du livre blanc dans le fait que les agences de financement aient devancé le processus du gouvernement en mettant en oeuvre certaines réformes. Il en est résulté une définition *de facto* de priorités pour certaines activités éducatives à l'initiative des bailleurs de fonds.

L'élaboration d'une politique exige également une estimation de la faisabilité financière des politiques recommandées. Presque tous les pays africains sont confrontés à des contraintes financières sévères qui rendent les objectifs de leurs politiques inatteignables à moyen terme – en particulier ceux qui concernent l'enseignement primaire universel ou un accroissement substantiel des rémunérations des enseignants. La détermination du temps nécessaire pour atteindre un objectif est une gageure, nécessitant des données assez complexes et une capacité de modéliser pour estimer les implications financières des différentes options. Si des progrès ont été accomplis dans ce domaine, il n'y a tout de même pas de réponses sûres à ces questions. Les agences de financement et les gouvernements doivent reconnaître que la réconciliation des objectifs politiques et des capacités financières se fera par des approximations successives, mais qu'il faut néanmoins faire des estimations et les insérer dans le dialogue.

Comment créer une base juridique pour la mise en oeuvre d'une nouvelle politique ?

- Le fait de légiférer risque de faire entrer de nouvelles parties intéressées dans le débat qui peut alors devenir de plus en plus politique.
- Plus la compréhension et le soutien pour les politiques élaborées pendant le processus sont importants, plus celles-ci ont de chances de réussir.
- Un leadership fort est nécessaire.

Encadré 6. Aborder des questions controversées – Les politiques linguistiques nationales

La politique en matière de langue d'enseignement dans les écoles est un thème qui fait l'objet d'une controverse à Maurice, une petite île sans population autochtone et largement multi-ethnique : Indiens, Africains, Européens et Chinois. Le problème de la politique en matière de langues a été soulevé dans le groupe de travail sur le schéma directeur, mais il a rencontré une forte opposition de la part de ceux qui pensaient que cette question avait été longuement débattue pendant des décennies sans résultat et que ce serait la même chose avec le plan concernant l'éducation. Actuellement, la plupart des enfants étudient trois langues à l'école, dont aucune n'est le créole vernaculaire. De sorte qu'une très grande partie du programme de l'enseignement primaire est consacrée à l'apprentissage des langues. La culture nationale de Maurice valorise le compromis et le consensus, qui ont primé sur les aspects techniques et pédagogiques du débat. Le schéma directeur n'a finalement pas abordé la question de la politique linguistique, mais a recommandé une étude sur l'enseignement des langues dans les écoles primaires. Ensuite, une Commission parlementaire d'enquête a proposé que les résultats en langues asiatiques à l'examen de fin de scolarité primaire comptent pour le classement des élèves à l'entrée dans l'enseignement secondaire. Cette proposition a entraîné de violentes réactions en fonction de l'appartenance communautaire, l'opposition venant principalement des communautés africaines et européennes. Ne pas aborder cette question dans le schéma directeur a constitué une décision consciente, pragmatique, reconnaissant que ce problème risquait d'être préjudiciable.

La Commission de l'éducation de l'Ouganda de 1987 a été chargée de faire des recommandations sur la politique linguistique dans les écoles, mais elle a trouvé que cette question était très politique et qu'elle n'aurait pas dû faire partie de son mandat. Elle a finalement recommandé que les langues africaines et le Swahili soient enseignés comme matières dans les écoles en recommandant toutefois une étude plus approfondie. Pendant la longue période de digestion du rapport de la Commission par le gouvernement, un débat interne houleux a eu lieu entre les responsables du Mouvement de résistance nationale (NRM) qui étaient fortement en faveur de l'utilisation du Swahili, comme élément de la construction d'un nouvel Ouganda et les spécialistes de l'enseignement préoccupés par la compétence en Anglais nécessaire pour les niveaux supérieurs de l'enseignement et pour ses autres effets sur l'apprentissage. Le livre blanc, lorsqu'il est finalement paru a consacré un long chapitre à l'importance du Swahili, en tant qu'élément essentiel de la stratégie du NRM pour unifier le pays et pour promouvoir le développement. Les recommandations révisées sont allées beaucoup plus loin : le Swahili et l'Anglais devaient être des matières obligatoires enseignées à tous les élèves des enseignements primaire et secondaire. Elles recommandaient de plus une série d'activités de promotion et de développement, visant à hâter la venue du jour où le Swahili serait une langue nationale et le véhicule de l'enseignement. Les recommandations du livre blanc sont soumises au gouvernement afin que les recommandations soient entérinées. Conscient des résonances politiques que revêt la question des langues et voulant éviter d'éventuelles incidences néfastes, le gouvernement décide en dernier ressort de renvoyer le dossier à une commission chargée d'approfondir le sujet davantage.

Les procédures utilisées pour traduire les déclarations de politique en outils approuvés légalement sont spécifiques à chaque pays. Pour passer des propositions de politique à la mise en oeuvre, une ou plusieurs des opérations suivantes seront nécessaires : approbation par le cabinet, diffusion de circulaires gouvernementales, promulgation de décrets présidentiels, ou vote d'une législation par le parlement. A chaque étape du processus, il faudra approfondir le dialogue et affiner la réforme. Des politiques déjà approuvées sont quelquefois rejetées, ou des options repoussées antérieurement sont relancées, ou encore des politiques controversées sont renvoyées pour une étude plus approfondie. Selon le contexte, ces étapes feront participer davantage de parties intéressées au débat, ou apporteront de nouvelles possibilités d'utiliser leur influence pour obtenir des modifications avantageuses à ceux qui prônent une politique ou qui s'y opposent. S'il faut une nouvelle législation, le débat public peut permettre d'engager de nouveaux corps constitués à contribuer au processus. A chaque fois, des critères différents sont utilisés pour estimer les arbitrages entre coûts et avantages d'une politique, ce qui peut conduire à une modification de la politique. Si celle-ci était soutenue d'abord pour des raisons techniques, elle peut être évaluée ensuite en fonction d'un calcul social ou politique. La question de la politique à suivre en matière de langues illustre les arbitrages que font de nombreux pays entre les objectifs idéologiques d'un mouvement national essayant de créer un nouveau consensus et les contraintes politiques imposées par le potentiel d'instabilité inhérent à ce type de problème explosif de politique (voir **Encadré 6**).

Faire avancer le processus par des canaux légaux nécessite une direction ferme de la part du gouvernement. Le ministre de l'Éducation ou, dans certains cas exceptionnels, un fonctionnaire influent bien placé tel que le secrétaire général, ou un groupe de hauts fonctionnaires, doivent prendre l'initiative de faire avancer le processus, de mettre à l'ordre du jour la déclaration de politique et de la faire progresser vers une approbation formelle. Les délais rencontrés au cours de ce processus sont souvent dus à des conflits autour de problèmes non résolus, ou à l'opposition à un élément particulier de la déclaration de la part d'un haut dirigeant qui, soit n'a pas été consulté plus tôt, soit représente un groupe d'intérêts. Pour obtenir l'approbation finale du processus, il peut être utile de mobiliser une aide de l'extérieur pour faire pression sur le gouvernement, afin qu'il passe à l'action. Plus la compréhension du processus et le soutien qu'il aura reçu auront été importants, plus élevées seront les chances de parvenir à des résultats favorables.

Quelles stratégies pour créer un climat favorable à la mise en oeuvre ?

- Il faut un processus social d'apprentissage qui crée une compréhension des politiques et un soutien : les médias peuvent être utiles à cet égard.
- L'implication et l'expression des parties intéressées peuvent avoir des avantages à long terme et améliorer la probabilité de la réussite de la mise en oeuvre de la politique.
- Il vaut mieux impliquer les parties intéressées dès le début du processus d'élaboration de la politique.

Les études de cas soutiennent l'idée que l'expression des différents acteurs – bien qu'elle puisse parfois être embarrassante pour les gouvernements – crée, à plus long terme, un climat qui permet de formuler et de mettre en oeuvre de meilleures politiques éducatives. Comme l'exprime le Rapport de la Commission Delors :

Trois acteurs principaux contribuent au succès des réformes éducatives : en tout premier lieu, la communauté locale, notamment les parents, les chefs d'établissement et les enseignants ; en deuxième lieu, les autorités publiques ; en troisième lieu, la communauté internationale. Bien des échecs ont été dus, dans le passé, à l'engagement insuffisant de l'un ou l'autre de ces partenaires. Les tentatives d'imposer du sommet, ou de l'extérieur, des réformes éducatives n'ont eu, de toute évidence, aucun succès. Les pays où le processus a été, dans une mesure plus ou moins importante, couronné de succès sont ceux qui ont suscité un engagement déterminé de la part des communautés locales, des parents et des enseignants, soutenu par un dialogue continu et une aide extérieure sous diverses formes, à la fois financière, technique ou professionnelle. La primauté de la communauté locale dans une stratégie de mise en oeuvre réussie des réformes est manifeste.

L'importance du dialogue et son contenu dépendent du contexte social et politique dans lequel il se déroule. Ce qui nécessite une double démarche pendant tout le processus d'élaboration de politique : (i) évaluer et choisir parmi les options sur une base technique, et (ii) promouvoir un processus social d'apprentissage permettant la compréhension des questions et l'obtention d'un soutien aux solutions. Définir les étapes de la mise en oeuvre des politiques éducatives est particulièrement difficile, par suite du nombre et de la diversité des personnes qui doivent se mettre d'accord et coopérer, pour que cette mise en oeuvre soit efficace. Les fondements de cette collaboration doivent être constitués aux toutes premières étapes du processus dans beaucoup de milieux et elle doit être constamment alimentée. Les nombreuses stratégies discutées dans les études de cas forment un répertoire des options parmi lesquelles chaque pays peut choisir.

Les méthodes utilisées pour obtenir un soutien pour la mise en oeuvre dépendront des structures disponibles dans un contexte spécifique. Dans une société dont le gouvernement révolutionnaire a construit un réseau de structures au niveau local et régional, tels que les Conseils de résistance nationale en Ouganda, l'ancien système de cellules de dix maisons en Tanzanie, ou le système de conseils locaux au Botswana, les politiques peuvent être diffusées et discutées à tous les niveaux et les résultats remontent vers les dirigeants nationaux. Dans les pays qui ont développé une structure administrative décentralisée de l'éducation, la discussion peut s'organiser en utilisant cette bureaucratie. De nombreux pays utilisent des rencontres nationales à propos de l'examen général de la politique éducative, ou de thèmes plus spécifiques tels que les conditions d'emploi des enseignants, ou la réforme des programmes scolaires. Lorsque ce type de consultation a lieu dès le début du processus, il permet de connaître la perception des problèmes qu'a la population et d'obtenir ses réactions aux options éventuelles de politique éducative. Ensuite, l'accent sera mis sur l'élaboration d'un consensus portant sur la nature des problèmes et sur la manière dont les options spécifiques peuvent contribuer à leur résolution.

Les documents de politique éducative de nombreux pays africains sont des déclarations longues et complexes écrites dans un français ou un anglais littéraire. Leur forme et leur longueur rendent leur reproduction coûteuse et leur lecture difficile – en particulier dans des pays communiquant traditionnellement mieux par l'oral que par l'écrit – et ils dépassent la capacité de compréhension de la majorité de la population. Par suite, ces documents sont avant tout utilisés par les plus hauts fonctionnaires et par les bailleurs de fonds et leur personnel. Un pays a essayé d'encourager le dialogue autour de thèmes en publiant et en diffusant le livre blanc par l'intermédiaire des structures du parti, dans les 40 districts du pays. Mais ce document avait près de 300 pages et était rédigé dans un anglais littéraire. En réalité, seule une fraction de ceux qui auraient pu le lire pouvaient le comprendre et moins encore étaient prêts à y consacrer le temps nécessaire. Si l'on veut un vrai dialogue et une réelle compréhension des problèmes, il faut mettre à la disposition de la population une déclaration simplifiée et claire des principales recommandations dans les langues locales.

Les médias – radio et journaux en particulier – sont souvent sous-utilisés au cours du processus tendant à développer compréhension et recherche de soutien pour ces changements. Alors que l'éducation est constamment abordée dans les médias de la plupart des pays – s'intéressant aux discours des responsables de l'enseignement, aux grèves dans les écoles, ou aux doléances sur des problèmes spécifiques – les gouvernements ont rarement utilisé consciemment les médias pour promouvoir un dialogue autour de l'enseignement. Plus il y a de gens qui doivent coopérer pour changer efficacement de politique, plus sont nécessaires une large consultation, une diffusion de l'information et le développement d'un soutien. Quelquefois les gouvernements ont peur de donner des informations à la population par crainte de sa réponse, mais tenter de procéder au changement par décret peut susciter des réactions encore plus violentes.

Lorsque les relations entre l'Etat et la société civile sont assez développées, un pays bénéficiera de l'existence d'une diversité d'organisations non gouvernementales capables de faire une analyse de la politique éducative et de mener des discussions publiques sur ces questions. Le développement d'un dialogue public en tant que processus social d'apprentissage peut être favorisé par les activités des organisations de recherche en relation indirecte avec l'université, des groupes d'intérêts fondés sur des bases plus étroites, ou des organisations regroupant des citoyens concernés constituant une diversité d'interlocuteurs capables de poser des questions et d'en débattre avec les pouvoirs publics. Au Mozambique, un conseil de responsables de l'université a commencé à se réunir et à rédiger des propositions à soumettre au gouvernement et a été le premier à formuler une politique concernant l'enseignement supérieur. D'autres pays ont connu un développement des ONG, dont certaines peuvent répercuter les problèmes des plus défavorisés et soulever dans les médias les questions intéressant l'enseignement. Dans son intervention, M. Thahane a souligné l'importance de la création d'un environnement encourageant l'implication de

Encadré 7. Utilisation des médias comme voie de consultation politique

Au début des années 80, le Botswana s'est lancé dans l'extension de l'enseignement de base à une durée de neuf ans, en créant des collèges du premier cycle de l'enseignement secondaire séparés. Autour de 1988, une opposition importante et une grande incompréhension de la valeur du système étaient apparues. En réponse à cette préoccupation de la population, le ministère de l'Éducation avait mis en oeuvre une approche novatrice du dialogue sur les politiques appelé « conférences consultatives ». La vidéo a été utilisée pour faire entendre la voix des parents, des élèves et des collectivités aux dirigeants nationaux et pour permettre à la population d'entendre les discussions des leaders. Ce processus visait l'obtention d'un *point de vue commun* sur le problème auquel le pays était confronté.

Une courte vidéo a été produite sur chacun des quatre thèmes suivants : le problème des élèves en fin de scolarité, les programmes scolaires, le rôle des collectivités, et le besoin de changements dans l'éducation. Les entretiens avec les principaux intéressés : chefs, enseignants, membres du kgotla (un conseil local), élèves et parents ont été enregistrés en vidéo. Une vidéo dense de dix minutes a été produite présentant un échantillon représentatif d'opinions. Les entretiens en Setswana étaient sous-titrés en anglais et vice-versa. Chaque vidéo introduisait le film avec des images fortes. La vidéo sur les élèves en fin de scolarité montrait par exemple une longue file d'élèves devant l'agence pour l'emploi à Gaborone en toile de fond du générique. Les élèves dans la queue, les responsables et les dirigeants de la communauté étaient interrogés pour connaître leur opinion.

Les vidéos ont été utilisées dans une série de quatre conférences consultatives. La première conférence s'adressait aux dirigeants nationaux et a été ouverte par le ministre qui a rappelé la longue tradition d'un dialogue à la base, enraciné dans le kgotla traditionnel au Botswana. La conférence se divisait en petits groupes qui regardaient une vidéo, écoutaient un groupe de répondants et entamaient une discussion ouverte. Les vidéos permettaient un enracinement solide dans la réalité, obligeant les discussions à se confronter au contexte local et limitant les possibilités de s'échapper dans des platitudes d'ordre général. Les résultats de la conférence se sont présentés sous forme d'une cinquième vidéo d'une série de discussions et de réponses des dirigeants nationaux. Les cinq vidéos ont été utilisées de la même manière dans une série de trois conférences régionales dans le pays.

toutes les parties de la société dans le soutien de l'éducation de base. D'après lui, « *Le secteur privé doit être encouragé à contribuer à l'élévation des niveaux de formation à titre complémentaire par rapport au secteur public. Nous devons considérer l'éducation comme une entreprise nationale. Les entreprises ont une responsabilité – chacun de nous a une responsabilité à cause des bénéfices externes que l'on peut attendre du système éducatif et de l'éducation de chaque individu* ».

Comment et pourquoi la mise en oeuvre est une partie intégrante de l'élaboration d'une politique ?

- La mise en oeuvre est la mise en pratique d'une politique.
- La seule manière de tenir compte des enseignements tirés de la mise en oeuvre au bénéfice du processus d'élaboration d'une politique est d'entreprendre une évaluation et un suivi rigoureux.

L'étape peut-être la plus difficile dans la formulation des politiques éducatives en Afrique est celle qui consiste à prendre la liste des priorités politiques et à les convertir en un plan détaillé de mise en oeuvre (ou plan d'action). Bien que la mise en oeuvre ne paraisse pas à première vue faire partie de l'élaboration d'une politique, ce peut être en réalité l'élément critique du processus, car il détermine la forme que prendra concrètement la politique et la manière dont elle sera mise en pratique dans les écoles. Quelques auteurs voient dans la mise en oeuvre une série d'expériences, alors que d'autres considèrent qu'il s'agit d'un processus continu et interactif de perfectionnement. Dans tous les cas, on peut considérer qu'il s'agit de la mise en pratique de la politique – et que les actes sont plus éloquentes que les paroles.

Les problèmes de mise en oeuvre des projets éducatifs ont constitué le thème de la réunion de la Biennale de la DAE en 1993, à Angers, France, où il a été souligné que la mise en oeuvre consiste à :

- Passer à une phase opérationnelle par un plan détaillé indiquant un calendrier et des ressources ;
- Définir les responsabilités de certaines personnes et unités administratives dans la mise en oeuvre ;
- Contrôler, coordonner et donner les moyens aux unités chargées de la mise en oeuvre.
- Faire le suivi des progrès de la mise en oeuvre ;
- Identifier les problèmes et les mesures correctives lorsque c'est nécessaire ; et
- Réexaminer périodiquement la pertinence des politiques et de leur mise en oeuvre²³.

Un style de leadership, une sensibilité aux réalités politiques, une compétence technique, des priorités claires, des compétences locales et une participation, tous ces éléments jouent un rôle important pour une bonne mise en oeuvre.

Pour que la mise en oeuvre soit réussie, il faut des compétences techniques et administratives, afin de produire des plans détaillés, chiffrés et un calendrier. La mise au point de plans efficaces exige :

- un personnel ayant l'expérience et la compétence pour convertir des déclarations de principe en plans ;
- l'accès en temps utile aux informations sur la situation nationale, pour permettre d'évaluer l'importance de la tâche à accomplir, et
- des données financières permettant d'élaborer des budgets réalistes.

Le pilotage de la mise en oeuvre – et par conséquent l'efficacité de la politique – implique la définition d'indicateurs appropriés de performances et de résultats, ainsi que des méthodes efficaces pour réunir les données. La collaboration avec les travaux annuels de collecte des données statistiques sur l'éducation fournira une partie de l'information nécessaire. Une autre partie devra être rassemblée spécialement, probablement en ayant recours à de petits échantillons d'écoles, afin de faire remonter l'information sur les progrès réalisés. Le comité chargé de contrôler la mise en oeuvre peut utiliser ces informations pour évaluer aussi bien les modalités de mise en oeuvre que le contenu même des réformes. On pourra procéder à des ajustements constants et à des perfectionnements pendant la phase de mise en oeuvre. La mise en place d'une modalité d'évaluation formelle et périodique est également souhaitable – dans la mesure où la mise en oeuvre s'appuie sur des ressources extérieures, l'agence de financement demandera probablement des évaluations et les financera.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En s'appuyant sur l'expérience africaine, telle qu'elle est rapportée dans les études de cas ainsi que par les participants à la conférence de Tours, et sur la littérature en sciences sociales concernant l'élaboration des politiques, ce document s'est efforcé d'exposer un certain nombre de questions essentielles. Elles sont le reflet des difficultés auxquelles sont confrontés tous les pays africains lorsqu'ils cherchent à répondre au besoin d'un ensemble cohérent de politiques éducatives nationales. En se servant des études de cas et des documents de travail, les discussions de la conférence de Tours ont permis de comprendre plus complètement les difficultés de l'élaboration d'une politique éducative. Les conclusions de la conférence peuvent se résumer en deux séries de messages présentés ci-dessous.

Les études de cas ont suggéré que le processus d'élaboration d'une politique :

- nécessite de bonnes connaissances de base ;
- dépend d'un leadership fort et stable ;
- est plus efficace s'il revêt un caractère consultatif et participatif ;
- doit inclure la définition de priorités réalistes et l'élaboration de compromis entre des objectifs concurrents ;
- nécessite un véritable financement et une collaboration de tous les pouvoirs publics ;
- doit créer un processus d'apprentissage social et de promotion de la vision de l'éducation nationale ; et
- a un caractère continu et interactif – même à l'étape de la mise en oeuvre.

En utilisant les études de cas *et* les expériences des participants à la Biennale de Tours (à l'occasion des groupes de discussion), les enseignements suivants se dégagent comme **éléments déterminants** dans l'élaboration efficace d'une politique éducative.

(a) L'examen d'une politique nationale se situe dans un contexte particulier :

- il est souvent marqué par une révolution ou des changements majeurs de gouvernement ;
- il résulte de la situation intérieure ; et
- il est suscité par des organismes d'examen permanent des politiques dans les systèmes qui ont une maturité suffisante.

(b) Il est essentiel qu'un leadership soit ferme et cohérent

- délègue des pouvoirs et fasse confiance à ses subordonnés ;
- explique les objectifs et les raisons de sa démarche et utilise les médias publics ;
- travaille avec transparence pendant tout le processus ; et
- favorise la stabilité du personnel technique pour assurer une continuité.

(c) Une rationalité politique et technique est nécessaire et :

- la participation politique doit être la première priorité ;
- le travail technique doit soutenir et informer le dialogue politique ; et
- une volonté politique est essentielle pour surmonter la résistance des groupes d'intérêts.

(d) Une large participation des parties intéressées est cruciale :

- du gouvernement, du parlement, des partis politiques ;
- des étudiants, des parents, des enseignants ; et
- des organisations actives dans la société civile.

(e) L'élaboration d'une politique doit être un processus d'apprentissage social impliquant que :

- l'on recherche un consensus et une large compréhension du public ;
- les raisons du changement soient claires pour tous ;

- ceux qui sacrifient leurs intérêts immédiats comprennent les avantages que cela entraîne pour la société ; et
 - le ministère de l'Éducation devienne une institution d'apprentissage.
- (f) En ce qui concerne le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics et les agences de financement pour élaborer une politique :
- les gouvernements doivent être l'acteur dirigeant ;
 - l'existence de plans cohérents et viables comportant des priorités donnent des moyens d'action au gouvernement ; et
 - les agences de financement peuvent apprendre à être des partenaires positifs dans le processus d'élaboration d'une politique.

Un consensus autour de ces points s'est manifesté au cours de la conférence. Celle-ci a permis de mieux se rendre compte de la valeur d'une politique éducative nationale et de prendre conscience de l'existence d'une expertise et d'une expérience en Afrique sur lesquelles on pourra s'appuyer à l'avenir. Il en est découlé une compréhension commune entre agences de financement et gouvernements de leur rôles respectifs pour formuler une politique éducative. Les impressions des participants ont été résumés par Mme Diallo Aïcha Bah, ancien ministre de l'Éducation de Guinée et actuellement directeur de l'éducation de base à l'UNESCO suivant laquelle : « *Tours restera longtemps dans notre mémoire, parce qu'elle a marqué une évolution importante dans la relation entre partenaires de l'éducation en Afrique. N'oublions pas que le concept qui sous-tend notre Association pour le développement de l'éducation en Afrique est plein de signification et que les deux parties doivent en assumer les conséquences et les obligations.* »

NOTES

1. La version originale de ce document, préparée par Evans et Shaw, était un document de travail pour la réunion Biennale de Tours. Ce document est une version revue et développée de la note originale. Il intègre les points importants soulevés par les participants à la réunion de Tours, une analyse plus large des processus d'élaboration d'une politique éducative et une bibliographie pour ceux qui voudront approfondir le sujet. Les versions antérieures ont été revues par les organisations membres de la DAE, par le Secrétariat de la DAE et par d'autres lecteurs extérieurs. Karen Tietjen et Ash Hartwell de l'USAID ont apporté une contribution importante et très utile à cette version.
2. Evans, 1994.
3. Développement de l'éducation en Afrique, 1994a.
4. Haddad, 1995. En particulier, voir pages 19-39.
5. Lindblom et Woodhouse, 1993 ; White, 1990 ; Porter et Hicks, 1994 ; Grindle et Thomas, 1991 ; Feldman, 1989 ; Haddad, 1994 ; Evans, 1994.
6. Lindblom et Woodhouse, 1993, p.7.

7. Evans, 1994, p.6.
8. Lindblom et Woodhouse, 1993, pp.11-12.
9. Porter et Hicks, 1994, p.22.
10. Simon, 1957, p.198.
11. Ou, selon la terminologie de Lindblom et Woodhouse, des bureaucrates et des fonctionnaires élus respectivement.
12. Un certain nombre de pays ont encouragé des programmes similaires. La viabilité de ce type d'approches est discutée dans Sack, 1994.
13. Selon l'une des personnes interrogées citées dans le document sur le Ghana (p.19, para 2.4) : par « *six personnes passionnées, très engagées, qui croyaient qu'elles avaient quelque chose de bien à offrir à leur pays et qui se sont entièrement consacrées à la mise en oeuvre de leur vision.* »
14. En plus des six études de cas rapportées ici, cette partie se réfèrera parfois aux études de cas rapportées par Evans, 1994. L'encadré 1 indique quels sont les dix pays étudiés.
15. Voir par exemple Weiler, 1983, Sack, 1981.
16. Voir J. Samoff et S. Sumra, *From Planning to Marketing: Making Education and Training Policy in Tanzania* dans Samoff, 1974.
17. Voir Feldman, 1989. Dans ce livre, comme dans d'autres cités ici, il est affirmé que la principale caractéristique du processus d'élaboration d'une politique tient à son caractère incertain et imprévisible.
18. Feldman, 1989, pp.93-95.
19. « L'appropriation » (*ownership*) est l'expression actuellement en vigueur. Le « Rapport Wappenhans » de la Banque mondiale sur la qualité du portefeuille de la Banque a mis l'accent sur cette question au sein de l'institution.
20. Voir Condé, 1995. Le redéploiement du personnel – une question difficile et périlleuse – constituait l'un des aspects majeurs de la réforme de Guinée. Cette entreprise a été dans une large mesure une réussite et a permis d'accroître les effectifs avec le même personnel.
21. Sack, 1995.
22. Voir Senge, 1990.
23. Développement de l'éducation en Afrique, 1994a.

Annexe 1 : Vue d'ensemble sur les études de cas

Theme	BENIN	GHANA	GUINEE	MAURICE	MOZAMBIQUE	OUGANDA
"Événement"/ instrument de définition des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Etats généraux de l'éducation • Déclaration de politique 	Cycle complet de réformes éducatives: conception - mise en oeuvre - évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration de politique • Programme d'ajustement du secteur éducatif 	Schéma directeur pour l'éducation	Révision des systèmes et des politiques d'éducation élaborées après l'indépendance	<ul style="list-style-type: none"> • Commission : 1987–1989 • Livre blanc : 1989–1994
Période	1989–1993	1985 à ce jour	1989–1993	1990–1991	Deux périodes : 1975–1987 ; 1987 à ce jour	1989 à ce jour
Contexte économique	<ul style="list-style-type: none"> • Banqueroute de l'Etat en 1989 • Deux programmes d'ajustement pendant la période 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement de politique: de l'indépendance à une coopération étroite avec le FMI et la Banque mondiale • Ajustement 	Ajustement depuis 1984 avec le soutien de la Banque mondiale et du FMI	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustement au début des années 80, suivi par une forte croissance à la fin des années 80, entraînant des besoins accrus pour l'éducation • Dépenses d'éducation accrues malgré les pressions des organisations internationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation extrêmement difficile • Environ 70% du financement public émanant des bailleurs de fonds • Pays le plus pauvre d'Afrique • Programme d'ajustement FMI/ Banque mondiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Effondrement économique presque total en 1986 • Changement de politique: de l'indépendance à la coopération avec le FMI et la Banque mondiale • Ajustement à partir de 1988
Contexte socio-politique	Nouveau contexte démocratique et plus d'intérêt populaire pour l'éducation → le gouvernement a recours à des forums de l'éducation pour une légitimation supplémentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Le régime populiste lançait des réformes éducatives tout en mettant en oeuvre des programmes d'ajustement • Gouvernement orienté vers l'action et non la consultation 	Régime militaire jusqu'en 1983	Gouvernement démocratique depuis l'indépendance (1968) avec élections libres et garanties constitutionnelles	Avec les mêmes dirigeants, le pays est récemment devenu une démocratie multipartite	<ul style="list-style-type: none"> • Pays émergé récemment d'une longue période de chaos et de déclin • Médias vivants et nouvelles organisations sociales
Contexte éducatif	<ul style="list-style-type: none"> • L'école nouvelle du régime marxiste largement discréditée • Baisse des effectifs, coût élevé et qualité médiocre 	Système éducatif "cliniquement mort"	<ul style="list-style-type: none"> • Très faible taux de scolarisation • Faibles investissements • Inégalités importantes • Coûts unitaires primaires très bas 	<ul style="list-style-type: none"> • Effectifs importants • Population alphabétisée • Taux d'abandons trop élevés après la sixième année • Enseignement des sciences inadéquat 	Système actuel perçu comme très insatisfaisant, rigide et d'une qualité médiocre	<ul style="list-style-type: none"> • Demandes persistantes de réforme • Tradition ancienne d'examen du système éducatif et des politiques tous les dix ans

Theme	BENIN	GHANA	GUINEE	MAURICE	MOZAMBIQUE	OUGANDA
Informations de base	De nombreuses études concernant l'ensemble du secteur ont préparé le terrain et sont devenues incontournables	<ul style="list-style-type: none"> • Exercices de planification (1987/1991) • Evaluation sur échantillon (1992–1994) • Absence de recherche 	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes conduites de 1984 à 1988 par la Banque mondiale et l'UNESCO avec des nationaux • 11 études au cours de la période de préparation 	<ul style="list-style-type: none"> • Etudes d'identification des facteurs entraînant des performances médiocres • Utilisation nationale faible et discontinuée des études des experts internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Venant d'abord des agences de financement • Le nouveau gouvernement prend des initiatives • La "propriété" nationale de certaines études est discutée 	<ul style="list-style-type: none"> • Etude des systèmes d'autres pays • Culture d'analyse approfondie (beaucoup de commissions d'enquête) • Données médiocres • Etudes sectorielles et de pré-investissement • Rôle prépondérant des bailleurs de fonds
Rôle dirigeant (leadership)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministre distant vis-à-vis des problèmes technique • Le ministre a créé son propre parti pour les élections législatives de 1995 et sollicité le soutien du personnel du ministère 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus très autoritaire et "venant du haut" • Dirigeants politiques très impliqués 	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministre montre son engagement par une participation active à de nombreux de sujets, va sur le terrain, collabore étroitement avec différents responsables, résout les problèmes et a une connaissance approfondie des questions techniques • Stabilité du ministre (depuis juin 1989) et du personnel renforce leur capacité de leadership 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministre actif, très impliqué dans tous les domaines : s'occupe des détails, préside aux réunions hebdomadaires, définit des objectifs clairs et s'y tient, consulte largement tous les acteurs ; son style est décontracté et ouvert • Le ministre a d'excellentes relations avec le Premier ministre 	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle dirigeant fort. Son prédécesseur avait introduit moins d'innovations sur le plan éducatif • Le ministre actuel a une profonde connaissance et une longue expérience du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Leadership fort et participatif du Président et de tous ses représentants • Ministre souple et dynamique • Leadership efficace du gouvernement, conséquence d'une guérilla populaire suivie de neuf années de stabilité
Continuité au sein du ministère	<ul style="list-style-type: none"> • Trois ministres entre 1989 et 1995 • Changements de ministres accompagnés d'importants changements de personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 ministres et 6 directeurs généraux durant la période • Nombreuses modifications dans les institutions et instabilité institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministre en fonction de 1983 à 1995 • Degré élevé de continuité du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministre en fonction de 1983 à 1995 • Grande stabilité : dirigeants du ministère et principaux responsables en fonction pour de longues périodes 	Trois ministres depuis 1975	Ministre en fonction depuis 1989 ; stabilité depuis, mais peu auparavant

THEME	BENIN	GHANA	GUINEE	MAURICE	MOZAMBIQUE	OUGANDA
Développement des capacités	Experts nationaux participant aux études promus à des postes importants dans les ministères de l'Education et du Plan, ce qui implique une continuité	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une unité de planification, de budgétisation et de suivi • Décentralisation • Responsabilités accrues pour les communautés 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipes stables ayant acquis une compétence professionnelle • Des experts ont collaboré avec les professionnels du ministère et les ont formés 	Pas d'homologues nationaux disponibles pour l'assistance technique étrangère dans certains domaines, d'où une utilisation inadéquate de l'assistance technique fournie	<ul style="list-style-type: none"> • Processus continu • Assistance technique nécessaire pour le transfert des compétences 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des unités de planification et de mise en oeuvre • Décentralisation au niveau des districts • Experts nationaux impliqués dans les études sectorielles et l'élaboration des politiques • Formation d'administrateurs de l'enseignement
Compromis et priorités	Consultations politiques et éducatives compromis et consensus	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de compromis au départ • Priorités définies au sommet • Prise en compte des critiques aux stades ultérieurs 	Etudes et groupes de discussion ont déterminé compromis et priorités	Processus guidé par une culture de consensus, qui peut prédominer par rapport aux éléments pédagogiques		<ul style="list-style-type: none"> • Négociations patientes avec des agences de financement • Dialogue important et participation étendue
Calendriers et facteurs temporels	Le facteur temps n'est pas une question importante	Réformes promulguées rapidement pour tirer parti d'un moment opportun		<ul style="list-style-type: none"> • Le Schéma directeur a pris plus de temps que prévu mais c'était raisonnable et préférable • Les agences de financement respectent les contraintes de temps du Schéma directeur 	Calendrier des agences de financement non compatible avec celui du gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Calendrier des agences de financement non compatible avec celui du gouvernement • Les agences de financement mettent en route des projets avant la fin du processus

Theme	BENIN	GHANA	GUINEE	MAURICE	MOZAMBIQUE	OUGANDA
Participation,	<ul style="list-style-type: none"> • Le Cabinet ministériel joue un rôle prépondérant • Au début assez intensif • Diffusion difficile en dehors des grands centres 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu ou pas de consultation préalable • Divergence d'opinion non tolérée 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation et consensus au sein du MEN pendant la phase de formulation • Comité de pilotage autonome pour la mise en oeuvre, réuni 42 fois en 3 ans • Ateliers de rentrée 	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration d'objectifs élaborée par quelques personnes • Grande partie du plan rédigée par des techniciens locaux • Séminaires avec enseignants, administrateurs, directeurs, étudiants et autres • Séminaire national après la publication du premier texte complet ; participation d'administrateurs, associations de parents, syndicats, employeurs, ONG, etc. ; conduit à des révisions • Conseil des ministres responsable de la politique d'ensemble et des décisions sur les sujets principaux et généralement favorable au développement de l'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> • Premier système après l'indépendance conçu par un groupe de professionnels à partir de modèles étrangers 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau élevé de participation par les professionnels • Echelons supérieurs de la hiérarchie impliqués dans les consultations • Orientation continue par les administrateurs du MEN, impliqués dans le processus d'approbation
consultation,	<ul style="list-style-type: none"> • Relativement faibles, faute de comités opérationnels • Le financement de l'USAID pour l'ajustement n'a amélioré que de manière marginale la coordination entre le ministère de l'Education et le ministère des Finances 	<ul style="list-style-type: none"> Discussions dans un cercle étroit du gouvernement militaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation de plusieurs ministères • Comité de suivi réuni 14 fois en 3 ans 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation de plusieurs ministères • Implication du Conseil des ministres puis du Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation de plusieurs ministères • Implication du Conseil des ministres puis du Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Le Cabinet a mis en route le processus et approuvé le document • Participation des fonctionnaires d'autres ministères • Débat parlementaire sur le document final, suivi par une législation
coordination et	<ul style="list-style-type: none"> • Relativement faibles : l'éducation a suscité quelque attention de la presse et peu du Parlement • La loi sur l'Education n'a jamais été adoptée 	<ul style="list-style-type: none"> Campagne d'explication pour faire connaître la réforme après les principales décisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Syndications étroitement associés à l'élaboration du document politique (demandant des réductions de personnel) • Parents non consultés, faute d'organisation • Pas de large consultation mais des "discussions ouvertes" • Document de politique largement diffusé 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelques consultations dans les villes, peu dans les zones rurales • La médiocrité des infrastructures réduit les communications hors de la capitale 	<ul style="list-style-type: none"> • Accent mis sur le consensus à tous les niveaux politiques • Première phase : consultation plus large que jamais sur l'éducation mais qui reste limitée à l'élite urbaine • Deuxième phase (livre blanc) : approche à partir de la base pour créer un consensus sous la conduite du Président • Larges consultations avec les dirigeants locaux • Problèmes de diffusion des rapports 	
marketing politique	Avec les sociétés civiles et politiques					

Theme	BENIN	GHANA	GUINEE	MAURICE	MOZAMBIQUE	OUGANDA
Bailleurs de fonds, rôles et coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de coordination directe : les contraintes internes de chaque agence prédominent sur une coordination effective • Le gouvernement refuse de prendre le rôle dirigeant • Le financement des études de politique par l'UNESCO/PNUD a un effet de coordination • L'USAID met en place un grand projet pour l'éducation de base fondé sur des études de politique • La Banque mondiale lance un processus d'ajustement sectoriel et met fin au financement du projet d'investissement 	<p>Généreux financement de la réforme de la part de plusieurs agences (Banque mondiale, USAID, ODA, ...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participation des agences à toutes les phases d'élaboration du document de politique • Réunions hebdomadaires à l'initiative du ME pendant la mise en oeuvre, mensuelles ensuite • Réunions annuelles d'examen du programme • Coordination plus difficile pendant la mise en oeuvre que pendant la phase de formulation • Le MEN joue un rôle dirigeant 	<ul style="list-style-type: none"> • Les agences ont joué un rôle important • L'identification et l'utilisation des données ont constitué leur principale contribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle prépondérant des bailleurs de fonds • Coordination intensive assurée par un dispositif formel 	<ul style="list-style-type: none"> • Des éléments majeurs de politique éducative développés en dehors du processus du livre blanc avec l'influence dominante des agences de financement • Les bailleurs de fonds montrent peu d'intérêt pour les priorités du gouvernement (enseignement primaire universel et enseignement professionnel) • Le manque d'action du MEN a rendu nécessaire l'action des agences de financement selon leur propre programme • Responsables locaux et du MEN non préparés à négocier avec les bailleurs de fonds et à coordonner leurs projets
Résultats des politiques	<p>Déclaration de politique adoptée à la seule satisfaction de certains bailleurs de fonds. Les autres souhaitaient davantage de détails</p>	<p>Politiques adoptées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus a donné des résultats tangibles : développement rapide du système éducatif sur une période relativement courte • Les résultats de 1993 ont dépassé les objectifs fixés en 1989 	<p>Schéma directeur accepté par le gouvernement et par les bailleurs de fonds</p>	<p>Evaluation du système élaboré après l'indépendance actuellement en cours</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consensus sur les problèmes en litige • Changement de priorités, passant de la participation à la qualité, suite à l'influence des bailleurs de fonds • Premiers signes d'une amélioration des résultats et du niveau général
Expérience de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes expérimentaux pour promouvoir la scolarisation des filles • Réorganisation limitée du ministère en cours 	<ul style="list-style-type: none"> • Ceux qui avaient été critiques au sein du ministère ont été licenciés puis réintégrés ultérieurement • La scolarisation ne progresse pas au même rythme que la croissance démographique • Pas d'amélioration de l'enseignement des filles 		<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif mis en place pour la mise en oeuvre du Schéma directeur • Plans d'action préparés et agences chargées de la mise en oeuvre identifiées 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation actuelle de "fermentation" des politiques • De nouvelles orientations politiques sur le point d'être définies 	<ul style="list-style-type: none"> • Partiellement orientée par les préférences des agences de financement • Première mise en oeuvre limitée aux politiques soutenues par les bailleurs de fonds

BIBLIOGRAPHIE

- Craig, John. (1990) *Comparative African experiences in implementing educational policies*. World Bank Discussion Papers No. 83. Washington, D.C.: The World Bank.
- Condé, Alamah. (1995) *Le redéploiement du personnel enseignant en Guinée*. Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique (DAE).
- Crouch, Luis, et. al. (1993) *Policy dialogue and reform in the education sector*. Advocacy Series No. 3. Education and Human Resources Technical Services. Bureau for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: USAID.
- Delors, Jacques, et. al. (1996) *L'éducation : un trésor est caché dedans*. Paris: UNESCO.
- Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique. (1994a) *Problèmes relatifs à la mise en oeuvre des programmes et projets du secteur éducatif en Afrique subsaharienne* Paris : Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique.
- Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique. (1994b) *Améliorer la mise en oeuvre des projets d'éducation grâce à leur appropriation par les Africains : Compte rendu des réunions de la «Task Force» de la DAE (Angers, France, 22-24 octobre 1993)*. Paris: Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique.
- Evans, David R. (ed.) (1994) *Education policy formation in Africa: A comparative study of five countries*. Technical Paper No. 12. Office of Analysis, Research, and Technical Support, Bureau for Africa. Washington, D.C.: USAID.
- Feldman, M. S. (1989) *Order without design: information production and policy making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fuller, Bruce & Habte, Aklilu (eds.) (1992) *Adjusting educational policies: conserving resources while raising school quality*. World Bank Discussion Papers No. 132. Washington, D.C.: The World Bank.
- Grindle, M. S. & Thomas, J. W. (1991) *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Haddad, Wadi, D. & Demsky, T. (1994) *The dynamics of education policymaking*. EDI Development Policy Case Series, Analytical Case Studies, No. 10. Washington, D.C.: The World Bank.
- Haddad, Wadi D. (1995) *Le processus de planification des politiques d'éducation : théorie et pratiques*. Principes de planification et de formulation des politiques d'éducation, No. 51. Paris : UNESCO: Institut international de planification de l'éducation
- Lindblom, C. E. & Woodhouse, E. J. (1993) *The policy-making process*. Third Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. Berkeley, CA., USA: University of California Press.
- Rondinelli, Dennis. (1990) *Planning Education Reforms in Developing Countries*. Durham, NC: Duke University.
- Porter, Robert W. & Hicks, I. (1995) *Knowledge Utilization and the process of policy formation: toward a framework for Africa*. Prepared for USAID supported SARA Project. Washington, D.C.: Academy for Educational Development.
- Samoff, Joel (ed.). (1994) *Coping with crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources*. London, New York & Paris: Cassell & UNESCO.
- Sack, Richard. (1981) "A typology of educational reforms." *Prospects* **21**(1), 39-53.
- Sack, Richard. (1994) «Quelle éducation pour quel développement ?» *Afrique contemporaine*. **172**, 68-74.
- Sack, Richard. (1995) *Donor coordination at the country level: Experience from an "upstream" education policy analysis project & conceptual explorations*. Paris: UNESCO (BER/PSA).

Senge, Peter M. (1990) *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.

Simon, Herbert A. (1957) *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons.

Sutherland Addy, Esi. (1993) *Revival and Renewal: Reflections on the Creation of a System of Tertiary Education in Ghana*. Technical Note No. 10, AFTHR. Washington, D.C.: The World Bank.

Weiler, Hans. (1983) "Legalization, expertise, and participation: Strategies of compensatory legitimation in educational policy." *Comparative Education Review*, **27**(2), 259-277.

White, Louise G. (1990) *Implementing policy reforms in LDCs*. London: Lynne Rienner Publishers.

LE CAS DU BÉNIN

Djibril M. Debourou

PREMIÈRES REFORMES

Le Bénin, comme les autres pays d'Afrique, participe au concert des nations avec toutes les conséquences qui en découlent : un échange abondant de technologie dans lequel il a un statut de consommateur passif. La concurrence entre les nations entraîne la nécessité de former une main-d'oeuvre de plus en plus qualifiée : cela influe forcément sur le système éducatif. Cependant, les contingences de la vie nationale font apparaître des spécificités que le système éducatif doit intégrer pour répondre aux questions que pose la société dans son ensemble en matière de développement.

En effet, en 1989, le Bénin avait déjà négocié son programme d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods. La situation économique nationale était désastreuse et les problèmes sociaux aigus. En 1990 le gouvernement change, le régime politique du pays aussi. On passe d'un régime militaro-marxiste (qui avait duré 17 ans) à un régime démocratique multipartite. L'établissement d'un État de droit crée des conditions propices au changement. Le poids du passé, la faillite totale d'un régime dictatorial, les graves difficultés économiques du Bénin, impriment un retentissement particulier aux effets sociaux du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Les mouvements de revendications deviennent inévitables, obligeant un pouvoir, par nature répressif, à entrevoir un changement d'orientation générale.

Ce document présente les événements qui ont permis de réformer le système éducatif au Bénin, et plus particulièrement ceux qui se sont déroulés aux alentours de la crise survenue en 1989.

L'héritage du colonialisme

L'indépendance fut le résultat de tractations entre la France et l'élite nationale. Elle renforça la vocation ou la fonction sociale de l'école devenue un levier fondamental. Mais, très vite, l'institution scolaire se révéla être le bastion du conservatisme ou d'une certaine continuité hérités du colonialisme. Les nouveaux dirigeants du pays organisèrent l'enseignement à l'image de celui de l'ancienne métropole. L'utilisation du français comme unique langue officielle et l'adoption des programmes scolaires français déterminèrent un contexte socio-pédagogique éloigné des exigences de l'éducation traditionnelle dahoméenne. Le choix du français rejetait aux calendes grecques la revalorisation des langues nationales.

L'instauration d'une politique élitiste opéra ses choix par le biais des examens. Mais la vie professionnelle ne refléta pas toujours les conditions qui déterminèrent le succès aux examens. On ne s'étonnera donc pas de l'inaptitude de certains cadres – ou simplement de certains diplômés – à appliquer sur le milieu naturel, les recettes de la formation théorique reçue.

Somme toute, la conception de l'école dahoméenne post-coloniale, à l'image de celle de la France, était aliénante. Pensée de l'extérieur, elle présentait un spectacle désolant tant par son fonctionnement que par sa finalité. L'école resta inefficace parce qu'elle ne touchait que peu d'enfants. En effet en 1975, il y avait un taux de scolarisation inférieur à 60 %.

La même année le régime révolutionnaire qui accéda au pouvoir à la suite d'un coup d'État militaire perpétré en octobre 1972, décida un changement en profondeur du système éducatif béninois.¹

Il instaura « l'École Nouvelle », fruit des théories d'une élite qui n'avait jamais souffert de l'exploitation impérialiste.²

L'école nouvelle

Les objectifs

La réforme s'articule autour de quelques idées directrices : abandon d'un enseignement marqué par l'élitisme, instauration de l'égalité des chances, édification d'une école liée à la vie, transformation de l'école en une force motrice du développement économique et social. Les membres de la Commission Nationale de la réforme de l'enseignement assignèrent à l'École Nouvelle le devoir de promouvoir le développement économique et social. Érigée en unité de production, elle s'auto-financerait, ce qui impliquerait une participation active de toutes les parties prenantes : élèves, parents d'élèves et administration locale.

Les lettrés Dahoméens attendent de l'école qu'elle forme l'intellect, épanouisse la personnalité, éduque et prépare l'avenir professionnel; ils désirent qu'elle transmette également une culture. Mais l'ensemble de la population s'accorde à considérer l'école comme l'unique moyen de promotion sociale, une institution-phare à laquelle ils adhèrent massivement et qui fit jadis leur fierté : ils brillèrent aux examens et s'illustrèrent dans les concours. Cette image de l'école s'accommodait assez mal des exigences du changement amorcé dans tous les domaines. C'est pourquoi le nouveau régime développa une campagne de démythification des diplômés tout en décrivant les diplômés imbus de leur supériorité.

La dure compétition, corollaire de l'élitisme, s'exécuta sur des bases inégalitaires. Les dispositions de la réforme auraient dû permettre la suppression rapide des disparités régionales et apporter des solutions au problème des régions rurales extrêmement mal pourvues en matière d'infrastructures scolaires et d'équipements divers ; ainsi les élèves des campagnes auraient été en mesure d'affronter dans un même combat, ceux des villes mieux équipées.

Les préjugés sociaux qui s'opposent à l'émancipation de la femme et maintiennent les petites filles à l'écart de l'école étaient censés voler en éclats pour que s'établisse une égalité de chances pour les deux sexes. La gratuité et l'obligation de l'éducation devaient briser les barrières entre enfants issus de parents fortunés et ceux provenant de familles pauvres, permettant ainsi d'atteindre une scolarisation maximum de la jeunesse béninoise.

L'orientation scolaire devait permettre à tous les enfants d'apprendre un métier. En liant ainsi l'école aux réalités du milieu, on se donnait les moyens de former une génération d'intellectuels bien différente de celles formées dans les écoles coloniales.

La décision d'introduire dans l'enseignement les langues nationales constitua une véritable révolution. Ce geste hautement politique devait prouver que les langues africaines peuvent parfaitement s'adapter à la démarche scientifique.

Cette école réunit toutes les qualités portées à leur degré le plus haut. Reste à savoir si les intentions exposées pourront trouver dans les faits une fidèle traduction.

La mise en place

Le souci d'efficacité exigea la création de plusieurs institutions mandatées par le pouvoir, pour assurer l'application effective de la nouvelle réforme : nomination d'un Vice-Recteur chargé de

l'application de la réforme, désignation de plusieurs commissions techniques, création d'un comité chargé de suivre la mise en place du nouveau calendrier scolaire et universitaire.

L'énorme machine administrative, issue de toutes ces instances, étouffa les initiatives au lieu d'oeuvrer au développement de l'action décisive. L'impossible coordination des décisions et des actes voua la réforme à un échec immédiat. Les erreurs qui s'ensuivirent prirent l'allure d'un désastre, dans la mesure où elles compromirent gravement l'avenir de plusieurs générations de jeunes gens.

Fruit des réflexions de quelques citoyens – fussent-ils parfois des délégués de telle ou telle organisation – l'instauration de l'École Nouvelle fut une décision imposée au peuple qui ne disposait d'aucun élément d'appréciation. Celui-ci ne put d'ailleurs juger de la valeur intrinsèque du changement; car la précipitation – péché originel de la réforme – contribua à travestir l'esprit généreux qui détermina le projet d'amélioration du système éducationnel béninois.

En effet, la campagne d'explication concernant l'avènement de l'École Nouvelle n'intervint qu'après l'adoption des textes la régissant. En mettant la population devant le fait accompli, l'information épouse irrésistiblement la forme d'une propagande. Le contexte commandait-il de placer la charrue avant les boeufs ? Quoi qu'il en soit, la démarche permit difficilement d'associer la population à l'organisation de l'École Nouvelle en vue d'un meilleur fonctionnement de l'institution. Une oeuvre de cette envergure, nullement dictée par des circonstances exceptionnelles – guerre ou catastrophe naturelle quelconque, ou même une crise sociale profonde – devait passer par des étapes d'expérimentation dans quelques centres pilotes. L'article 42 de la loi d'orientation ne stipulait-il pas que «La présente réforme sera progressivement mise en oeuvre dès la rentrée scolaire et universitaire 1975-1976 et conformément à un échéancier fixé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre de l'Éducation nationale ? ».

Qu'en est-il du support financier destiné à promouvoir l'École Nouvelle ? L'importante participation réclamée aux collectivités locales, aux parents d'élèves et même aux élèves témoigne de la contradiction entre les objectifs assignés à l'École Nouvelle : on la voulait gratuite, le respect de ce principe visant à hausser le prestige du régime car pour la première fois un texte officiel³ proclamait l'enseignement obligatoire et gratuit. Mais les divers investissements humains des uns et des autres – les parents prenant part à la construction de certains édifices en milieu rural, les élèves utilisant une grande partie de leurs journées scolaires dans les champs coopératifs – ne contribuèrent nullement à diminuer les charges scolaires de ceux qui y inscrivirent leurs enfants. La raison essentielle de ce phénomène tire son origine du maintien des structures d'une économie dominée par le capitalisme international.

Les résultats

La République Populaire du Bénin comme la République du Dahomey, ayant conservé les caractéristiques du capitalisme périphérique, la crise mondiale qui a désorganisé l'économie des pays industrialisés s'est répercutée sur la République Populaire du Bénin où elle a pris des proportions dramatiques, les inégalités s'accroissant et déterminant les inégalités de chances à l'école. En effet, la suppression totale de l'enseignement privé – primaire et secondaire – a suscité le départ massif des enfants issus de parents riches vers d'autres pays pour poursuivre leurs études, avec l'espoir d'y trouver de meilleures conditions scolaires, ceux des milieux déshérités acceptant leur sort ou abandonnant lorsque le fardeau devenait trop lourd. Dans ce dernier cas, aucune sanction pénale n'intervint pour décourager la violation des principes d'orientation de l'École Nouvelle.

De facto, l'obligation scolaire demeura une vue de l'esprit. Le bilan de six ans d'application de la réforme, conclut à l'échec total du nouveau système. Les résultats de cette évaluation ne connurent aucune diffusion. Les précautions répressives rappelèrent aux uns et aux autres la nécessité du silence.

Le colmatage qui s'ensuivit montrait bien la fuite en avant du pouvoir politique en place qui ne pouvait régler ipso facto, les problèmes de fond qui ne tardèrent point à surgir.

Malgré la richesse du système et en dépit du courage politique qui marqua le changement, l'ensemble de la réforme apparut comme une suite infinie de demi-mesures incohérentes et par conséquent inapplicables eu égard aux conditions économique, politique et sociale du Bénin. L'École Nouvelle subit un blocage par le coût.

Malgré l'allocation de 30 à 40 % du budget national de fonctionnement à l'éducation depuis 1975, les résultats obtenus sont décevants :

- (a) Les effectifs en valeur absolue augmentent, mais le taux de scolarisation est en baisse.
- (b) L'efficacité interne et la qualité de l'enseignement primaire déclinent.
- (c) Le rapport moyen élèves/maître est relativement bas (33/1), ce qui n'est pas rentable compte tenu des capacités du pays en ressources financières et humaines.
- (d) Moins de 50 % des élèves atteignant la dernière année de l'enseignement de base réussissent l'examen sanctionnant la fin de leur scolarité.

Les salaires des enseignants représentent 87 % des dépenses relatives à l'enseignement primaire, ce qui ne laisse donc que très peu de ressources pour le matériel pédagogique d'appui (livres, activités de contrôle ...). L'irrégularité du paiement des salaires ne motive pas les enseignants.

La situation n'est guère brillante dans l'enseignement secondaire. Les effectifs se sont accrus d'environ 280 % entre 1975 et 1983 et puis ont subi une baisse d'environ 27 % entre 1983 et 1988. Au BEPC (brevet d'études du premier cycle), le nombre des candidats a diminué d'environ 35 % entre 1986 et 1988 et le taux de réussite moyen des trois dernières années était de 18,5 %. En ce qui concerne le baccalauréat, le nombre d'élèves qui se présentent a diminué d'environ 37 % entre 1983 et 1988, avec des taux de réussite de 9,6 % et 26,3 %.

Dans l'enseignement supérieur, les effectifs de l'Université Nationale du Bénin ont connu une croissance rapide. Bien que l'effectif de l'enseignement supérieur ne représente que 2% des effectifs de tout le système éducatif, il reçoit environ 28 % du budget sectoriel : les bourses et subventions consomment 50 % des ressources, les charges administratives 30 % et les salaires seulement 20 %. Par ailleurs, l'efficacité externe des enseignements secondaire et supérieur est faible.

Il faut signaler que les apports privés (familles et/ou communautés) représentent une part importante des coûts unitaires dans le primaire et le secondaire tandis que dans l'enseignement supérieur, les coûts privés disparaissent pour les étudiants boursiers. Néanmoins, une tendance persiste à identifier le « manque de ressources » comme le principal obstacle au bon fonctionnement du système.

Derrière ce sombre tableau couvait une crise qui n'échappait ni aux autorités béninoises, ni aux organisations internationales qui se mirent d'accord pour tenter un sauvetage.

LA CRISE ECONOMIQUE ET POLITIQUE

A la fin de l'année 1989, les contre-performances économiques du Bénin avaient aggravé une situation générale déjà bien compromise. En effet, la croissance négative fut ressentie dans le secteur de l'industrie à partir de 1985. Le manque de liquidités dans le secteur bancaire, l'accroissement continu de

la dette extérieure, un nombre de fonctionnaires passé de 29.000 en 1980 à 47.000 en 1987, entraînant le triplement de la masse salariale, et enfin le dysfonctionnement du marché du travail par rapport au système d'éducation et de formation avaient engagé le Bénin dans une crise sans précédent.

L'État devenant débiteur auprès des banques, on observa des retards de plusieurs mois dans le paiement des salaires. Les effets sociaux du PAS et l'impact négatif de la récession sur tous les secteurs sociaux déclenchèrent un mouvement de revendications parti de l'Université Nationale du Bénin, pour gagner progressivement l'ensemble de la fonction publique. Le pouvoir sentant venir la crise, appela des techniciens aux affaires, mais ce remaniement ministériel ne put arrêter l'impétueux mouvement de contestations et de remise en cause.

Les arrestations de syndicalistes, d'élèves, d'étudiants et d'enseignants de tous ordres, les impressionnants déploiements de forces armées dans les rues, sur les lieux publics et dans les établissements d'enseignement, les menaces appuyées diffusées par les media dans toutes les langues nationales ne réussirent nullement à désamorcer la crise. La gigantesque machine administrative du PRPB, parti-Etat, perdait chaque jour une parcelle de son pouvoir de contrôle et de répression. Les grèves localisées au cours du troisième trimestre de 1988 prirent une ampleur et une vigueur exceptionnelles tout au long de l'année 1989. Les manifestations de rue se multipliaient, annonçant ainsi la faillite et la fin du régime dictatorial qui présida pendant 17 ans aux destinées du pays.

Le pouvoir envisagea – à son corps défendant – des réformes superficielles. Cependant, la crise politique était devenue inévitable. En 1989, un nouveau gouvernement démocratique remplaça le régime marxiste en place depuis 17 ans.

LES PRINCIPAUX EVENEMENTS DE LA REFORME (1988-1991) _____

A partir de 1989, une série d'événements se chevauchant parfois, se sont traduits par l'élaboration de politiques éducatives, moteurs de la réforme. Ces événements sont :

- (a) le Projet d'analyse de politique éducative (septembre 1989-début 1991) ;
- (b) la Conférence Nationale des Forces Vives (février 1990) ;
- (c) les Etats Généraux de l'Education (octobre 1990) ;
- (d) l'audit approfondi du ministère de l'Education nationale (juin 1992-mars 1993) ;
- (e) la Déclaration de politique éducative (janvier 1991).

Le projet d'analyse de politique éducative

Les objectifs du projet

Dans un contexte global d'ajustement structurel, le gouvernement du Bénin souhaita élaborer une politique d'ajustement pour le secteur de l'éducation, avec des stratégies d'investissement permettant de mettre en application cette politique. Le PNUD organisa deux Tables rondes : une Table ronde vers juin 1990 à Genève au cours de laquelle le Bénin rencontra ses principaux bailleurs de fonds pour discuter du financement global de son programme (macro) d'ajustement structurel ; plus tard (1^{er} trimestre

1991), à Cotonou, une Table ronde sectorielle pendant laquelle des stratégies d'investissement sectoriel spécifiques et les besoins financiers furent présentés. La stratégie du Bénin était d'entreprendre une série d'études de politique (*policy studies*) devant servir de base pour les ajustements nécessaires à intégrer aux deux Tables rondes

Répondant à une sollicitation du gouvernement béninois et de la Représentation du PNUD à Cotonou, l'UNESCO proposa un projet qui tenta d'apporter une réponse, compte tenu des contraintes économiques du pays, aux problèmes suivants :

- (a) la baisse de la qualité et de l'efficacité interne de tous les sous-secteurs du système, particulièrement celui de l'enseignement primaire ;
- (b) la chute des taux de scolarisation dans les enseignements primaire et secondaire et l'absence de structures d'apprentissage pour les jeunes non scolarisés ou déscolarisés ;
- (c) les taux relativement faibles de scolarisation et de succès des filles dans certaines régions ;
- (d) la structure biaisée du financement du secteur et sa conséquence, l'inefficacité dans l'allocation des ressources au détriment de l'enseignement primaire ;
- (e) la faible efficacité externe de l'enseignements secondaire, technique et de l'enseignement supérieur où des programmes coûteux sont mal adaptés à la vie productive. L'inadéquation prononcée entre la formation dispensée et les besoins de l'économie est particulièrement évidente dans les secteurs technique et agricole ;
- (f) la pénurie en matière de développement des capacités de planification et de gestion des ressources ;
- (g) la faible capacité en matière d'analyse des politiques nécessaires à l'élaboration d'une stratégie viable pour le développement du secteur dans le contexte des contraintes actuelles ;
- (h) le manque de réflexion approfondie sur le système d'éducation/formation à mettre en place pour assurer le développement du pays.

Le Projet d'analyse de politique éducative (appelé aussi projet PNUD/UNESCO) avait été conçu de manière à mobiliser toutes les parties concernées par le secteur de l'éducation et des ressources humaines. En dehors du ministère de l'Éducation nationale et du ministère du Plan et de la Statistique, il s'agissait des agences multilatérales (PNUD, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement) et bilatérales (France, Allemagne et Suisse). L'exécution des travaux réalisés par le Projet devait être gérée par un coordinateur béninois et les études réalisées par des Béninois qualifiés, avec une assistance technique qualifiée, fournie et coordonnée par l'UNESCO. Bien que financé essentiellement par le PNUD, ce projet avait pour vocation de créer le cadre nécessaire à une concertation continue des bailleurs de fonds opérant dans le secteur afin de promouvoir le dialogue entre ceux-ci et les autorités béninoises.

Les études sectorielles ont démarré en septembre 1989 avec l'étude sur la qualité de l'enseignement primaire. Cette évaluation analytique de l'enseignement primaire a révélé une « déstructuration » du fonctionnement du système scolaire béninois. En effet, parmi les facteurs qui jouent un rôle dans la performance scolaire, ceux qui apparaissaient décisifs étaient ceux sur lesquels des mesures de politiques éducatives ne pouvaient pas avoir d'effet direct, s'agissant de caractéristiques personnelles, tant chez les élèves que chez les maîtres.

Les travaux du Projet d'analyse de politiques éducatives

Il importe de présenter sommairement les travaux du Projet, parce qu'ils constituent le socle sur lequel reposent tous les programmes de redressement du secteur. La place occupée par ce projet, lui vaudra des critiques parfois justifiées, souvent contradictoires. Tout le monde s'accorde à reconnaître la

solidité et la nécessité du travail effectué mais personne n'accepte l'hégémonie de fait née du dynamisme de ce Projet.

- Les études sectorielles

L'évaluation analytique de l'enseignement primaire au Bénin donne des résultats intéressants.

- (a) La désorganisation du système s'explique par le fait que l'administration ne joue plus son rôle d'encadrement et de contrôle. La déstructuration du système et les facteurs à prendre en compte fournissent des indications solides sur les mesures à envisager. Des arbitrages devront être effectués quant au rapport coût/efficacité de l'enseignement primaire, dans le cadre d'une politique soucieuse d'améliorer à la fois la qualité et le rendement.
- (b) Les recommandations concernent le plan pédagogique et surtout le plan institutionnel : élévation du ratio à 45 ; élaboration d'une politique du livre ; préconisation d'une rémunération des maîtres qui ne soit plus liée à la simple possession de diplômes qui, comme le baccalauréat ne sont pas des critères de compétence professionnelle ; prévoir la formation continue des enseignants ; donner la priorité absolue à la réorganisation de l'appareil administratif, à l'encadrement et au contrôle assorti de mesures de motivation et de recyclage.

L'étude réalisée sur l'enseignement secondaire général permet d'en faire un diagnostic complet et de dégager des recommandations susceptibles d'améliorer le système.

- (a) La qualification des enseignants est faible : près de la moitié sont des instituteurs stagiaires, tandis que les professeurs adjoints (titulaires du brevet d'aptitude à l'enseignement moyen) et les professeurs certifiés n'occupent guère plus de 40 % des postes.
- (b) Les programmes sont souvent mal adaptés. Le contrôle pédagogique est incontestablement lourd. L'absence de livres scolaires, le délabrement des laboratoires sont à l'image de l'état général des locaux.
- (c) Consacrer 36 années/élèves par diplômé du premier cycle et 19 années/élèves par diplômé du second, perdre en quelques années plus du quart de ses effectifs sans avoir préparé les exclus à leur reconversion, c'est pour l'enseignement secondaire, une sorte de constat de faillite. Il est donc urgent de revoir l'ensemble de l'organisation de ce sous-secteur. Les recommandations portent sur les questions suivantes : objectifs, accès, régulation des flux et orientations, programmes, préparation à la vie active et encadrement. Certaines des recommandations ont déjà été adoptées par les États Généraux de l'Éducation et figurent dans le Document Cadre de Politique Éducative approuvé par le Conseil des Ministres en janvier 1991.

L'Enseignement technique et professionnel (ETP) est le seul ordre d'enseignement qui, avant le baccalauréat, prépare les jeunes à des emplois qualifiés et le seul à transmettre un savoir-faire professionnel. Ici, ce n'est pas tellement du côté des élèves qu'il faut chercher les raisons du rendement médiocre, mais plutôt dans les conditions matérielles et humaines préoccupantes de l'enseignement :

- (a) le délabrement de la plupart des établissements où l'absence d'ateliers et de matériel rend concrètement impossible toute véritable formation professionnelle.
- (b) l'inadaptation de programmes longs, lourds et obsolètes, aux filières trop spécialisées, par rapport aux nécessités du marché du travail.
- (c) le faible niveau de formation des enseignants
- (d) des coûts unitaires très élevés atteignant pour un diplômé du niveau 2, quatorze fois le coût d'un bachelier de l'enseignement général.

Les mesures à mettre en oeuvre se situent au triple plan de la politique générale, de l'organisation interne et du soutien financier.

L'étude sur l'enseignement supérieur met en relief les points suivants :

- (a) Les effectifs de ce niveau représentent à peine 2 % de l'ensemble des effectifs scolarisés au Bénin. Mais, alors que le taux de scolarisation primaire et secondaire tend à baisser depuis dix ans, les effectifs de l'enseignement supérieur se sont considérablement accrus pendant cette période, passant de 3.390 en 1979 à 9.545 en 1989 soit une progression de 282 %. A lui seul, ce secteur bénéficie de 28 % du budget de l'éducation (1989) soit 7 % du budget national.
- (b) Cependant, le rendement interne est médiocre, avec des coûts qui paraissent disproportionnés par rapport aux résultats ; les débouchés qu'il offre sont de plus en plus restreints, ne serait-ce qu'en raison de l'arrêt du recrutement de la fonction publique, principal pourvoyeur d'emplois dans le passé pour les diplômés de l'enseignement supérieur.
- (c) La priorité devrait être donnée à la réorientation des ressources affectées à l'enseignement supérieur vers l'amélioration de sa qualité et une correspondance plus nette avec le marché national du travail.

L'étude sur la situation du marché du travail est une synthèse réalisée à partir de nombreuses études et des séminaires commandés et organisés par diverses structures administratives. Le marché du travail présente un diagnostic assez sombre : le secteur « moderne » structuré offre peu de débouchés et c'est au secteur « non structuré » que sont désormais circonscrites, pour l'essentiel, les perspectives d'emploi. Mais jusqu'à présent, on s'est peu soucié de développer et faire une analyse détaillée de ce secteur.

S'agissant des coûts et du financement de l'éducation, l'étude parvient à la conclusion que toute nouvelle politique ou stratégie du développement de l'éducation qui ne tiendrait pas compte du niveau de mobilisation des ressources serait vouée à l'échec, comme l'École Nouvelle lancée en 1975 ; il s'agit certes, du volume des moyens financiers qui seront mis à la disposition du système mais plus encore, de leur utilisation complète, efficace, économique. Des recommandations sont formulées en fonction de ces analyses.

L'élaboration des outils d'analyse, de planification et de pilotage avait pour objectif de remédier à l'absence d'instruments adéquats permettant d'évaluer les situations et de dégager rapidement les mesures appropriées. Deux outils de gestion ont été élaborés : un modèle de simulation financière et l'informatisation des statistiques scolaires.

- Les séminaires relatifs aux études sectorielles

La plupart de ces études sont parachevées par des séminaires qui permettent à la fois d'informer les utilisateurs de l'école et de valider le travail. Les tandems et les équipes constituées par les consultants nationaux et les consultants internationaux, révèlent le double souci du Projet, de former des compétences nationales et de faire oeuvre scientifique. Outre ce souci, deux préoccupations ont été constamment présentes au cours de la réalisation des études sectorielles : l'intégration des différentes données et l'appropriation par tous les partenaires des implications qui en ressortent. Les diverses consultations qui réunirent les autorités politiques, les techniciens, les enseignants, les étudiants, les parents d'élèves, les employeurs, et d'autres donnèrent à tous le sentiment de participer à la réalisation d'une oeuvre commune.

Des séminaires ont été organisés sur les projets suivants : l'enseignement supérieur, le modèle de simulation financière, l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement secondaire général et l'enseignement primaire.

Si les objectifs généraux de ces séminaires/ concertations étaient partout les mêmes, pour les localités éloignées des directions centrales, enclavées par le fait d'une mauvaise circulation de l'information, ces séminaires étaient l'occasion d'apporter toutes sortes d'informations, même celles qui n'avaient pas de rapport direct avec l'étude, par exemple les EGE (Etats Généraux de l'Education).

La Conférence Nationale des Forces Vives

Après bien des péripéties, elle fut convoquée pour le 19 février 1990. Toutes les corporations, toutes les congrégations religieuses, les partis politiques naissants, les Associations de Développement⁵... envoyèrent des représentants à la Conférence Nationale. Le déballage fut complet puisqu'aucun ordre du jour n'obligeait les conférenciers à intervenir sur des points précis à des moments bien indiqués. Seuls les travaux en commissions devaient s'entourer de ces précautions.

Les procès politiques furent l'apanage des intellectuels, mais les questions éducatives mobilisèrent l'intérêt de tous, intellectuels, religieux, artisans, paysans... La condamnation de l'École Nouvelle fut alors sans appel. L'unanimité était faite autour de sa faible performance.

« Nos enfants ne parviennent plus à rédiger et à lire du courrier ; ils passent le plus clair de leur temps à cultiver le champ des maîtres. Pourquoi finalement les envoyer à l'école alors que nous-mêmes, nous avons des champs à entretenir ? Maintenant nous construisons des écoles, nous les équipons, nous hébergeons parfois les maîtres et nos enfants ne tirent aucun profit de cette école.»⁶

Un homme, arborant un beau costume occidental, déclara que

« Un titulaire du BEPC aujourd'hui s'exprime moins bien qu'un élève des années 60, sorti de l'école avec son certificat d'études primaires élémentaires. »

Le procès de l'École Nouvelle et de ses promoteurs connut des phases pathétiques. Le verdict pouvait se lire dans les propos qui suivent, revenus à maintes reprises sur les lèvres :

« Si cette école était bonne, pourquoi tous les dignitaires du régime ont-ils envoyé leurs enfants dans d'autres pays pour y avoir l'instruction ? »

A vrai dire, tout le monde jugeait les résultats d'un enseignement dispensé dans deux contextes sans ressemblance. Que de changements politiques, économiques, sociaux affectèrent les communautés béninoises depuis l'accession à l'indépendance en 1960 !! En disant « *Nos enfants dotés de moyens plus grands pour étudier réussissent moins. Sont-ils devenus subitement tarés ?* » les orateurs exprimaient une nostalgie mal fondée. Cet esprit influa sur les orientations générales des travaux de la Conférence sur l'éducation.

Les résolutions sur les travaux de la Commission Éducation, Culture, Sciences, Sports et Environnement commencent par ces mots : « *Il ne s'agit pas d'inventer nécessairement un système éducatif tout nouveau, mais de s'inspirer des expériences passées en vue d'améliorer les programmes qui existent déjà et de favoriser leur mise en oeuvre par un appui financier adéquat.* »

La Conférence ne remet donc pas en question ce qui existait déjà. Elle suggéra des réaménagements de structures et de contenus. Les intervenants proclamaient l'obligation et la gratuité de l'enseignement primaire, exigeant que l'enseignement secondaire mette l'accent sur la formation professionnelle tout en s'ouvrant davantage à l'initiative privée. La perspective d'un enseignement élitiste apparut et l'on prévint la création d'un organisme chargé de l'orientation scolaire dont le rôle serait de sélectionner les meilleurs éléments pour les lycées d'excellence pourvus d'internats entièrement financés par l'État. Le souhait d'une généralisation du régime d'internat apparut régulièrement, tel un leitmotiv, sur les lèvres des orateurs.

Les nouveaux programmes allant à l'opposé de ceux de l'École Nouvelle devaient redonner une juste place à la morale, aux disciplines artistiques, et se conformer aux programmes en vigueur dans les pays francophones, avec cependant une nouveauté : l'enseignement de la connaissance et de la protection de la nature.

Ce projet presque exhaustif, merveilleusement beau et particulièrement ambitieux, indiquait-il les moyens de sa réalisation ? L'État apparaissait comme le principal financier de cette gigantesque entreprise, qui intervint à un moment où le Bénin s'engageait douloureusement dans l'unique voie de l'ajustement structurel. Certes, la Conférence recommanda la conception d'une politique de coopération régionale et internationale pour surmonter les difficultés financières liées à un tel projet. Bien évidemment, les discours économiques abstraits ne faisant pas appel aux chiffres ne générèrent que de vagues souhaits et de simples déclarations d'intention.

Malheureusement, ces orientations nouvelles ne prévoyaient aucune évaluation des coûts des recherches préliminaires nécessaires à la mise en oeuvre du programme sectoriel de développement. Allions-nous vers la réédition des problèmes qui avaient bloqué, à terme, le fonctionnement de l'École Nouvelle ?

Les Etats Généraux de l'Education

L'esprit du consensus réalisé à la Conférence inspira les Etats Généraux de l'Education (EGE). Les résultats décevants des réformes conduites en 1975 avec l'école nouvelle et les problèmes économiques, sociaux et politiques amenèrent à se poser la question : « Quelle école pour quel développement ? » Recommandés par la Conférence Nationale, les Etats Généraux s'imposaient pour améliorer, au terme d'une large concertation, l'image de marque de l'École béninoise.

La Conférence Nationale et le Projet d'analyse de politique éducative avaient démarré sans avoir au préalable la moindre relation entre eux. Le premier, commença suite à des difficultés financières aggravées par l'impossibilité de payer les salaires des fonctionnaires. Le second processus démarra pour pallier l'échec du système éducatif ; une concertation s'établit débouchant sur le démarrage des études sectorielles. Les deux processus, parallèles au départ, finirent par converger pour consolider les États Généraux de l'Éducation.

Préparatifs

Les espoirs placés dans cette concertation, vue comme une panacée, exigeaient qu'on apportât un soin particulier aux préalables. Le ministre de l'Éducation nationale perçut à sa juste mesure, l'ampleur de sa responsabilité et déploya une intense activité pour assurer le succès de l'opération. En effet, il constitua quatre équipes qui se rendirent dans les pays de la sous-région (la Côte-d'Ivoire, le Burkina Faso, le Niger, le Togo, le Sénégal, le Mali, le Nigéria, le Ghana) pour recueillir auprès des responsables et techniciens des pays visités, des informations sur le fonctionnement de leur système éducatif respectif, sur leurs politiques éducatives et particulièrement sur les stratégies mise en oeuvre pour relancer et améliorer l'ensemble du système éducatif.

Les rapports des émissaires béninois révélèrent des différences importantes qui cachaient mal les graves problèmes auxquels sont confrontés les systèmes éducatifs ouest-africains qui cherchent toujours leurs marques. Les Béninois constatèrent que l'école coloniale française avait marqué tous les pays africains francophones. Leurs maux présentaient les mêmes symptômes et les remèdes étaient quasiment identiques. Seule la volonté politique déterminait les spécificités.

Les autres parties concernées se sont préparées de diverses manières. Les structures du ministère de l'Éducation nationale n'organisèrent aucune consultation préalable pour préparer les EGE. Seule l'Université Nationale du Bénin (UNB) élaborait, au terme d'une concertation, trois documents. Les syndicats, certains de connaître les problèmes du système éducatif négocièrent âprement leur participation aux EGE. Le corps enseignant s'identifiant à ses syndicats, ne se sentit nullement concerné par l'événement. Des séances de travail préalables auraient eu l'avantage de baliser et d'ordonner les débats et auraient permis une réflexion susceptible d'envisager des solutions prospectives. La société civile (Association des parents d'élèves, employeurs, artisans...) peu ou pas informée, n'apporta elle aussi qu'une maigre contribution, inspirée par les réalités en présence.

Bien que le ministre de l'Éducation nationale ait souhaité convoquer les EGE courant juillet 1990, cette date fut reportée pour permettre au Projet d'analyse de politique éducative de terminer certaines études sectorielles entreprises. A la demande du Cabinet du ministre, le Projet fut invité à élaborer des documents synthétiques sur chaque étude ; ces derniers figurèrent parmi la documentation générale des EGE.

Le PNUD accepta de financer les voyages d'études inscrits dans le cadre des préparatifs des EGE, s'engageant à financer l'hébergement et l'entretien des représentants venus de l'intérieur du Bénin et proposant de prendre en charge la reproduction des Actes des EGE. L'UNESCO et la France apportèrent également au gouvernement béninois leur soutien. Cette énorme mobilisation matérielle, financière et humaine permit d'envisager la convocation des EGE.

Convocation des Etats Généraux

Les EGE eurent lieu du 2 au 9 octobre 1990. Les EGE réunirent près de 400 personnes représentant tous les ministères, toutes les directions centrales et décentralisées du ministère de l'Éducation nationale, quelques établissements d'enseignement, tous les corps de métier, les partenaires au développement, des élèves, des étudiants, des représentants des parents d'élèves et du secteur économique, bref toute la nation.

Les groupes participant aux EGE ne s'étant pas réunis préalablement, ni les délégués des structures organisées, ni ceux du secteur informel ne détenaient un mandat spécial, précis et clairement défini. Les mandats exprimés et connus apparurent à travers les discours d'ouverture prononcés par le ministre de l'Éducation nationale et le Premier Ministre. Le ministre de l'Éducation nationale s'exprima en ces termes :

«...Les EGE auront à se pencher sur les problèmes et sur bien d'autres encore. Mon souhait est qu'ils délibèrent de façon sereine et responsable, en tenant compte, à la fois, de notre désir légitime de promotion collective, et des contraintes que nous impose, hélas, une conjoncture économique particulièrement difficile... Organiser la transition dans le secteur de l'éducation, c'est ne pas se contenter de gérer le présent, mais faire en sorte que l'on passe progressivement, à plus ou moins brève échéance, d'un type d'école à un autre, d'une école-refuge, d'une école-asile, d'une école-alibi tournant à vide, fonctionnant en vase clos et sans autre finalité qu'elle-même, à une école qui débouche véritablement sur autre chose et prépare à l'emploi, dans la confiance et l'espérance retrouvées. »

Le Premier Ministre (et futur président), acheva son discours d'ouverture ainsi :

«...Dans cette compétition, gagneront ceux qui sont dotés des meilleurs atouts techniques, technologiques, scientifiques, ceux qui se tourneront résolument vers la recherche fondamentale et appliquée. Tout cela, je l'espère, a été pris en compte et je suis convaincu que le projet que vous allez nous présenter renfermera tous les éléments pouvant revaloriser notre éducation. »

Ces mandats, on le voit bien, sont à la fois des objectifs et des finalités dont l'ampleur se mesure à la taille des problèmes réels à résoudre. D'ores et déjà, on pouvait s'interroger sur les compétences

techniques d'une assemblée aussi hétéroclite à cerner la profondeur d'un domaine éminemment politique et étrangement complexe !

Les commissions, au nombre de six, couvraient les domaines suivants : orientation et Structures ; éducation préscolaire et enseignement primaire ; enseignement secondaire général ; enseignement technique et professionnel ; enseignement supérieur et recherche scientifique ; financement, gestion et revalorisation de la fonction enseignante.

La commission *Orientation et structures* fit un diagnostic complet du système éducatif béninois et reprit les propos de la Conférence Nationale, selon lesquels il n'y avait pas nécessité d'élaborer une nouvelle politique mais plutôt d'augmenter les ressources disponibles afin de consolider ce qui existait déjà. Sachant que depuis 15 ans un bon tiers du budget de l'Etat avait été consacré à l'éducation, on pourrait épiloguer longuement sur ces propos. Remarquons simplement que les EGE s'installèrent immédiatement dans une logique de réhabilitation et de consolidation de ce qui existait. Deux hypothèses peuvent être formulées :

- (a) Ou bien le sentiment de nostalgie, exprimé à travers les évocations répétées du « Dahomey, quartier latin de l'Afrique » fut si fort qu'il occulta les nécessités d'un changement susceptible de s'adapter aux diverses mutations du monde ;
- (b) Ou bien, les commissaires se faisaient inconsciemment à l'idée selon laquelle, aucun acteur de l'éducation n'accepte le changement profond du système dans lequel il se trouve confortablement installé. Les enseignants redoutaient l'immixtion de la société civile dans les affaires de leur vieille et prestigieuse institution dont l'image était bien ternie ; les parents assignaient une vocation définitive à l'école qui accorde des fauteuils ou des strapontins dans la fonction publique.

Les autres commissions plus spécialisées énumérèrent les problèmes et proposèrent des solutions qui ressemblaient à des vœux pieux ou à des revendications syndicales, mettant toutes l'accent sur le « manque de moyens » et cela est en parfaite contradiction avec l'effort financier de l'État. Cet aspect n'intéressait nullement les membres des commissions; ils empruntaient volontiers des raccourcis qui cachaient bien des interrogations. Pouvait-il en être autrement quand on considère la diversité des intérêts et les inévitables conflits qu'il fallait gérer ? De tels conflits sont inévitables dans une concertation où les intérêts et les responsabilités divergent.

Les résultats des Etats Généraux

En fait, le gouvernement, bien qu'à la recherche d'une légitimité et d'une caution pour renforcer sa crédibilité auprès des partenaires internationaux, saisit les limites de la concertation populaire, qui fit dire au ministre de l'Éducation nationale qu' « *il importe de rappeler que les délégués aux EGE⁷ n'ont pas pris des décisions, mais formulé des recommandations*⁷. Ici comme ailleurs, aujourd'hui et demain, c'est au gouvernement qu'il appartiendra de décider en fonction des moyens dont il dispose et des objectifs qu'il poursuit ». Cependant, certains participants croyaient qu'ils avaient pris des décisions, et pas seulement émis des recommandations. Ces malentendus subsistèrent après les EGE.

Les syndicalistes découvrirent un forum pour présenter leurs cahiers de doléances, prenant à témoin toute l'opinion nationale. Le désarroi de la jeunesse estudiantine ne put trouver meilleure occasion pour exploser à travers des revendications de bourses et de secours scolaires. La société civile, moins bien représentée et moins active, dénonça son exclusion habituelle des débats dans lesquels, à vrai dire, son désir d'être toujours impliquée fut à peine perceptible. Restait la majorité silencieuse qui appartient elle aussi à la société civile et au nom de laquelle s'expriment tant et tant de corps constitués.

Les attitudes corporatistes étaient manifestes. L'ambiguïté dans les interprétations compromit les relations entre les syndicats et le ministre de l'Éducation nationale. Les enseignants ne se lassèrent pas de faire référence aux décisions des EGE pour appuyer toute revendication. Le ministre de l'Éducation nationale refusa de céder aux pressions, convaincu que des EGE n'avaient retenu que des recommandations. L'inactivité ou l'étouffement du comité de suivi des EGE permit un *modus vivendi*, mais le dialogue de sourds persista.

Tous ces conflits, pour compréhensibles qu'ils étaient, posaient le problème de la gestion de la démocratie. Leur permanence résidait dans les références que chacun adressait aux EGE pour défendre sa cause : les uns considérant que les actes des EGE constituaient des recommandations et les autres les utilisant comme des décisions qui s'imposaient à tous. Néanmoins, les études sectorielles et plus tard, les résultats de l'audit, inquiétèrent plus d'un.⁸

Reprenant le diagnostic général du système, et les analyses par grand domaine, un échancier (court, moyen et long terme) appuya les points d'accord. Dans l'immédiat, la priorité fut accordée aux actions susceptibles de redresser l'enseignement technique et professionnel. Les actes des EGE ne donnent pas à l'enseignement primaire, la place que lui confère la Constitution du 11 décembre 1990. Les mesures générales envisagées visait à restaurer l'excellence et la formation à l'auto-emploi.

La création d'un Conseil pour le suivi des décisions des EGE paraissait être une garantie d'action effective. Ce Conseil, dont la structure pouvait servir des fins et des intérêts divers ne fut jamais convoqué, fait passé inaperçu.

Les formules dégagées par les EGE sont certes séduisantes, mais elles posent d'énormes problèmes. Comment entretenir un système éducatif qui soit à la fois sélectif et démocratique ? Que revêt exactement le concept : « Former à l'auto-emploi » ? Tous ceux qui quittent le système éducatif béninois peuvent-ils « s'auto-employer » ? Les dispositions humaines, institutionnelles et financières sont-elles évaluées et mises en place pour répondre à ces souhaits ?

Les résultats formels des EGE sous-tendaient une restructuration totale de la société globale.

« ... Les États Généraux ont pour mission de traduire le projet de société de la Conférence et un projet éducatif dont les trois objectifs seront la formation générale, la formation à l'emploi, la formation du caractère ».⁹

Or, on sait bien que c'est la société qui crée et organise l'école et non l'inverse; que les mutations sociales ont un cycle de développement long.

Les échos des Etats Généraux

Nous avons interrogé des responsables de circonscriptions scolaires, des autorités politico-administratives (sous-préfets, maires...), des instituteurs, des enseignants du secondaire, des parents d'élèves, des fonctionnaires de l'administration générale, des paysans... La plupart n'ont jamais vu les *Actes des Etats Généraux de l'Education*. Il n'y a donc pas eu de campagne d'explication et de sensibilisation autour des enjeux politique, économique et social des résultats de la concertation. On pourrait donc penser que ni le ministre de l'Éducation nationale, ni les syndicats, ni la presse, ni les délégués aux assises des EGE n'ont fait leur travail d'information. La mauvaise circulation de l'information a restreint la portée d'un acte officiel qui déterminait a priori la volonté de collaboration du pouvoir politique en place avec les populations.

Aux yeux du grand public, la valeur juridique des EGE reste à prouver. Ce public se sent engagé dans une aventure dont il ignore tout ou presque. C'est l'éternel problème de l'exercice de la démocratie « moderne » au sein d'une population majoritairement analphabète. Dans ces conditions, peut-on conclure que les réformes suscitées par les EGE soient conformes aux intérêts du peuple ? Peut-on affirmer que la concertation revêt un caractère véritablement démocratique ?

Quoi qu'il en soit, les spécificités du Bénin imposent des jugements qu'il convient de nuancer, et les préalables à la mise en oeuvre du changement se règlent lentement mais sûrement.

L'audit approfondi du ministère de l'Éducation nationale

Dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (PAS) pour lequel le gouvernement béninois s'est engagé auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, les audits concernant un certain nombre de ministères étaient prévus, dont l'Éducation Nationale. Les éléments décisifs du fonctionnement du système éducatif béninois, révélés par l'étude sur la gestion du personnel de l'éducation nationale constituèrent le début d'un audit qui demandait à être étendu et approfondi. En outre, le rapport de cette étude prit l'allure d'un document préparatoire à l'audit du ministère en matière de Ressources humaines.

Les termes de référence présentés aux divers bailleurs de fonds firent l'objet d'interminables discussions. La Banque mondiale montra un scepticisme qui s'expliquait par son souhait de voir l'audit déboucher rapidement sur la détermination du nombre de fonctionnaires susceptibles d'être évincés de la fonction publique. Elle pensait, par conséquent que les termes de référence étaient trop ambitieux et l'opération avait peu de chance de tenir dans un laps de temps de 10 mois. Les autres bailleurs de fonds insistèrent surtout pour obtenir des informations complémentaires sur les objectifs réels et la conduite de l'audit : ce fut le cas de la France et de la coopération allemande (GTZ).

Une concertation entre le ministère de l'Éducation nationale, le PNUD et la Banque mondiale déboucha sur un accord qui confiait au Projet PNUD/ UNESCO la réalisation de l'audit du ministère de l'Éducation nationale après la présentation, à toutes les parties concernées, d'un projet de termes de référence qui devaient tenir compte de plusieurs facteurs :

- (a) les considérations du programme d'ajustement concernent la rationalisation et le renforcement de l'efficacité de l'administration centrale, l'amélioration qualitative et quantitative de l'investissement en capital humain, le renforcement de la capacité de gestion à travers la réduction des effectifs non productifs, une meilleure utilisation du personnel et le renforcement de la discipline budgétaire.
- (b) Viennent ensuite, les objectifs propres à la politique sectorielle de l'éducation. Parmi les domaines qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi figurent la qualité de l'enseignement, sa pertinence et sa consolidation, la revitalisation de l'enseignement primaire, les programmes scolaires et les facteurs pédagogiques, et la régulation des flux enseignants/élèves...
- (c) Les résultats des études sectorielles qui serviront de cadre de référence aux travaux de l'audit approfondi.

L'audit concerne l'ensemble des fonctions qui sont en oeuvre dans « l'entreprise éducation », notamment, les fonctions de gestion stratégique et opérationnelle de mise en oeuvre, de suivi et de contrôle des actions prévues dans les plans d'action retenus. L'audit devrait identifier les dysfonctionnements et leurs causes, proposer des mesures organisationnelles, des méthodes et des outils à mettre en place et déboucher sur un schéma directeur d'organisation de « l'entreprise éducation ».

Trois familles de sous-audits se dégagent : sous-système de gestion stratégique, sous-système pédagogique, sous-système opérationnel, chacune comportant plusieurs opérations.

Un séminaire de validation des résultats du diagnostic était organisé dix mois après le démarrage des travaux. Participaient à ce séminaire, des cadres béninois, des représentants des Agents permanents de l'État, ceux des syndicats de tous les ordres d'enseignement, des consultants nationaux et internationaux, des bailleurs de fonds et l'équipe du Projet.

Son organisation répondait au double souci d'informer les utilisateurs de l'école des résultats de l'audit et d'établir un consensus sur le diagnostic tout en indiquant les voies de la rénovation. La meilleure description que l'on puisse faire de ce séminaire se trouve résumée dans la phrase-clef du discours d'ouverture du représentant du ministère de l'Éducation nationale qui dit en substance que le souhait des autorités béninoises était de parvenir par l'audit à la rationalisation de l'administration de l'éducation, à la réhabilitation du système dans son ensemble. Le porte-parole des participants au séminaire, quant à lui, déclara à la fin des travaux qu'après une profonde et minutieuse analyse, les résultats de l'audit sont adoptés dans leur ensemble. Le Ministre ayant souligné l'intérêt particulier porté par le Cabinet à l'audit, se réjouit du consensus ainsi réalisé par les participants au séminaire qui permettait d'aborder sereinement la phase suivante, celle des clarifications rendues nécessaires par l'insistance des participants à approfondir des notions apparues mais peu développées au cours des exposés.

Ensuite fut organisée une série d'ateliers sur la problématique emploi/ poste/ personnel. L'objet principal des ateliers était de clarifier les notions (i) de gestion budgétaire, (ii) de gestion des effectifs, (iii) de gestion du personnel, et (iv) de la gestion du cadre organique (définition des postes de travail). Ces ateliers se sont adressés principalement aux responsables centraux du ministère de l'Éducation nationale, aux cadres des ministères des Finances et de la Fonction publique, décideurs en matière d'allocation des ressources humaines et financières, aux directeurs départementaux de l'Éducation (premier échelon décentralisé de la gestion opérationnelle de ces ressources au ministère de l'Éducation nationale) et aux principaux responsables des directions départementales de l'Éducation.

Les résultats des ateliers peuvent être regroupés en plusieurs catégories : (i) ce qui fait consensus au niveau des directions décentralisées ; (ii) ce qui demande à être approfondi sans nécessité de concertation externe au ministère de l'Éducation nationale (par exemple contractualisation sur un poste ; révision des règles de mutation...); (iii) ce qui demande à être approfondi en liaison avec d'autres ministères (régionalisation des recrutements, délégation au ministère de l'Éducation nationale, le pouvoir de signature de certains actes) ; et ce qui demande à être mis en chantier (outils et supports d'information pour la prévision des besoins en enseignants ; adaptation du modèle de simulation financière dans les départements).

Ensuite il s'est agi d'élaborer des plans d'actions. Initialement, le Projet devait élaborer un programme d'investissements permettant au gouvernement béninois de participer à une Table ronde des bailleurs de fonds. Avec l'intervention de l'USAID et celle de la Banque mondiale dans le secteur, les conditionnalités des deux organismes placèrent le Bénin dans une démarche qui n'était plus celle conduisant à une Table ronde classique.

L'élaboration de plans d'action chiffrés s'imposa. En effet, pour accompagner la lettre d'intention du gouvernement adressée à l'USAID en vue du montage de leur projet, il était urgent d'élaborer les plans d'action relatifs à l'enseignement primaire. Ce plan d'action se subdivisait en trois grands sous-plans : planification, pédagogie, et réformes institutionnelles. En outre, afin de préparer une mission d'évaluation de la Banque mondiale le Cabinet demanda au Projet PNUD/ UNESCO de s'occuper des plans d'action pour la mise en oeuvre des recommandations de l'audit.

La Déclaration de politique éducative

Il fallait un document de référence approuvé par toutes les parties pour conduire les changements à l'intérieur d'un cadre précis. Les bailleurs de fonds jouèrent encore un rôle décisif. La Banque mondiale, dans le cadre de ses conditionnalités, exigeait pour son second Programme d'ajustement structurel et un éventuel projet d'ajustement sectoriel (qui, en fin de compte, a cédé la place à un projet d'investissement classique) une déclaration de politique éducative. Le gouvernement commit pour cette tâche, le Projet qui assista techniquement un comité restreint mis en place par le ministre de l'Éducation nationale.

Alors que les consultants nationaux et internationaux du Projet PNUD-UNESCO entamaient les études sur l'organisation et les méthodes et la gestion du personnel, un Comité Restreint assisté du Projet, jetait les bases d'un document cadre de politique éducative. Ce document s'appuyait à la fois sur les grandes orientations définies par les Etats Généraux de l'Education, les précisions apportées par le ministre de l'Éducation nationale concernant les projets de son Cabinet, ainsi que les informations livrées par les études sectorielles validées par les séminaires nationaux ou régionaux. Le document, plusieurs fois amendé par le Cabinet, finit par être présenté par le Ministre en Conseil des Ministres, lequel l'adopta en janvier 1991.

Ici commencèrent les conflits entre bailleurs de fonds. En effet, le document adopté par le Conseil des Ministres prit une dimension importante et devint l'expression de la volonté du gouvernement béninois. La Banque mondiale qui n'en avait pas assuré la paternité technique et qui néanmoins, dans les préalables de mise en place de son programme avait participé à des séances de travail avec le Comité Restreint, contesta la Déclaration de politique éducative présentée. Elle exigeait plus de détails, insistait sur des aspects relatifs aussi bien au fond qu'à la forme. Volontairement ou non, la Banque mondiale voulut occulter la Déclaration approuvée en Conseil des Ministres pour légitimer sa contestation.

La Coopération française, restée indifférente après sa participation financière à la réalisation de l'étude sur l'enseignement supérieur, rejoignit en catastrophe la Banque mondiale aux prises avec le Projet PNUD-UNESCO au sujet de la déclaration. Les incidents mineurs (mais significatifs du malaise qui règne entre les bailleurs de fonds)¹⁰ auxquels donnèrent lieu les tractations eurent une heureuse conséquence : après les péripéties de la déclaration de politique éducative, le cercle de travail et de concertation s'élargit en permanence aux autres bailleurs de fonds (Suisse et la GTZ allemande notamment), l'USAID arrivant dans le courant de l'été 1991.

Quoi qu'il en soit, l'adoption de cet important document par le gouvernement était indiquée dans le relevé du Conseil des Ministres. Ce relevé ne faisant pas habituellement l'objet d'une publication, la Banque mondiale trouva là une occasion de chicane et soutint que le document n'avait pas été adopté. Cependant, il retint l'attention des techniciens du ministère qui avaient participé aux travaux d'élaboration des dossiers destinés aux bailleurs de fonds et les bailleurs de fonds intéressés par le secteur.

En l'absence d'une loi d'orientation, le ministère de l'Éducation nationale se devait d'organiser une vaste campagne d'information au moyen de séminaires, d'interventions à la télévision, d'articles de presse...¹¹

L'examen, puis l'approbation de cette déclaration de politique éducative par le Conseil des Ministres lui donnèrent un statut officiel. Cet acte constituait un quitus pour l'ensemble du ministère de l'Éducation nationale qui désormais pouvait engager le Bénin auprès des bailleurs de fonds dans le strict respect des termes de la déclaration. Les bailleurs de fonds pouvaient s'appuyer sur ce document pour négocier leurs programmes.

Resta la population béninoise. De droit, elle a pris part à la concertation à travers les séminaires d'information et d'approbation organisés autour des conclusions des études sectorielles, à travers leurs représentants aux Etats Généraux et enfin, la décision prise par le gouvernement constitue l'aboutissement d'une démarche démocratique.

La Déclaration est composée de trois parties :

- (a) le diagnostic du secteur, présentant ses atouts et ses faiblesses ;
- (b) une définition du processus qui déboucherait sur une réforme éducative (consultations nationales pour diffuser les résultats des études sectorielles; consultation sectorielle des bailleurs de fonds au cours de laquelle seront présentés la stratégie du gouvernement et son programme d'investissements; l'audit du ministère de l'Éducation nationale) ;
- (c) les grandes orientations de la nouvelle politique éducative. Sont mises en exergue, les notions d'égalité des chances pour tous, la qualité de l'instruction à tous les niveaux. On assigne désormais à l'école, la formation professionnelle ;

Les réformes réalisées

Une chose est incontestable : pendant et après les EGE, l'école béninoise a retrouvé ses lettres de noblesse. Les souhaits exprimés par les uns et les autres, professionnels comme simples utilisateurs de l'institution scolaire, les certitudes énoncées qui étaient à la merci des objections (par exemple : les moyens qui manquent sont responsables de l'échec de l'École Nouvelle) prouvent le regain d'intérêt et de confiance du peuple béninois dans l'école. On comprend alors que des mesures immédiates marquent le début d'une ère nouvelle.

Les changements touchent d'abord tout naturellement les structures. La mise en place d'un nouvel organigramme du ministère de l'Éducation nationale prend en compte les recommandations des travaux de l'audit qui révèle le souci d'une meilleure gestion de la réforme. Le Cabinet, qui était l'unique centre de décision, se brise pour laisser apparaître plusieurs autres pôles de décisions, qu'ils soient locaux ou nationaux.

On peut citer, au titre des réformes réalisées, le renforcement institutionnel. L'adoption du nouvel organigramme du MEN exigeait une responsabilisation réelle des hommes. Tous les cadres (sauf un) du MEN qui participèrent à l'animation du Projet d'analyse de politiques éducatives reçurent une affectation qui les hissa aux avant-postes de l'organe exécutif de la réforme globale.¹² Hors du MEN, au ministère du Plan et de la Réforme économique, trois collaborateurs du projet reçoivent d'importantes responsabilités. Enfin, au ministère des Finances, un autre cadre s'illustre par sa compétence. Ces cadres, aux postes où ils se trouvent, représentent la mémoire des événements qui marquèrent l'ensemble du processus de changement qui suit son cours.

La réforme touchant aux contenus est très lente et se matérialise par d'importants changements introduits dans l'élaboration de nouveaux programmes d'enseignement. Cette activité lourde et complexe fait patiemment son chemin, soutenue par une responsabilisation des hommes et un apport financier sans précédent dans l'histoire des institutions scolaires au Bénin.

Le ministre de l'Éducation nationale devient progressivement responsable de son budget, un budget réel sous-tendu par des activités programmées. Le soutien budgétaire de l'USAID, la mise en place du projet de la Banque mondiale (ce projet traîne un peu à se mettre en place), l'intervention des Canadiens dans l'enseignement technique et professionnel, l'action de la Coopération française sont à priori de nature à faciliter la gestion de la réforme.

LES ANALYSES

Des raisons pédagogiques, certes discutables, nous conduisent à approfondir, dans un chapitre spécial, les interrogations formulées au cours de la description de la démarche. Les analyses prémunissent le lecteur contre les déductions faciles et confèrent à chaque étape du processus sa juste mesure.

Les forces du processus

Avant d'examiner en profondeur le phénomène béninois, il importe d'inviter le lecteur à quitter les schémas théoriques de la démocratie afin de mieux appréhender la validité des actes posés par les Béninois dans la recherche d'un nouvel équilibre socio-politique.

La Conférence nationale, les Etats Généraux de l'Education et l'élaboration d'une politique éducative nationale constituent une réponse des dirigeants béninois à la pression sociale exercée de diverses manières par le peuple tout entier. Le nouveau régime n'avait d'autre choix que de montrer une volonté politique qui lui assurerait l'adhésion et le soutien populaires. Dans un régime démocratique, les décisions émanant du peuple, les concertations trouvaient là leur justification. Ces réunions élargies aux partenaires nationaux, internationaux et à toute la société civile est un fait très important dans un pays où la majeure partie de la population analphabète semble être modelée par une longue succession de régimes dictatoriaux. Le gouvernement s'impose le devoir d'accorder la parole à la majorité silencieuse et de l'associer à des prises de décision sans considération aucune du niveau d'information initial. Certes, ses représentants, les députés sont des intellectuels; mais on peut poser la question de savoir jusqu'à quel point cette majorité se reconnaît-elle effectivement à travers les débats soutenus à l'Assemblée nationale ?

L'une des forces du processus d'élaboration politique a été de faire avancer la démarche démocratique. Le gouvernement restaure la confiance en réconciliant tous les utilisateurs de l'école avec cette institution. Par la même occasion, il se donne les moyens de ses négociations avec les partenaires au développement. La pression des bailleurs de fonds devra désormais tenir compte des intérêts exprimés par les Béninois. Les orientations prennent un caractère national qui s'impose à tous, partenaires nationaux ou internationaux. Le gouvernement s'est ainsi servi d'une légitimité qui rassure les bailleurs de fonds. L'information et la consultation qui conditionnent le processus, quelle que soit leur ampleur, doivent être perçues comme un effort visant à consolider la démocratie.

Il faut inscrire la documentation dans les éléments qui constituent la force du processus. Au Bénin, il existait déjà une abondante documentation discutée et approuvée par une frange de la population.¹³ Cette documentation détermine les conditions d'un choix éclairé. Une telle documentation peut également être une source d'information et d'analyse pour d'autres parties qui entrent dans le secteur de l'éducation. Ainsi l'USAID a-t-elle bénéficié de l'existence de ces documents lorsqu'elle a commencé à intervenir dans le secteur de l'éducation au Bénin en 1991.

De toute manière, le contexte politique qui autorise la critique est le premier atout du changement; il conditionne l'engagement des utilisateurs qui tiennent à exprimer leurs desiderata. Il est indéniable que le ministère de l'Education nationale subit une pression sociale, mais le message est-il assez clair pour qu'il s'astreigne au respect de la volonté populaire ?

Les faiblesses

Les Etats Généraux ont revêtu un caractère national et démocratique même si le niveau de représentation pose le problème de la compétence technique des participants par rapport aux questions scolaires. La faiblesse majeure du processus est liée surtout à la circulation de l'information avant et après les EGE et au suivi des décisions issues des concertations. Les cadres des ministères, les enseignants des villes de Cotonou et de Porto-Novo étaient surreprésentés au détriment des fonctionnaires éloignés des centres de décision.

Néanmoins, le manque d'information n'épargna ni les délégués de l'intérieur, ni ceux des villes proches de la capitale, tant et si bien que les revendications primèrent les débats d'orientation susceptibles d'imprimer une ligne nouvelle et propre à soutenir un changement en profondeur. Ce corporatisme outré confina les fonctionnaires du ministère (enseignants compris bien sûr) dans une regrettable myopie ; en effet, tous s'accordèrent à conférer un poids décisif au « manque de moyens » pour expliquer l'échec du système éducatif béninois, occultant l'importance (sans cesse répétée dans la documentation) de l'effort financier consenti par l'État, les communautés et les familles. Prêchant pour leurs paroisses, les fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale et les étudiants en arrivèrent à perdre le sens de la solidarité qui aurait dû être la clef de répartition des allocations financières à l'intérieur du système. La question des moyens liée à la dégradation du système politique est une réalité qui dépasse largement le cadre du secteur de l'éducation.

Si ceux qui ont participé directement aux événements ont été bien informés, il n'en est pas de même de la plus grande partie de la population, en particulier dans les zones rurales. Ceci n'est pas entièrement la faute du ministère de l'Éducation nationale en l'absence de toute infrastructure de communication moderne : l'usage du téléphone est impossible dans la plupart des circonscriptions scolaires ; celui du télécopieur n'est pas pensable. Un courrier affranchi à Cotonou parvient à son destinataire, dans une école du nord, deux à trois semaines après son expédition. Dans les départements du nord, les informations de la radio-diffusion nationale sont inaudibles à certaines heures de la journée. Plus préoccupante est l'absence dans les écoles des *Actes des Etats Généraux*. Or, l'orientation générale de la réforme se fonde sur ce document.

Bien que l'intervention des bailleurs de fonds ait été indispensable pour soutenir les réformes, leur implication pose néanmoins des problèmes de souveraineté, d'efficacité, de choix philosophique et économique.

Du point de vue de la mise en oeuvre de la réforme, la nature de la tâche entreprise comportant des implications politiques, économiques et sociales, réaffirme la lourdeur habituelle de tout système éducatif : les structures changent facilement, les contenus se modifient souvent mais les attitudes restent figées. Alors, les questions institutionnelles freinent quelque peu la marche du changement. En effet, la déconcentration et la décentralisation – maîtres-mots de la réforme institutionnelle – jugées inopportunes par certains bailleurs de fonds se heurtent à la force de l'habitude et au confort de la routine. Il en résulte des demi-mesures que la personnalité du ministre ne saurait infléchir. Des objectifs sont fixés mais la Loi d'Orientation dort depuis trois ans sur la table de l'Assemblée nationale. En fait, on remarque une certaine opposition du Cabinet à l'application effective de la décentralisation qui néanmoins se met en place progressivement.

Interrogé sur le problème juridique que pose l'absence d'une loi d'orientation de l'Education nationale, un bailleur de fonds nous a répondu : « *La loi d'orientation est un concept francophone ; son absence ne me pose aucun problème.* » En vérité, ce vide juridique ne laisse-t-il pas au ministère de

l'Education nationale la latitude d'ignorer certaines revendications du peuple, de traîner sur des décisions attendues ou d'ignorer les problèmes de fond ?

L'instabilité des opinions des acteurs montre les limites de l'action décisive. Citons deux exemples pour illustrer la difficulté qui en découle :

- (a) Un ministre de l'Education nationale affirma au cours d'une séance de travail que « *le Cabinet ne se sentait pas lié par les décisions des EGE* ».
- (b) Les représentants des étudiants invités au séminaire de validation de l'étude réalisée sur l'Enseignement supérieur exprimèrent leur parfait accord sur les conclusions et propositions relatives aux problèmes généraux de l'Université nationale du Bénin. Quelques mois après, les mêmes étudiants déclenchaient un mouvement de grève pour dénoncer le ministre et l'auteur de l'étude et stigmatiser les recommandations.

Enfin, le ministère de l'Education nationale peut-il se comporter comme un îlot révolutionnaire dans le concert des ministères partenaires comme ceux de la Fonction publique et de la Réforme administrative, du Développement rural et des Finances ? Le ministère de l'Education nationale est le maillon d'une chaîne ; s'il est capable de servir d'exemple dans le domaine de la décentralisation et des changements en profondeur, il ne conduira son processus à terme que lorsque les autres ministères marqueront leur adhésion complète à son projet.

On voit bien que les difficultés objectives et subjectives existent ; leur gestion détermine le rythme et la réalité du processus en cours. Il faut par conséquent se garder de conclure hâtivement qu'il ne se passe rien ou presque.

Pour conclure, on voit que, dans ce contexte complexe, les choix et la gestion de ces choix incombent davantage aux dirigeants qui après tout, connaissent un confort financier inhabituel. Ce confort exacerbe les conflits gouvernement/syndicats et gouvernement/société civile. En effet, dans les milieux aussi bien urbains que ruraux, les propos suivants reviennent, tel un leitmotiv : « Le gouvernement annonce des milliards de francs injectés dans le secteur de l'éducation. Nous ne ressentons nullement les effets de cet important afflux d'argent ni sur notre niveau de vie, ni dans nos classes. Ce sont les patrons qui seuls tirent profit de cette manne ». Que cachent ces propos ? Une insuffisance de concertation et d'implication des partenaires (corps enseignants, syndicats d'enseignants, étudiants et société civile) ? Quoi qu'il en soit, un compromis existe puisque la mise en oeuvre se réalise lentement même si elle ne touche pas tous les sous-secteurs.

La coordination des bailleurs de fonds

S'agissant de la formulation des politiques éducatives les bailleurs de fonds opérèrent en rangs dispersés, chacun exerçant auprès des institutions béninoises la pression dont il est capable. A l'occasion, ils se tirent dans le dos. Le Cabinet exploite parfaitement ces conflits qu'il n'arbitre jamais; car la cacophonie des bailleurs de fonds lui permet de traîner les pieds sur des changements qu'il n'est pas pressé de réaliser. Au total, une certaine image du processus se dégage : un malade commun ; de nombreux médecins à son chevet ; un accord sur le diagnostic, cependant aucune concertation sur la thérapie. En effet, chaque bailleur de fonds présente des exigences ou conditionnalités. Quelles que puissent être les justifications de ces exigences, elles demeurent des pressions qui bousculent des habitudes, imposent des disciplines incompatibles avec la mentalité du pays. Evidemment, chaque organisme se dépêche d'affirmer qu'il n'apporte qu'un soutien financier pendant que les questions déterminantes relèvent de la souveraineté du gouvernement assisté.

Par ailleurs, la diversité des bailleurs de fonds, toujours marquée par l'impossibilité d'une réelle coordination, tout en donnant la mesure des intérêts en présence, pose clairement la question de l'efficacité des interventions.

L'autonomie relative du projet d'analyse de politique éducative et son isolement du personnel ministériel a entravé la mise en place de mesures recommandées par les études sectorielles du projet. La souplesse dans les procédures qui tournèrent le dos à l'orthodoxie administrative, positive à court terme, révéla des vices à long terme. Car le dynamisme du Projet déboucha sur l'indifférence de ceux qui utilisèrent ses services. Faut-il en pleurer ? Non, mais il faut avouer que le projet devenu incontournable, occupa trop de place et priva ipso facto d'espace vital, les autres organismes.

En revanche, en ce qui concerne la mise en oeuvre, le ministère de l'Education nationale reste maître de l'exécution des programmes. Le ministère réussit à contrôler la coordination des diverses interventions extérieures malgré des philosophies et des démarches propres à chaque bailleur de fonds. Cela explique en partie le rythme relativement lent de la mise en oeuvre globale de la réforme. Ce rythme au sujet duquel on pourrait formuler de nombreux commentaires fait apparaître en filigrane les avantages et les difficultés du processus.

Enfin, l'introduction de fonds étrangers influe fatalement sur la réorientation des options philosophiques et économiques. L'ajustement structurel et la dévaluation du franc CFA dans les proportions que l'on sait, sont des mesures que 90 % au moins de la population béninoise ne comprennent pas et peut-être ne comprendront jamais. Par conséquent, aucune action inscrite dans ce cadre ne garantira un succès facile et total. C'est tout le concept et toute la réalité de la démocratie qui reviennent brutalement en surface.

Le compromis

La capacité nationale à gérer simultanément les forces et les faiblesses conditionneront le succès du processus qui demeure une tâche de longue haleine.

Le choix du mode d'information, l'implication judicieuse de tous les acteurs, la présence discrète mais efficace de l'assistance étrangère raffermiront les convictions et faciliteront la poursuite du processus. La présence envahissante de l'assistance technique révèle un manque de confiance qui entraîne chez les nationaux une attitude de rejet et de refus. Les divergences dans la démarche des bailleurs de fonds n'aident pas le gouvernement à régler cette question. En effet, le programme de l'USAID utilise largement les structures et les compétences nationales après en avoir assuré la formation. Le PNUD veut passer par l'organisation d'une Table ronde pour définir les modalités de son intervention. La Coopération française impose une assistance peu désirée. L'UNICEF appuie son programme sur des éléments de la Déclaration de Politique Educative relative à l'amélioration de la scolarisation des filles et recrute un personnel d'encadrement local. La Banque mondiale, en accord avec la méthode de l'USAID traîne les pieds parce qu'elle tient à s'assurer que les fonds de son projet seront bien gérés par le ministère de l'Education nationale.

Dans un pays qui compte 75 à 80 % d'analphabètes, les limites de la concertation sont corrigées par la formation des Associations des Parents d'Elèves. Le processus, en prenant à coeur cette formation, jette les bases de son succès et de sa pérennité. Mais en attendant, il faut rappeler que les conflits font partie du processus ; ils servent de régulateurs ou de catalyseurs.

Education et apprentissage de la démocratie

Quand on sait la répartition géographique des enseignants de tous ordres à travers le territoire national, quand on se rappelle que l'éducation est le levier fondamental, on peut affirmer que l'éducation n'a pas trouvé sa place dans le débat national.

L'Assemblée nationale, deuxième pouvoir démocratique, semble jusqu'à présent ne jouer qu'un rôle strictement législatif, demeurant ignorante des réalités auxquelles la nation est confrontée.

En même temps qu'elle représente le quatrième pouvoir en régime démocratique, la presse doit avoir également un rôle éducatif. Pour cela, il faut une ouverture qu'elle ne réussit pas à opérer au Bénin. Elle se doit d'aller chercher l'information et de ne pas attendre que celle-ci vienne à elle. La presse béninoise survit mais de sérieuses lacunes existent. Plus l'on s'éloigne de Cotonou et de Porto-Novo, plus les journaux se font rares ; ils n'existent d'ailleurs pas du tout dans les zones rurales. Dans ces conditions, la presse ne peut pas réussir à consolider la démocratie. En outre la télévision est un luxe et la radio inefficace.

Les campagnes législatives les plus récentes ont révélé les limites de chacune de ces institutions. L'éducation était loin de tenir la place qu'elle était en droit d'espérer dans les débats. Mieux, plusieurs ministres créèrent des partis politiques qui devaient raffermir leur position au sein du gouvernement. Le ministre de l'éducation nationale s'appuya sur l'appareil de son ministère et hommes et structures furent mobilisés pour une seule cause : celle d'offrir au ministre des sièges au Parlement béninois. Les résultats furent désastreux.

L'ETAT ACTUEL DE LA MISE EN OEUVRE

La mise en oeuvre concerne essentiellement un sous-secteur à travers le programme USAID d'appui à la réforme de l'enseignement primaire. Ce programme aide le gouvernement du Bénin à instituer « un système d'enseignement primaire efficace, efficient, équitable et viable ». Si dans ce sous-secteur les plans d'action s'exécutent progressivement, dans les autres, les plans d'action existent mais leur application sommeille. Ces différences résident dans la mise en place des structures et des dispositions financières liées aux priorités identifiées par les bailleurs de fonds dans la Déclaration de Politique Educative.

Sous l'impulsion de l'USAID, la réforme des programmes d'enseignement, l'amélioration de la formation des enseignants et de leur encadrement pédagogique, le renforcement des capacités de production, d'acquisition et de distribution des ouvrages scolaires et matériels pédagogiques, la mise en place d'un système d'évaluation des connaissances des élèves sont en cours de réalisation. Diverses formations assurent l'amélioration de la capacité des services centraux et départementaux du ministère de l'Education nationale à planifier et à coordonner les activités du secteur.

Prenant en compte les résultats de l'étude sur la scolarisation des filles, le ministère annonça dès la rentrée scolaire 1993-1994, la suppression des contributions scolaires pour les filles des zones rurales. Cette opération reçut un accueil mitigé. En effet, certains responsables de circonscription scolaires boudèrent la mesure : c'est une contestation de principe qui ne reposait sur aucune raison valable, si ce n'est que cela constituait, à leur avis, un manque à gagner pour les structures locales de décision. Quoi qu'il en soit, la mesure ne tient pas compte des spécificités des régions : dans les départements où la raison dominante de la faible scolarisation des filles est essentiellement économique, l'opération produisit un résultat quantitatif immédiat, par contre, cet effet se fait attendre dans les départements où les filles sont retenues à la maison pour des raisons culturelles.

L'USAID a entrepris des enquêtes pour mesurer l'impact réel de la disposition ministérielle. Quels que soient les résultats ou les indications que révéleront ces enquêtes, un problème subsiste : les filles sont manifestement nombreuses au recrutement de la première année ; mais combien d'années resteront-elles dans le système ?

Une autre préoccupation est celle posée par l'éventuel déséquilibre créé dans le système éducatif par une concentration exclusive sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au détriment des niveaux secondaire et supérieur. L'USAID s'intéresse uniquement à l'enseignement primaire. Le personnel enseignant du supérieur y voit un véritable complot international dirigé contre son institution. Ecoutez les propos suivants :

« L'enseignement supérieur est la cible des bailleurs de fonds qui oeuvrent à sa disparition. Les compétences de pointe ne s'y développant plus, la tutelle des vieilles institutions de recherches scientifiques européennes va se pérenniser ... »

Le réquisitoire est long mais nous n'en retenons que l'esprit pour dire, qu'en dépit des efforts déployés pour commencer la mise en oeuvre, le déséquilibre ainsi créé à l'intérieur du secteur peut freiner les ardeurs et dresser des obstacles insurmontables.

CONCLUSIONS

Le Bénin disposait d'un corpus de connaissances à partir duquel un dialogue a pu se construire. Au terme du présent document, on a constaté que la politique éducative est un cycle soutenu par un exercice quotidien. Une telle aventure impose des balises qui seront déterminées par une base de connaissances qui facilite la réalisation du processus. Tout le monde y trouve son compte. Les bailleurs de fonds apprécieront sûrement la logique et la rigueur de la démarche et ils s'engageront en parfaite connaissance de cause. Les décideurs nationaux opéreront des choix éclairés et disposeront d'éléments fiables pour les discussions aussi bien avec la société civile qu'avec les partenaires au développement.

Les innovations au ministère de l'Education nationale ont forcément eu des conséquences sur les procédures d'un certain nombre d'autres ministères. Afin d'éviter que la réforme soit une demi-mesure, il faudra trouver un mécanisme susceptible de provoquer l'adhésion de ces ministères au changement.

Pendant les moments d'euphorie ou de détresse, on ne mesure pas toujours la portée des déclarations de principe. En effet, en inscrivant dans la Constitution que l'enseignement primaire est désormais obligatoire, les Béninois prenaient une option qui a pu guider, assurément des bailleurs de fonds dans leur choix. La gestion des difficultés inhérentes à cette option exige de la part des dirigeants un réel engagement. Les principes autour desquels un consensus est réalisé doivent survivre aux hommes politiques, instables par définition, et qui, pourtant, ont la charge de sauvegarder l'intérêt national.

La concertation ayant marqué le début du processus, il importe de la maintenir aux étapes-clefs, tout en impliquant toutes les parties, en fonction de leur statut (formation et responsabilisation des cadres, responsabilisation des parents d'élèves ...).

La coordination des bailleurs de fonds est une responsabilité qui relève strictement de la compétence du gouvernement.

NOTES

1. La réforme administrative et territoriale de 1975 changea le nom du pays : le Dahomey devint la République populaire du Bénin.
2. Les paysans résignés à se battre quotidiennement pour survivre ne dissertent jamais sur l'impérialisme. Ils le vivent et représentent au Bénin la classe exploitée.
3. Ordonnance N° 75-30 du 23 juin 1975 portant loi d'orientation de l'Education nationale. L'article 3 du chapitre premier précisait : l'Ecole Nouvelle est démocratique et populaire, obligatoire et gratuite, publique et laïque.
4. Selon les estimations du ministère du Plan, l'offre d'emploi représente environ 18% de la demande pour les titulaires de diplômes techniques et moins de 10% pour les titulaires de tous les autres diplômes des enseignements secondaire et supérieur.
5. Sous le régime du « militaro-marxiste », les seules organisations de masse autorisées étaient les Associations de Développement. L'Etat devenu incapable d'assumer ses responsabilités dans tous les domaines, les communautés s'organisaient pour tenter de trouver des solutions à tous les problèmes de développement sur le plan local : constructions d'écoles, ouvertures de pistes rurales, forages de puits... Ces organisations regroupaient tous les natifs de la région considérée, fonctionnaires, artisans ou paysans...
6. Propos d'un paysan du Borgou à la Conférence Nationale.
7. *Actes des Etats généraux*. Préface du ministre de l'Education nationale. Cotonou, 20 février 1991.
8. Nos enquêtes ont livré d'incroyables aveux. Mais tout ce qui n'est pas dit sur la place publique, écrit quelque part, reste fragile puisqu'il n'engage personne.
9. *Actes des Etats Généraux*. page 147 .
10. Une mission de la Banque mondiale, au cours d'une visite de courtoisie au PNUD, dénonce l'incompétence d'un cadre que la même mission avait encensé quelques mois auparavant. Elle fustige l'attitude d'un consultant international. Elle oublie enfin d'inviter le responsable national du Projet au dîner de travail qui réunissait tous ceux, nationaux et internationaux qui travaillaient sur les dossiers de réhabilitation du système éducatif...
11. Il fallut attendre mars 1994 pour qu'un organe de l'UNICEF publie une synthèse de la déclaration ; *Aujourd'hui et Demain : Bulletin de liaison de l'UNICEF* n° 005 Jan., Févr., Mars 1994, pp 5-6 .
12. Par exemple, l'un est responsable du service « Organisation et Méthode », un autre est responsable du service « Animation budgétaire » à la Direction de l'Enseignement technique et professionnel, un troisième est responsable du service « Suivi et Évaluation », et un quatrième occupe le poste, combien important, de Directeur départemental de l'Education.
13. Parce que la diffusion des études sectorielles a rarement atteint les circonscriptions scolaires.

LE CAS DU GHANA

D.K. Fobih, A. Koomson et E.F. Godwyl

INTRODUCTION

C'est parce que la réforme de l'éducation, entreprise au Ghana en 1987, était globale et bien conçue qu'elle a recueilli le soutien et la reconnaissance au plan international. Au Ghana même, la réforme a été au centre de l'intérêt et des débats publics. Elle constitue un événement exceptionnel dans l'évolution de l'éducation au Ghana. Ce caractère exceptionnel résulte de l'intégration de politiques et de préoccupations antérieures avec une nouvelle pensée en matière d'éducation, ce qui a mené à la formulation d'une réforme globale.

La réforme est le fruit d'une situation de crise. Dans les années 80, le système éducatif du Ghana était sur le point de s'effondrer et l'on considérait qu'il était en état de dysfonctionnement par rapport aux objectifs et aux aspirations du pays. Les normes universitaires, le soutien aux enseignants, le matériel pédagogique, les bâtiments scolaires, les salles de classe et les équipements s'étaient dégradés faute de financement et de gestion. En 1985, on pouvait dire du système qu'il était en état de « mort clinique ». Cette situation et la volonté du gouvernement d'entreprendre une action sociale ont favorisé la mise en oeuvre d'une réforme radicale pour inverser la spirale descendante du niveau d'instruction, tout particulièrement en ce qui concerne l'éducation de base. Le contenu et la structure de la réforme intéressent tous les niveaux du système éducatif et on a tenté de s'attaquer aux éternels problèmes de l'accès, de la rétention, de la pertinence des programmes, de la mise à disposition de structures matérielles et du financement.

Au cours des huit années qui se sont écoulées depuis l'annonce de la réforme de l'éducation, de nombreux changements sont intervenus dans le système. Cependant, beaucoup de gens pensent que la réforme a besoin d'ajustements significatifs si l'on veut que ses objectifs se réalisent. C'est ce qui a donné lieu à un nouveau cycle de révision et d'analyse de la politique.

Dans la présente étude de cas, on examine la naissance même d'une importante réforme de l'éducation et on en suit la mise en oeuvre et l'examen. Ce sont plus particulièrement le contexte de l'élaboration d'une politique, les processus de mise en oeuvre et les résultats propres la réforme qui sont examinés. Les conclusions et les généralisations auxquelles aboutit cette étude peuvent servir d'exemples afin de guider les autres dirigeants de l'éducation et les gouvernements africains qui entreprennent des réformes similaires de leurs systèmes d'éducation.

LE CONTEXTE DE LA REFORME

Contexte politique

La rapidité qui a marqué une entreprise de cette ampleur et la liberté dont elle a fait preuve par rapport à la stricte adhésion aux procédures classiques peuvent s'expliquer par la culture politique et par les contextes éducatif et économique qui caractérisent le moment où elle a été conçue.

En 1981, la Troisième République du Ghana a été renversée. Le gouvernement qui est venu au pouvoir était un régime révolutionnaire militaire qui avait inscrit à son programme la transformation

sociale et économique du statu quo existant. Les nouveaux dirigeants ont vu dans l'éducation le moyen de réaliser le changement et ils ont senti que la majorité des Ghanéens soutenaient cette stratégie, en dépit d'une opposition persistante de la part des élites et des bureaucrates.

En 1987, le gouvernement avait consolidé ses assises mais entre temps, les problèmes auxquels était confronté le secteur de l'éducation s'étaient aggravés en raison de l'instabilité politique, des mesures « ad hoc » adoptées, et des changements fréquents de la politique scolaire. Le gouvernement avait pris conscience du caractère central des problèmes relatifs à l'éducation et du fait que la population espérait que des changements se produiraient dans ce domaine. Pour obtenir la légitimité politique, le gouvernement en place a décidé d'entreprendre ce que les différents gouvernements précédents avaient tenté de faire sans succès, à savoir, une réforme en profondeur de l'éducation.

Contexte économique

Du fait de la diminution de ses recettes, le gouvernement avait, pendant près d'une décennie, fait des coupes sombres dans le financement du secteur éducatif. En 1985, le budget national de l'éducation avait baissé pour atteindre le tiers du niveau de 1976. Le pourcentage de PIB consacré à l'éducation était tombé de 6,4 % en 1976 à 1,0 % en 1983 pour remonter à 1,7 % en 1985. Pendant cette même période, la part de l'éducation dans le budget national ordinaire était tombée de 38 % en 1976 à 27 % en 1984, alors que la part de l'éducation de base dans le budget total de l'éducation était de 44 %. En 1986, 88 % des ressources financières étaient consacrés au paiement des salaires et des allocations, ne laissant que 12 % du budget de fonctionnement de l'éducation pour des postes autres que les salaires. Le coût unitaire dans l'enseignement primaire est tombé de 41 dollars (\$EU) à 16 dollars (\$EU) en 1983.¹ Ainsi, le secteur de l'éducation ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour développer ses prestations et en améliorer la qualité.

Contexte éducatif

Les conditions qui régnaient au sein du secteur de l'éducation justifiaient aussi également provoqué la mise en place de la réforme. Avant tout, il s'agissait d'un système qui ne suivait pas l'évolution socio-économique du pays en raison de la nature hautement théorique de son contenu, des procédés appliqués et du produit qui en résultait.

Par suite du déclin économique du Ghana et de la volonté de révolution et de répression du régime militaire qui a pris le pouvoir en 1981, de très nombreux enseignants formés et hautement qualifiés ont quitté le pays, la plupart d'entre eux se rendant au Nigéria. Vers le milieu des années 80, près de 50 % des enseignants des écoles primaires et moyennes n'avaient aucune formation. Les écoles manquaient de manuels scolaires, de matériel pédagogique, de craie, de cahiers, de dossiers et même de pupitres. Dans l'éducation de base, l'enseignement et l'apprentissage s'étaient dégradés au point que la masse des sortants ne maîtrisaient pas les compétences de base de l'alphabétisation.² Le système d'éducation du Ghana, jadis envié, n'inspirait plus confiance.

Face à ce recul, les effectifs diminuaient à tous les niveaux. alors que la population d'âge scolaire augmentait. Pendant l'année scolaire 1985/1986, près de 27 % des enfants âgés de six ans ne fréquentaient pas l'école.³ Les taux de scolarisation variaient à travers le pays, les taux les plus bas étant enregistrés dans la partie septentrionale. Le taux de déperdition de l'enseignement primaire avoisinait 60,4 % en moyenne. Près de 75 % des diplômés des écoles primaires ne poursuivaient pas leurs études à l'école secondaire - taux alarmant, si l'on tient compte du fait qu'il n'y avait pas de programme d'apprentissage pour servir de solution de rechange pour ceux qui abandonnaient leurs études. A ces problèmes venaient s'ajouter la longue durée du programme pré-universitaire, l'inadéquation des procédures servant à évaluer

les progrès des élèves et l'absence de données nécessaires à toute prise de décision valable en matière de planification, de politique et de gestion.

LE PROCESSUS DE REFORME

La direction

La situation politique était tendue au sein du secteur de l'éducation où s'élaborait la réforme. Le Ghana Education Service Council (Conseil du service de l'Education du Ghana) (GESC), qui avait la haute main sur les nominations, les promotions, la discipline et les autres aspects de la vie professionnelle au sein du service de l'Education du Ghana (GES), avait été supprimé au début des années 80 et, à l'époque, une nouvelle loi avait remplacé le GESC par une Commission de l'Education, dont le rôle était purement consultatif. Tous les pouvoirs exécutifs du Conseil supprimé étaient donc dévolus au Secrétaire pour l'Education. Les professionnels ne bénéficiaient plus d'aucune protection et aucun fonctionnaire n'était si puissant que l'on ne puisse s'en débarrasser s'il (ou elle) s'opposait au ministère.

La période qui a suivi l'entrée en vigueur de cette loi se caractérise par de nombreux licenciements, interdictions, transferts et départs à la retraite anticipés du personnel du GES. Il arrivait que des fonctionnaires soient sanctionnés pour leur simple franchise. Par exemple, certains directeurs régionaux ayant dit à des journalistes qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de manuels scolaires ou d'équipements (alors que le gouvernement prétendait le contraire) ont été licenciés, mis à la retraite, transférés ou rétrogradés pour incompetence. Les professionnels de l'enseignement, effrayés de cette situation préféraient ne pas exprimer leurs réserves et s'abstenir de faire des commentaires qui pourraient être interprétés comme allant à l'encontre de la réforme. Ces mesures frappaient des directeurs de la quasi totalité des niveaux du ministère ainsi que des chefs d'établissements.

Certains licenciements étaient expliqués par les mauvais résultats des audits effectués, d'autres par l'insuffisance des qualifications⁴. Un certain nombre de fonctionnaires ont éventuellement retrouvé leurs postes. Mais le mal était fait, car ils avaient été disgraciés publiquement lors de l'annonce de leur renvoi par la radio ou la télévision ; alors que leur retour au travail n'a pas fait l'objet d'aucune annonce publique. Le silence qu'ils ont observé par la suite, ainsi que d'autres personnes, s'est traduit par une rupture des communications entre les directeurs de région, de district et d'établissement d'une part, et le ministère et les hauts fonctionnaires du GES à la direction générale d'autre part. En ne signalant pas les problèmes auxquels faisaient face les directeurs de région, de district ou d'établissement, le gouvernement avait créé l'impression que tout était prêt pour le démarrage de la réforme alors qu'il n'en était rien. Le système entier fonctionnait au moyen des mesures autoritaires qui caractérisent les milieux politiques révolutionnaires où fonctionnaires et technocrates exécutent les ordres sans poser de questions.

Les événements qui ont mené à l'adoption de la réforme

Entre 1982 et 1985, la réforme s'est inscrite dans la rhétorique révolutionnaire du gouvernement. En 1983, grâce au premier Programme de Redressement Economique et avec le soutien d'un projet de réaménagement de l'enseignement et de la santé de la Banque mondiale, le gouvernement a affecté au système éducatif un matériel dont il avait le plus urgent besoin, notamment des fournitures et des livres.

En 1983, le gouvernement a négocié avec le FMI et la Banque mondiale afin qu'ils apportent leur soutien à un Programme d'Ajustement Structurel. En contrepartie, le gouvernement a accepté d'améliorer la gestion du secteur public et en particulier d'assainir le système éducatif qui était en décrépitude.

Pour ce faire, le gouvernement s'est appuyé sur un rapport publié en 1974, *New Content and Structure for Education* (Nouveau contenu et nouvelle structure pour l'enseignement), dont les conclusions n'avaient jamais été pleinement mises en oeuvre et a organisé en 1983 une conférence des directeurs de l'Enseignement qui devaient s'assurer que le rapport pouvait être adopté. Les participants à cette conférence ont noté que les dépenses d'équipement proposées par le rapport de 1974 étaient considérables. Par exemple, le rapport prévoyait la construction d'écoles et la fourniture d'équipements correspondant aux normes des établissements techniques secondaires dotés d'ateliers, de laboratoires de sciences, de blocs d'économie domestiques etc. Mais les directeurs réunis à l'occasion de la conférence sont convenus que le nombre de ces éléments à forte intensité de capital devait être réduit et ont proposé que la Division de Planification du ministère mette au point un plan de réforme quinquennal, conforme aux contraintes budgétaires du GES. Le plan adopté par les directeurs de l'Enseignement avait pour principaux objectifs les économies de coûts et l'amélioration du programme d'études.

Le ministère a également demandé à la Commission sur l'Education d'étudier l'état du système éducatif et de faire des recommandations au gouvernement. La Commission était composée d'un échantillon de spécialistes, de membres du clergé, de membres des forces armées, d'universitaires, d'enseignants, d'écrivains, d'hommes politiques, d'avocats et de théoriciens de l'éducation. Elle était assistée par trois consultants en provenance du Nigéria, du Kenya et du Brésil. La Commission s'est renseignée par différents moyens : (i) visites d'établissements ; (ii) entretiens avec des particuliers et des organisations ; (iii) annonces publicitaires adressées au grand public afin qu'il s'exprime au sujet de l'enseignement ; et (iv) distribution de questionnaires aux particuliers et aux organisations pour demander leur point de vue sur l'enseignement de base.

La Commission a examiné la masse critique de rapports établis par neuf commissions et comités formés depuis 1960 pour étudier l'enseignement supérieur, la structure et le contenu de l'enseignement pré-universitaire, la recherche, l'enseignement technique et professionnel, ainsi que les coûts et le financement de l'éducation.

En 1984, la Commission d'Education a publié un premier rapport qui se référait d'emblée à une allocution du président du Ghana adressée à la Commission :

Le message fondamental de l'allocution d'inauguration (du président Rawlings) est que nos enfants « *doivent grandir en toute liberté, affranchis de l'influence paralysante que l'oppression par l'enseignement a exercée bien trop longtemps* ». Il a fait valoir que l'on ne peut dire d'un système qui refuse à la majorité des enfants l'égalité des chances en matière d'enseignement, qui privilégie le conformisme aux dépens de la créativité et qui encourage avant tout l'intérêt personnel, est autre chose qu'opprimant. Par conséquent, il a chargé la Commission des formuler « *des recommandations en matière de politique nationale d'éducation qui permettent d'atteindre des objectifs d'une transformation révolutionnaire de la société en faveur de la justice sociale.* »

En 1986, la Commission d'Education a présenté au gouvernement une autre partie de son rapport. Elle y fait observer, entre autres, que ses propositions expriment les points de vue d'un échantillon de la population et

qu'elles ne diffèrent pas beaucoup de celles formulées par le Comité Dzobo sur lesquelles se fonde le rapport « *Nouveau contenu et nouvelle structure pour l'enseignement* », de 1974. On peut considérer que ces propositions confirment, soulignent et amplifient les propositions antérieures, sauf dans quelques domaines importants pour lesquels des propositions originales sont soumises.⁵

La Commission a recommandé que le nouveau schéma entre en application en 1990, pour coïncider avec l'entrée en première année d'école de la première cohorte d'élèves destinés à bénéficier de l'Enseignement de Base de neuf ans. Cet arrangement

donnerait au pays le temps de souffler (trois ans) afin de préparer les enseignants, de se procurer des manuels scolaires et d'autres matériels didactiques en quantité suffisante, d'améliorer le parc des bâtiments et autres

équipements et d'obtenir un engagement préalable en faveur du nouveau projet. D'ici 1999, le vieux système aurait progressivement cessé d'exister au moment où seraient délivrés les premiers Certificats de l'Enseignement de Base.⁶ »

Par ailleurs, la Commission concluait par ces mots :

« Les nouvelles idées devront faire l'objet d'une explication générale, en utilisant tous les moyens disponibles y compris les médias, le Département des services d'information, les organisations religieuses, les Conseils traditionnels et les organismes révolutionnaires, afin qu'elles soient comprises par les parents, les enseignants et le grand public...et que la transition se fasse sans heurt.⁷ »

Le 15 octobre 1986, face au désenchantement qu'éprouvaient à l'égard du système éducatif existant le public et l'administration, et dans un esprit d'ardeur révolutionnaire, le secrétaire pour l'Education a mis en route une très vaste réforme de la politique de l'éducation. Partant du principe que l'enseignement primaire avait fait l'objet d'une réforme en 1975, la stratégie adoptée consistait à aborder l'ensemble du premier cycle secondaire (*Junior Secondary School - JSS*) plutôt que de procéder par étapes en commençant par l'enseignement primaire - décision qui devait susciter certaines critiques.

Ses détracteurs faisaient valoir que la politique de réforme n'avait pas été suffisamment évaluée dans l'enseignement. Ce manque apparent de consultation approfondie peut être attribuée à la méthode « descendante » de prise de décision du gouvernement. Le régime se voulait plus orienté vers la décision et l'action que vers la concertation. Il lui semblait donc qu'en s'engageant dans un débat approfondi et en cherchant à connaître l'opinion du public, il ferait preuve de faiblesse et s'écarterait du rôle qu'il entendait jouer dans la direction du pays. En outre, la Commission sur l'Enseignement représentait bien la société et devait respecter des délais contraignants.

La Commission pouvait soutenir que les réformes qu'elle proposait reflétaient le contenu et la structure de l'enseignement, tels qu'ils avaient été envisagés et longuement examinés dans le rapport de 1974. Et pourtant, la structure et le contenu finals de la réforme approuvée par le gouvernement en 1987 n'étaient pas les mêmes que ceux proposés en 1974. Bien que des éléments très importants de la réforme soient issus du rapport de 1974, plus d'une décennie s'était écoulée entre 1974 et 1987 et cette période avait été marquée par de profondes transformations des structures de la société, de la science, de la technologie, de la théorie de l'enseignement, de sa pratique, et ainsi de suite.

Déclarations d'intention

Les principes

Le Secrétaire a exposé dans leurs grandes lignes les principes de la réforme : l'enseignement est un droit fondamental de chaque citoyen et cependant la majorité d'entre eux ne participent pas au développement du pays parce qu'ils ne sont pas pleinement alphabétisés ou suffisamment instruits. L'identité culturelle et la dignité sont indispensables pour chacun d'entre nous. Trop souvent, l'enseignement mène au chômage parce qu'il n'est pas orienté vers l'acquisition de compétences pratiques. Les citoyens doivent avoir des qualifications scientifiques et technologiques qui leur permettent de s'adapter et ils doivent prendre conscience de leur environnement.⁸

Les mesures prévues par la réforme devaient comprendre :

- (a) Une réduction de 17⁹ à 12 ans de la durée de l'enseignement pré-universitaire de façon à dégager des fonds destinés à améliorer l'accès à l'enseignement et sa qualité. Le programme de 12 ans comprendrait un enseignement de base de neuf ans, suivi d'un enseignement secondaire de deuxième cycle de trois ans, comme l'avait proposé la Commission de Réforme en 1974. Cette structure remplacerait les six ans d'enseignement primaire, les trois ans d'enseignement secondaire

de premier cycle, les deux ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle inférieur, et les deux ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle supérieur. On estimait à 30 % la proportion des élèves de premier cycle inférieur du secondaire qui poursuivraient leurs études dans des écoles secondaires de deuxième cycle.

- (b) La réflexion et la planification nationales s'inspireraient d'une théorie de l'éducation.
- (c) Seuls pourraient suivre la formation des enseignants les élèves ayant fréquenté l'enseignement secondaire.
- (d) Les enseignants-stagiaires recevraient une allocation et seraient traités sur un pied d'égalité avec les autres stagiaires.
- (e) La participation des collectivités locales à l'offre d'enseignement de base serait demandée sans attendre que la décentralisation soit complètement mise en oeuvre.

Directives opérationnelles

Afin de réaliser les objectifs de l'enseignement de base, les directives opérationnelles suivantes ont été établies.

- (a) Chaque élève apprendra sa propre langue ainsi qu'une autre langue utilisée au Ghana. L'instruction sera donnée dans la langue locale pendant les trois premières années de l'école primaire. L'anglais sera enseigné à partir de la première année d'école et deviendra la langue d'instruction l'enseignement en quatrième année d'école primaire. L'étude des langues du Ghana sera obligatoire jusqu'au 2^{ème} cycle de l'école secondaire.
- (b) Pour s'assurer que l'enseignement de base ne se limite pas à l'apprentissage « par coeur » et à la simple mémorisation de faits et qu'il encourage la curiosité intellectuelle, la créativité et l'utilisation des compétences manuelles, l'enseignement s'orientera vers la transmission des compétences pratiques et non des connaissances purement théoriques qui, à elles seules, ne favorisent pas le développement complet. Des programmes de formation continue en cours de service, destinés aux enseignants en exercice, permettront d'abolir un enseignement sans efficacité. Les enseignants sans formation et les élèves sortant de l'école moyenne sans avoir fait de bonnes études seront remplacés par la suite.
- (c) Pour réduire la fréquence des abandons, une campagne nationale d'alphabétisation sera entreprise et tous les Comités de mise en oeuvre du 1er cycle de l'enseignement secondaire des régions, des districts et des communautés recevront une aide leur permettant de mener cette campagne de manière continue. Lorsque les élèves ayant abandonné leurs études ne peuvent réintégrer l'enseignement ordinaire, des dispositions sont prises pour qu'ils puissent suivre l'éducation des adultes ou l'enseignement non formel.
- (d) Dans toutes les écoles, qu'elles soient privées ou publiques, l'année scolaire sera de 40 semaines.
- (e) Le parcours de l'élève tout au long de l'enseignement de base reposera sur l'évaluation et l'orientation continues assurées par les enseignants et les chefs d'établissement. L'évaluation finale et les certificats de l'éducation de base devront se fonder à 40 % sur une évaluation interne continue et à 60 % sur une évaluation externe, qui devra être assurée par le *West African Examinations Council* (Conseil des examens pour l'Afrique Occidentale). L'évaluation finale et la délivrance du certificat seront à la base de la sélection en vue de l'entrée dans le deuxième cycle secondaire et les autres établissements de formation qui font suite à l'éducation de base.

- (f) Les collectivités et les administrations centrales sont conjointement responsables de l'organisation de l'éducation de base. Par conséquent, le gouvernement continuera d'attendre des collectivités qu'elles fournissent les infrastructures nécessaires aux écoles et les encouragera dans ces efforts. On s'attend aussi à ce que les différents comités pour l'éducation, les organisations confessionnelles et bénévoles, de même que des particuliers continuent de jouer les rôles vitaux qui ont été les leurs jusqu'ici pour soutenir l'offre de l'éducation de base.
- (g) Le gouvernement s'appuiera sur les décideurs et les responsables de la mise en oeuvre, sur les communautés, les parents, les organismes religieux, les organisations d'enseignants, les organisations non-gouvernementales et tous les Ghanéens de bonne volonté pour qu'ils oeuvrent de concert en vue de la réalisation des objectifs nationaux qui consistent à donner à tout enfant du Ghana la possibilité et le droit de suivre l'éducation de base et de jeter ainsi les bases solides indispensables au développement socio-économique.¹⁰

La réforme a également pour objet :

- (a) de contenir et recouvrer partiellement les coûts ;
- (b) d'améliorer les procédures sectorielles de gestion et de budgétisation au moyen d'une fusion des fonctions de planification, de budgétisation, de supervision et d'évaluation ;
- (c) de décentraliser la prise de décision et la supervision qui passeraient du niveau de la région à ceux du district et du circuit, et d'améliorer le niveau des visites d'inspection et de supervision des écoles ;
- (d) de supprimer les subventions de nourriture et de logement accordées aux établissements d'enseignement secondaire et supérieur.¹¹

En 1986, le gouvernement se fondait pour élaborer sa politique de réforme du rapport de la Commission sur l'Education inspirée du rapport de 1974 et du plan de développement quinquennal pour la mise en oeuvre des réformes soumis par la Conférence des directeurs de l'Education au nom du GES. Dans le droit fil des principales recommandations de ces rapports et du Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Education, le gouvernement a commencé à restructurer l'enseignement pré-universitaire pour réaliser objectifs nationaux en matière d'éducation.

La réforme de l'enseignement supérieur

Les réformes de l'enseignement supérieur ont commencé au titre du premier crédit d'aménagement du secteur de l'éducation de 1986 ; elles ont été maintenues lors de l'adoption du deuxième crédit d'ajustement du secteur de l'éducation de 1990, et encore développées dans le Livre Blanc sur la Rationnalisation de l'Université.¹²

Le ministère de l'Education a demandé aux établissements d'enseignement supérieur vers la mi-1990 de faire des propositions destinées à être incluses dans le projet présenté. Ces propositions et d'autres concernant le développement et le financement de l'ensemble du système ont été rassemblées en vue de l'élaboration d'une proposition cohérente et intégrée de réforme et de développement de l'enseignement supérieur, et présentées à une mission d'identification de la Banque mondiale en juillet 1991. Cette même année, le gouvernement a publié un livre blanc sur la réforme de l'enseignement supérieur.

Voici les grandes lignes de la réforme de l'enseignement supérieur :

- (a) Tous les établissements d'enseignement supérieur sont placés sous la supervision et la direction générales du ministère de l'Education, notamment en ce qui concerne la formulation et le suivi des orientations. Toutefois, l'autonomie des établissements demeure inchangée.

- (b) La Commission de l'Education doit conseiller le ministère de l'Education sur tous les aspects relatifs à l'enseignement supérieur, aider à la formulation de politiques portant sur l'ensemble du système national d'éducation et faciliter le dialogue permanent entre le gouvernement et les établissements d'enseignement supérieur.
- (c) Les établissements d'enseignement supérieur, notamment ceux qui délivrent des diplômes, doivent être restructurés pour améliorer le rapport coût/efficacité, améliorer la qualité de l'enseignement et augmenter le nombre des diplômés. D'où la création des « collèges universitaires » à partir des établissements existants délivrant des diplômes.
- (d) Une université doit être créée dans le nord du pays pour accroître l'accès à l'enseignement supérieur et mettre en place de nouveaux cursus sanctionnés par des diplômes dans des secteurs prioritaires pour le développement, dont l'agriculture et l'industrie
- (e) Un système de partage des coûts en vue du financement de l'enseignement supérieur doit être mis en place entre le gouvernement, les étudiants et le secteur privé.
- (f) Les établissements d'enseignement supérieur doivent ajuster leurs programmes d'études de façon à ce qu'ils soient compatibles avec ceux du nouveau système du deuxième cycle des écoles secondaires.
- (g) L'enseignement à distance doit être maintenu dans la mesure où il constitue une autre modalité d'enseignement supérieur et permet d'en accroître l'accès.¹³

La campagne d'information du public

Une importante caractéristique de la réforme de l'éducation était l'organisation d'une campagne à la fois vaste et systématique destinée à informer les éducateurs et le public. En 1987, plusieurs mois après que le Secrétaire se soit prononcé sur la réforme, le gouvernement a organisé une réunion pour les parties prenantes et les autres groupes afin qu'ils exposent leurs points de vue. Parmi les participants, il y avait l'Association nationale des enseignants du Ghana (GNAT), l'Union nationale des étudiants du Ghana (NUGS), le Congrès des syndicats ouvriers (TUC), la Conférence des directeurs d'écoles secondaires sous contrat (CHASS), l'Association des principaux des instituts techniques (APTI), la Conférence des principaux (PRINCOF), le service de l'Education du Ghana (GES) et d'autres encore. Il s'agissait d'informer ces groupes au sujet de la raison d'être et de la structure des réformes et non pas de recueillir leurs contributions ou suggestions d'amendements.

Dans le cadre de la campagne d'information du public, le Comité National de Planification a tenu, en 1986, un séminaire à l'université des Sciences et de la Technologie à Kumasi. Des représentants de toutes les administrations de district et des groupes, tels que les organismes révolutionnaires, les églises, les associations professionnelles et le service de l'Education du Ghana, y ont participé. Ce séminaire avait pour objet de faire connaître à ces représentants les objectifs, la structure et implications des réformes et de les y sensibiliser, afin qu'ils puissent, à leur tour, les communiquer à leurs propres membres.

Une autre dimension qui a marqué la campagne d'information du public est l'utilisation des médias, - articles dans les journaux, discussions à la radio, programmes de télévision – et la tenue de réunions avec les dirigeants et les membres des groupes religieux et d'autres organisations. Le *Ghanaian Times*, quotidien gouvernemental, a consacré, par exemple, sa dernière page aux informations relatives aux réformes et à leur mise à jour. Les fonctionnaires de tous les niveaux du ministère de l'Education et du service de l'Education du Ghana ont saisi l'occasion de réunions telles que les *durbars*, les discours et les remises de prix, les Journées Portes Ouvertes et autres réunions tenues au niveau des collectivités, pour informer le peuple au sujet des réformes. Un des problèmes qui ont découlé de la participation de personnalités

politiques à cette campagne pour l'éducation a résidé dans le fait que certaines d'entre elles, dans leur ardeur révolutionnaire, n'ont pas toujours présenté la réforme au peuple avec une totale précision. Il s'en est suivi des distorsions et des malentendus au sein de l'importante population analphabète.

Différences d'opinions

Les dispositions de la réforme n'ont pas été acceptées par tous. Des opinions divergentes ont été exprimées par le GNAT, le NUGS, des éducateurs, le Conseil Chrétien du Ghana, la Conférence des Evêques, et par d'autres organismes professionnels, de même que par le public. Les arguments avancés étaient les suivants :

- (a) La compétence moyenne d'un enfant en sixième année primaire était trop faible pour qu'il puisse s'attaquer au programme du 1er cycle de l'école secondaire ;
- (b) La formation des enseignants exigeait plus de temps ;
- (c) Le rythme des réformes était trop rapide ;
- (d) La logistique n'était pas bien planifiée ;
- (e) La réduction de la durée de l'enseignement pré-universitaire était trop radicale.

L'annonce de la réforme avait semé le trouble dans divers groupes qui ont tenu à exprimer leur point de vue au gouvernement. Il s'agissait notamment du GNAT et du NUGS. Le GNAT a invité le vice-chancelier de l'Université du Ghana, Legon, à s'adresser à ses membres lors du congrès tenu en novembre 1986. Le congrès a exprimé dans le journal ses réserves et ses recommandations au gouvernement. Le NUGS a invité le Secrétaire de l'Education à expliquer plus clairement l'objet et la raison des réformes. Il a saisi cette occasion pour présenter des éclaircissements sur des points pertinents et pour soumettre des suggestions. On trouvera ci-dessous l'essence même de ses recommandations.

« Le NUGS recommande que l'ensemble des mesures prévues pour le 1er cycle de l'Ecole secondaire ne soient pas mises en oeuvre dans la précipitation. Il propose qu'un Comité de Mise en Oeuvre national soit mis sur pied pour procéder à des études de faisabilité et assurer la mise à disposition d'éléments vitaux, - tels que des bâtiments scolaires, là où il n'existe pas d'équipements de base indispensables pour l'enseignement de matières professionnelles, techniques et scientifiques, le nombre nécessaire d'enseignants bien formés pour répondre aux demandes et défis divers que pose le nouveau système afin que ce bel ensemble de mesures n'aboutisse pas à un gâchis. De graves doutes ont été exprimés sur le point de savoir si l'économie serait en mesure de supporter le fardeau qu'entraînerait la fourniture d'une infrastructure, des équipements et des compétences pédagogiques dans toutes les écoles du pays. »¹⁴

D'une manière générale, les opinions contraires n'ont pas été tolérées, ce qui a donné lieu à des tensions entre les responsables de la mise en oeuvre des politiques, les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, les élites universitaires, certains organismes professionnels et le Secrétariat Catholique, pour n'en citer que quelques uns. Par exemple, les étudiants des établissements d'enseignementsupérieur, tout particulièrement des universités, ont organisé des manifestations et soumis au gouvernement des mémorandums énumérant leurs réserves quant à la réforme. Ces manifestations ont eu pour résultat le renvoi de certains membres du Comité exécutif du NUGS et du Conseil représentatif des étudiants de l'Université du Ghana, suivi d'un long conflit entre les étudiants et le gouvernement jusqu'au moment où ceux qui avaient été chassés ont été réintégréés.

Sept ans plus tard, le Comité pour le ré-examen de l'Education (établi en 1994) s'est fait l'écho des préoccupations relatives à l'omission de l'enseignement religieux dans le programme d'enseignement, du prolongement d'une année au moins du programme du 2^{ème} cycle secondaire et de la surcharge qui

caractérisait le programme national d'enseignement. Les membres du Comité soutenaient que si certains de ces aspects avaient été pris en considération et incorporés aux réformes, les résultats catastrophiques de la première cohorte des diplômés du 2^{ème} cycle de l'école secondaire en 1993 aurait pu être évitée.

Une remarque formulée par un ancien Directeur général du GES éclaire bien cette affaire. Les heures d'enseignement avaient diminué, le contenu du programme national d'enseignement avait augmenté, et le temps dont disposaient les enseignants avait été encore grignoté par la paperasserie supplémentaire générée par le système d'évaluation continue. Cependant, le gouvernement n'autorisait pas de débat sur l'ensemble des mesures. Il semble que la réforme ait démarré sans que l'on ait eu une vision claire de l'état de l'éducation au sein du pays.¹⁵ Quelqu'un a fait observer que la réforme avait été imposée « *par six personnes dévouées et très passionnées qui croyaient qu'elles avaient quelque chose de bon à offrir au pays et qui ont tout fait pour mettre en oeuvre leur vision.* »

LA MISE EN OEUVRE

Stratégies institutionnelles

Si l'on part du principe que la réforme avait commencé en 1975 au niveau primaire, la réforme de 1987 a commencé à mi-chemin du parcours scolaire – au niveau du JSS.

La mise en oeuvre de la réforme a commencé par un exercice d'établissement de carte scolaire, destiné à recueillir des statistiques et des informations pour assister la planification. Lorsque les réformes ont commencé, il n'existait presque pas de données relatives aux emplacements des écoles et à leurs effectifs, et plus de 4.000 écoles moyennes étaient principalement rassemblées dans un petit nombre de villes. Un comité regroupant des directeurs adjoints de l'éducation dans les districts, des dirigeants politiques de district (les secrétaires de district), le personnel du service national et des membres du Comité pour la défense de la Révolution (CDR) a été formé dans chacun des 110 districts du pays. Les comités avaient pour tâche d'identifier les écoles moyennes, de déterminer les distances entre elles et de proposer de nouveaux sites pour les écoles secondaires de premier cycle (JSS). Ils étaient aussi chargés de collecter des statistiques sur le nombre d'élèves et d'enseignants, les qualifications des enseignants et d'indiquer le nombre recommandé de JSS au sein de chaque communauté.

Il s'agissait là d'un exercice intense et utile, qui a duré trois mois au début de l'année 1987. Bien que la participation des représentants des communautés au sein des comités leur donnait l'impression qu'ils faisaient effectivement partie de l'exercice, les données recueillies n'étaient guère fiables parce qu'elles étaient influencées par l'intérêt propre de ces communautés et par les méthodes qu'elles utilisaient pour collecter ces données.

L'analyse des données, – de même que la construction des écoles – a entraîné de fortes dépenses en capital, couvertes par un prêt d'ajustement sectoriel consenti par la Banque mondiale.

Les bâtiments des JSS étaient suffisants en nombre mais en mauvais état parce que les bâtiments des écoles moyennes transformés en JSS n'avaient pas été rénovés depuis plusieurs années. En 1986, le pays comptait 5.462 écoles moyennes et JSS. Après l'exercice d'établissement de la carte scolaire, quelques unes d'entre elles ont été fusionnées. Lorsque la réforme a commencé en septembre 1987, le pays comptait 5.260 JSS. Même si les écoles étaient moins nombreuses en 1987 que l'année précédente, les écoles assuraient désormais une couverture plus vaste et les distances que devaient parcourir les élèves pour s'y rendre étaient beaucoup plus courtes.

Utilisant les données recueillies, les quotidiens ont publié les noms des enseignants, leur catégorie et les lieux où seraient dispensés les programmes de formation d'enseignants en cours d'activité. Le ministère s'est lancé dans une vaste campagne de formation portant sur l'ensemble du pays. Des experts ont rédigé les programmes des cours et des manuels scolaires. Les enseignants ont été formés en vue des nouveaux programmes d'études, des méthodologies convenant aux matières et aux sujets enseignés et aux matériels pédagogiques qui pouvaient être mis au point.

Les enseignants

Un grand nombre de d'enseignants qualifiés ghanéens avaient quitté le pays pendant la période de déclin économique qui avait marqué la fin des années 70 et, au début de la réforme beaucoup d'enseignants manquaient à l'appel dans plusieurs domaines critiques. On manquait gravement de professeurs de matières scientifiques et techniques et de langues ghanéennes. Il s'avérait urgent que les enseignants, tout en s'habituant aux nouveaux programmes d'études, changent d'attitude et soient plus motivés.

Etant donné que la majorité des enseignants en exercice n'étaient pas qualifiés, l'amélioration de la formation des enseignants a bénéficié d'un haut rang prioritaire. Les programmes de quatre ans de formation des enseignants qui exerçaient après l'école moyenne ont été progressivement supprimés et on a assisté à une forte augmentation des admissions aux établissements post-secondaires. Les enseignants formés, titulaires du certificat d'enseignement pour l'école moyenne, ont été transférés vers les écoles primaires. Tous les enseignants JSS ont reçu une formation et un enseignement en cours d'activité.

Les responsables de la mise en oeuvre de la politique se trouvaient face à une situation où les enseignants étaient rares, mais ils ne pouvaient pas employer des enseignants formés après l'école moyenne, parce que leur niveau de compétence était considéré comme trop bas pour enseigner le programme d'études des JSS. Dans les écoles primaires, les enseignants chefs chevronnés qui n'avaient pas les compétences techniques correspondant aux postes occupés, ont été remplacés. Cependant, ceux qui les remplaçaient ne connaissaient pas mieux les méthodes nécessaires pour faire le travail mais, ayant reçu une formation universitaire de niveau plus élevé. Cet état de choses a eu de profondes répercussions sur le processus d'enseignement et d'apprentissage. En privilégiant les qualifications universitaires aux dépens de l'expérience et des compétences pédagogiques, le Gouvernement a fait le mauvais choix, ce qui montre bien la nécessité de mettre la disponibilité et la formation des enseignants au coeur même de toute stratégie de réforme.

Les ressources nécessaires à la réforme

Infrastructure

Au Ghana, c'est l'administration des districts qui est chargée de fournir les installations scolaires. Les autres sources de financement destinées à couvrir les coûts d'équipement sont les communautés locales, les organisations religieuses et les bailleurs de fonds étrangers. La réforme de 1987 a accru la responsabilité des administrations de districts en la matière.

Un processus a été mis en route aux termes duquel les communautés locales apportaient une contribution à la construction des JSS et des ateliers. Les chefs et dirigeants des communautés, travaillant de concert avec les instances politiques du gouvernement, devaient mobiliser la population en vue de cette tâche. Au moment où la réforme a commencé, un grand nombre de communautés ne l'avaient pas fait, non par opposition au programme mais par incapacité de trouver les ressources nécessaires pour

fournir en huit mois des ateliers scolaires (pour les travaux pratiques). Il en est résulté qu'en septembre 1987, peu de collectivités avaient réussi à fournir des ateliers à leurs écoles. Etant donné que le programme avait pour premier objectif de s'éloigner de l'instruction théorique, l'absence d'ateliers a rendu bien plus difficile l'organisation d'une formation pratique, qui était le but recherché.

L'administration centrale a fourni les équipements et les établis pour ces ateliers. Chaque district a reçu une subvention de 10 millions de *cedis* pour fournir les établis. Un modèle standard a été adopté par le ministère de l'Education et les menuisiers locaux les ont fabriqués sous contrat. Mais beaucoup d'entre eux n'ont pas rempli leur contrat et dans les cas où les bancs ont été fournis, il n'y avait souvent pas d'atelier pour les mettre.

Equipement

Au début de la réforme, certaines écoles disposaient de certains équipements techniques, agricoles et scientifiques, mais la quantité n'était pas suffisante pour que toutes les écoles en soient dotées et que l'ensemble des enseignants puissent appliquer la méthode d'activité/découverte mise en avant dans le nouveau programme d'études. Les outils de base nécessaires à un apprentissage efficace avaient été choisis par des comités d'experts. Les planificateurs avaient importé des équipements pré-emballés et pré-étiquetés pour les écoles. Le Projet d'ajustement sectoriel de la Banque mondiale a fourni des outils techniques et agricoles. Près de 7.000 trousseaux ont été importés et fournis à près de 5.260 JSS et l'on dispose d'un excédent pour les écoles nouvellement établies.¹⁶ L'ODA (Overseas Development Agency) a fourni des équipements pour les cours de sciences. Une fois de plus, ce sont des trousseaux pré-emballés qui ont été importés. Chaque trousseau contenait des équipements scientifiques de base qui devaient servir à familiariser les élèves avec la science et la technologie. Chaque école a reçu une trousse. Le ministère a demandé l'aide de l'armée, de la police et d'autres organisations pour assurer le transport de ces équipements jusqu'aux écoles.

Renforcement des capacités

En mai 1988, une Division de la Planification, de la Budgétisation, de la Supervision et de l'Evaluation a été créée au sein du ministère de l'Education, avec le soutien financier du PNUD, et chargée de consolider et de renforcer les avantages réalisés au moyen du programme de réforme. Cette Division apporte son soutien au programme qui s'applique à l'ensemble du secteur en matière de budgétisation, d'analyse de politique, de supervision, de collecte et de vérification de données et d'analyses statistiques et de planification à moyen terme. Cette nouvelle division :

- (a) a établi, pour l'ensemble du secteur, une base de données statistiques qui constituera la base d'un système de gestion d'ensemble pour le ministère tout entier ;
- (b) a établi un centre informatique destiné à faciliter le traitement et l'analyse des données nécessaires à la prise de décision ;
- (c) a préparé des cours sur la planification, la budgétisation, les prévisions d'effectifs, la demande de main-d'oeuvre et la micro-planification ;
- (d) a organisé des séminaires et des ateliers pour le personnel du ministère de l'Education et pour le service d'Education du Ghana (GES) aux niveaux de la direction générale, des régions et des districts dans les domaines de la planification, des statistiques et de la budgétisation.¹⁷

La participation des communautés aux projets de développement fait partie de la tradition du Ghana depuis l'indépendance en 1957. Les écoles, les centres médicaux, les toilettes publiques, les

marchés et les systèmes d'égouts ont été le plus souvent construits par une main-d'oeuvre relevant des comités de villes et de villages. Bien que des Associations Parents-Enseignants (PTA) aient été créées dans toutes les écoles publiques et privées afin de collecter des fonds en vue du développement et obtenir la collaboration de la main d'oeuvre des communautés aux projets intéressant les écoles, les membres de ces associations ne participent pas à la gestion des écoles.

Pour amener les communautés à une plus grande participation aux activités des écoles et au soutien de la réforme, le gouvernement a décidé de faire deux grands pas en avant. En premier lieu, dans le cadre du Projet de développement des écoles primaires de la Banque mondiale, les dirigeants des communautés devaient participer à la sélection des directeurs de leurs écoles. Des Fonds communs des assemblées de districts ont été créés dans tous les districts et utilisés, entre autres, pour la construction et la rénovation des bâtiments scolaires. La prise de décision au sujet des problèmes relatifs aux écoles incombe désormais pour l'essentiel aux assemblées des districts, composées de membres élus. Il n'est pas rare d'entendre des émissions sur Radio-Ghana, ou de lire dans la presse quotidienne des articles sur les préoccupations et les mesures prises par les communautés pour réduire le taux d'abandon, les grossesses d'adolescentes et pour améliorer la qualité de l'éducation.

Le soutien et la coordination des bailleurs de fonds

L'aide des bailleurs de fonds

Avant 1986, le manque de financement a contribué à l'échec de la plupart des réformes de l'éducation dans ce pays et a l'abandon de propositions intéressantes en la matière. Fermement décidé à réformer le système éducatif, le gouvernement a remué ciel et terre pour restructurer la base économique de la nation afin de l'amener aux niveaux de crédibilité exigés par la Banque mondiale. Cette condition ayant été satisfaite, le Ghana a pu négocier des prêts et des dons pour financer une colossale réforme de l'éducation. Entre le lancement du Programme de réforme de l'éducation en 1987 et la fin de l'année 1994, le secteur a reçu approximativement 400 millions de dollars (\$EU) en prêts et subventions de la Banque mondiale, de l'USAID, de l'UNICEF, de l'ODA et d'autres bailleurs de fonds. La majeure partie de cette assistance a été affectée à l'éducation de base. Elle a financé la mise au point de nouveaux programmes d'études, l'achat de manuels, la formation en cours de service des enseignants. Elle a aidé à restructurer et renforcer la gestion et à fournir des locaux pour abriter les classes, du mobilier et des logements pour les directeurs d'écoles et les enseignants. A elle seule, la Banque mondiale a fourni 232,1 millions de dollars (\$EU) pour sept projets-clé. Il s'agit de l'un des plus importants programmes éducatifs jamais financés par la Banque mondiale.¹⁸

Outre les fonds de la Banque mondiale, plusieurs bailleurs de fonds se sont portés à l'aide du Ghana pour la mise en oeuvre de sa réforme. Le Tableau 1 présente les prêts et les subventions fournis par les agences donatrices et leur utilisation.

Dans le cadre de son Projet pour l'éducation primaire (PREP), l'USAID a donné au Ghana une subvention de 35 millions de dollars (\$EU). Ainsi que nous l'avons observé précédemment, la réforme de 1987 était conçue pour faire suite à la réforme de l'éducation lancée par un précédent gouvernement. Considérant que la réforme était déjà en place au niveau primaire, les réformateurs se sont concentrés en 1987 sur les premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire. Mais les critiques du public quant aux insuffisances de l'enseignement primaire ont attiré l'attention de l'USAID qui voulait renforcer le cadre institutionnel nécessaire pour assurer la mise en place d'un système d'enseignement primaire efficace, équitable et financièrement durable au Ghana avant l'an 2000. Le projet PREP a été établi en 1990 en tant que sous-unité de l'Unité de gestion de projet (qui sera exposé ultérieurement). Les condi-

tions régissant le financement des écoles, l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre des programmes ont été précisées pour garantir que les subventions seraient utilisées de façon appropriée.

La coordination entre bailleurs de fonds

Avant 1987, les agences donatrices fonctionnaient de manière dispersée. Chacune indiquait ses propres termes et conditions pour l'assistance, sans aucune coordination entre elles. De plus, le personnel dirigeant du GES, qui avait accès aux fonds des bailleurs, avait été poursuivi en justice pour avoir détourné et s'être approprié des millions de dollars (\$EU) sur les fonds de l'Etat. Afin d'assurer une meilleure utilisation de l'ensemble des fonds fournis, les agences donatrices ont exigé qu'une unité spéciale soit créée au ministère. Il était prévu qu'elle ferait partie intégrante de son Bureau d'évaluation, de planification, de supervision et de budgétisation. C'est ainsi qu'a été établie l'Unité de gestion de projet (PMU). Cependant, face à l'urgente nécessité de créer un organisme de gestion capable de coordonner les fonds des donateurs, l'Unité de gestion de projet (PMU) a été formée, indépendamment du PBME.

TABLEAU 1 : SOUTIEN DES BAILLEURS DE FONDS AUX RÉFORMES DE L'ÉDUCATION AU GHANA

Bailleur de fonds	Total des crédits/dons (en millions de \$EU)	Destination
Banque mondiale	232,1	Amélioration générale de l'enseignement secondaire et supérieur de base
USAID	35,0	Amélioration de l'enseignement primaire
AfDB	20,0	Enseignement supérieur
ACDI	14,0	Education de base et éducation technique
ODA britannique	8,0	Alphabétisation et formation des enseignants pour l'éducation de base
Norvège	4,0	Alphabétisation et pavillons scolaires pour l'éducation de base
Fonds OPEC	(non indiqué)	Pavillons scolaires et installations sanitaires
WPF	(non indiqué)	Nourriture pour les écoles
UNICEF	(non indiqué)	Primaire et pré-scolaire
Suisse	(non indiqué)	Equipement pour les écoles secondaires
Le Fonds saoudien	(non indiqué)	Développement des écoles secondaires
GTZ	(non indiqué)	Développement des écoles professionnelles
PNUD et BIT	(non indiqué)	Pour le renforcement des institutions

Source : Banque Mondiale. *Rapport sur le Ghana*, 1994

La PMU compte quatre divisions principales, dont chacune a son propre directeur et gère un domaine du projet. Un directeur-général dirige l'unité entière. Des réunions de la PMU ont lieu chaque semaine. Pour que la coopération soit plus étroite, la PMU reçoit à intervalles réguliers des informations en retour de ses sous-unités pour la gestion, les approvisionnements, les débours et les travaux de génie civil. Elle répartit les compétences entre les projets en traitant tous les problèmes soulevés par les projets en cours.

La PMU est devenue le carrefour de tous les projets financés par les bailleurs de fonds. Elle garantit que les objectifs et les calendriers sont strictement respectés, que les fonds sont débloqués rapidement et que les activités sont constamment supervisées. La PMU a mis fin aux manques d'efficacité du processus de mise en oeuvre et a ainsi permis à la réforme de parvenir jusqu'à son stade actuel. Grâce à un mécanisme de supervision mis en place par la Banque mondiale : (i) les fonds sont débloqués après soumission de devis détaillés, et (ii) le déblocage d'autres fonds est conditionné par une comptabilisation adéquate des débours précédents. Ce n'est qu'après que ces conditions aient été satisfaites que des négociations en vue de l'attribution de financements supplémentaires sont autorisées.

Direction, consultation et participation pendant la mise en oeuvre

Un comité de planification nationale pour la mise en oeuvre des réformes a été créé à la suite de la réunion tenue fin février 1987. Bien qu'il ait été prévu qu'il comprendrait un échantillon des différents éléments de la population, ce comité n'était pas vraiment représentatif des associations dont des membres avaient été choisis. Aucun des principaux établissements ou des corps constitués de l'éducation n'était directement ou officiellement représenté. Ces groupes n'étaient pas invités à nommer des membres au comité. Au contraire, les responsables de la réforme ont sélectionné des individus à titre personnel. Par exemple, ils ont désigné des maîtres de conférence pour siéger au comité, affirmant qu'ils représentaient l'université, même lorsque ce n'était pas le cas. Les responsables de la réforme ont fait valoir que, compte tenu des délais et de la nécessité d'une mise en oeuvre rapide, (en un an), il leur fallait choisir ceux qui partageaient avec eux des points de vue compatibles avec les réformes. Ils avaient besoin d'un « corps d'élite » de fonctionnaires dévoués au changement pour que le gouvernement soit crédible aux yeux des organisations financières apportant leur soutien. Ainsi, comme l'a résumé un critique : « *des bureaucrates se sont fait les apôtres de la propagation et de la mise en oeuvre des réformes.* »

Les réticences du personnel du ministère et du GES à exprimer des critiques peuvent être induites par l'absence de débat public au sujet de deux événements importants survenus en 1993. Les résultats des examens dans les écoles primaires (CRT ou Tests par référence à des critères) et les résultats des examens des écoles secondaires (examen pour le Certificat de l'Ecole secondaire de deuxième cycle) ont donné toutes raisons de croire que la réforme ne produisait pas les résultats escomptés. Le CRT indiquait que 95 % des élèves de sixième année ne possédaient pas les compétences de base en mathématiques et en langue anglaise. Mais, cela n'a pas fait l'objet d'une annonce officielle au Ghana lorsque les résultats ont été connus. De même, 95 % des candidats qui se sont présentés à l'examen du Certificat de l'Ecole secondaire de deuxième cycle en 1993 – la première cohorte d'élèves du secondaire de la réforme – ont échoué aux examens à l'entrée à l'université. C'est uniquement un organisme non-gouvernemental et non-éducatif, l'Institut pour les affaires économiques, qui a rendu publique cette information, en juin 1994.

RESULTATS : UN NOUVEAU CYCLE D'ANALYSE POLITIQUE _____

A la lumière de ce que l'on sait à présent et des résultats du processus de réforme, on examine dans le présent chapitre les réactions du gouvernement et du public aux politiques et aux stratégies de mise en oeuvre adoptées dans le cadre de la réforme ainsi que la façon dont elles ont donné lieu à un nouveau cycle d'analyse de l'action des pouvoirs publics.

La réforme de l'éducation du mois de septembre 1987 était entièrement en place en décembre 1993. Les anciennes structures des écoles moyennes et secondaires avaient été remplacées par les nouvelles structures des premier et deuxième cycles du secondaire. Lors de l'année scolaire 1994/1995, la première cohorte issue de la réforme était prête à entrer à l'université. L'entrée de cette cohorte dans les universités a été précédée d'une modification des structures et des programmes d'études des universités entre 1991 et 1993.

Les principaux résultats de la réforme

Résultats scolaires

Le projet de l'USAID avait posé une importante condition, à savoir la mise au point et l'adoption d'une politique en matière d'évaluation des résultats scolaires des étudiants en langue anglaise (lecture, écriture et expression orale) et en mathématiques. Un programme de Test par référence à des critères (CRT) basé sur les programmes d'études ghanéens a été mis au point et adopté pour ces matières. Une unité a été créée au sein de la PMU et chargée de la mise au point et de l'administration d'épreuves destinées à vérifier l'application du programme d'études par un échantillon représentatif d'élèves de sixième classe

Les résultats des élèves au niveau de base laissaient beaucoup à désirer. Il a été estimé que 15 % seulement des élèves de sixième année savaient lire. Les résultats des premiers CRT appliqués en 1992 sont révélateurs. Sur un échantillon de 11.488 élèves de sixième année, 1,1 % seulement ont répondu correctement à plus de 55 % des questions posées en mathématiques. Pour les questions sur la langue anglaise, 2 % seulement des 11.586 élèves de sixième année ont bien répondu à plus de 60 %.¹⁹ Lors des deuxièmes CRT appliqués en 1993, la performance était très légèrement supérieure, la proportion des bonnes réponses étant la même en mathématiques et en anglais, soit respectivement de 2,1 et de 5,3 %. La mauvaise performance des élèves en anglais a été confirmée dans le cadre d'une étude similaire menée par l'équipe de recherche du Centre de recherche sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au Ghana (CRIQPEG) qui est installée à l'Université de Cape Coast. Le résultat de cette étude, menée dans 14 écoles primaires de la Région Centrale du Ghana, a indiqué que 5 % seulement des élèves avaient acquis une maîtrise totale de la lecture, de l'écriture et de l'expression orale en anglais.

Les résultats obtenus au niveau du second cycle secondaire (SSS) étaient tout aussi déplorables. Sur 42.105 étudiants qui se sont présentés au certificat des SSS en 1993, 3,9 % ont réussi dans neuf matières et 12,9 % dans sept matières.²⁰ Sur un total de 42.105 candidats, seuls 1.354 étaient qualifiés pour entrer à l'université. Bien que les conditions d'accès à l'université ne doivent pas constituer l'étalon du succès ou de l'échec du programme de réforme, les commentaires des directeurs et des directrices des écoles secondaires de second cycle confirment le faible niveau de réussite des étudiants des SSS.²¹

Le trouble et l'inquiétude que ces résultats ont suscités parmi les responsables de l'éducation et les parents étaient tels que le gouvernement s'est senti obligé de demander une révision rapide de l'ensemble de la réforme. Un hebdomadaire bien connu, *The Statesman*, a publié les inquiétudes exprimées par un éminent spécialiste de l'éducation, le Professeur Djangmah, ancien Directeur-Général du GES.

Le système d'éducation continue de faire de la réussite des études théoriques et du passage par l'enseignement secondaire pour accéder à l'université ses objectifs essentiels. Il n'existe pas de programme pour les élèves qui sortent des classes terminales ou ont abandonné leurs études aux niveaux des JSS et des SSS. C'est pourquoi la grande majorité des élèves et leurs parents mesurent le succès en fonction de la réussite aux examens et jugent la réforme à partir des résultats qu'ils ont obtenus. Si l'on se repose sur ce critère, il semble que la réforme ait laissé à désirer.

La formation des enseignants

L'un des effets sensibles de la réforme est l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés dans les écoles. Selon le document du gouvernement intitulé *Basic Education – A Right* (L'Éducation de Base – un Droit), le nombre d'enseignants qualifiés a augmenté entre les années scolaires 1987/88 et 1992/93 passant de 58 à 68 % au niveau primaire et de 67 à 75 % au niveau des JSS. Pour l'ensemble de l'éducation de base, le pourcentage d'enseignants formés est à présent de 71, mais la pénurie en enseignants formés à l'enseignement des disciplines professionnelles et techniques demeure grave. De ce fait, l'idée de la création d'ateliers de formation pratique dans les JSS et les SSS reste encore à l'état de mirage. Une étude effectuée sur les JSS et les SSS indique que 24 % des écoles disposent d'ateliers en état de fonctionner.²²

Les effectifs

Les changements de structure et l'affectation de ressources humaines et financières pour améliorer et développer l'éducation de base ont eu pour résultat une amélioration de l'accès et de la scolarisation. Après la longue période de stagnation qui a précédé la réforme, les effectifs ont augmenté à tous les niveaux et les fortes disparités en termes de région et de sexe entre les enfants scolarisés sont en cours de réduction.

Toutefois, si l'on examine de plus près le taux d'augmentation à chacun des trois niveaux – primaire, JSS et SSS – le tableau est différent. Alors que les effectifs ont augmenté de manière continue au niveau des SSS, ils ont diminué entre 1988 et 1990 tant au niveau des écoles primaires que des JSS. Bien que, dans les deux cas, la baisse soit imputable à l'augmentation des coûts privés de l'éducation, la baisse des effectifs dans les JSS reflète une attitude initiale négative des parents à l'égard de la réforme. Pour éviter qu'ils ne fréquentent les JSS, certains parents ont obligé leurs enfants scolarisés en sixième année à se présenter à la dernière session de l'Examen d'Entrée Commun (CEE) en 1989/90 de manière à obtenir une admission directe au programme secondaire de cinq ans. Ainsi, alors que les effectifs des JSS diminuaient fortement en 1990/91, ceux des SSS présentaient une forte augmentation lors de cette même année. Le CEE ayant été aboli et le programme de l'école moyenne abandonné, les effectifs des écoles sont de nouveau en augmentation.

Le taux brut de scolarisation pour la population âgée de 6 à 11 ans, qui était de 73 % en 1987/88, s'était élevé à 77 % en 1992/93, laissant 23 % d'enfants non scolarisés. De même, le taux de scolarisation dans la première classe, qui était de 84 % en 1987/88, est monté à 86 % en 1991 mais, avec l'introduction des droits de scolarité au niveau du district, ce taux est retombé à 79 % en 1992. Ainsi, les effectifs ont diminué d'environ 5 % pendant la cinquième année de la réforme et des taux d'abandons relativement élevés persistent dans l'éducation de base.

Infrastructure

L'important apport d'aide étrangère consacré aux infrastructures a permis la mise à disposition de plus de 1.000 bâtiments pour les nouvelles JSS. Dans le cadre du projet USAID, la communauté la plus démunie de chaque district a été choisie et a reçu un million de cedis pour améliorer ses bâtiments scolaires.

Par suite du redressement de la situation financière induit par une augmentation des impôts et une collecte plus efficace des recettes, plusieurs assemblées de district ont commencé de s'intéresser à la rénovation des écoles existantes et à la construction d'écoles neuves pour remplacer les structures temporaires. Le nombre de salles de classe au niveau primaire est passé de 53.914 en 1988/89 à 58.230 en 1992/93.

Toutefois, l'état des structures matérielles des anciennes et des nouvelles écoles reste déplorable. La plupart des anciennes structures n'ont fait l'objet d'aucune rénovation depuis plusieurs années. Une étude a constaté que dans 50 % des écoles primaires, le mobilier, notamment les pupitres, sièges et armoires, était insuffisant.²³ On a récemment tenté de construire des logements pour les directeurs de quelques écoles primaires éloignées, mais cette initiative a été mise en question par les communautés des villages. Pourquoi payer 7 millions de cedis pour loger une seule personne lorsque élèves et enseignants doivent survivre dans des salles de classe dangereuses, qui sont des hangars exposés aux intempéries ?

Le changement du contexte politique

En avril 1992, le Conseil provisoire de la Défense nationale (PDNC) a été remplacé par le Congrès démocratique national (NDC). Le changement de contexte politique, économique et éducatif a entraîné une nouvelle orientation de la réforme de l'éducation. Le gouvernement a désormais l'obligation constitutionnelle d'assurer une éducation de base universelle et gratuite d'ici l'année 2020. Cette tâche exige d'énormes ressources financières et humaines, dont la majeure partie doit provenir de sources extérieures au ministère de l'Éducation. Le gouvernement est maintenant dans l'obligation d'adopter une attitude démocratique et de se tenir à l'écoute des souhaits de la population en matière de politique éducative. La nouvelle constitution a également donné lieu à un changement dans la composition du cabinet, avec l'addition d'un nouveau ministre.

Le secteur de l'éducation fait actuellement l'objet d'un deuxième cycle d'analyse politique, analyse menée de façon tout à fait différente de celle de la moitié des années 80. Ainsi, les licenciements arbitraires, les mises à la retraite d'office et les transferts imprévus qui caractérisaient la mise en oeuvre de la réforme à l'époque du régime militaire ont été remplacés par un nouvel ordre qui a permis un examen à la fois plus ouvert et plus critique du système éducatif qui n'aurait sans doute pas été toléré au début de la réforme.

De plus, la libéralisation du système économique et politique du Ghana et les résultats d'ensemble des activités de réforme menées par le gouvernement ont redoré son image et amélioré sa marge de manoeuvre face aux bailleurs de fonds. Ceux-ci sont disposés à fournir un soutien financier accru à la réforme sous réserve qu'il procède à d'autres analyses et obtienne des données critiques qui serviront à la mise en place d'un nouveau schéma en vue de l'ajustement de la politique.

C'est dans ce contexte que les dirigeants de l'éducation ont organisé une série de réunions, d'études et de séminaires en y faisant participer des représentants de toutes les couches de la société, des parties prenantes au système éducatif et des organismes donateurs, afin de renforcer la base des connaissances. Le climat politique s'est aussi modifié sous la pression de l'opinion publique.

Consultations

En 1992, avant que les élèves du second cycle de l'école secondaire aient obtenu d'aussi mauvais résultats lors des examens de décembre 1993, la Conférence des directeurs des écoles secondaires subventionnées (CHASS) avait fait valoir que trois ans ne suffisaient pas à l'achèvement du programme d'études. Par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, ils ont demandé au gouvernement de prolonger dans un premier temps le programme des SSS de trois à quatre ans pour leur permettre de bien préparer

leurs premières cohortes à l'examen de sortie de l'école secondaire. Le manque de manuels scolaires, l'arrivée tardive des matériels didactiques essentiels, et l'absence d'une participation adéquate des enseignants au nouveau programme national d'enseignement avaient privé les élèves d'une préparation optimale. Le gouvernement, qui continuait de se méfier des intentions du CHASS, n'a pas retenu ses recommandations. Les résultats catastrophiques des examens ont donné raison aux critiques de la réforme et le gouvernement est devenu plus sensible aux préoccupations de « l'establishment » du monde de l'éducation et du public.

En mars 1994, le ministère de l'Éducation a organisé une « Journée d'étude nationale sur l'éducation de base jusqu'en l'an 2000 » réunissant quelque 150 spécialistes représentatifs de l'enseignement, dont des enseignants, des directeurs d'écoles, des inspecteurs de circuit et de district, des représentants de services gouvernementaux extérieurs au ministère de l'Éducation, des bailleurs de fonds et des spécialistes techniques, afin d'examiner les politiques et l'expérience acquise en matière de réforme. Le ministère de l'Éducation a défini les objectifs de la réunion en notant que :

« Depuis 1988, nous avons été en mesure de réorganiser le financement et de rénover l'infrastructure du système d'éducation. Mais aujourd'hui, nous constatons que ce n'est pas suffisant. En dépit de l'excellent travail entrepris, les élèves n'apprennent pas ce qui est attendu d'eux. Dans leur grande majorité, les élèves des six années d'études primaires ne maîtrisent ni l'anglais, ni les mathématiques. Faute d'alphabetisation fonctionnelle, les élèves ne pourront comprendre les autres matières et y acquérir des compétences ; ils ne seront ni prêts à poursuivre leurs études ultérieures, ni préparés à entrer dans le monde du travail. Comment pouvons-nous justifier les dépenses que nous continuons d'engager pour développer et étendre un système qui ne mène pas à l'acquisition des connaissances ? Il n'est pas raisonnable de chercher à réaliser la généralisation de l'instruction si la fréquentation de l'école ne conduit pas à l'acquisition de connaissances et de compétences. Etudier les stratégies qui nous permettront d'organiser un enseignement de base efficace, insuffler une vie nouvelle à l'enseignement dispensé dans les écoles, tel est l'axe central de nos politiques et de cette réunion. »

Le document qui a été mis au point, « *Towards Learning for All* », (Vers une éducation pour tous) définissait un vaste programme d'action devant être pris en considération pour améliorer la qualité et les résultats de l'éducation de base.

En juin 1994, le ministre a organisé à Accra une Conférence nationale ouverte à Accra, axée sur l'enseignement secondaire. Outre le grand public, les groupes suivants y assistaient : le GNAT, le CHASS, le NUGS et le TUC. A l'occasion de cette réunion, le ministre a déclaré :

« Nous avons entendu tout ce que nous ont dit le public et les médias au sujet des résultats de l'Examen du Certificat de l'École secondaire de deuxième cycle, publiés par le Conseil des examens en Afrique occidentale. Des opinions ont été exprimées par des citoyens inquiets et par des éducateurs pleins de bonnes intentions, et d'autres points de vue continuent de nous parvenir. Puis-je saisir cette occasion pour inviter formellement les établissements et les particuliers qui le désirent à soumettre à mon bureau des notes, des commentaires et autres opinions afin de permettre au Comité que je suis en train de mettre sur pied, d'en tenir compte à l'occasion dans le cadre de l'exercice de révision qui sera bientôt entrepris. Je puis vous assurer que chaque contribution sera examinée avec sérieux.²⁴

Cette réunion et l'arrivée au ministère d'une nouvelle direction ont permis la formation, en juillet 1994, d'un Comité pour l'étude de la réforme de l'éducation, composé de 53 éducateurs choisis à tous les niveaux du système et représentant des institutions-clé (GES, GNAT, CHASS, établissements de formation post-secondaire, universités et grands bailleurs de fonds). Ce comité, sous la présidence d'un ancien vice-chancelier de l'Université de Cape Coast, comprenait d'éminents professeurs venant des universités, des directeurs d'établissements de deuxième cycle et des fonctionnaires de la direction générale du GES. Les membres du comité ont décidé à l'unanimité de créer deux sous-comités au lieu de trois, à savoir l'un pour l'éducation de base et l'autre pour le second cycle de l'enseignement secondaire, ce qui

répondait au désir de traiter l'éducation de base comme un ensemble composite, englobant les enseignements primaire et secondaire de premier cycle, afin d'assurer la continuité et d'établir la liaison entre les écoles primaires et les écoles secondaires de premier cycle. Le comité a étudié les notes et autres documents soumis par le public pour se faire une idée claire de ce que la population pensait des problèmes en jeu.

Le mandat du comité, comportait les grands points suivants :

- (a) Organiser les programmes de façon à créer des liens entre les niveaux primaire et secondaire de premier cycle et entre les deux cycles de l'enseignement secondaire ;
- (b) Fixer le nombre de matières obligatoires (fondamentales) à tous les niveaux ;
- (c) Fixer le nombre de matières en option du deuxième cycle de l'école secondaire ;
- (d) Examiner le contenu des programmes d'études et des manuels et autres matériels didactiques correspondants pour en déterminer la conformité, l'adéquation et la disponibilité.

Le comité a demandé la réduction du nombre de matières enseignées à l'école primaire et une augmentation du temps consacré à l'instruction. Bien que ce rapport attende le livre blanc du gouvernement, le ministère de l'Education a publié une déclaration dans le journal *Ghanaian Times* rejetant la structure 6-3-4 recommandée par le comité.

Le renforcement de la base des connaissances

La première phase du programme de réforme de 1987 avait principalement porté sur la restructuration et la rénovation du système d'éducation de base. Des moyens importants, notamment les manuels scolaires, les salles de classe et la formation en cours de service ont été fournis. Bien que nécessaires, ces moyens n'ont pas semblé suffisants pour transformer le comportement des enseignants et l'apprentissage des élèves. La deuxième phase de la réforme, lancée en 1991, est centrée sur les questions de rationalisation du programme scolaire, sur la gestion des écoles, la motivation des enseignants, la participation des communautés et le moyen de toucher ceux qui ne sont pas scolarisés à présent, mais aussi sur la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'instruction.

Pour aller vers la scolarisation universelle et estimer les ressources nécessaires pour ce faire, le ministère a recueilli des données et procédé à des projections. Il estime que la proportion d'enfants entrant en première année augmentera, passant du niveau de 85 % de la cohorte de 1992/93 à un niveau de 90 % avant l'an 2000. Avec un taux annuel d'augmentation de 157.038 élèves dans les effectifs de l'école primaire, il est prévu que le taux brut de scolarisation atteindra 87 % avant l'an 2000 et 100 % en 2005. Le plan du ministère exige des ressources suffisantes pour améliorer l'instruction et pas seulement pour augmenter les effectifs.

En juillet 1994, peu de temps après la création du Comité national pour l'examen de la réforme, le ministère a organisé une série de réunions et d'études sectorielles, qui portaient le nom de Forum du ministère de l'Education et des Bailleurs de Fonds. Le forum avait pour but d'aider le ministère et les bailleurs de fonds à coopérer à la conception et à la mise en application d'études et d'analyses conduisant à une stratégie du secteur de l'éducation. En février 1995, le ministère a organisé une réunion de tous les principaux bailleurs de fonds et des services ministériels pour examiner la situation des études sectorielles et des analyses. Il s'en est suivi un atelier qui a identifié les secteurs-clé suivants en vue d'analyses ultérieures et approfondies :

- (a) L'enseignement et l'apprentissage, y compris (i) le programme d'études, (ii) les méthodes

- pédagogiques, (iii) l'évaluation de l'apprentissage des élèves, et (iv) les enseignants et leur formation initiale et en cours de service ;
- (b) La gestion et l'assurance de qualité, y compris (i) les fonctions de gestion, et (ii) les structures et les résultats aux niveaux de l'école, du circuit, du district, de la région et de l'administration centrale ;
 - (c) L'accès, la participation et l'infrastructure, y compris (i) les prévisions d'effectifs à partir d'études de l'offre et de la demande, notamment pour les filles, les zones insuffisamment desservies, et les plus pauvres, et (ii) des solutions de remplacement en matière de salles de classe et d'installations ;
 - (d) Les coûts et le financement, y compris (i) l'analyse des coûts unitaires, (ii) les dépenses salariales et l'utilisation des personnels, (iii) les coûts non salariaux (par exemple, les manuels, les matériels pédagogique, la formation en cours de service, la supervision), (iv) les coûts d'équipement, (v) la répartition et le recouvrement des coûts, et (vi) les choix stratégiques en vue du financement de la réforme.

Des études qui exigeaient un travail sur le terrain, telles que l'inspection des écoles, des instituts pédagogiques et aussi l'examen du système de gestion aux niveaux de l'école, du circuit, du district et de la région ont été entreprises. Par ailleurs, des analyses ont été faites sur les coûts et le financement des propositions. Un exercice de carte scolaire sera mené dans tous les districts pour examiner la demande émanant des familles en matière d'éducation et de répartition, d'emplacement et d'adéquation des écoles. Les données et les analyses recueillies au cours de cet exercice sont destinées à contribuer à une stratégie sectorielle globale permettant d'améliorer les problèmes de qualité et d'acquisition des connaissances.

Dans le cadre d'une simulation du processus de planification stratégique, basée sur une évaluation des coûts des mesures prévues, un budget d'équipement a été proposé : il prévoyait 194 milliards de cedis pour l'éducation de base. Ceci représente une révolution dans les modèles de dépenses d'investissement, qui, jusqu'ici, s'étaient concentrés sur l'éducation secondaire et supérieure.

Les problèmes institutionnels

Le nouveau cycle d'analyse de la nouvelle politique a entraîné plusieurs changements administratifs et institutionnels. Actuellement, un projet de loi a été déposé devant le Parlement pour le rétablissement du Conseil du service de l'Éducation du Ghana, dont la suppression au début des années 80 avait donné au secrétaire (ministre) de l'Éducation le contrôle direct et absolu en matière de recrutement et de mise en oeuvre des décisions. Le rétablissement de ce conseil répartirait les pouvoirs, rendant la nomination des enseignants et du personnel spécialisé relativement moins dépendante des interventions ministérielles et politiques et ferait recouvrer au ministre son rôle de décideur politique et au service de l'Éducation du Ghana celui de responsable de la mise en oeuvre.

La création d'un Conseil de l'Enseignement supérieur, qui est venu remplacer plusieurs des attributions de l'ancien Conseil pour l'Enseignement supérieur représente un autre changement institutionnel. Avant la réforme, l'enseignement supérieur faisait l'objet d'une attention particulière et le Conseil de l'Enseignement supérieur rendait compte directement au Président. Mais, lorsque la réforme a été mise en route, le Conseil de l'Enseignement Supérieur a été aboli et ses pouvoirs ont été directement assumés par le ministre de l'Éducation, qui contrôlait directement les politiques et le fonctionnement des universités. L'établissement d'un Conseil de l'Enseignement Supérieur fait participer officiellement un plus grand nombre d'établissements et d'organismes représentatifs à la politique et aux processus de planification.

La troisième démarche en cours est la décentralisation du pouvoir du ministère central vers les districts. Cette démarche, qui reflète un vigoureux engagement politique de la part du gouvernement, a été adoptée afin d'accorder plus de responsabilités aux districts et aux communautés dans la gestion et l'inspection des écoles. On s'attend à ce qu'il en résulte une participation locale accrue dans les questions relatives aux écoles. Le nouveau projet de loi pour le rétablissement du Conseil du service d'Education du Ghana comprend aussi la création de Comités de districts pour l'Education, qui sont destinés à exercer des fonctions de planification et de supervision. Il reste encore un problème à aborder, celui de la disparité entre les ressources locales et les nouvelles responsabilités que l'on a l'intention de confier aux districts et aux communautés.

CONCLUSIONS : LEÇONS ET CONSEQUENCES

Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience du Ghana ? En premier lieu, l'exercice d'établissement de la carte scolaire de 1986, qui a recueilli des données statistiques vitales pour permettre la prise de décisions et la mise au point de stratégies de gestion, s'est révélé utile. A l'heure actuelle, dans le cadre des plans pour le lancement de la Free Compulsory and Universal Basic Education (Education de base universelle, gratuite et obligatoire) (FCUBE) au Ghana, le ministère de l'Education devra entreprendre au niveau des districts un autre exercice de carte scolaire de grande envergure pour mettre à jour les données et s'assurer que les écoles sont situées à des distances raisonnables par rapport aux concentrations de population.

La participation des communautés locales au choix des emplacements pour leurs écoles, – qui a accompagné l'exercice de carte scolaire – est fort utile. Elle a pour résultat que donner conscience aux communautés du fait qu'elles font partie du processus dans son ensemble. Elle évite aussi les éventuels litiges et contestations que feraient naître pour elles le sentiment d'avoir été oubliées ou court-circuitées lors de l'implantation des écoles.

Le gouvernement a également pris des mesures pour s'assurer que des structures sont mises en place afin d'améliorer les compétences en matière de gestion et de supervision des projets. Ces structures comprennent l'Unité pour la gestion des projets (PMU) et l'Unité pour la planification, la supervision, la budgétisation et l'évaluation. Ces unités ont contribué dans une grande mesure au succès réalisé obtenu grâce aux ressources fournies par les agences donatrices.

La décentralisation de l'administration de l'éducation vers les niveaux des districts et le renforcement des capacités en personnel qui en ont découlé ont facilité l'offre d'enseignement. Les fonctionnaires des districts ont à présent à leur tête des directeurs de l'éducation mieux qualifiés et aidés par le groupe de directeurs adjoints. Désormais, de nombreuses décisions peuvent être prises et mises en application au niveau du district. Par conséquent, les frustrations dont souffraient les enseignants et autres personnels du service de l'Education lorsqu'ils devaient soumettre à la direction générale quasiment tous les problèmes mineurs, ont été réduites. L'inspection sera sans aucun doute améliorée, et les directions des districts jouissent d'une certaine autonomie pour mettre en place des programmes d'enseignement dans le cadre plus vaste des objectifs nationaux de l'éducation.

Bien qu'elle ait commencé au niveau de base, la réforme s'est attaquée également à tous les autres niveaux de l'éducation pour faire en sorte que les changements instaurés à la base correspondraient aux moyens mis en oeuvre aux niveaux plus élevés. Il faut tout particulièrement se féliciter des efforts déployés pour accroître l'accès à l'enseignement supérieur. Il reste évidemment beaucoup à faire, mais ce qui a été mis en place à ce jour montre clairement que le rêve de l'ouverture de l'enseignement supérieur à une fraction plus nombreuse de la population est en passe de devenir réalité.

D'une manière générale, les gens résistent à tout changement et répugnent à renoncer à la sécurité qu'offre le système ancien. Par conséquent, il faut prévoir un délai suffisamment long entre l'intention et la proclamation des politiques de réforme et leur mise en oeuvre effective. Cela laisse le temps à la population de se convaincre de leur bien-fondé et permet d'obtenir son soutien et sa participation de la population au processus de réforme. Ce qui se fait dans la précipitation rencontre souvent de graves problèmes car cette façon de faire laisse peu de temps pour faire une pause et réfléchir aux effets des mesures adoptées, tout particulièrement dans l'éducation. Même lorsqu'ils réagissent à une situation de crise, les décideurs doivent prévoir suffisamment de temps pour analyser la situation et rassembler des experts pour effectuer un examen intensif des problèmes et des questions. Les nouvelles stratégies doivent être mises à l'épreuve au moyen d'opérations-pilote destinées à éviter les écueils avant la mise en application généralisée.

Les économies des pays en développement ont rarement été suffisamment fortes pour lancer, financer et maintenir des réformes qui nécessitent d'immenses dépenses d'équipement. Ainsi, la participation des agences donatrices et des organisations bilatérales continuera-t-elle d'être nécessaire pour une vaste révision des systèmes éducatifs. Les gouvernements doivent donc mettre de l'ordre dans leur maison, fixer l'ordre de priorité de leurs besoins et être en mesure de négocier des conditions qui ne mettront pas en danger le bien-être de leurs propres citoyens. D'autre part, il peut ne pas être indispensable de disposer de la totalité des ressources financières avant la mise en oeuvre d'une politique de réforme de l'éducation. Il se peut que l'on n'ait besoin que d'une forte volonté politique, de la détermination, d'une direction résolue, et la capacité de « vendre » la réforme.

Les pays d'Afrique ont besoin d'acquérir un esprit de tolérance à l'égard des opinions divergentes sans toujours considérer qu'elles sont « contraires au progrès ». Ceux qui ne partagent pas la même vision que l'Etat peuvent parfois contribuer grandement à enrichir les politiques proposées et faire prendre conscience des points faibles du raisonnement. Au Ghana, ceux qui ont posé des questions tout au début de la réforme quant à certains problèmes, ont vu leurs points de vue justifiés ultérieurement lorsque les défauts sont devenus évidents. A titre d'exemple de la manière dont le gouvernement peut réagir positivement à certains problèmes, il faut rappeler qu'après la publication en 1993 des mauvais résultats de la première cohorte de candidats des SSS, des organismes consultatifs ont été mis sur pied pour examiner le système éducatif. La réforme ne se compose d'une courte déclaration ; il s'agit d'une activité continue, assez souple pour que les stratégies puissent être révisées à mesure en fonction des circonstances, et il faut pour cela que le dialogue soit ininterrompu avec l'ensemble des parties intéressées.

Dans les systèmes où une forte opposition des élites est imminente, l'exercice de l'autorité du haut vers le bas peut être plus facile qu'une transformation graduelle ou fragmentaire. Le désavantage d'une telle approche réside cependant dans le fait qu'elle peut créer une atmosphère de peur et tuer l'esprit d'initiative, de créativité et de coopération qui est nécessaire à toute organisation pour qu'elle soit efficace. Sans des consultations pleines et entières avec tous ceux qui sont concernés par le système éducatif, les meilleures décisions ne seront peut-être pas prises et des ajustements importants pourront s'avérer nécessaires à une date ultérieure. Par conséquent, les gouvernements ne doivent pas donner l'impression qu'ils cherchent à atteindre leurs objectifs aux dépens du maintien de l'harmonie chez ceux qui mettent en oeuvre les programmes. Lorsque la mise en oeuvre d'une réforme s'effectue dans un climat de concessions mutuelles, les goulets d'étranglement, les faiblesses inhérentes et les problèmes imprévus qui pourraient en menacer le succès peuvent être corrigés ou évités.

NOTES

1. Ministère de l'Education, *Programme de réformes de l'Education : Les directives en matière de politique sur l'enseignement de base* » Accra, 1994.
2. UNICEF, *Education Mid-Term Review* , Accra, UNICEF 1993.
3. Ministère de l'Education, *Rapport de la Commission de l'Education sur l'enseignement de base*, Accra, août 1986.
4. Par exemple, entre 1983 et 1995, le poste de Directeur général du GES a été occupé par six personnes différentes, dont deux n'avaient même pas d'antécédents en matière de théorie et de pratique de l'enseignement.
5. Gouvernement du Ghana, *Rapport de la Commission sur l'Enseignement de base*, 1986 (Préambule N°5 p.iii)
6. *Ibid*, paragraphe 193.
7. *Ibid*, paragraphe 192.
8. Ministère de l'Enseignement et de la Culture (1986). « Les lignes directrices de la politique du programme de réformes de l'enseignement en matière d'enseignement de base ». pp.2-3.
9. Les 17 ans utilisés pour décrire la durée de l'enseignement pré-universitaire étaient une notion trompeuse. Cette durée avait été calculée comme suit: six années d'enseignement primaire, plus quatre années d'école moyenne, plus cinq années d'enseignement secondaire, plus deux années d'enseignement en sixième classe (terminale). Toutefois, dans la pratique, la plupart des élèves ne suivaient l'ensemble des quatre années d'école moyenne. Quelques élèves avaient présenté et réussi le CEE (Common Entrance Examination) (Examen commun d'entrée) pour les six années d'écoles primaire, les 1ère et 2ème années d'études de l'école moyenne et avaient poursuivi leurs études à l'école secondaire. D'autres ont présenté l'examen après les 1ère, 2ème, et 3ème classes des JSS et d'autres encore l'ont fait après la sixième ou la septième année d'études des écoles préparatoires. Seuls les élèves très faibles ou ceux présentant un problème spécifique ont fréquenté l'ensemble des classes de l'école moyenne avant de présenter l'examen pour le CEE. Ainsi, dans la pratique, la durée de l'enseignement pré-universitaire a été de 13 ans ou moins pour ceux qui ont présenté l'examen du CEE en sixième primaire jusqu'au maximum théorique de 17 ans.
10. *Ibid* pp 5-10.
11. Livre blanc du gouvernement sur la rationalisation de l'université, 1991, pp. 60-61.
12. *Ibid* pp. 64-68.
13. La réaction de l'Union Nationale des Etudiants du Ghana aux Nouvelles Réformes de l'Education des PNDC. Mémoire, 1986.
14. Djangmah, J.S., *Educational Reforms in Ghana : The Dream and its Implications*. Un mémorandum au Comité pour la Révision de la Réforme de l'Education », p. 5.
15. GES. Division de l'Education de base, 1987.
16. Ministère des Finances et de la Planification économique : Programme d'investissement public 1991-1993, Vol. 1. Rapport principal, avril 1991.
17. Banque mondiale (1994), *Ghana : Premier Crédit d'Ajustement sectoriel d'Education* (Credit !&\$\$-GH), Rapport d'achèvement de projet No. 12622, Washington D.C.
18. UNICEF, *Revue à Moyen Terme de l'Education*, Accra, 1993, ministère de l'Education. Le Programme des Réformes de l'Education : Directives en matière de politique pour l'éducation de base, Accra, 1994.
19. Djangmah, J.S. (1994). *Les réformes de l'éducation au Ghana : Le Rêve et ses Implications*. Un mémorandum adressé au Comité de Révision de la Réforme de l'Education.
20. Conférence des dirigeants des écoles secondaires sous contrat. Révision du Programme d'Education, 1992. Révision du Programme de réforme de l'Education, 1994.
21. Amenuke, S.K. (1993) Un document d'informations générales rédigés pour le Programme National d'Action.
22. *Ibid*.
23. Rapport du Comité pour la révision de la réforme de l'Education, 1994, p.3.

LE CAS DE LA GUINÉE

Joseph Pierre Kamano

INTRODUCTION

La présente étude de cas a pour objectif de décrire et d'analyser les étapes du processus d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique éducative pour la période 1990-2000 en République de Guinée. Elle débute par une analyse du contexte économique, social, politique et éducatif puis présente brièvement les résultats atteints par la traduction de cette politique en un Programme d'ajustement du secteur de l'éducation (le PASE) couvrant une période de trois années (1990-1993). L'accent est surtout mis sur les étapes de son élaboration et de sa mise en oeuvre, dans le souci de donner au lecteur un exemple de démarche ayant permis l'amélioration du système éducatif. Finalement, l'étude trace les orientations à suivre pour le redressement du système éducatif pour la période 1990-2000. Ces orientations ne décrivent pas les actions à entreprendre, mais elles fixent les priorités et les voies pour atteindre les objectifs énoncés.

Loin de procéder selon une approche historique du système éducatif, cette étude part des motifs ou de la crise qui ont permis d'orienter les réflexions vers l'élaboration d'une politique éducative. En 1988, le II^e Projet Education avec la Banque mondiale arrivait à sa fin et le contexte national était dominé par les programmes d'ajustement. Les résultats obtenus par le II^e Projet Education étaient mitigés et de nouvelles approches semblaient nécessaires pour réhabiliter le système éducatif, par ailleurs l'un des moins développés du monde.

C'est dans ce contexte que des bailleurs de fonds ont manifesté leur intérêt pour un plan de sauvetage de l'éducation qui s'appuierait sur les changements en cours dans les autres secteurs et qui aurait des effets induits sur l'ensemble de la vie nationale. Une synergie d'efforts et de moyens a permis d'aboutir à l'élaboration d'une politique éducative nationale et d'un programme d'exécution pour la première phase de trois ans.

La transcription de cette politique en un programme planifié pour trois ans s'est faite par le biais du Programme d'ajustement du secteur de l'éducation pour la période 1990-1994. Les trois principaux bailleurs de fonds (la Banque mondiale, l'USAID et la France) ont apporté leur soutien pour la mise en oeuvre de ce programme par un appui à la balance des paiements ou par des fonds en gestion directe. La mise en oeuvre de ce programme a nécessité des structures et des mécanismes formels et non formels qui constituaient, en plus des autres ressources, les moyens nécessaires à la réussite du programme. Ces mécanismes et structures, qui ont été créés en fonction du contexte et des nécessités, sont apparus au fur et à mesure du développement du programme. Ils ont permis la résolution des problèmes qui se sont posés lors de sa réalisation.

Les mécanismes et démarches sont décrits et des exemples illustrent, chaque fois que cela est nécessaire, les types de problèmes rencontrés. La description est faite dans le but de tirer des enseignements qui pourraient être utiles à ceux qui voudront s'engager dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique dans le secteur de l'éducation ; sans pour autant que celle-ci soit, dans tous les contextes, entièrement ou même partiellement transposable.

LE CONTEXTE

La situation économique et socio-politique

La Guinée a accédé à l'indépendance en 1958. Durant 26 années, son régime a été du type socialiste, avec une gestion centralisée et politisée de tous les secteurs de la vie nationale. En 1984, des changements politiques sont intervenus avec la prise du pouvoir par l'armée, qui a géré le pays sous un régime d'exception jusqu'à la fin de 1993, époque où une élection présidentielle a eu lieu.

De par ses ressources naturelles, le pays est l'un des plus riches d'Afrique, mais, paradoxalement, les indicateurs économiques et sociaux le placent parmi les moins développés du monde. En 1958, la Guinée était l'un des principaux exportateurs de produits agricoles du monde. La majorité de la population était employée dans l'agriculture et l'élevage, alors qu'à peine 10 % relevaient des secteurs secondaire et tertiaire.

Le pays a vu son économie se transformer au cours des années 70 pour faire de lui un importateur de produits alimentaires, la bauxite étant pratiquement la seule ressource d'exportation. Les activités économiques sont passées du secteur rural au secteur urbain et la gestion a été confiée à un secteur public inefficace et pléthorique. A cette époque, l'économie nationale était devenue dualiste, une part croissante de la demande en biens et produits alimentaires importés étant satisfaite par le marché parallèle. En 1988, le revenu par habitant était de 380 dollars (\$EU), l'espérance de vie estimée à 43 ans, la mortalité infantile de 160 décès pour 1.000 naissances et le taux d'analphabétisme de 72 %. Cela reflète un faible niveau de vie pour la majorité de la population après un quart de siècle d'indépendance.

La situation du système éducatif

Avec un taux de scolarisation dans l'enseignement élémentaire de 27,5 % en 1984 et de 28 % en 1988, la Guinée faisait partie des 10 pays ayant le système d'éducation le moins développé du monde. Une analyse approfondie de la situation faisait ressortir une très forte disparité entre zones urbaines et rurales (54 % et 18 %) et entre les filles et les garçons (seulement 17 % des filles étaient scolarisées). En 1988, le système éducatif a accueilli 382.000 élèves, dont 77 % dans l'enseignement l'élémentaire, 20 % dans le secondaire, 1,4 % dans les écoles techniques et 1,6 % dans les universités.

De plus, les capacités d'accueil étaient insuffisantes et inadaptées. A la rentrée scolaire 1988/89, pour la seule ville de Conakry, il a été impossible de scolariser 20.000 enfants, faute d'infrastructures d'accueil. En zone rurale, il n'y avait souvent qu'une ou deux salles de classe pour la communauté. Les maîtres étaient sous-qualifiés et ne possédaient pas de documents pédagogiques leur permettant de dispenser un enseignement de qualité. Cela a eu des conséquences sur le niveau des élèves et la qualité de l'enseignement ; le rendement du système était si faible qu'il fallait en moyenne 10 ans à un élève pour terminer le cycle élémentaire. Ce problème de carences se retrouvait à tous les autres niveaux de l'enseignement, avec, en plus, une surcharge d'effectifs dans les salles de classe. A ce sombre tableau s'ajoute celui du budget alloué au secteur, dont 98 % étaient consacrés aux salaires du personnel. Seuls 2 % étaient destinés aux dépenses de fonctionnement.

Rappelons qu'à la fin de la Première République (1958-1984), l'enseignement était dispensé dans les langues nationales (huit sur l'ensemble du pays), le français étant enseigné comme discipline à partir de la troisième année. De plus, le temps d'enseignement était dominé par le travail productif et les activités politiques à l'école. Tout cela a été abandonné à la rentrée scolaire 1984/85, dès l'intervention du changement politique.

Les tentatives de changements macro-économiques

En 1979 déjà, sous la Première République, des réformes avaient été entreprises pour induire des changements économiques et institutionnels. Elles visaient une tolérance accrue vis-à-vis de l'entreprise privée, une incitation à l'investissement étranger et à la diversification, l'introduction progressive des critères d'efficacité et une plus grande rigueur fiscale. Cependant, il n'était pas possible de mener des réformes profondes, car des contradictions subsistaient entre les réformes structurelles envisagées et la nécessité d'une transition sans perte des acquis antérieurs. La Guinée se trouvait confrontée avec la libéralisation des prix, la dévaluation de la monnaie sans moyens de contrôle de l'inflation et l'assainissement de la Fonction publique pour rendre ce secteur plus productif.

Face à cette situation, un premier accord a été signé avec le FMI en 1982, axé sur un programme d'ajustement structurel de nature financière et monétaire. Les volets de ce programme de redressement portent sur le contrôle de l'emploi et de la consommation, l'amélioration des programmes d'investissement et de leur financement extérieur, la promotion de l'autonomie des entreprises parapubliques et l'accroissement de leur efficacité, la poursuite de la libéralisation des prix et la révision du taux de change. La mise en oeuvre en 1982 de mesures économiques, notamment dans le secteur agricole, avec la distribution aux paysans de semences améliorées et la vulgarisation de techniques modernes avec l'appui de la Banque mondiale, ainsi que la suppression des entreprises régionales de commerce, a contribué à introduire quelques changements.

Suite aux changements politiques intervenus en 1984, lors de la prise du pouvoir par l'armée, les négociations avec les bailleurs ont été accélérées et ont permis la mise en place d'un programme d'ajustement de l'ensemble de l'économie nationale. Une série de réformes économiques et monétaires dont l'objectif principal était de libérer l'économie du contrôle exercé dans tous les domaines par l'État, d'améliorer l'efficacité de l'administration publique et des entreprises publiques, et de mettre en place un cadre économique adéquat à un système axé sur le marché. De 1986 à 1988, des mesures spécifiques ont été mises au point, ayant pour but de : (i) remédier à la surévaluation de la monnaie du pays ; (ii) établir un nouveau système bancaire ; (iii) éliminer le contrôle des prix et libéraliser les échanges ; (iv) réorganiser les ministères et départements ; (v) éliminer des emplois dans le secteur public et réduire la participation de l'État aux activités industrielles et commerciales ; et (vi) réorienter les investissements publics afin d'appuyer les activités de production.

Les résultats de cette première phase ont été encourageants : la production agricole destinée à la consommation interne et à l'exportation, ainsi que les activités des petites et moyennes entreprises et du secteur traditionnel, se sont considérablement développées. Lancée à la fin de 1988 avec l'appui de l'IDA et d'autres bailleurs de fonds, la deuxième phase du programme d'ajustement comportait des mesures spécifiques destinées à : (i) consolider le choix en faveur d'une économie libérale et axée sur le marché ; (ii) renforcer la gestion de l'économie nationale ; (iii) restaurer le potentiel de croissance des secteurs clés ; et (iv) mettre en oeuvre une stratégie d'ensemble cohérente. Ces différentes réformes et les objectifs visés montrent bien à quel point le Gouvernement est décidé à poursuivre l'effort en faveur de la croissance et de l'équité.

Les tentatives de changements dans le secteur de l'éducation

Les réformes macro-économiques en cours et l'état lamentable dans lequel se trouvait le système d'éducation ont amené les autorités nationales, en concertation avec les bailleurs, à proposer des mesures d'amélioration du système éducatif. En 1979 et en 1988, le Gouvernement a engagé deux projets avec la Banque mondiale, Education I et II. Ces projets visaient des améliorations dans le fonctionnement de

certaines composantes du système éducatif, notamment dans l'enseignement technique, la production de manuels scolaires pour l'enseignement élémentaire, la rénovation des infrastructures et la formation de cadres dans les services centraux du ministère. Les résultats de ces projets ont été positifs par rapport aux objectifs fixés. Cependant, dans la pratique, ils n'ont pas eu d'effet considérable, du fait de l'absence d'un cadre cohérent de politique sectorielle et parce qu'ils ne portaient pas sur la modification de la stratégie adoptée pour l'éducation. Aucun de ces projets ne comportait d'éléments significatifs visant la modification de la politique générale, et tous deux étaient en fait des projets d'investissement traditionnel.

Le deuxième projet s'est poursuivi jusqu'en 1989 ; la préparation du PASE (Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation) s'est déroulée pendant l'exécution de ce projet, et l'expérience a montré qu'un cadre cohérent de politique de l'éducation et de la formation, lié au programme global d'ajustement macro-économique, était indispensable. La conjonction des facteurs externes et internes a permis aux décideurs nationaux d'orienter leurs réflexions vers des approches mieux intégrées à leur environnement. L'existence d'un programme d'ajustement macro-économique dont l'exécution a connu des succès et qui, pour être soutenu, avait besoin de l'ajustement d'autres secteurs, comme celui de l'éducation, a été très incitatif pour la conception d'un programme intégré au contexte général. Ce sont ces réflexions et les expériences passées qui ont conduit à envisager une réforme fondée sur une déclaration de politique éducative.

LA DECLARATION DE POLITIQUE EDUCATIVE

La déclaration de politique éducative a été approuvée en septembre 1989. Ce document consigne et précise les objectifs, démarches et stratégies, afin de constituer un cadre de référence pour les interventions ultérieures dans le secteur de l'éducation, présente le cadre général de l'intervention du gouvernement ainsi que celle des aides extérieures, et fixe les priorités et les objectifs pour la décennie 1990-2000 :

- (a) La part de l'éducation dans le budget de l'État passera de 14 % en 1989 à 20 % en l'an 2000 ; l'essentiel des moyens financiers sera consacré à l'enseignement primaire, qui constitue la priorité ;
- (b) L'objectif sera d'atteindre un taux maximal d'inscriptions en première année d'école élémentaire, soit un taux de 70 % pour les enfants de 7 ans sur l'ensemble de la période, en considérant qu'un taux de 60 % serait réaliste, compte tenu des efforts à entreprendre pour l'amélioration de la qualité, la limitation des redoublements et des abandons, et l'amélioration des moyens didactiques à l'école. Ces efforts permettront de porter le taux brut de scolarisation à 53 % à la fin de la période considérée ;
- (c) Ces objectifs qualitatifs et quantitatifs ont des implications tant au niveau du personnel enseignant qu'à celui des infrastructures et de l'amélioration de la formation du personnel enseignant. Un recrutement permanent au rythme de l'accroissement des effectifs et du nombre des salles de classe est une des conditions de la réalisation de cette politique. Un équilibre sera recherché en vue de réduire les disparités entre les zones rurales et urbaines et entre les sexes ;
- (d) Aussi l'accroissement des effectifs dans le primaire ainsi que l'amélioration de l'efficacité du système induiront-ils une extension des autres niveaux d'enseignement. C'est pourquoi ces derniers sont examinés dans leurs rapports avec les objectifs fixés pour le primaire et avec l'environnement économique national, qui appelle des compétences nouvelles.

Si le cadre général d'intervention, les objectifs et les priorités sont clairement définis, les démarches, les mécanismes et les stratégies ne sont pas suffisamment développés. On y trouve par exemple, pour le secteur des manuels, des indications comme : «*le gouvernement s'attachera à mettre à la disposition des élèves et des parents des manuels adaptés à des prix incitatifs*», sans qu'il soit énoncé d'approches à mettre en oeuvre pour atteindre cet objectif. Cela laisse subsister une fourchette de possibilités d'adaptation à un contexte global en évolution et permet ainsi l'intervention de plusieurs partenaires ayant très souvent des cultures d'entreprise différentes, parfois en conflit avec eux-mêmes ou avec la d 0marche guinéenne. La rédaction succincte de la politique éducative, tout en permettant une lecture aisée, demeure moins frustrante par son réalisme et sa flexibilité. Elle sert à orienter les interventions futures et, à ce titre, tient lieu de boussole. Le souci de la rendre réaliste et opérationnelle a guidé l'élaboration du programme quant aux activités à réaliser pendant les trois premières années du Programme d'ajustement du secteur de l'éducation. Celui-ci concrétise l'engagement des bailleurs de fonds à aider le Gouvernement pour l'amélioration de l'éducation.

Le Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation (PASE)

Le programme, dont les objectifs découlent de la politique éducative, couvre la période d'octobre 1990 à juin 1994. Il traduit en actions concrètes la première étape de la politique, une phase de trois années. Le programme couvre quatre composantes :

- (a) la restructuration administrative et l'amélioration des capacités de gestion ;
- (b) la formation des personnels de l'éducation ;
- (c) les constructions scolaires et l'équipement ; et
- (d) les moyens didactiques, notamment les manuels scolaires.

Chacune de ces composantes a été l'objet de plans d'actions traduits dans des documents complémentaires définissant les modalités de mise en oeuvre (pour chaque composante). Les trois premières composantes ont été lancées dès 1990, la quatrième ne l'a été qu'à partir de 1992, en raison de la nécessité de disposer d'un système administratif fiable afin de gérer la mise en oeuvre des différentes actions. Les bailleurs de fonds étaient tous solidaires du programme, de ses composantes et des modalités de mise en oeuvre des actions.

Contributions des bailleurs de fonds

Initialement, trois bailleurs ont, en collaboration avec le Gouvernement, décidé d'agir de concert pour aider à la réforme de l'éducation en Guinée : la Banque mondiale, l'USAID et la Coopération française (le FAC). Un total de 57 millions de dollars a été engagé, dont 18 millions en gestion directe, sur une période de trois ans.

Cependant, le programme étant intégré à l'ajustement macro-économique, la plupart des fonds ont été mis à la disposition du Gouvernement sous la forme d'un appui à la balance des paiements. Il incombait au Gouvernement d'allouer effectivement les ressources budgétisées au secteur de l'éducation, ce qui devait se révéler difficile en période d'ajustement, car le secteur de l'éducation est devenu dépendant des performances des autres secteurs. Cela était d'autant plus vrai que les accords de crédit des bailleurs étaient assortis de mesures auxquelles ils avaient souscrits ensemble. Au nombre de dix-huit, ces mesures sont des critères de performances fixés d'un commun accord et qui permettent de mesurer le niveau de réalisation du programme. Elles s'appliquent à l'amélioration du cadre de la politique, des stratégies

nationales, de la gestion du secteur et des ressources financières, des capacités d'accueil (ainsi qu'à leur extension), et enfin des prestations du personnel.

RESULTATS

Le Programme d'ajustement du secteur de l'éducation, pour la période d'octobre 1990 à juin 1993, s'est caractérisé par une mobilisation générale de tous les acteurs, un assainissement de la gestion et la transparence des activités ; ce qui a permis d'enregistrer, entre autres, les résultats suivants :

- (a) augmentation de la part du budget national de fonctionnement alloué à l'éducation, qui est passée de 14 % en 1990 à 26 % en 1993, 39 % de cette part étant affectés à l'enseignement primaire ;
- (b) la publication du statut particulier des personnels enseignants et le redéploiement de 1.806 enseignants du secondaire vers le primaire ;
- (c) le recyclage de 8.000 instituteurs en français et en mathématiques et la formation de 64 professeurs d'école normale et de 111 conseillers pédagogiques ;
- (d) la construction de 3.000 salles de classe, dont 1.500 par la mobilisation interne et des contributions spontanées des populations, ainsi que la réhabilitation de locaux scolaires et administratifs ;
- (e) l'amélioration des conditions de travail par l'équipement en mobilier et fournitures scolaires, ainsi que la production et la diffusion d'environ 1.400.000 manuels pour le primaire ;
- (f) amélioration de la collecte des données statistiques, qui a permis la rationalisation des classes multigrades et la publication annuelle de données de plus en plus fiables ;
- (g) l'augmentation du taux brut de scolarisation de 28 % en 1989 à 40 % en 1993 et du taux d'inscription en première année de 39 % en 1989 à 51 % en 1993.

Ces résultats encourageants ont été obtenus grâce à un ensemble de stratégies et de mécanismes qui font les forces du programme ; cependant, malgré ces résultats, des problèmes se sont posés, révélant ainsi quelques faiblesses. Nous examinerons ces faiblesses par la suite en tenant compte des différentes phases de planification et d'exécution du programme de la réforme.

MECANISMES ET ETAPES DU MONTAGE DU PASE

La phase préparatoire proprement dite débuta en janvier 1988 pour se terminer en août 1989, soit environ 20 mois. Les principaux éléments de cette étape sont : le Comité interministériel de préparation du PASE (COPASE), les missions d'experts étrangers pour une analyse de la situation, des études spécifiques, la rédaction de la déclaration de politique éducative, les consultations avec divers groupes en Guinée apportant leurs commentaires sur les avant-projets de la déclaration, et l'adoption de la politique éducative par le gouvernement et les bailleurs de fonds.

Le Comité interministériel de préparation du PASE (Copase)

Formé de cinq hauts fonctionnaires représentant les ministères du Plan et de la Coopération internationale, de l'Économie et des Finances et de l'Éducation nationale, ce comité est présidé par le directeur de cabinet du ministre de l'Éducation. Il était mandaté pour :

TABLEAU 1 : OBJECTIFS DU PASE (1989) ET RÉALISATIONS (1994)

Domaines	Objectifs (1989)	Réalisations (1993)
Allocation budgétaire		
· part de l'État pour l'éducation	14%	26%
· part du budget de l'éducation pour l'enseignement primaire	15%	36%
Taux d'inscription		
· global	28%	40,14%
· en première année	39,42% (1990-1991)	50,72%
· des filles	19,66% (1990-1991)	26,20%
Conditions de travail		
· Salles de classe	7312	10443
· Manuels scolaires	n.d.	1400 000 livres distribués
· Valorisation de la fonction		- Salaire multiplié par 100% et publication d'un statut particulier
Formation		Recyclage de 8000 instituteurs, 111 conseillers pédagogiques, 64 professeurs d'école normale
Organisation et structure		
· Classes multigrades	4,2% (1991-1992)	6,57%
· Double vacation	10,7%	11,50%
· Redéploiement d'enseignants		- 1806 maîtres du secondaire vers le primaire
· Collecte des statistiques		- Amélioration du système de collecte
· Structure	Un seul ministère	- Audit des structures, création de deux ministères et rationalisation des directions

- (a) conduire et coordonner les activités nécessaires à l'élaboration du programme ;
- (b) veiller à l'articulation et à la cohérence entre le PASE et le programme macro-économique ;
- (c) préparer et coordonner les négociations et autres dossiers nécessaires aux rencontres avec les bailleurs ;
- (d) conduire la rédaction du texte de politique éducative.

Ayant fonctionné de janvier 1988 à août 1989, le Copase a initié, avec l'aide des bailleurs de fonds, 13 missions extérieures et 11 études portant sur des sujets pour lesquels un éclaircissement était requis avant la poursuite des travaux d'élaboration.

Les missions pour l'analyse de la situation de base

En février 1988, la Banque mondiale organisa un atelier sur la signification du Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation qui réunissait 15 cadres du ministère de l'Éducation et aida à lancer la phase préparatoire du programme. Le COPASE ordonna 13 missions d'experts constitués d'experts étrangers et guinéens. Parmi celles-ci, huit provenaient de la Banque mondiale et cinq étaient constituées de consultants sélectionnés par le gouvernement qui n'étaient pas directement rattachés aux institutions des bailleurs. Ces

missions avaient pour objectif, entre autres, d'appuyer les équipes de cadres nationaux dans leur travail d'analyse de la situation et de préparation du programme. Les experts sont venus appuyer les cadres nationaux dans l'identification des problèmes et la recherche de stratégies, avec leur expérience riche et leur regard externe. Les décisions n'étaient pas prises de manière unilatérale, mais à la suite de nombreuses discussions au cours desquelles il n'était pas aisé de distinguer l'expert étranger du cadre national.

Au cours des discussions, des divergences sont apparues entre experts et cadres nationaux, au point d'arriver à des groupes hétérogènes. Les discussions étaient très houleuses et pouvaient se poursuivre pendant plusieurs jours ; cependant, la latitude de discussions ouvertes et franches était donnée à tous les participants qui exprimaient leurs points de vue et écoutaient ceux des autres. En séance plénière, ces groupes finissaient le plus souvent par aboutir à un consensus.

Quand, pour une mission, certains aspects d'une question ne faisaient pas l'objet d'un consensus, des études ou des réflexions étaient menées par des cadres nationaux afin d'apporter un meilleur éclairage avant la prise de décision. C'est donc la nécessité d'éclairer telle ou telle question qui a conduit à identifier les études à réaliser, et non une planification préalable d'études demandées par tel ou tel bailleur ou chercheur.

Avant de commencer son travail proprement dit, chacune des missions contrôlait le niveau atteint en matière de recherche spécifique, de rédaction des documents et de mise en oeuvre des engagements pris de part et d'autre. A la fin de la mission, le programme d'activités de la période suivante et les engagements des différentes parties étaient consignés dans un « aide-mémoire » et communiqués aux autorités. Les conclusions de chaque mission ont été soumises au comité de préparation du PASE et les mesures suggérées discutées sous l'angle de leur mise en relation avec le plan de développement macro-économique et les procédures financières et comptables en vigueur. Ce n'est qu'après cette opération que les mesures ont été validées et communiquées aux décideurs.

La fréquence des missions était d'environ deux par trimestre. Les missions étaient mises à profit pour assurer la formation des cadres nationaux sur le travail en cours. Aussi les cadres nationaux qui ont participé aux travaux du PASE ont-ils une vision claire et précise de l'état actuel et futur de l'école guinéenne et ont pu réellement s'approprier les objectifs et les démarches du PASE. La fréquence des missions était également une caution des bailleurs à chacune des étapes du processus d'élaboration de la politique éducative.

Les groupes techniques pour la conduite des études

Les vingt experts des huit missions de la Banque mondiale ont eu à travailler avec 35 cadres nationaux pour la conduite d'études spécifiques, d'analyses diverses, de rédaction de documents ou de préparation d'ateliers. Parmi les 35 cadres, 4 appartenaient au ministère de l'Économie et des Finances, 2 au ministère du Plan et de la Coopération internationale, 1 au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et 28 à l'Éducation nationale. A ceux-là, il faut ajouter tous ceux, issus tant de l'Éducation que d'autres ministères, qui ont participé aux différents ateliers d'orientation, de présentation et de discussion des résultats.

Les différentes équipes ont pu conduire 11 études portant sur des problèmes pour lesquels un éclairage était nécessaire afin de mieux préciser les objectifs et les démarches du programme futur. Ce fut le cas de l'étude sur le coût et le financement de l'éducation, qui est apparue nécessaire lorsqu'il a fallu fixer des objectifs quantitatifs de scolarisation. Les résultats de chaque étude étaient discutés en plénière élargie à des représentants d'autres ministères.

La dynamique mise en place par la constitution d'équipes composées d'experts étrangers engagés par le gouvernement et d'autres représentants des bailleurs de fonds, de cadres de ministères autres que celui de l'éducation, et de cadres du secteur de l'éducation a permis une coordination des activités, une intégration et une harmonisation avec les autres contraintes nationales, la recherche de consensus et une meilleure circulation de l'information entre tous les partenaires du programme. La présence au sein des groupes techniques de cadres provenant d'horizons divers et de plusieurs ministères était de nature à faciliter les échanges. Les cadres de l'éducation trouvaient ainsi l'occasion d'informer les cadres d'autres ministères de la situation réelle et des objectifs visés et, réciproquement, ils s'informaient des contraintes externes et des réalités de l'environnement dans lequel doit évoluer. Alors que les discussions se déroulaient, chaque représentant était tenu d'informer régulièrement son service de tutelle.

Les consultations syndicales et populaires

Lors des discussions et des travaux d'analyse, les représentants syndicaux ont été intimement associés. Leur participation était requise et leurs arguments étudiés et intégrés aux propositions globales. Le contexte national, au cours de cette phase, était dominé par les compressions d'effectifs dans la Fonction publique. Ceux-ci étaient passés de 90.000 en 1986 à 51.000 en 1989 (soit une réduction de 43 %). Les secteurs sociaux, dont l'éducation, avaient bénéficié d'une hausse des salaires, qui avaient doublé pendant la même période. Les associations syndicales ont attiré l'attention des intervenants sur les charges qu'entraîneraient la revalorisation de la fonction enseignante et la nécessité d'accroître les effectifs pour répondre aux exigences d'extension des capacités de l'école.

Si des consultations permanentes et fructueuses se sont établies entre les structures nationales et entre les cadres du ministère de l'Éducation lors de la préparation de la politique, il n'y a pas eu en revanche suffisamment de consultations entre les structures centrales et la base. Il n'existait pas de mécanismes permettant de procéder à une consultation populaire pour mieux tenir compte des préoccupations de cette base dans le document de politique éducative. Les parents d'élèves n'ont pu être consultés en raison de l'absence de structure organisée. Les discussions et consultations populaires ne se sont pas enclenchées ; à cette époque, le paysage politique national était caractérisé par l'existence d'un régime d'exception. Il n'y avait pas d'Assemblée ou de structure des élus du peuple ; les procédures d'adoption consistaient en la promulgation de lois par le Président de la République, sur proposition du Conseil transitoire de redressement national, après approbation par le Conseil du Gouvernement. Bien qu'il n'y ait pas eu de consultations populaires et de masse, les discussions au sein des groupes de travail et en séance plénière ont été ouvertes et ont permis la participation de tous dans un esprit de compréhension.

Ces discussions ont permis d'identifier des études pertinentes. Leur conduite a résolu des problèmes de fond en permettant une meilleure connaissance des préoccupations des différentes communautés. Aussi les documents issus des forums de l'éducation depuis mai 1984 sont-ils des documents fiables qui dressent un constat sans complaisance de la situation, avec une participation effective des structures décentralisées à l'identification des problèmes. Cet ensemble de données a permis de juguler les effets éventuellement néfastes d'une insuffisance de la consultation populaire.

La rédaction du projet de politique

Le projet de politique a été rédigé par un groupe restreint de cadres du ministère de l'Éducation, comprenait le directeur national de l'enseignement élémentaire, l'inspecteur général adjoint, le responsable du service de la planification et des statistiques de l'éducation et des techniciens du ministère. Le groupe était appuyé par un consultant étranger engagé par le Gouvernement. Il était placé sous le contrôle du Copase, auquel il rendait compte de son travail et duquel il recevait des directives. Le groupe de travail

a pu, dans un délai de trois semaines, proposer au Copase un document qui a été la base du travail jusqu'à l'adoption de la politique. Avant d'arriver à cette proposition finale, le groupe avait élaboré cinq avant-projets, acquérant ainsi une expérience dans la rédaction de la politique.

L'adoption interne du projet politique

A l'intérieur du ministère, la participation d'un grand nombre de cadres à la phase préparatoire, a permis d'obtenir, dès le départ, un consensus et l'adhésion de tous au projet de politique éducative. De plus, les cadres ayant participé à la préparation de la politique devenaient-ils capables de mieux contribuer à sa mise en oeuvre parce que l'ayant mieux comprise. Au moment de la soumission du projet de politique, c'est l'ensemble des cadres du ministère de l'Éducation qui, faisant bloc, l'ont présenté aux autres structures gouvernementales. Une fois le document rédigé, il a été soumis à tous les autres ministères afin de recueillir leurs remarques et suggestions. Parmi ceux-ci, neuf ont répondu par écrit ; tous se sont prononcés en faveur de la politique éducative, en insistant davantage sur la nécessité d'améliorer les conditions de vie des enseignants, qui, selon eux, seraient au centre de toute amélioration durable du secteur. L'engagement du ministère de l'Économie et des Finances à pourvoir à l'ensemble des dépenses prévues pour la réalisation des objectifs qui lui ont été soumis a été remarquable. L'adhésion de tous les ministères à la politique éducative atteste de leur participation aux étapes antérieures et au processus de consultation permanente qui avait été mis en place.

Certains ont pensé que le document aurait dû être plus détaillé, en présentant, en plus de la liste des objectifs, une stratégie avec des projets et des actions dont la mise en oeuvre devait permettre d'atteindre les objectifs de la politique éducative. Selon eux, cela aurait pu démontrer qu'un taux d'inscription de 70 % en première année était un objectif trop ambitieux. D'autres estimaient que si l'on pouvait atteindre un taux de 70 % dans le primaire, il serait alors difficile que les autres niveaux d'enseignement puissent suivre le rythme de croissance nécessaire à une cohésion et à un développement équilibré de l'ensemble du système éducatif.

Une autre suggestion voudrait que la politique réserve une plus grande place aux zones rurales et aux collectivités locales de développement, par une meilleure intégration de leurs préoccupations dans les programmes scolaires, afin de les rendre plus pragmatiques. En outre, les aménagements scolaires et la répartition du personnel devraient-ils accorder la priorité aux zones rurales dont le taux de scolarisation est le plus faible et accentuer la sensibilisation des parents dans ces zones.

Une fois analysées et intégrées les remarques et suggestions ainsi recueillies, le document a été soumis à l'approbation du Conseil du gouvernement le 19 septembre 1989. Une fois approuvé, le texte a été reproduit et diffusé à tous les responsables des structures nationales et décentralisées de l'éducation, jusqu'au niveau sous-préfectoral. Sa diffusion en a fait un outil de travail connu et partagé par les nationaux. Cette initiative est certainement l'un des éléments qui ont contribué à la levée des obstacles dans la mise en oeuvre des actions du programme futur.

L'adoption externe du projet politique

Elle fait référence à la reconnaissance de la politique par les partenaires externes au pays qui, à travers leur assistance, se sont engagés à aider à la mise en oeuvre des actions nécessaires à la concrétisation de la politique. Une lettre de politique sectorielle de l'éducation fut adressée par le ministre de l'Économie et des Finances, représentant le Gouvernement, au président de la Banque mondiale. Cette lettre, datée du 21 octobre 1989, présente le contexte de réformes macro-économiques et leurs relations avec le secteur de l'éducation ainsi que les actions à entreprendre pour conduire la réforme.

La participation des représentants des bailleurs de fonds à toutes les phases d'élaboration et de planification de la politique et du Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation les a mis en mesure de partager les informations et d'être régulièrement consultés. Ceci a permis de produire des documents de nature consensuelle et connus des partenaires. Le document de politique éducative était une preuve de l'engagement du gouvernement à mettre en oeuvre des réformes cohérentes et suivies. Il y a là, entre autres facteurs, un élément qui a rassuré les bailleurs et qui a permis d'accélérer le processus d'approbation et de mise à la disposition du Gouvernement des crédits nécessaires à l'exécution de la première phase du programme.

GESTION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME _____

Après l'adoption de la politique éducative par le gouvernement et l'engagement des bailleurs de fonds à aider à la mise en oeuvre des actions de la première phase, il était nécessaire de mettre en place des mécanismes et des structures nouvelles pour accompagner les changements souhaités. La gestion d'un processus requiert une gamme variée d'approches, formelles et non formelles, dont chacune est utilisée dans un contexte précis. Les bailleurs ont participé à cet effort en offrant un ensemble de conditionalités qui ont servi à mesurer les résultats de la réforme et ont permis l'accès du gouvernement à des fonds supplémentaires.

Les structures pour la mise en place du programme

Le Comité de suivi du PASE

Faisant suite au comité de préparation du PASE (Copase), dont le mandat expirait avec l'adoption de la déclaration de politique éducative et la signature des accords de crédit pour le lancement du PASE, le Comité de suivi du PASE a été créé par l'arrêté du 3 mai 1990, qui fixe ses mandats et sa composition. Il est constitué d'un groupe de techniciens de haut niveau chargé, en général, du suivi et de l'évaluation des éléments du programme, ainsi que de sa gestion stratégique. Le comité représente les ministères de l'enseignement pré-universitaire, de l'enseignement supérieur, le ministère de la Réforme administrative et de la Fonction publique, le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation et le ministère de la Coopération internationale.

Ce comité n'est pas chargé de la mise en oeuvre d'actions ou de plans d'action spécifiques. Il se réunit une fois par trimestre pour :

- (a) assurer le suivi détaillé des mesures d'accompagnement et la mise en oeuvre des éléments clés au regard du calendrier ;
- (b) veiller au respect de la déclaration de politique éducative et à celui de l'allocation des ressources ;
- (c) maintenir la cohérence entre le PASE et le programme macro-économique ;
- (d) préparer les revues conjointes et y participer avec les différents bailleurs de fonds.

Le fonctionnement de ce comité a très souvent permis de recentrer le programme sur la politique et de gérer les problèmes d'ordre financier et de personnel. En effet, les crédits destinés à l'éducation étaient mis à la disposition du gouvernement sous la forme d'un appui à la balance des paiements : il revenait à celui-ci d'allouer effectivement au secteur les montants correspondants. Cela n'était pas toujours évident, et la présence de hauts fonctionnaires responsables de structures directement impliquées a facilité l'exécution de ce processus.

Au cours de la mise en oeuvre du PASE, des événements politiques importants se sont déroulés sur le plan national : l'amorce du processus de démocratisation, la création de partis politiques, et les élections communales et présidentielle. Ceci n'a pas été sans implications pour le secteur de l'éducation, dont certaines composantes pouvaient faire l'objet de manipulations ou dans lequel certaines actions, tel le redéploiement du personnel enseignant, pouvaient être interprétées négativement.

Le comité de suivi s'est réuni 14 fois au cours des trois années de la première phase du PASE et a servi de cadre pour les revues annuelles avec les bailleurs de fonds. A ces différentes séances étaient invités les représentants des bailleurs en poste dans la capitale, qui prenaient une part active aux discussions tout en aidant, quand cela était nécessaire, à la résolution des problèmes ponctuels tels la mise à disposition des ressources financières pour le secteur de l'éducation à partir des fonds alloués par les bailleurs par le biais de la balance de paiements. Maintenant que les procédures pour cette allocation ont été établies, le comité joue un rôle différent. Pour la suite du programme, la nécessité de ce comité, dans sa forme actuelle, semble moins apparente. La mise en place d'un comité de suivi restreint et interne, constitué du ministre et de quelques hauts responsables du ministère dont les structures constituent des priorités pour le programme, avec la participation éventuelle d'un représentant du conseil économique et financier, pourrait répondre aux exigences de la nouvelle situation.

Le Secrétariat technique du PASE

Créé en octobre 1989 pour suppléer aux fonctions du Copase dans la préparation des différents dossiers nécessaires aux négociations avec les bailleurs de fonds et la coordination des activités avant le lancement effectif du PASE, le Secrétariat technique se composait à l'origine de trois membres : un coordonnateur national – le conseiller du ministre chargé de la politique éducative – qui sera appelé à siéger au Comité de suivi, et deux conseillers techniques expérimentés.

Initialement chargé d'un appui logistique, le rôle du Secrétariat technique a évolué, dans le souci de répondre aux besoins de la réforme, pour devenir une structure hors cadre organique chargée des missions de coordination, d'impulsion, de formation et d'information. Il n'est pas une structure de gestion de projets. Les activités du Secrétariat technique du PASE visent plutôt à mettre en place, au sein des structures, des habitudes et attitudes nouvelles adaptées à la philosophie de la réforme. Il a contribué à intégrer les différentes cultures d'intervention et à coordonner les différentes activités entre différents niveaux et groupes. On s'est très vite aperçu qu'il ne suffit pas de formuler des objectifs cohérents pour que les actions à conduire soient harmonieuses et les résultats intégrés. Si une coordination réelle n'est pas assurée à toutes les étapes du processus, des risques majeurs de conflits sont susceptibles d'apparaître, soit dans la mise en oeuvre, soit dans l'action sur le terrain. Le Secrétariat technique est apparu comme l'instance de coordination des différentes assistances, en relançant les activités au niveau des divers services ou en rappelant à chaque partie ses engagements.

Les multiples activités du PASE ont touché tous les départements du ministère. L'intention du programme était de travailler à travers ces départements sans se substituer à eux. Le secrétariat a assuré la formation des cadres. Les dossiers préparatoires aux 14 réunions du Comité de suivi et aux 42 réunions du Comité de pilotage ont été constitués par les soins du Secrétariat technique du PASE.

Le secrétariat technique a suggéré l'élaboration de Plans d'action par composante (PAC), comme outils de planification et de contrôle à la disposition de chaque instance décentralisée du ministère (inspections régionales et directions préfectorales) et de chaque structure centrale qui a permis un suivi des activités. Ces plans présentent une liste d'activités, de projets, de délais et d'objectifs pour la réalisation du programme de chaque unité. Les PACs ont été préparés par chaque service et discutés ensemble pour

une harmonisation et un échange d'informations. Ils ont permis de se rendre compte de la pertinence des activités proposées par tel ou tel service, d'éviter les duplications et les conflits et de s'assurer que le budget prévu pouvait couvrir les différentes dépenses proposées. Les ateliers de rentrée sont mis à profit pour revoir les progrès par plan d'action, fixer de nouveaux objectifs et, éventuellement, reconduire les éléments importants non réalisés sur les plans d'action de l'année précédente.

Compte tenu de l'ampleur des tâches du secrétariat technique et de la nécessité de transférer les différents rôles aux cadres locaux, il aurait été utile de le renforcer par 4 ou 5 cadres, qui pourraient être des techniciens s'occupant de questions importantes dans des services du ministère et qui, bien que relevant de leurs structures, consacraient deux jours par semaine à travailler avec le secrétariat technique pour la préparation des dossiers. Cette approche permettrait d'accroître le potentiel d'expertise locale et de prendre le relais lorsque le programme sera achevé.

Le Comité ministériel de pilotage du PASE

Créé par arrêté ministériel le 3 mai 1990, le Comité de pilotage est chargé :

- (a) d'assurer le pilotage et la coordination interne de l'exécution des actions prévues par les différents services du ministère ;
- (b) de veiller à l'articulation et à la cohérence entre les activités habituelles du secteur et les lignes directrices du PASE ;
- (c) de préparer les propositions de modifications du plan d'action ;
- (d) d'examiner les décisions prises en ce qui concerne la mise en oeuvre du programme ;
- (e) d'évaluer les activités des coordonnateurs des composantes.

Il est composé de l'ensemble des directeurs nationaux et des chefs de service du ministère de l'Enseignement pré-universitaire et de la Formation professionnelle, ainsi que de ceux du ministère chargé de l'Enseignement supérieur. Le comité se réunit une fois par mois ou sur convocation du secrétaire général du ministère de l'Enseignement pré-universitaire, qui en assure la présidence ; le secrétariat est assumé par le Secrétariat technique du PASE.

Au cours des trois années du PASE, le Comité de pilotage s'est réuni 42 fois pour examiner l'ensemble des problèmes liés à la mise en oeuvre du programme et les activités des différents services, même si elles ne sont pas prises en charge financièrement par les bailleurs de fonds. C'est le cas, par exemple, de l'enseignement technique, qui a bénéficié d'un appui en dehors des composantes initiales du PASE, mais dont l'exécution a été discutée en Comité de pilotage afin de maintenir une cohésion avec les autres activités. Ceci suppose que les responsables du ministère ont bien intégré la démarche de l'ajustement, qui intéressait l'ensemble du système en tant que changement voulu par le Gouvernement, et non comme programme imposé par les bailleurs. Loin de s'occuper uniquement du programme, le Comité de pilotage est devenu le principal organe de suivi, de prise de décisions stratégiques et de gestion technique du secteur.

Les séances de travail du comité furent des occasions d'échanges d'informations, de contrôle de l'harmonie des actions de manière tant verticale qu'horizontale, de mise en synergie des différentes actions afin qu'elles puissent produire le meilleur effet possible là où il est attendu. Ce fut aussi le lieu de discussion et de négociation des conflits internes qui apparaissent très souvent entre les structures, toutes soucieuses d'obtenir les meilleurs résultats dans un contexte où l'ajustement fait apparaître de nouvelles

fonctions et de nouveaux mandats. En l'occurrence, les actions de formation font appel à la participation de plusieurs structures et nécessitent une coordination. A ces occasions, tout cadre susceptible d'apporter une contribution aux préoccupations du moment pouvait être invité.

Le calendrier, assez rigoureux, et les engagements pris pour l'exécution du programme furent analysés lors de ces séances et des mesures correctives furent adoptées pour tenir les échéances. Quand on aborda des phases sensibles, on constata une remarquable solidarité de l'ensemble des cadres, oeuvrant tous pour la réussite du programme.

Cet esprit est né de la conjonction d'un ensemble de facteurs internes et externes :

- (a) Dans un premier temps, la volonté du gouvernement et le défi adressé à l'éducation de réussir un programme d'envergure ; en effet, la réforme de l'éducation telle qu'elle avait été pensée et planifiée apparaissait comme une démarche nouvelle et originale, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. Réussir une exécution correcte du programme pouvait donc constituer un atout majeur vis-à-vis des différents partenaires impliqués ;
- (b) Ensuite, l'engagement du ministre, ainsi que sa maîtrise des différents dossiers, a amené tous les chefs de service à chercher à maîtriser ceux de leur ressort et à s'engager personnellement dans la réforme. Il n'était pas rare de voir le ministre intervenir sur des dossiers techniques et en public, se rapprochant davantage des acteurs à la base ;
- (c) Enfin, l'existence d'un grand nombre de cadres ayant participé à la phase de conception et qui contribuent à la mise en oeuvre de la réforme. Les chefs de service qui étaient à leur poste au moment de la préparation du programme sont encore présents tout au long de la mise en oeuvre. A ceux-là s'ajoutent des cadres qui ont participé à la phase précédente et qui occupent des fonctions clés. Cet ensemble constitue une masse suffisante de cadres capables de constituer un groupe de pression pour la mise en oeuvre d'une série d'objectifs à l'intérieur d'un système.

Les groupes techniques

Les groupes techniques ont été constitués chaque fois que le besoin s'en est fait sentir, comme par exemple dans le cas de la scolarisation des jeunes filles, de l'éducation environnementale, de l'éducation technologique pour l'insertion des jeunes déscolarisés, ou dans celui de l'éducation de base pour la préparation du plan d'action à long terme. Dans chacun de ces cas, le groupe a été constitué en fonction d'un besoin ressenti, pour lequel une structure unique ne semblait pas propice à la prise en charge de l'activité, ou qui nécessitait une certaine souplesse dans la mise en oeuvre. Les groupes de travail ont été dissous dès que leur activité s'est achevée : ce fut le cas du groupe de travail pour l'élaboration du plan d'action à long terme de l'éducation de base.

Dans d'autres cas, les groupes de travail se sont consolidés et sont devenus des structures hors cadre organique dont les activités transversales apportent un soutien à plusieurs services pour la réalisation d'un objectif complexe. C'est le cas du groupe de travail pour la scolarisation des jeunes filles, qui s'est développé et constitue actuellement une cellule rattachée au cabinet du ministre. Cette cellule mène des activités programmées avec les différents partenaires et bénéficie d'un budget propre à son fonctionnement.

Les autres mesures pour la mise en place du programme

Les ateliers de rentrée scolaire

La volonté d'impliquer l'ensemble des cadres du niveau central et décentralisé a amené le ministère à tenir une fois par an, avant chaque rentrée scolaire, des ateliers avec l'ensemble des responsables de l'éducation aux niveaux régional et préfectoral. Présidés par le ministre, ces ateliers ont pour objectifs :

- (a) d'informer tous les responsables sur les objectifs et les stratégies du programme ;
- (b) d'élaborer par région et par préfecture des plans d'action annuels cohérents, en tenant compte de leurs spécificités et des ressources disponibles ;
- (c) de coordonner et évaluer les actions à tous les niveaux de la pyramide éducative afin d'aboutir à des résultats tangibles ;
- (d) d'assurer un niveau d'information et d'engagement satisfaisant pour la réussite du programme.

Lors du lancement du programme, l'atelier s'est tenu dans la capitale. Au cours des deuxième et troisième années du programme, les ateliers se sont tenus à l'intérieur du pays, dans chaque province, et ont réuni les responsables régionaux et préfectoraux de la zone, appuyés par une équipe de responsables nationaux présidée par le ministre. En outre, grâce à la médiatisation du programme par la radio nationale, les radios rurales et les journaux, les ateliers de rentrée ont été des moyens d'information et de communication qui ont fait du programme l'affaire de tous.

Ces ateliers ont permis au ministre de manifester son engagement vis-à-vis du programme, d'informer et de mobiliser l'ensemble des cadres pour atteindre les objectifs. Ce fut l'occasion d'un échange intense et fructueux entre responsables nationaux et responsables des structures décentralisées pour une exécution flexible et cohérente des activités. Cela a permis d'établir une planification par service qui tienne compte des obligations de tous.

Les revues des bailleurs de fonds

Des réunions régulières avec les bailleurs de fonds avaient été initiées, à la demande de la partie guinéenne, pour mettre en place un mécanisme de suivi et de discussion à un haut niveau entre les autorités du ministère et les bailleurs. Participaient à ces réunions le coordonnateur national du PASE et les représentants des bailleurs de fonds en poste à Conakry. Lors de la mise en oeuvre du PASE, les réunions étaient hebdomadaires ; elles sont par la suite devenues mensuelles, compte tenu de la fréquence des problèmes à débattre. Elles sont très vite devenues routinières et ne sont pas assez souvent parvenues à répondre aux objectifs fixés.

Des revues annuelles étaient également tenues afin d'aider à l'évaluation de l'ensemble des programmes. Les revues ont pour principal objectif de vérifier le niveau d'exécution du programme et le respect des mesures convenues d'un commun accord au moment du lancement du programme. Les échéances fixées pour les revues constituent pour les autorités nationales des repères dans la planification des activités et dans la gestion stratégique du programme.

En outre, la participation des représentants des bailleurs aux travaux des autres instances et les revues conjointes ont été des éléments prouvant la rigueur, l'engagement et la solidarité des bailleurs aux côtés des autorités nationales pour le succès du programme. En effet, ces revues, loin de toute ressemblance avec la correction d'une copie d'examen, ont été l'occasion d'examiner objectivement et en commun les

principaux éléments du programme et ont contribué à la formulation de recommandations pour la poursuite des activités.

La coordination et la solidarité des bailleurs ont été effectives pendant les phases d'élaboration et de mise en oeuvre du programme. Cependant, au fur et à mesure que les discussions s'orientaient vers des questions de mise en oeuvre pratique, des difficultés sont apparues du fait de divergences dans les approches sur le terrain. Il semblerait que la diversité des cultures soit à l'origine de tels conflits, qui sont surtout apparus lors de la revue conjointe des bailleurs et du Gouvernement pour une évaluation du PASE et pour l'identification des interventions dans la suite du programme.

Les cultures d'entreprise des bailleurs étant différentes, le ministère a quelquefois été amené à gérer des conflits qui les opposaient sur des mécanismes de mise en oeuvre. Ce fut le cas de la démarche à mettre en oeuvre dans le domaine des manuels scolaires. Certains bailleurs ont suggéré l'implication du secteur privé et la vente des manuels aux parents d'élèves. D'autres pensent qu'étant donné le faible niveau du pouvoir d'achat, les parents ne peuvent pas acheter tous les manuels pour tous les enfants. Le ministère, quant à lui, ne veut pas s'investir dans une approche avant d'en avoir examiné toutes les implications en tirant les leçons des expériences passées et en tenant compte de ses possibilités ; aussi-a-t-il engagé l'expérimentation et l'évaluation d'une approche de distribution. Une concertation sur les différents résultats obtenus lui permettra de prendre une décision..

D'autres sujets, tels l'évaluation ont-ils été des éléments de divergences entre bailleurs. Les approches pour la résolution de ces problèmes ont été très diverses : dans certains cas, les autorités nationales, conscientes de l'ampleur des conflits sous-jacents, ont observé une attitude de résolution sans confrontation directe. La gestion du conflit était alors assurée par le temps et la négociation. Dans d'autres cas, les autorités locales ont invité les partenaires autour d'une table pour des discussions ouvertes et constructives.

La formation de cadres nationaux

Tout au long du processus, de la phase d'élaboration à celle de mise en oeuvre, les cadres, à leurs postes de travail, ont acquis une expérience qui a contribué à professionnaliser le secteur de l'éducation. Cela a été rendu possible par la stabilité des cadres à l'intérieur des structures ; ceux qui ont participé à la réalisation des études et à l'élaboration du programme ont été présents au cours de la phase de mise en oeuvre. Les nombreuses sessions de formation, les contacts et les échanges tout au long du processus ont apporté une masse d'informations capitalisée par les cadres nationaux pour les rendre plus performants.

Lors du lancement du processus, en 1988, les cadres nationaux étaient à l'écoute des experts qui, dans les discussions, leurs apportaient des éléments d'information et de formation. Par la suite, au fur et à mesure de l'évolution du processus, ils se sont de plus en plus appropriés les initiatives et la gestion de la mise en oeuvre. Au début des activités d'élaboration, les consultants ont tenu des sessions de formation pendant leurs missions dans le pays. Ce fut le cas de la formation au concept et à la philosophie de l'ajustement dispensée en février 1988 par une mission de la Banque mondiale à l'intention des cadres nationaux. Une fois acquis une meilleure connaissance des problèmes, ils ont eux-mêmes identifié les missions d'experts sur les questions exigeant des compétences qui n'étaient pas disponibles localement.

Il s'est constitué une masse de cadres nationaux possédant une bonne connaissance des problèmes de leur secteur, qui était susceptible de contrebalancer les initiatives inadaptées au contexte. Cette masse de cadres nationaux était suffisante pour assurer le leadership dans la mise en oeuvre du programme, faisant de celui-ci un programme national tant dans sa conception que dans sa mise en oeuvre.

Leadership

La force du leadership a été un facteur important de réussite de la mise en oeuvre du programme. Elle s'est exercée à deux niveaux. D'abord, au niveau du ministre, dont le rôle a été déterminant pour assurer le succès des activités. Ensuite, au niveau des cadres responsables aux différents échelons qui, par leurs fonctions, ont pris des décisions et des initiatives dans la mise en oeuvre des activités. Ces deux fonctions de leadership sont liées, car si le premier responsable ne délègue pas certaines fonctions aux cadres, ces derniers ne peuvent pas prendre d'initiatives.

Les cadres ont pu assurer le leadership grâce à la formation et à l'expérience acquises à leur poste de travail. La formation des cadres et leur connaissance du contexte national leur assuraient la possibilité de faire des propositions réalistes et pertinentes qui mettaient en exergue leur potentiel d'expertise. À cela s'ajoutaient l'attitude naturelle et l'ouverture d'esprit des cadres nationaux, ainsi que le style de travail en collaboration et en partenariat qui avait caractérisé les phases de préparation et de mise en oeuvre : celui-ci a rassuré tous les acteurs du programme et rendu possibles de franches discussions et l'obtention de consensus réels. Il était aisé de rencontrer n'importe quel haut responsable, et même le ministre, pour discuter des questions d'éducation sans avoir pris rendez-vous au préalable. Ce style de travail atténue le protocole et rend le travail plus efficace.

L'attitude naturelle du ministre a souvent été un élément déterminant dans la réussite du programme. Très fréquemment, elle s'est rendue sur le terrain, auprès des enseignants, des élèves, des parents d'élèves et des responsables des structures décentralisées, s'entretenant avec eux du développement du programme, recueillant leurs points de vue et défendant les actions. Par ce travail de proximité, elle a conféré à la réforme un visage humain.

Lorsqu'il a été question de procéder au redéploiement d'enseignants du secondaire vers le primaire pour des raisons de statut et de formation, certains d'entre eux étaient réticents, compte tenu du long séjour qu'ils avaient accompli dans le secondaire. De plus, dans cette période, les partis politiques s'étaient constitués et l'opposition cherchait à exploiter cette décision, qui risquait d'entraîner des contestations, voire même des manifestations de rue. Les rencontres du ministre avec les enseignants concernés dans toutes les préfectures et les explications qui leur ont été données ont permis d'exécuter cette mesure sans difficulté. De même, quand un enseignant ou un responsable était en faute, elle le convoquait et débattait directement de la question avec lui. La décision qui en découlait était généralement acceptée. Quand des revendications syndicales étaient annoncées, les représentants des enseignants étaient invités à des échanges directs et des solutions étaient toujours trouvées, ce qui a contribué à l'exécution correcte du programme sans confrontation.

Sur certaines questions, notamment celle de la scolarisation des jeunes filles – sur laquelle beaucoup de responsables du ministère n'étaient pas suffisamment sensibilisés ou informés – une approche progressive a été mise en oeuvre. Celle-ci a consisté à lancer le projet et constituer une masse critique d'adhérents, de manière à annuler le poids de ceux qui n'adhéraient pas initialement au projet. Il a été constitué un groupe de travail, parrainé par le ministre et placé sous la responsabilité du secrétaire général. Ce groupe technique bénéficie de l'appui constant du ministre, qui, lors de ses déplacements en province, défend la scolarisation des jeunes filles et sensibilise par là les parents et les communautés.

Un élément important du rôle de leadership assumé par le ministre réside dans sa longévité à son poste et dans sa formation. Nommée en juin 1989 et assumant encore sa fonction à ce jour, le ministre a participé à la finalisation de la déclaration de politique éducative et à la préparation du Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation. Elle a pu apprécier le travail des cadres nationaux et constituer des

équipes qualifiées, auxquelles il a été très souvent possible de déléguer des tâches et des fonctions. Elle possède des compétences réelles ; elle a une formation universitaire d'enseignant et a assumé des fonctions de direction, à l'intérieur de la structure et ailleurs, avant de se voir confier la fonction de ministre. Ce temps passé avec ses collaborateurs et le travail d'équipe ont contribué à établir un esprit de corps en faveur de l'éducation qui apparaissait très souvent lors des débats avec le secteur de l'éducation, au cours desquels la solidarité était toujours mise en avant et les problèmes présentés globalement.

La réussite dans la mise en oeuvre d'un tel programme dépend d'une collaboration continue. Or, si, au niveau du ministère, les responsables qui ont participé à l'élaboration de la politique éducative sont encore aux mêmes postes dans la phase d'exécution, il en va autrement en ce qui concerne les représentants des bailleurs, parmi lesquels on a pu constater le renouvellement d'un certain nombre de personnes. Cela donne quelquefois le sentiment que la continuité est interrompue et qu'il va falloir tout recommencer ; il n'est pas aisé d'établir immédiatement des rapports de confiance ou le même style de travail avec des personnes différentes. Quand ils demandent aux systèmes d'éducation de s'ajuster, il serait souhaitable que les bailleurs, eux aussi, ajustent leurs approches et leurs philosophies d'intervention, afin que les réformes envisagées soient plus viables et engendrent moins de frustrations.

CONCLUSION

La conception et la mise en oeuvre du programme ont abouti à des résultats tangibles permettant un développement rapide du système d'éducation, rendu possible par une conjonction de facteurs tels que le contexte économique national en mutation, la motivation et la stabilité des cadres nationaux, la volonté des bailleurs de fonds d'aider au réajustement du système, l'existence d'un cadre cohérent de développement d'un programme par l'élaboration et la promulgation d'une politique de l'éducation.

D'autres facteurs, comme la formation des cadres et le leadership des responsables, ont été déterminants dans la réussite du programme au cours de sa phase initiale. En effet, il est difficile de conduire une réforme sans ressources humaines compétentes et sans définir un leadership à la tête du groupe chargé de la mise en oeuvre des activités.

Les résultats de cette première phase ont amené à envisager une seconde étape, qui continuerait les actions engagées en renforçant les acquis. Cependant, le contexte a évolué et les réalités ne sont pas les mêmes. La Banque mondiale n'est pas en situation de poursuivre, dans l'immédiat, un programme d'ajustement du secteur ; vouloir continuer le programme sans ajustement pourrait entraîner une rupture dans la continuité des actions au niveau de l'éducation, ce qui pourrait être préjudiciable aux efforts fournis pour sauvegarder les acquis.

Le changement dans la conception du programme entraîne des aménagements dans la mise en oeuvre, ce qui peut entraîner des frictions lors de la recherche d'un équilibre. Les bailleurs ont à concevoir, avec les cadres nationaux, des programmes d'intervention qui s'insèrent dans le programme de réforme. Il revient à la partie nationale de veiller à une cohésion des actions à proposer et des démarches à mettre en oeuvre, tout en sachant que la cohésion des actions ne garantit pas celle des objectifs visés.

Les cadres nationaux sont en train de faire leurs preuves dans la conception et la mise en oeuvre du deuxième programme. Il serait souhaitable d'adopter des approches d'ouverture, surtout dans une situation où les partenaires pourraient avoir le sentiment de changements majeurs au risque de remettre en question des acquis tels que leur coordination et leur solidarité. Le sens national demeure certainement

une qualité fondamentale, mais nous devons aussi reconnaître la nécessité d'accepter l'autre avec ses particularités et ses différences. Ce sont ces multiples apports qui font la richesse des réformes que nous entreprenons, particulièrement en matière d'éducation.

Les bailleurs de fonds, tout en contribuant au réajustement des systèmes éducatifs, devraient améliorer leurs pratiques en introduisant davantage de transparence dans les différentes opérations, notamment au stade de la mise en oeuvre. Très souvent, de fructueux échanges ont lieu pendant la phase de conception, échanges qui diminuent au moment de la mise en oeuvre pour des raisons souvent liées à des intérêts politiques, stratégiques ou économiques. Les échanges d'informations doivent être améliorés afin de permettre un partage de l'information dans toutes les directions. De telles approches sont de nature à renforcer les relations de confiance nécessaires pour réussir et relever les défis de l'éducation.

LE CAS DE MAURICE

Percy Selwyn

LE CONTEXTE

Les changements intervenus dans l'économie et les structures sociales de la République de Maurice au cours des dernières décennies peuvent se résumer comme suit :

« Jusqu'à une époque récente, l'économie et la société de Maurice ont été déterminées par trois facteurs principaux : sa superficie, son isolement et son système colonial. A cause de sa faible superficie, de son marché intérieur limité et de l'étroitesse de sa gamme de ressources, son économie était à la fois spécialisée et dépendante en grande partie des exportations et des importations. A cause de son isolement – notamment avant l'expansion des transports aériens – elle est restée à l'écart des grands courants d'idées nouvelles. Les puissances coloniales ont développé la culture du sucre et introduit dans le pays des esclaves – et ultérieurement une main-d'oeuvre sous contrat d'origine indienne – pour les faire travailler dans les champs de canne à sucre. Elles ont aussi oeuvré en liaison étroite avec une oligarchie de planteurs qui contrôlait la totalité de l'économie, et elles ont contribué à sa protection. Aussi, lors de son accession à l'indépendance, Maurice possédait-elle une économie plus ou moins statique fondée sur la monoculture. De nombreux emplois étaient distribués sur des bases communautaires ; d'une génération à l'autre, le progrès était lent et irrégulier.

Depuis lors, les structures économiques et sociales ont changé radicalement. L'importance relative de la canne à sucre a connu un déclin sensible. En septembre 1967, 47 % des salariés des « *grandes entreprises* » étaient employés dans l'industrie sucrière ; en 1992, cette proportion était tombée à 13,9 %. Au cours de la même période, la proportion des salariés employés à la production manufacturière s'est accrue de 5 %, passant à 38,7 %. En 1967, le sucre et la mélasse représentaient plus de 96 % du total des exportations, et le thé 2,8 %. Les exportations de produits manufacturés étaient insignifiantes. En 1992, le sucre représentait 29 % des exportations nationales, alors que les exportations en provenance du secteur des activités de transformation pour l'exportation (constituées essentiellement de produits de confection) constituaient 67 % de leur total.¹ »

L'économie mauricienne a donc accru sa diversification au cours des dernières décennies. Elle a également amélioré sa productivité. Pendant les années 1990, le PIB réel a augmenté de plus de 5 % par an. Le plein emploi est assuré. Les industries de services – notamment le tourisme et les services financiers – ont fait leur apparition. Mais, par-delà la croissance économique, Maurice a connu des changements sociaux de grande envergure. En particulier, la situation démographique a changé au point de devenir méconnaissable. Alors que le taux brut de natalité était d'environ 38,8 pour mille au cours des cinq années 1961-1965, il est tombé à 20 pour mille dans les cinq années 1986-1990. Le taux annuel d'accroissement naturel de la population est tombé de près de 3 % à 1,3 % au cours de la même période.

Le Schéma directeur pour l'éducation résume de la façon suivante cette évolution sociale :

« La société mauricienne est beaucoup plus mobile qu'elle ne l'était il y a vingt ans. Les parents ont, pour leurs enfants, des ambitions plus diverses. Le développement économique a suscité l'apparition d'une gamme de professions plus vaste. Dans leur politique d'embauche, les entreprises nouvelles ou en expansion se préoccupent moins de l'origine ethnique des salariés et davantage des qualifications, notamment des diplômes universitaires. De ce fait, les jeunes ont de bonnes raisons d'avoir de plus hautes ambitions que leurs parents ne pouvaient en avoir. Maurice est donc en train de devenir rapidement une société concurrentielle de style occidental. »

Ces changements sont intervenus dans le contexte d'une structure politique hautement démocratique. Depuis l'indépendance, en 1968, des élections libres ont été organisées dans le cadre d'une Constitution qui garantit la liberté d'expression.

Trois éléments caractéristiques du contexte mauricien sont restés inchangés : la dimension restreinte du pays, son caractère pluriethnique et l'ouverture de son économie aux influences extérieures.

Avec une population de 1,1 million d'habitants vivant sur une superficie de 186.000 hectares, Maurice est un petit pays en termes géographiques et démographiques. Les petits pays ont tendance à avoir des économies « ouvertes ».

Les pays qui possèdent une gamme de ressources étroite, un marché intérieur réduit et une faible population ont souvent une gamme d'activités restreinte. Etant spécialisés, ils sont dépendants des échanges avec le monde extérieur. Une proportion élevée du revenu national est générée par l'exportation de biens et de services ; une proportion élevée des dépenses est consacrée à l'exportation de biens et de services... La contrepartie de (...) l'ouverture est que l'économie intérieure d'un grand nombre de petits pays est faiblement intégrée. L'offre intérieure n'est pas parfaitement adaptée à la demande intérieure ; l'une et l'autre sont plus étroitement liées à des marchés situés à l'extérieur des frontières nationales.²

Les communications intérieures des petits pays n'étant pas onéreuses, les décideurs et les consommateurs des services d'éducation peuvent sans difficulté être correctement informés. Cependant, au cours de la formulation des politiques, on a pu avancer que :

« Le nombre relativement limité des personnes qui participent à l'élaboration formelle des politiques à l'intérieur du système conduit à une identification beaucoup plus étroite des idées avec des individus donnés. Il en résulte que les politiques peuvent s'en trouver personnalisées dans une mesure que l'on a peu de chances de retrouver dans un système plus vaste. Cela peut constituer une force extrêmement positive si la personne à laquelle une politique est associée est respectée et dispose d'un statut élevé... On ne peut réellement échapper à la nature très personnelle des petits systèmes. »

Un autre effet inhérent aux systèmes dont l'échelle est limitée et l'économie ouverte est la difficulté d'établir des prévisions. Dans les pays de ce type, la prévision est encore plus difficile – lorsque des décisions politiques et des événements importants surviennent à l'étranger – qu'elle ne le serait dans des pays plus vastes et plus peuplés. Deux exemples illustrent ce phénomène :

- (a) Dans les années 40 et 50, la République de Maurice a été soumise à des pressions intenses en faveur de l'instauration de l'enseignement primaire universel. Le Gouvernement a réagi à ces pressions en construisant davantage d'écoles primaires. A l'époque, cette politique a fait l'objet de critiques. Certains ont soutenu qu'il convenait de faire plus d'efforts en faveur de l'enseignement secondaire et technique, et qu'il était improbable que les personnes ayant un niveau d'instruction du niveau de la fin d'études primaires fassent l'objet d'une demande suffisante. Cependant, vingt ans plus tard, il apparaît que l'existence d'une fraction importante de travailleurs alphabétisés ait été un facteur crucial de la réussite du développement industriel de Maurice.
- (b) Au début des années 80, Maurice se trouvait plongée dans une crise grave avec un taux de chômage élevé et de graves problèmes de balance des paiements. Personne ne prévoyait alors qu'à la fin de cette décennie, le pays connaîtrait le plein emploi, ainsi qu'un taux de croissance annuel de plus de 5 % et une balance des paiements largement excédentaire. Ce changement est donc dû en partie aux décisions prises à l'extérieur du pays en matière de commercialisation et de production manufacturière.

Ce caractère imprévisible des événements cruciaux dans les systèmes économiques restreints et ouverts impose une contrainte majeure au processus de planification.

AVANT LE SCHEMA DIRECTEUR

Le contexte éducatif

L'histoire de l'éducation de Maurice est celle d'une extension progressive de l'enseignement, autrefois au service d'un groupe privilégié, qui prend désormais en charge tous les enfants, sans distinction de classe, de sexe ou d'origine ethnique.

L'événement décisif a été l'adoption de la Constitution de 1948, qui accordait le droit de vote à toutes les personnes alphabétisées dans l'une des langues parlées dans le pays. « L'éducation pour tous » devint alors un slogan à fortes connotations politiques et une incitation, pour les opposants à l'oligarchie des planteurs et au système colonial, à oeuvrer en faveur de l'accès universel à l'éducation de base. Aussi, lors de son accession à l'indépendance en 1968, Maurice avait pratiquement réalisé la généralisation de l'enseignement primaire.

L'expansion de l'éducation primaire, qui est intervenue en grande mesure dans le secteur public, s'est accompagnée d'une prolifération des écoles secondaires privées. Cette évolution est le résultat de la décision prise par le gouvernement, en 1977, de payer les droits de scolarité de tous les élèves des écoles secondaires. L'année 1988 marque l'entrée en vigueur de la gratuité des cours dispensés à l'Université de Maurice. Ainsi, c'était désormais tout le système d'éducation, depuis le primaire jusqu'à l'université, qui bénéficiait des fonds publics.

En 1990, le système d'éducation mauricien présentait le profil suivant :

- (a) Quelque 80 % des enfants fréquentaient des établissements préscolaires qui étaient financés essentiellement par les droits de scolarité. L'aide gouvernementale était constituée par la formation des enseignants, la fourniture de matériels d'enseignement et la mise à disposition de certains bâtiments.
- (b) La presque totalité des écoles primaires comptait six classes jusqu'au certificat d'enseignement primaire (Certificate of Primary Education – CPE). La proportion d'enfants qui échouaient au CPE après deux tentatives et abandonnaient le système d'éducation formel atteignait 25 à 30 %.
- (c) L'entrée dans l'enseignement secondaire dépendait de l'obtention du CPE ; l'admission à une bonne école secondaire dépendait du classement des élèves au CPE. L'enseignement secondaire s'étendait sur sept années, dont cinq jusqu'au certificat d'études du premier cycle (*School Certificate*) et deux années supplémentaires menant au certificat d'études du deuxième cycle (*Higher School Certificate*), titre requis pour l'entrée à l'université. Environ 80 % des élèves étaient inscrits dans des écoles secondaires privées (y compris les écoles confessionnelles). La qualité des écoles publiques était généralement considérée comme supérieure à celle des écoles privées et l'admission à certains des établissements les plus prestigieux faisait l'objet de fortes pressions. Les écoles privées étaient presque intégralement financées par le gouvernement, qui opérait par l'intermédiaire d'une organisation para-étatique, l'Office des écoles secondaires privées (*Private Secondary Schools Authority*).

L'Université de Maurice comptait cinq facultés : ingénierie, sciences, droit et gestion, lettres et sciences humaines, et agriculture. A celles-ci venaient s'ajouter le *Mauritius Institute of Education* (essentiellement destiné à la formation des enseignants), le *Mahatma Gandhi Institute* (lettres) et le *Mauritius College of the Air* (spécialisé dans l'emploi des media dans l'enseignement). De nombreux jeunes se rendaient à l'étranger pour y suivre des études universitaires.

Les responsables de la préparation du Schéma directeur ont estimé que pour 1.000 enfants entrés dans la première classe de l'enseignement primaire, 734 étaient admis dans l'enseignement secondaire, 455 atteignaient la onzième classe sur lesquels 276 obtenaient le *School Certificate* et, parmi ceux-ci, 75 passaient le *Higher School Certificate*. Le pourcentage de jeunes de la tranche d'âge correspondante qui suivaient un enseignement supérieur à plein temps à Maurice était inférieur à 1 pour mille ; même en tenant compte des cours à temps partiel, le taux d'inscription n'atteignait que 1,3 pour mille.

Ainsi, alors que le bilan de la République de Maurice en matière d'éducation de base était l'un des meilleurs d'Afrique, le système n'avait pas pu suivre l'évolution des besoins imposés par la croissance industrielle. Cette donnée a été l'un des grands thèmes autour desquels s'est effectué le travail sur le Schéma directeur. Les problèmes auxquels le système devait faire face étaient identifiés dans le Schéma directeur comme suit :

- (a) Quelque 10 à 20 % des enfants ne fréquentaient pas les établissements préscolaires.
- (b) Environ 25 % de la totalité des enfants échouaient à l'examen du CPE et abandonnaient leurs études à l'âge de 12 ou 13 ans.
- (c) Au niveau secondaire, 24 % des élèves abandonnaient après la dixième classe, et les deux tiers après la onzième.
- (d) Les taux de redoublement étaient élevés.
- (e) L'écart séparant les meilleurs élèves des plus médiocres était important.
- (f) Le système était hautement concurrentiel ; il s'en remettait largement à la scolarité privée pour améliorer les résultats aux examens.
- (g) Dans certains secteurs, en particulier dans les écoles secondaires privées et à l'université, les investissements étaient insuffisants.
- (h) Le système n'avait pas suivi l'évolution des besoins de l'économie. L'enseignement n'avait pas répondu aux besoins du pays dans les secteurs scientifique et technique.

Activités de planification antérieures au Schéma directeur

Avant le Schéma directeur, qui date de 1991, Maurice a connu de nombreuses activités de planification. Il y a eu des études et des rapports couvrant certains éléments d'un plan, mais rien qui puisse raisonnablement être considéré comme un schéma d'éducation. Les caractéristiques dont on peut penser qu'elles sont essentielles à un schéma sont les suivantes :

- (a) son caractère relativement exhaustif et sa cohésion interne ;
- (b) la certitude que le Schéma s'inspire d'une vision globale de la société ;
- (c) l'engagement des pouvoirs publics en faveur de sa mise en oeuvre ;
- (d) la probabilité de trouver les ressources nécessaires à la mise en oeuvre.

La documentation disponible avant le Schéma directeur couvre un registre étendu. Il existe des études sur le système d'enseignement dans son ensemble (telles que le Rapport Glover de 1982-1983⁴ et le rapport du Symposium international sur l'éducation de 1989). On dispose aussi de déclarations gouvernementales sur la politique de l'éducation (telles que le Rapport Jagatsingh de 1979⁵ et le livre blanc sur l'éducation de 1984), ainsi que d'études sur des questions spécifiques, telles que

l'étude de l'Université de Maurice sur les coûts privés de l'éducation⁶ et le rapport de l'Atelier sur les écoles dont les résultats sont insuffisants (1987). Enfin, on peut se référer à des études sur l'éducation conçue dans le contexte de l'économie générale et des structures sociales du pays (telles que le Rapport Meade de 1961)⁷. Cependant, aucun de ces documents ne présente toutes les caractéristiques nécessaires à un schéma.

Si le Schéma directeur a été le premier plan exhaustif pour l'éducation, le ministère de la Planification économique et du développement avait déjà établi une série de plans trisannuels concernant l'économie dans son ensemble. Le Plan national de développement pour 1988-1990 s'appliquait aux principaux secteurs économiques et sociaux, y compris l'éducation ; il a fourni le soubassement analytique d'une grande partie du Schéma directeur pour l'éducation, en particulier par sa conception de l'évolution future du marché du travail. Le Plan national mettait l'accent sur la nécessité de revaloriser le niveau des compétences de la main-d'oeuvre – nécessité que reflètent les objectifs du Schéma directeur. Mais il soulignait également les difficultés en matière de prévision :

La préparation de projections sur l'emploi est un exercice hasardeux, même en période de stabilité économique. Elle est particulièrement ardue quand la croissance future dépend autant de facteurs exogènes que de variables locales. La création d'emplois est dans une large mesure fonction du développement dans le secteur industriel orienté vers l'exportation. Le rôle des politiques publiques consiste, pour l'essentiel, à créer des conditions qui soient favorables à l'investissement privé et à la croissance de la production manufacturière orientée vers l'exportation. Maurice n'a pas effectué le type de planification industrielle qui peut traduire la croissance en projections de demande ferme, et n'est, en fait, pas en mesure de l'effectuer.

Ainsi, les périodes coloniale et postcoloniale ont vu passer un flot continu de rapports et d'études spécialisées, avec une continuité dans l'argumentation qui va du Rapport Ward, publié en 1941, au Schéma directeur de 1991. Cependant, le Schéma directeur se distingue aisément des études précédentes :

- (a) Seuls le Rapport Jagatsingh (1979) et le livre blanc sur l'éducation (1984) engageaient le Gouvernement à prendre un ensemble de décisions politiques ; pratiquement toutes les autres études avaient un rôle consultatif plutôt qu'exécutif.
- (b) Seul le rapport Meade situait l'éducation dans son contexte économique et social.
- (c) Aucun des rapports précédents n'avait donné à la consultation de l'opinion publique l'ampleur que lui ont conféré le Schéma directeur.
- (d) La plupart des rapports précédents s'appliquaient à un secteur ou à des problèmes particuliers – enseignement primaire, secondaire, supérieur, ou écoles aux résultats insuffisants. Le Schéma directeur a essayé de présenter un tableau exhaustif et a tenu compte de tous ceux qui participent à l'éducation – enseignants, élèves, familles, collectivités et organisations de bénévoles.

La production d'études et de rapports en fonction des besoins répondait de moins en moins à la nécessité de donner une orientation à l'enseignement. Comme le reconnaît le Schéma directeur lui-même, les périodes de changement social et économique rapide se traduisent souvent par une disparité croissante entre l'offre d'éducation et les besoins économiques et sociaux.

Les systèmes d'éducation changent lentement. A Maurice et Rodrigues, nous avons près de 400 écoles avec quelque 9.000 enseignants. Chaque école a sa propre histoire, sa propre éthique et ses propres attentes, ses forces et ses faiblesses, ses habitudes et ses préjugés. Ce qui se passe dans une école est avant tout déterminé par ce qui est arrivé l'année dernière et l'année précédente. Le changement est en général progressif et cumulatif. Il n'est pas facile de rompre avec les habitudes établies.

Il se peut que l'écart de plus en plus sensible entre l'amélioration des conditions économiques et sociales et les besoins apparents de changement dans le système éducatif ait contribué à créer la demande d'un schéma exhaustif.

LES ORIGINES DU SCHEMA DIRECTEUR

En 1990, plusieurs événements ont favorisé l'élaboration d'un schéma d'éducation exhaustif. Deux d'entre eux, en particulier, ont été à l'origine du projet : tout d'abord, l'impact de la Déclaration de Jomtien sur l'éducation pour tous, à laquelle Maurice avait adhéré et, en second lieu, une réunion de donateurs consacrée au Programme de développement des ressources humaines de Maurice (*Human Resources Development Programme – HRDP*) pour 1990-93, qui a eu lieu quelques jours seulement après la Conférence de Jomtien.

Ces deux événements étaient complémentaires : la Conférence de Jomtien avait mis l'accent sur l'éducation de base ; la réunion du HRDP était centrée sur l'éducation et la formation techniques. Mais elles étaient aussi étroitement liées. La réunion du HRDP soulignait la nécessité d'un « *système éducatif efficace répondant aux besoins de Maurice dans une perspective à moyen ou à long terme* », alors que la délégation mauricienne au HRDP annonçait son intention de préparer un schéma d'ensemble pour l'éducation.

D'autres événements ou circonstances ont également joué un rôle : tout d'abord le climat économique général. Le début des années 80 avait été une période de tension économique et financière, *mais* l'économie mauricienne avait depuis lors connu une remarquable reprise. A la fin des années 80, le taux de croissance annuel était de 5 à 6 %, et le chômage avait pratiquement été éliminé. Le contraste entre le commencement et la fin de la décennie ressort clairement de la comparaison entre le livre blanc de 1984 sur l'éducation et les déclarations de la réunion du HRDP (1990). Il était dit dans le livre blanc :

« Nous sommes nécessairement soumis à des contraintes financières et économiques. Dans la situation budgétaire actuelle, toute expansion du système, toute amélioration de la qualité doivent passer soit par des économies dans d'autres domaines, soit par le recours aux ressources extérieures au Gouvernement. De plus, nous serons extrêmement sélectifs dans nos dépenses en capital ; aucune dépense d'équipement majeure n'est envisagée au cours des deux prochaines années, et aucun projet impliquant des dépenses de fonctionnement lourdes ne sera entrepris. Ces contraintes financières seront nécessairement reflétées par notre programme. »

On rapprochera cette déclaration de celle du ministre de l'Education lors de la réunion de 1990 du HRDP :

« Dans le contexte du HRDP, je suis convaincu que le gouvernement débloquera des ressources complémentaires pour permettre au secteur de l'éducation formelle de remplir pleinement son rôle. Il ne s'agit certes pas ici de l'attribution d'un chèque en blanc, mais le changement de ton n'en est pas moins frappant. »

Les facteurs politiques ont joué un rôle important. Le gouvernement actuel avait été porté au pouvoir sur le slogan du changement. L'éducation est probablement le secteur de l'activité gouvernementale qui a le plus d'impact sur la famille mauricienne. Dans le système démocratique de Maurice, cet impact prend facilement la forme de pressions en faveur d'une action politique. Aucun gouvernement mauricien ne peut se permettre d'ignorer les préoccupations du public dans un secteur aussi sensible.

Les politiques des organismes internationaux ont également exercé leur influence. Ils souhaitent que les projets pour lesquels une aide était requise fassent partie intégrante d'un schéma global reflétant les objectifs, les priorités et les besoins nationaux.

Enfin, la dernière influence est celle de la réussite de l'économie mauricienne, qui se fondait auparavant sur l'apport d'une main-d'oeuvre alphabétisée et semi-qualifiée. On a estimé que le développement futur dépendait d'activités très qualifiées exigeant à leur tour une main d'oeuvre plus instruite. Il existait donc de multiples raisons de procéder à une révision radicale de tout le système éducatif qui devait en particulier attacher davantage d'importance aux sciences et à la technologie.

OBJECTIFS ET STRUCTURE

Le Schéma directeur constitue un compromis. L'énoncé de ses objectifs représente un compromis entre les principes de Jomtien et des considérations d'efficacité externes, entre l'éducation considérée dans sa valeur intrinsèque et comme un moyen *visant des objectifs qui lui sont extérieurs*, notamment la croissance industrielle. Ce compromis se retrouve également dans les déclarations de principe générales :

« L'éducation n'est pas seulement un moyen pour atteindre une fin ; elle est aussi une fin en soi. Mieux vaut que les gens soient alphabétisés qu'analphabètes. Il est normal qu'ils acquièrent une série de centres d'intérêt et de connaissances dépassant leur expérience et leurs préoccupations immédiates...

Alors que s'affaiblit l'influence familiale sur la transmission des valeurs, davantage de responsabilité incombe à l'école. Le travail des enseignants n'est pas seulement d'enseigner des faits et des compétences ; il est aussi d'influencer les attitudes et les comportements. »

Le Schéma reflète les buts complexes du système d'éducation dans son ensemble, qui est censé donner aux futurs citoyens (i) les connaissances théoriques et pratiques et la conscience de l'environnement dont ils ont besoin pour remplir effectivement leur fonction dans la société ; (ii) un certain degré de mobilité sociale ; (iii) des occasions de développer leurs compétences et aptitudes personnelles, aussi bien mentales que physiques ; (iv) enfin, la conscience de leurs racines culturelles et l'appréciation des cultures des autres communautés (*participant ainsi* à la construction de la nation). Du point de vue de l'économie considérée globalement, le système est destiné à fournir la main-d'oeuvre nécessaire au développement futur.

Le Schéma comporte six objectifs concrets :

- (a) Chaque enfant doit parvenir à un niveau convenu d'éducation de base
- (b) La qualité de l'éducation doit être améliorée à tous les niveaux ;
- (c) Les différences existant entre les chances offertes au cours de la vie qui résultent d'inégalités dans le système éducatif doivent être réduites par l'amélioration des normes dans les écoles dont les résultats laissent à désirer ;
- (d) Le système éducatif doit contribuer au développement économique et social continu du pays ;
- (e) Les capacités et les aptitudes de chaque individu qui passe par le système d'éducation doivent être développées dans toute la mesure du possible.
- (f) La gestion et la structure du système éducatif doivent promouvoir l'usage le plus efficace possible des ressources.

Ces objectifs sont résumés par les termes d'accès, d'efficacité, d'égalité, de pertinence et de qualité.

Ils reflètent à la fois tout le registre des préoccupations propres à différents groupes ou personnes et la grande diversité des consultations qui ont eu lieu au cours de la préparation du Schéma. Le style simple, direct et non technique dans lequel le schéma est rédigé démontre combien ses rédacteurs se sont souciés de refléter l'ensemble de ces préoccupations.

L'organisation du Schéma directeur répond aux besoins des groupes auxquels ses auteurs désiraient s'adresser. Un schéma peut être organisé de deux manières – par objectifs ou par programmes sous-sectoriels. L'avantage de l'organisation par objectifs est que les propositions contenues dans le schéma comportent une justification intégrée, alors qu'un schéma organisé par sous-secteurs peut prendre la forme de deux documents distincts – une déclaration d'objectifs et une liste de propositions – lesquels risquent de présenter des rapports assez lointains. Mais l'organisation d'un schéma par objectifs crée également des problèmes. Elle implique une relation univoque entre les objectifs et les programmes, alors que n'importe quel programme particulier peut en réalité répondre à un certain nombre d'objectifs.

Dans le cas présent, le Schéma directeur a été organisé par sous-secteurs, décision justifiée par des raisons d'utilité.

Le Schéma directeur a été conçu pour être d'une utilisation aisée. Il a été rédigé de manière telle que les personnes ayant des préoccupations particulières puissent facilement accéder aux sections du Schéma qui présentent pour elles le plus d'intérêt.

Le caractère distinctif du Schéma directeur réside dans son exhaustivité. Il comporte plus de trois cents propositions spécifiques. Mais l'exhaustivité est à la fois une force et une faiblesse. Sa force est de fournir un cadre au système considéré dans son ensemble, ce qui est particulièrement utile aux participants au système éducatif qui effectuent un travail de routine : ce qui est fait au cours de l'année reflète ce qui s'est fait l'année précédente. Le Schéma offre une incitation à réfléchir à ce que l'on fait, et à la manière de mieux le faire. Il fournit un cadre à la prospective, à une vision positivement critique de ce qui se passe dans chaque partie du système. D'autre part, la faiblesse inhérente à son exhaustivité réside dans le fait que le Schéma fournit des indications insuffisantes sur les priorités relatives et que les activités ne s'accordent pas parfaitement avec les ressources.

LES DIFFERENTS STADES DE LA PLANIFICATION

L'élément principal du Schéma directeur est la proposition d'une scolarité minimale de neuf ans pour tous les enfants. Cet élément, dans sa complexité et son importance, donne un bon exemple de l'émergence du Schéma après le passage par les stades suivants :

- (a) L'identification d'un problème ;
- (b) L'analyse de solutions potentielles dans le contexte des objectifs du plan ;
- (c) La formulation de propositions aux niveaux officiel et technique ;
- (d) L'acceptation de solutions au niveau politique et leur incorporation au plan ;

Nous allons décrire chacun de ces stades.

Identification d'un problème

Les inégalités au sein du système scolaire sont reconnues depuis longtemps. Elles peuvent être observées au niveau des enfants ou au niveau de l'école. Le signe d'inégalité le plus visible dans le système mauricien est le taux d'échec des enfants à la fin du cycle primaire. Quelque 30 % de la totalité des enfants échouent à l'examen du CPE après deux tentatives et abandonnent le système scolaire formel. On estime qu'environ 8 % de ceux qui quittent l'école primaire sont incapables de lire ou d'écrire dans quelque langue que ce soit. Bien que cette proportion soit faible en regard des critères internationaux, le personnel enseignant mauricien y a cependant vu un défi à relever.

Au cours des années 80, des études sur les profils scolaires ont non seulement confirmé que certains enfants réussissent mieux que d'autres à l'école, mais ont aussi révélé que certaines écoles obtiennent régulièrement de meilleurs résultats que d'autres. Alors que, dans certains établissements, plus des trois quarts des enfants obtiennent chaque année le CPE, dans d'autres écoles, le taux de réussite se situe régulièrement en dessous de 30 %. Un système dans lequel l'échec affecte une proportion d'enfants qui va du quart au tiers des effectifs scolaires est considéré comme peu rentable, inégalitaire et inapte à répondre aux besoins du pays. De plus, le système éducatif rejette des quantités d'enfants à l'âge de 12 ou 13 ans, alors que la loi leur interdit de rechercher un emploi avant l'âge de 15 ans, ce qui crée une situation propice aux emplois illégaux et à l'exploitation des jeunes.

Analyse des données

Cette prise de conscience du problème a suscité deux séries d'études : l'une qualitative, centrée sur les écoles à faible niveau de réussite, l'autre quantitative, centrée sur les élèves en difficulté scolaire. Tout d'abord, un atelier largement représentatif sur les programmes destinés aux écoles à faible niveau de réussite a été organisé en 1987. Cet atelier a identifié toute une série de causes possibles des mauvaises performances scolaires.

- (a) Désintérêt des parents pour ce que font leurs enfants à l'école, ou aspirations limitées et faibles espérances. Ils peuvent exercer sur l'école une pression insuffisante.
- (b) Conditions de vie médiocres ; manque de livres dans les familles.
- (c) Malnutrition des enfants.
- (d) A l'école, manque de ressources humaines et matérielles nécessaires à un enseignement efficace.
- (e) Programmes d'enseignement inadaptés aux besoins des enfants.
- (f) Examens pratiqués dans une langue que les enfants ne comprennent pas.
- (g) Enseignants manquant des connaissances et des capacités nécessaires pour enseigner des classes d'élèves en difficultés scolaires.
- (h) Faible motivation des élèves.

En second lieu, le *Mauritius Examinations Syndicate (MES)* (Association mauricienne pour les examens scolaires) a effectué une étude sur un échantillon de 800 élèves répartis dans 40 écoles. Cette étude a révélé que, parmi les éléments laissant prévoir la réussite au CPE, les plus importants sont l'intelligence générale de l'enfant, les facilités extrascolaires mises à sa disposition (y compris l'enseignement privé et les textes de lecture complémentaires) et le statut socio-économique des parents.

Aucun de ces rapports n'a jamais suggéré qu'il fallait prolonger la période de l'éducation de base au-delà de six années. Cette proposition est apparue, parmi beaucoup d'autres, à l'occasion d'un Symposium international sur l'éducation organisé à Maurice en 1989 : « *Dans un pays en développement comme Maurice, les enfants auront besoin d'une éducation plus longue que celle qu'ils peuvent acquérir en six ans. Il peut être nécessaire de procéder à une extension quantitative et qualitative de l'éducation, en s'attachant particulièrement aux critères de qualité et d'égalité.* »

La première étude exhaustive sur l'idée d'une scolarité de neuf ans a été entreprise par un comité de haut niveau⁸. Ce comité n'a pas spécifiquement recommandé l'instauration d'une scolarité de neuf ans, mais il a procédé à l'estimation des ressources requises dans le cadre de différents aménagements et a dressé une liste de préoccupations essentielles. Celles-ci comportent les principes énoncés dans la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (Déclaration de Jomtien), la nécessité d'éliminer l'analphabétisme et l'incapacité de calculer, la démocratisation de l'éducation, le recours à la discrimination positive pour la promotion de l'égalité dans l'éducation, et la nécessité de prendre en compte l'âge d'embauche légal.

Formulation de propositions

Le comité de haut niveau a remis son rapport en mai 1990, peu de temps après l'établissement de comités pour l'élaboration du Schéma directeur. Ce rapport a été discuté par le comité directeur et le groupe de travail du Schéma. Un comité spécial a été mis en place pour préciser la proposition. En conclusion du travail de ces comités, un cadre général en vue de l'instauration d'une scolarité de neuf ans a été retenu.

Deux ensembles de mesures ont été proposés : les unes étaient conçues pour améliorer les performances des élèves jusqu'à la sixième classe, les autres pour améliorer l'accès au niveau postprimaire. Les unes comportaient un système de contrôle continu, un enseignement correctif pour les élèves les plus lents, et la révision de l'examen du CPE afin de mieux mesurer l'acquisition de compétences essentielles par l'apprentissage scolaire. Les autres comportaient l'établissement d'«écoles secondaires de base» pour les élèves n'ayant pas atteint un niveau acceptable en sixième classe. La fonction essentielle de ces écoles devait être de faire accéder les élèves à un niveau minimum d'éducation de base, mais elles devaient également mettre l'accent sur l'enseignement pratique.

Le projet proposé comprenait des activités très diverses. Au niveau primaire, il fallait développer un système d'évaluation exploitable et acceptable, et convaincre les enseignants de l'utiliser. Il fallait également former des enseignants à l'enseignement correctif. Il fallait adapter le CPE pour qu'il donne une image plus exacte des capacités des enfants. Les nouvelles «écoles secondaires de base» devaient être planifiées et construites, et il convenait d'élaborer leurs programmes. Enfin, toutes ces activités devaient être mises en oeuvre avec une certaine synchronisation.

Incorporation des solutions

Le projet a été soumis au Cabinet en décembre 1990, et son inclusion dans le Schéma directeur approuvée. Mais cette insertion du projet n'était pas définitive. Après sa présentation initiale, il devait subir plusieurs changements. Mais l'objectif général du projet – assurer à tous les enfants une scolarité minimum de neuf ans – demeurait inchangé. En 1992, on prépara un dossier d'exécution pour le projet de scolarité de neuf ans, dossier qui comportait des informations complétant celles qui figuraient dans le Schéma directeur. Il présentait en particulier de manière plus détaillée l'impact de la scolarité de neuf ans sur les structures de l'éducation dans son ensemble.

Conclusions

Ces différents stades – identification des problèmes, analyse des données, formulation de propositions et incorporation des solutions à un programme – s’appliquent à des projets divers, mais pas nécessairement à un plan d’éducation exhaustif. Un ancien ministre de l’Éducation a exprimé cette constatation en ces termes :

« Le développement de l’éducation est un processus continu... Les efforts dans notre secteur sont continus et n’ont pas de fin... Le changement délibéré introduit à sa suite d’autres changements qui n’ont pas nécessairement été prévus.⁹ »

A tout moment, il existe un certain nombre de projets ou de propositions qui se trouvent à des stades différents. Certains se rapportent à des problèmes qui viennent d’être reconnus, d’autres arrivent à différents stades de la formulation, et d’autres encore à différentes étapes de la mise en oeuvre. Ce flot de projets est influencé par la présence ou l’absence d’un schéma directeur et des ressources disponibles à ce moment-là. Cependant, un grand nombre de décisions importantes seront prises sans tenir compte d’un plan d’ensemble. Certaines des décisions les plus importantes dans l’histoire de l’éducation à Maurice ont été prises sans analyse préalable. La politique de l’éducation primaire généralisée dans les années 50 et celle de la gratuité de l’enseignement secondaire en 1977 répondaient à la perception de certains besoins, en partie politiques, en partie sociaux. Chacune de ces politiques a eu un effet considérable qui s’est répercuté sur des décennies et dont, comme le souligne Jagatsingh, les effets n’avaient pas été prévus à l’époque.

Cet exemple d’adoption d’un programme d’une scolarité de neuf ans éclaire le processus général d’élaboration du Schéma directeur :

- (a) Un élément de chance est intervenu dans l’identification des questions importantes développées dans le plan et la période où elles ont été abordées. Ainsi, la Conférence de Jomtien a exercé une influence majeure sur la structure et le contenu du plan.
- (b) Plusieurs facteurs expliquent la prompte acceptation du projet prévoyant une scolarité de neuf ans. Rares sont ceux qui ont reconnu la complexité du projet ou les difficultés qu’allait présenter son exécution. En vérité, son apparente simplicité et le fait qu’il ait été considéré comme une simple extension du système existant l’ont fait paraître naturel et inéluctable.
- (c) Les projets incorporés au schéma sont des déclarations d’intentions générales ; leur incorporation au Schéma publié marque l’une des étapes d’un processus continu. L’inclusion d’un projet proposé dans un Schéma publié a pour objet essentiel de témoigner de l’engagement du Gouvernement – sinon dans le détail, du moins dans les grandes lignes. Normalement, les propositions détaillées apparaissent en cours d’exécution.
- (d) Une proposition majeure concernant un projet donné répond normalement à un ensemble d’objectifs. Ainsi, le projet d’une scolarité de neuf ans avait été conçu pour réduire le gaspillage, améliorer la qualité de la main-d’oeuvre et réduire les inégalités. Etant donné l’ampleur de cette série d’objectifs, il s’adressait à une vaste audience. Le monde des affaires accueillit favorablement un projet susceptible d’améliorer la productivité du travail. De nombreux enseignants réservèrent un accueil favorable à la diminution du taux d’échec scolaire. La question qui se pose aux planificateurs est de savoir si l’ampleur de l’appui acquis par le projet sera suffisante pour maintenir son élan dans le cas où son exécution se révélerait plus difficile que prévue.

LE PROCESSUS DE PLANIFICATION

Le Schéma directeur de Maurice est né de la concertation et du compromis. Au cours de sa préparation, des personnes et des groupes très nombreux ont été consultés. Au commencement, les planificateurs ont publié des appels dans la presse pour obtenir des opinions sur les problèmes du système d'éducation, sur ce que devraient être ses objectifs à long terme et sur les mesures qui devraient être prises en urgence. Ils ont demandé aux écoles d'apporter leurs suggestions : elles ont proposé plus de 200 mesures. Comme nous l'avons dit, des séminaires ont été organisés : un séminaire à Rodrigues, qui devait aborder les problèmes d'éducation propres à cette île, un autre sur les conditions de travail des enseignants, et un séminaire national qui devait examiner le Schéma directeur dans son ensemble. Des réunions séparées ont eu lieu avec des directeurs d'école, des enseignants, des administrateurs d'établissements scolaires et des étudiants.

La préface du Schéma directeur décrit ainsi la façon dont il a été établi :

De nombreuses personnes ont aidé à préparer le Schéma directeur. Le travail a commencé en 1990 par un atelier qui a évoqué les grandes questions qui nous préoccupaient. Un comité directeur de haut niveau a été créé sous la présidence du ministre de l'Éducation... Un groupe de travail pour le Schéma directeur a aussi été constitué. A la suite de l'atelier, des sous-comités sectoriels ont été créés pour rédiger des documents sur des secteurs critiques. Ces documents ont été étudiés au cours des réunions du groupe de travail.

Il est rapidement devenu évident qu'il nous faudrait, avant de poursuivre, prendre des décisions fondamentales sur les propositions formulées en vue du changement de la structure du système scolaire. Ces propositions ont été examinées par le groupe de travail et le comité directeur. A la suite de ces débats, nous avons proposé la mise en place d'un système scolaire généralisé de neuf ans. Ces propositions ont été soumises au Conseil des ministres, qui les a approuvées. Elles ont été publiées sous la forme d'un « Livre vert » en décembre 1990.

A la lumière de cette décision, les documents ont subi une nouvelle révision. Un groupe de rédaction a été constitué : il devait les réviser et en faire un ensemble cohérent. Pour ce faire, on s'est beaucoup inspiré des rapports antérieurs, et les documents techniques fournis par les experts de l'UNESCO, de la Banque mondiale, du PNUD et de l'OIT nous ont été d'une aide considérable.

Au cours de la préparation du Schéma directeur, le public a été largement consulté. Le ministère de l'Éducation s'est entretenu avec des enseignants, des gestionnaires, des chefs d'établissement, des élèves/étudiants, etc. Dès les premiers stades de la préparation du Plan, nous avons invité le public à apporter ses commentaires et ses suggestions. L'OIT nous a aidés à organiser un séminaire sur le statut des enseignants. Un séminaire s'est tenu à Rodrigues pour examiner les problèmes spécifiques de l'éducation dans l'île. Un grand nombre des recommandations émises au cours de ces deux séminaires ont été incorporées au Schéma directeur. Certains membres du groupe de travail ont participé à un atelier de l'UNESCO sur l'utilisation de modèles dans l'analyse du secteur de l'éducation et l'évaluation des incidences. Après la publication du premier avant-projet complet du Schéma directeur, un séminaire national a été organisé pour discuter des propositions qu'il contenait. Des enseignants, des chefs d'établissement, des gestionnaires scolaires, des administrateurs de l'éducation, des représentants des établissements d'enseignement supérieur, des associations d'enseignants, des syndicats, des autorités responsables de l'enseignement, des organisations d'employeurs et des ONG, ainsi que d'autres personnes concernées par le système éducatif, ont participé à ce séminaire. L'avant-projet a été amendé à la lumière des propositions formulées à cette occasion.

Appui institutionnel et politique

Ainsi, un large éventail de participants a apporté sa contribution au processus de planification. L'organisation du Schéma lui-même a été le reflet de l'organisation de ces participants. Comme il arrive souvent dans les activités du secteur public, elle a fait intervenir une hiérarchie de comités. L'élément central en était le Cabinet (Conseil des ministres), responsable des politiques d'ensemble et des décisions sur les questions essentielles. Il n'est pas possible d'estimer l'impact du Cabinet sur le contenu ou la

structure du Schéma directeur, ni de préciser dans quelle mesure il a répondu à des pressions, électorales et autres. Autant que l'on puisse en juger, le Cabinet a, de manière générale, apporté son appui. Les éléments majeurs du Schéma lui ont été soumis en même temps qu'ils recevaient l'approbation de la structure de comités.

A l'époque où l'avant-projet complet de Schéma directeur était soumis au Cabinet, celui-ci avait déjà approuvé sept éléments essentiels du Schéma :

- (a) le projet de scolarité de neuf ans ;
- (b) la révision du système d'examens dans l'enseignement primaire ;
- (c) la création d'un centre national d'élaboration et de recherche sur les programmes scolaires et d'un conseil national d'élaboration des programmes ;
- (d) l'examen des structures administratives du ministère de l'Education (y compris la création d'un service national d'inspection) ;
- (e) l'établissement d'un Conseil du personnel enseignant ;
- (f) des mesures destinées à améliorer les conditions de travail des enseignants.

Ainsi, alors que le Cabinet était théoriquement responsable de la structure d'ensemble de la politique de développement de l'éducation, il semble que les décisions aient été prises, dans la pratique, de façon progressive, ce qui présentait l'avantage concret d'accélérer le processus de prise de décision au niveau du Cabinet.

Un comité directeur officiel a été établi au niveau central. Il avait pour objet de réunir l'ensemble des principaux décideurs du secteur de l'éducation. Il comprenait le personnel administratif et technique de haut niveau du ministère, les directeurs des organismes d'éducation para-étatiques, le recteur de l'Université, des experts du ministère de la Planification économique, du ministère des Finances, et le représentant résident du PNUD. Il était présidé par le ministre de l'Education. Etant donné l'importance numérique du comité, il s'est rarement réuni. Le fonctionnement quotidien en était assuré par un groupe de travail présidé par un coordonnateur. En principe, le groupe de travail relevait du comité directeur, qui dépendait lui-même du ministère. En fait, dans la pratique, la hiérarchie a été court-circuitée. Le ministre présida en personne un grand nombre de réunions du groupe de travail. La rédaction du Schéma proprement dite s'effectua au sein des sous-comités techniques et du groupe de travail.

Cependant, ce tableau de la structure de la planification est quelque peu trompeur. La rédaction est normalement une activité individuelle ; les discussions en comité sont centrées sur des questions marginales. Les avant-projets issus du comité pouvaient fort bien refléter le point de vue de la personne qui avait préparé l'avant-projet original. Certaines questions ont fait l'objet de débats sérieux à tous les niveaux, mais quelques problèmes importants n'ont guère été examinés. Ainsi, l'exposé des objectifs a été l'oeuvre d'un groupe de personnes très limité et a été approuvé sans avoir donné lieu à un débat approfondi.

Autres contributions

Outre celui des membres du comité, le Schéma a bénéficié d'autres apports. Les techniciens locaux ont apporté leur contribution et rédigé en fait une partie importante du Plan. La valeur de leur contribution réside dans leur connaissance de la situation de l'éducation et dans le jugement qu'ils por-

tent sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Les planificateurs n'ont pas travaillé *ab nihilo* : parmi les questions évoquées, beaucoup avaient été étudiées pendant des années. Les techniciens locaux étaient les dépositaires des connaissances acquises, mais ils avaient peu d'expérience de la planification de l'éducation. Leurs contributions étaient réfléchies, bien informées et imaginatives, mais elles tendaient parfois à être verbeuses et sans grande consistance.

Un des problèmes auxquels ont dû faire face les planificateurs a été que les données sur le système d'enseignement étaient disponibles mais orientées vers l'administration plutôt que vers la planification. Ces données informaient les planificateurs du nombre des écoles et des effectifs scolaires, mais elles ne spécifiaient pas l'efficacité avec laquelle les ressources étaient utilisées, ni la capacité du système de répondre aux besoins du marché du travail ou aux autres exigences de la collectivité.

L'autre grande source de ressources à l'intérieur du ministère de l'Éducation était l'administration. La distinction entre techniciens et administrateurs n'est pas toujours claire ; de nombreux techniciens accomplissent des tâches administratives, alors qu'un grand nombre d'administrateurs en poste au ministère de l'Éducation absorbent de vastes connaissances en matière d'éducation. En fait, deux chapitres du Schéma directeur – et non des moins importants – ont été rédigés par des membres du personnel administratif. Cependant, les administrateurs en tant que tels jouent également un rôle essentiel dans le processus de planification. Ils veillent à ce que les documents soient préparés dans les délais prévus, les dossiers constitués comme il convient et à ce que les activités soient conformes aux décisions prises. En vérité, sans une administration compétente, le processus de planification peut durer indéfiniment sans déboucher sur un résultat utile.

D'autres secteurs de l'administration ont également apporté leur concours. La section relative au contexte économique a été rédigée par le ministère de la Planification économique. D'autres ministères ont formulé leurs commentaires sur les sections qui ressortissaient de leur compétence.

Le temps a été une autre ressource du processus de planification. En juin 1990, un calendrier provisoire proposé par l'une des organisations internationales prévoyait l'achèvement du Schéma directeur en décembre 1990. Cependant, le plan ne fut pas achevé avant août 1991. Sa préparation demanda donc plus du double du temps prévu à l'origine. Plusieurs raisons expliquent ce dépassement. Tout d'abord, un grand nombre des propositions étaient liées entre elles, si bien qu'un retard dans l'approbation de l'une d'elles pouvait avoir un impact sur l'ensemble. Il est clair qu'il en fut ainsi du projet pour une scolarité de neuf ans. En deuxième lieu, certaines propositions soumises au groupe de travail étaient intrinsèquement sujettes à controverse. Toute proposition susceptible d'affecter – même indirectement – les droits acquis est de nature à retarder le processus d'élaboration d'un consensus. Mais la raison principale du dépassement est le caractère irréaliste du calendrier lui-même, qui reflétait le manque d'expérience de la quasi-totalité des participants. L'élaboration d'un calendrier incite sans doute au scepticisme, mais elle est nécessaire. Même si elle peut être trompeuse, elle fournit à tout le moins une liste des activités à entreprendre pour la préparation d'un plan. Il est simplement impossible de l'imposer de manière trop rigide.

Coordination et direction

La rédaction d'un plan requiert un coordonnateur dont la tâche est complexe. Le coordonnateur doit jouer un rôle d'intermédiaire entre les aspects exécutifs et politiques de la préparation du plan et proposer des structures pour le plan. Il doit être conscient des besoins sociaux auxquels le plan est censé répondre, prendre connaissance des données pertinentes et être préparé à établir lui-même des avant-projets si nécessaire. Enfin, il doit avoir une vision d'ensemble du plan considéré comme une entité, et non comme la simple somme de ses différentes composantes.

L'apport final, et sans doute le plus important, de Maurice au processus de planification consistait à en assumer le rôle directeur. Une bonne direction suppose la capacité de définir les objectifs, de persévérer face aux difficultés et au découragement, et d'encourager les autres à participer à son engagement personnel. Dans le cas du Schéma directeur de Maurice, le ministre de l'Education a joué ce rôle directeur ; sans lui, la plupart des autres ressources intégrées au processus auraient été inopérantes.

Comme nous l'avons indiqué, les études sur la formulation des politiques dans les petits pays ne peuvent faire abstraction des facteurs personnels. Pour cette raison, les leçons qui se dégagent de ces études peuvent n'être applicables aux autres pays que de manière limitée. Les tentatives pour dépersonnaliser l'expérience risquent d'être vouées à l'échec. Dans le cas de Maurice, c'est le ministre de l'Education qui a pris l'initiative des opérations ; il a choisi les principaux acteurs du projet ; il a contrôlé la progression des travaux ; il a aidé à rétablir le moral lorsqu'il fléchissait ; il a réconcilié les participants qu'un conflit opposait ; il a réussi à obtenir l'appui de ses collègues du Gouvernement ; il a pris l'initiative d'entrer en contact avec des donateurs éventuels ; il a entrepris et mené à bien une large consultation populaire pour la préparation du plan.

Un certain nombre de ses réalisations et de ses spécificités professionnelles l'on aidé à jouer ce rôle :

- (a) A l'époque de la préparation du Schéma, il était ministre de l'Education depuis sept ou huit ans. Cette longévité ministérielle inhabituelle lui a donné un vaste acquis de connaissances et la maîtrise d'une quantité de détails. C'est à juste titre que l'on a pu dire de lui qu'il connaissait ses dossiers.
- (b) Il bénéficiait de l'appui constant du Premier Ministre. Quand ce dernier a remanié son Cabinet, le ministre de l'Education a été l'un des rares participants au Cabinet précédent à rester à son poste.
- (c) De nombreux ministres avaient exercé une profession libérale, souvent celle de médecin ou d'avocat. Le ministre de l'Education, lui, avait été professeur dans une école secondaire. Peut-être les ministres qui ont exercé une profession indépendante sont-ils moins engagés dans leurs fonctions ministérielles que les autres.
- (d) Le style du ministre était détendu, ouvert et libéral. Dans les débats sur le Schéma, la liberté d'expression était considérée comme allant de soi. C'est sans doute pour cela que toutes les opinions pertinentes ont pu s'exprimer.
- (e) Enfin, comme tous les dirigeants qui connaissent la réussite dans un régime démocratique, il était doté d'un sens politique aigu. Il savait identifier et recruter les alliés potentiels, consulter ceux qui exprimaient des préoccupations dans son secteur d'intervention, maintenir le contact avec les parents, les enseignants, les étudiants, les syndicats, les employeurs, les groupes religieux et les organisations non gouvernementales, et prendre en compte leurs préoccupations. Mais il suivait aussi son propre programme. Son sens politique lui a permis de concilier sa vision personnelle avec les exigences de ceux qui étaient impliqués, directement ou indirectement, dans le système.

Au fil des années, le ministre de l'Education a dû accepter des compromis. Ainsi, le gouvernement a proposé que les enseignants des écoles bénéficiaires d'une aide (comme les écoles catholiques) soient recrutés sans considération de race ni de religion. Cependant, l'Eglise catholique souhaitait appliquer ses propres critères au recrutement des enseignants, exigence que le gouvernement jugeait déplacée, puisque

les écoles catholiques accueillait des élèves de toutes confessions. En définitive, le gouvernement accepta un compromis pour éviter un conflit dommageable. Sans doute l'expérience de ce conflit potentiel a-t-elle contribué à une meilleure compréhension politique du ministre et aidé à affronter les problèmes du plan.

Coopération internationale

Cependant, les ressources présentaient encore une lacune, sur laquelle l'attention du ministre fut attirée en mai 1990 par une lettre adressée par l'UNESCO :

(L'UNESCO et la Banque mondiale) considèrent que la préparation du Schéma et des programmes d'action subséquents exigent l'apport de compétences et d'expérience internationales et que la mise en commun des efforts de l'UNESCO et de la Banque mondiale pour un travail entrepris sous votre direction pourrait représenter un bon moyen d'obtenir ces ressources.

Les organisations internationales ont joué un rôle prépondérant dans l'exercice de planification et y ont grandement contribué. Elles ont choisi et envoyé des experts, mais l'équipe mauricienne ne savait pas grand-chose de leurs compétences ou de leur disposition à travailler dans le cadre d'une équipe mauricienne avant leur arrivée. Quant à leur qualité, elle s'est avérée variable. D'une part, on trouvait des spécialistes qui comblaient une vraie lacune dans les ressources du pays, grâce à leurs connaissances techniques ou à une expérience pertinente. D'autre part, on y trouvait l'auteur d'une étude qui aurait fort bien pu être réalisée avec les seules ressources mauriciennes. Il y eut aussi des situations embarrassantes, par exemple quand un expert en accusa un autre d'incompétence. Peut-être la principale contribution de ces experts a-t-elle été leur capacité d'utilisation effective des données, capacité qui faisait défaut aux Mauriciens.

Des experts internationaux peuvent apporter des contributions de deux ordres. Ils peuvent fournir directement une ressource technique, ou bien renforcer l'aptitude de l'administration à accomplir le travail technique. Si les experts internationaux ont indiscutablement contribué de manière directe aux analyses utilisées dans le plan, leur contribution continue a été limitée. Cela reflète en partie l'impossibilité pour le Gouvernement mauricien de nommer des personnels de contrepartie pour poursuivre le travail des experts. La préparation du plan a été considérée comme une activité autonome aboutissant à la publication d'un document et non comme l'une des composantes d'un processus de planification continu. Ainsi, les experts de l'UNESCO ont fourni un encadrement pour l'utilisation de modèles dans l'analyse sectorielle de l'éducation et l'évaluation des incidences. Ils ont préparé pour le système d'enseignement mauricien un modèle qui exigeait une mise à jour régulière. Cependant, une fois le Schéma préparé, ce modèle a été peu employé, et l'administration a rarement demandé des analyses de ce type. En l'absence de demande, ce travail analytique ne sera pas effectué.

Le risque principal, dans l'emploi d'experts étrangers, est qu'ils prennent en charge la totalité de la préparation du plan. Ce danger résulte du manque de compétences et d'engagement au niveau local : en cas de désaccord, le point de vue de l'expert étranger a toutes chances de l'emporter. Le plan devient alors un plan de l'UNESCO ou de la Banque mondiale plutôt qu'un Schéma national. Plus l'équipe locale est faible, moins les objectifs sont clairement formulés par l'administration du pays, et plus cette éventualité risque de se réaliser.

Dans le cours de la préparation du Schéma directeur, des tensions se sont produites, mais elles ont été contenues dans certaines limites. Un an avant le commencement du travail sur le plan, un Symposium international sur l'éducation avait été organisé à Maurice, ce qui avait encouragé les Mauriciens à examiner un grand nombre des questions que le plan devait aborder plus tard. De plus, certains éléments du système d'éducation avaient fait l'objet d'études antérieures, et les priorités nationales bénéficiaient

d'un large consensus. L'équipe mauricienne a donc eu donc la possibilité de déterminer la structure et le contenu du plan et de ne pas se retrouver dépendante des experts étrangers pour ses grandes lignes. Sans sous-estimer la contribution des organisations internationales, il est juste de dire que les Mauriciens avaient bien l'impression que ce schéma leur appartenait.

Le rôle des organisations internationales ne s'est pas limité à l'envoi d'experts techniques. Elles ont étroitement participé à la production du plan. Le représentant résident du PNUD était membre du comité directeur et participait à d'autres comités. Des fonctionnaires de la Banque mondiale et de l'UNESCO ont effectué des visites périodiques afin de noter la progression des travaux et de discuter de questions particulières. Ils ont incité l'équipe mauricienne à terminer le Schéma dans les délais. Lors de son achèvement, l'UNESCO a organisé et accueilli une réunion de donateurs potentiels. Il apparaît probable que l'appui international dont a bénéficié le Schéma a été plus important qu'il ne l'eût été sans la participation active de l'UNESCO et de la Banque mondiale. Cependant, comme dans le cas des experts internationaux, il existait un risque de voir les organisations internationales prendre en charge l'ensemble de l'opération. Il n'en a pas été ainsi, même si des tensions occasionnelles ont pu se faire jour.

CONCERTATION ET COMPROMIS

Le vaste ensemble de consultations que nous avons décrit faisait partie d'une recherche du consensus : il reflétait un élément profondément inscrit dans la culture mauricienne. Eviter les conflits représente une valeur positive pour une société restreinte, pluriethnique, pluriculturelle et pluriconfessionnelle, dans laquelle le compromis est une procédure appréciée. Cette démarche a eu un effet sur le Schéma. Le signe le plus visible en a été que les controverses ont été évitées.

Ce dernier point est illustré par la solution apportée par le Schéma directeur au problème de la politique linguistique. La langue utilisée pour l'enseignement dans les écoles primaires faisait depuis longtemps l'objet de débats – en partie sur des bases ethniques. La République de Maurice n'a pas de population indigène. Son peuplement résulte d'une immigration, volontaire ou forcée, qui a commencé au XVIII^e siècle. La majorité de la population actuelle est d'origine indienne, mais des groupes importants sont d'origine africaine et européenne, et il existe une communauté chinoise. Les habitants d'origine indienne sont pour l'essentiel hindous ou musulmans ; la plupart des Mauriciens d'origine africaine et européenne, ainsi que des Chinois, sont chrétiens, et le plus souvent catholiques. Les langues le plus couramment parlées sont le créole et le bhojpuri ; la langue de l'enseignement et du gouvernement est l'anglais ; la langue écrite la plus courante est le français, et les langues asiatiques sont enseignées dans les écoles aux enfants qui souhaitent les apprendre. Dans ces conditions, la politique linguistique tend à devenir un problème de communautés.

S. Bunwaree a dressé une liste d'objections spécifiques à la politique linguistique en milieu scolaire :

« Le fait que la plupart des enfants scolarisés étudient trois langues (dont aucune n'est une langue vernaculaire) est responsable du nombre élevé d'enfants qui quittent l'école sans avoir acquis une alphabétisation fonctionnelle dans l'une quelconque de ces langues... En dépit du fait que le créole exerce une fonction unificatrice... il demeure inacceptable en tant que langue d'enseignement pour des raisons de statut et de complexité.¹⁰ »

La question de la politique linguistique a été évoquée au sein du groupe de travail à être traité par le Schéma directeur, mais la proposition a suscité une forte opposition. Certains ont soutenu que la politique linguistique avait été discutée ad nauseam pendant des décennies sans que l'on parvienne à une

conclusion, et qu'il était donc improbable que l'on puisse obtenir un consensus dans l'élaboration du plan. En fait, le Schéma directeur ne traite pas de la politique linguistique. La question n'est abordée que dans un paragraphe anodin :

« Maurice possède l'avantage d'être une société plurilingue. Tous les élèves étudient l'anglais et le français, les deux langues internationales. Quelque 70 % des enfants étudient également une langue asiatique. L'enseignement des langues dans les écoles revêt donc une importance majeure. Une étude sur l'enseignement des langues dans les écoles primaires sera diffusée. Une attention particulière sera accordée à l'enseignement de l'anglais et des efforts soutenus seront poursuivis en faveur de l'enseignement effectif du français et des langues asiatiques. De plus, des recherches seront entreprises sur l'enseignement de la lecture dans une société plurilingue. »

La recherche du consensus a donc pris le pas sur les considérations pédagogiques et sociales, ce qui a généré un certain manque d'action. Il est certes possible que ce résultat ait été plutôt désirable : tout changement dans les modalités existantes aurait pu être à l'origine de divisions dangereuses, et les avantages pédagogiques de cette initiative risquaient d'être en grande mesure compromis par ses conséquences perturbatrices. Cette probabilité devait être confirmée par les événements ultérieurs. En 1994, une commission d'enquête parlementaire a proposé que les résultats obtenus au CPE dans une des langues asiatiques soient pris en compte pour le classement à cet examen. Or, les élèves les mieux classés sont ceux qui peuvent accéder aux meilleures écoles secondaires. Les réactions suscitées par ces propositions se manifestèrent principalement en fonction de l'appartenance communautaire. L'opposition vint surtout des habitants d'origine africaine ou européenne (dont la plupart n'étudient pas les langues asiatiques), et le soutien apporté à cette proposition fut le fait des habitants d'origine indienne. Ce qui aurait pu, dans le meilleur des cas, être une question donnant lieu à un débat rationnel devint un facteur de division entre communautés. Le fait que les auteurs du Schéma directeur ne se soient pas exprimés au sujet de la politique linguistique est donc défendable en termes pragmatiques ; l'acceptation du « moindre mal » se révèle parfois nécessaire en tant que stratégie d'élaboration d'un plan.

DEUX DOMAINES PROBLÉMATIQUES

Les enseignants

L'enseignement est une activité à forte intensité de main d'oeuvre. Un élément essentiel de tout Schéma d'éducation est l'estimation du nombre et de la qualification des enseignants nécessaires. Mais le Schéma directeur est allé plus loin : il a également reconnu l'importance de la coopération de la profession enseignante.

Le Schéma directeur confère des responsabilités supplémentaires aux enseignants. Ceux-ci seront appelés à jouer un rôle plus actif dans les tâches d'évaluation et d'enseignement correctif. Ils seront encouragés à prendre davantage d'initiatives pour adapter les programmes d'enseignement aux besoins de leurs propres élèves comme pour l'élaboration générale de ces programmes. Les chefs d'établissement seront appelés à prendre davantage de responsabilités en matière de gestion de leurs écoles. Le corps enseignant en général sera incité à adhérer aux critères professionnels les plus exigeants. Mais si l'on doit attendre davantage des enseignants, ceux-ci, en contrepartie, souhaiteront raisonnablement obtenir des améliorations de leurs conditions de travail, de leurs possibilités d'accès à la formation et au perfectionnement et de leurs perspectives de carrière. L'élévation du niveau d'engagement du corps enseignant joue un rôle dans tout programme d'amélioration de l'éducation...

Ainsi, le Schéma directeur n'a pas considéré l'amélioration du corps enseignant seulement en termes d'effectifs et de qualifications, mais aussi en termes de moral et d'engagement.

Cependant, pour de nombreux enseignants, la question centrale est celle des rémunérations. Les enseignants, en particulier ceux qui exercent dans les écoles primaires, se sont longtemps considérés comme sous-payés. Nombre d'entre eux ont vu dans les opérations de planification une occasion d'exercer une pression pour obtenir de meilleurs salaires. Cette attitude a suscité quelques difficultés pour le groupe chargé de la rédaction. Les rémunérations du service public sont déterminées par un comité de recherche sur les salaires, dont le mandat s'applique à tous les personnels de l'Etat, à l'exception de la police. Les salaires d'un groupe ne sont pas traités isolément, mais déterminés par rapport à ceux d'autres groupes comparables. Pour surmonter cette difficulté, un séminaire a proposé d'établir un organisme spécialisé chargé d'étudier les salaires des enseignants. Or, un tel organisme n'aurait pas pu traiter les salaires d'un groupe aussi important en isolant celui-ci d'autres groupes comparables. En fin de compte, la question des rémunérations du corps enseignant a été abordée de manière indirecte : on a procédé à la nomination d'un certain nombre d'enseignants au poste de directeur adjoint, ce qui constituait pour eux une promotion. De plus, on a entrepris un important programme de formation en cours d'emploi pour les enseignants du primaire, et les personnels qui ont mené à bien cette formation ont bénéficié d'une augmentation de salaire.

Comme nous l'avons vu, l'un des objectifs centraux du Schéma directeur était l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Cette amélioration passait nécessairement par les cours de formation. Selon les propositions du Schéma, pratiquement tous les enseignants du primaire devaient suivre un cours de perfectionnement. Cependant, on ne dispose d'aucune indication concernant l'impact de ces cours sur les résultats obtenus en classe. Bien que le Schéma directeur ait proposé d'étudier l'effet des cours de formation spécifiques sur l'enseignement, ces études n'ont pas encore été effectuées.

Ces constatations mettent en évidence une faiblesse notoire de la structure de la planification, à savoir une dépendance excessive à l'égard de l'opinion des professionnels. La formation des enseignants incombait au *Mauritius Institute of Education* : il était inévitable que ses représentants soient favorables à la formation des enseignants et ne se montrent pas excessivement critiques à propos des divers cours. Parce que les rédacteurs du Schéma avaient un calendrier à respecter, une controverse avec les professionnels aurait retardé – de manière peut-être indéfinie – l'achèvement de celui-ci. Il y a là un autre exemple de l'application des critères du « moindre mal ». Dans un monde idéal, il serait possible de trouver des solutions idéales ; dans le monde réel où des décisions doivent être prises, les compromis avec la perfection s'imposent bien souvent.

L'impact budgétaire

La lacune la plus sérieuse du Schéma est l'absence de toute estimation de son impact budgétaire. Certes, le coût des projets du Schéma a été soumis à des estimations (les projets étant des activités à mener à bien au cours d'une période déterminée). Mais la plupart des projets supposent des dépenses de fonctionnement. Une nouvelle école emploie des enseignants ; il faut l'entretenir ; elle créera une demande de biens de consommation. Un cours de formation destiné aux enseignants peut déboucher sur une rémunération supérieure pour ceux dont les qualifications ont été améliorées. Une université ou un institut polytechnique exige un équipement spécial qui doit également être entretenu. Tous ces coûts se perpétuent sans interruption ni arrêt. Ceux qui préparent un Schéma en matière d'éducation doivent se poser la question suivante : est-il raisonnable d'espérer que le budget couvrira tous les coûts de fonctionnement susceptibles d'être générés ? Ou bien le Schéma imposera-t-il au budget de fonctionnement une charge qu'il lui sera difficile, voire impossible, de supporter ? C'est ainsi que des écoles sont construites puis laissées inoccupées, ou qu'on ne peut utiliser un équipement sophistiqué après l'avoir acquis, faute de disposer des fonds nécessaires. Un Schéma d'éducation requiert donc un schéma budgétaire.

En fait, les rédacteurs du Schéma directeur ont eu conscience de ces réalités. On a procédé à des estimations des dépenses de fonctionnement résiduelles générées par le Schéma. On a rapproché la croissance attendue du budget de l'éducation de diverses estimations de la croissance du PNB. Il ressort de cet exercice que, sur la base d'hypothèses modestes concernant la croissance économique, il est possible de conclure que le budget de l'éducation ne pèsera pas trop lourdement sur le budget national.

Cependant, ces estimations n'ont pas été intégrées au Schéma lors de sa publication. Peut-être cette publication s'est-elle heurtée à diverses objections. Il peut arriver qu'un ministre des Finances considère la publication de projections de dépenses budgétaires comme l'équivalent d'un engagement sur les budgets à venir, et que ce genre d'engagement soit jugé indésirable. Peut-être aussi a-t-on considéré que les hypothèses sur lesquelles reposaient ces projections étaient trop incertaines pour mériter d'être publiées. Enfin, les suggestions selon lesquelles une situation budgétaire peut être gérée risquent d'encourager certains services à relâcher leur discipline financière. Quoi qu'il en soit, la seule référence aux questions budgétaires est la suivante :

L'essentiel des dépenses de fonctionnement générées par le Schéma sera assuré par le budget de fonctionnement. Cependant, des économies peuvent être effectuées à l'intérieur du budget. Un comité a déjà été constitué pour examiner les moyens d'améliorer la rentabilité du système d'éducation, tout particulièrement dans la gestion des actifs... Toutes les économies réalisées seront utilisées pour financer une partie des dépenses budgétaires supplémentaires induites par le Plan.

MISE EN OEUVRE

Le Schéma directeur suggère en termes généraux les modalités de sa mise en oeuvre : il s'agit d'un ensemble de propositions hautement complexe qui appelle l'action de plusieurs ministères, services, organisations para-étatiques et organismes non gouvernementaux. Il pose des problèmes majeurs de coordination ; il exige un engagement sérieux de tous ceux qui participent au système d'éducation ainsi que des arrangements destinés à réduire les conflits et les incohérences.

La proposition essentielle concernant la mise en oeuvre a été la création de l'Unité de mise en oeuvre et de coordination du Schéma directeur (*Master Plan Implementation and Coordination Unit – MPICU*), qui devait être établie par le ministère de l'Education. Cet organisme devait assumer la responsabilité générale du lancement et de l'exécution de toute action faisant suite aux propositions du Plan. Il devait avoir pour fonctions initiales :

- (a) d'analyser toutes les propositions du Schéma et d'identifier le service gouvernemental, l'organisme para-étatique ou toute autre organisation qui serait immédiatement responsable de l'action correspondante ;
- (b) de demander aux personnes concernées d'élaborer des programmes échelonnés pour la mise en oeuvre de la section du Schéma dont elles étaient responsables, en spécifiant les actions à entreprendre, les ressources nécessaires et les réalisations attendues à différentes époques ;
- (c) de préparer, à partir de ces propositions, un programme coordonné de travail sur le Schéma directeur, ainsi que des estimations des ressources nécessaires à différents stades et des résultats attendus.

Cependant, certaines des propositions du Schéma étaient trop complexes pour être traitées par cette méthode. Comme nous l'avons indiqué, le projet pour une scolarité de neuf ans supposait une action menée par plusieurs institutions ; il n'était pas réaliste d'identifier un seul agent d'exécution pour l'ensemble d'activités complexe qui était en jeu. Le MPICU devait identifier toute proposition complexe de ce type et en assumer la responsabilité.

Les grandes lignes de ces propositions ont été suivies, à quelques exceptions importantes près. Il s'est avéré impraticable de créer un organisme central d'exécution ; il est apparu que la responsabilité de la mise en oeuvre devait incomber aux agents d'exécution eux-mêmes. L'organisme central a donc été rebaptisé Unité de coordination du Schéma directeur (*Master Plan Coordination Unit – MPCU*).

En deuxième lieu, l'unité spéciale de coordination pour la scolarité de neuf ans n'a jamais été constituée, bien qu'un plan du système de scolarité de neuf ans ait été élaboré en 1992. Ce document dressait la liste des activités nécessaires et des ressources requises pour un vaste gamme d'activités menées dans cette perspective.

Le MPCU a identifié des organismes d'exécution pour la majeure partie du Schéma. Il leur a été demandé de préparer des plans d'action pour leurs secteurs respectifs. Les résultats ont été inégaux. En règle générale, les programmes pour lesquels on disposait d'une expérience adéquate ou dont l'agent d'exécution était un organisme professionnel ont donné lieu à des plans d'action et ont été mis en oeuvre. Ainsi, le ministère disposait d'une certaine expérience de la construction d'écoles : les projets qui comportaient la construction de bâtiments nouveaux ont été réalisés sans retards excessifs. Le MES était chargé de la révision de l'examen du CPE. Cette association est un organisme professionnel, qui possède une certaine expérience acquise sur le terrain ; elle a participé aussi bien à la formulation du programme de révision du CPE qu'à sa mise en oeuvre.

En revanche, d'autres parties du Schéma ont rencontré des problèmes de mise en oeuvre.

- (a) On n'a pas, à l'origine, apprécié à sa juste valeur le besoin de synchronisation entre les différents éléments de programmes complexes, et la nécessité de créer des réseaux appropriés. L'absence de responsabilités clairement définies dans la coordination de tels projets a été génératrice de retards et de confusion.
- (b) Comme dans toute fonction publique, l'organisation du ministère de l'Education est hiérarchisée. Le MPCU n'avait pas l'autorité nécessaire pour donner aux autres branches de l'administration des instructions sur ce qu'elles devaient faire, et sur la manière de le faire.
- (c) La plupart des agents d'exécution étaient des services administratifs. Certains des fonctionnaires concernés n'avaient pas participé à la préparation du Schéma et n'éprouvaient aucun sentiment de propriété à l'égard de ses propositions. Il n'était donc guère surprenant qu'il accordent la priorité, dans leur travail, aux activités de routine, et non à ce qui risquait fort de leur apparaître comme de lourdes tâches supplémentaires.
- (d) Il n'existait aucun mécanisme permettant d'établir clairement les priorités. On a préparé des plans d'action pour des secteurs particuliers, mais aucun tableau d'ensemble ne s'est dégagé. Des modalités ont été convenues en vue d'un suivi régulier de l'avancement des travaux effectués sur le Schéma, mais les rapports rédigés ne tenaient pas compte de l'importance relative des choses. Cela reflète, dans une certaine mesure, l'absence de tout énoncé des priorités dans le Schéma, même si celui-ci distingue, dans chaque secteur, les mesures à court terme et les objectifs à long terme.

Si l'on peut en juger d'après l'expérience mauricienne, il existe plusieurs conditions à la réussite de la mise en oeuvre d'un projet :

- (a) Un projet qui repose sur l'action menée par un seul petit groupe a plus de chances de réussite qu'un projet qui exige la coordination entre un certain nombre d'agents d'exécution qui

accomplissent un vaste ensemble d'activités. Ainsi, comme nous l'avons vu, les programmes de construction scolaire ont plus de chances d'être mis en oeuvre avec succès que des propositions comportant tout un ensemble d'activités disparates.

- (b) Un programme a plus de chances de réussite si l'agent d'exécution détient une expérience ou des compétences professionnelles pertinentes. C'est par exemple le cas, comme nous l'avons vu, de la révision du CPE, qui dépendait du MES.
- (c) Un projet qui dispose d'un solide ensemble d'appuis est plus facile à mettre en oeuvre qu'un projet qui n'en bénéficie pas. Ce soutien peut revêtir plusieurs formes. Dans un système démocratique tel que celui de la République de Maurice, il peut se traduire par la voie du scrutin. Ainsi, la gratuité de l'enseignement secondaire a été instaurée en 1977 à la suite de promesses formulées lors des élections générales. De même, la construction de nouvelles écoles primaires est une initiative conforme aux vœux de l'opinion. Il n'est pas rare que des questions soient posées au Parlement sur la progression des travaux de construction ou d'amélioration de bâtiments scolaires.
- (d) Un projet qui est la continuation d'un programme existant a plus de chances de réussite que celui qui exige de la politique de l'éducation. qu'elle s'engage sur une voie nouvelle.
- (e) Les projets qui menacent les emplois, les perspectives de promotion, le confort ou même les habitudes d'un nombre substantiel de personnes risquent fort d'être difficiles à mettre en oeuvre. Ainsi, la proposition d'instituer un inspectorat national a dû faire face à certains problèmes à cause de ses incidences possibles sur les inspecteurs actuellement en fonction. Une proposition en vue de la mise en place d'un contrôle général continu dans les écoles primaires se révèle difficile à mettre en oeuvre, peut-être à cause de la charge de travail supplémentaire que l'on peut en attendre pour les enseignants.
- (f) Un élément essentiel de la réussite est la libre circulation de l'information. Pour qu'un changement radical soit accepté, il faut qu'il soit compris. Les principaux intéressés – enseignants, parents et autres – doivent comprendre ce qui est projeté et ce que l'on attend d'eux. L'une des faiblesses du programme en vue d'une scolarité de neuf ans est que rares sont ceux qui semblent en avoir été informés ou l'avoir compris. Dans ces cas-là, la connaissance est remplacée par les ragots, les rumeurs et les partis pris.

Le Schéma directeur prévoyait une grande étude sur l'avancement des travaux après trois ans de fonctionnement. Celle-ci a eu lieu en avril 1995, trois ans et demi après l'achèvement du Schéma. Elle a été l'occasion de procéder à un examen critique des réussites et des faiblesses de l'entreprise. Les conclusions de cette étude sont en cours d'analyse.

RÉFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION _____

De nombreux observateurs ont jugé que le Schéma directeur mauricien était une réussite. Ce jugement repose probablement sur un certain nombre de raisons :

- (a) il aborde des questions importantes ;
- (b) ses propositions sont pertinentes et réalistes ;

- (c) il suscite un appui d'un niveau satisfaisant, que ce soit au niveau national ou à l'échelle internationale;
- (d) il a pour effet un enchaînement de décisions et d'événements qui n'auraient pas existé sans lui.

Lorsqu'on lit le Schéma directeur trois ans après son achèvement, on prend conscience à la fois de ses points forts et de ses faiblesses. Il ne fait aucun doute qu'il a défini des questions importantes. Un grand nombre de ses propositions ont bénéficié d'un appui général, y compris l'appui financier des organisations internationales, et beaucoup d'entre elles ont été mises en oeuvre. Il est encore l'objet de controverses, mais il n'est pas tombé dans l'oubli sur un coin d'étagère. Pourtant, comme nous l'avons noté, il présente certaines insuffisances. Son caractère exhaustif a notamment rendu impossible de fixer des priorités. Par ailleurs, pour un grand nombre de ses propositions, l'origine des ressources correspondantes a été laissée dans le flou.

Cependant, juger de la réussite ou de l'échec est une entreprise à long terme qui requiert la connaissance d'un avenir incertain. Les élèves d'aujourd'hui peuvent être les dirigeants industriels de demain – ou les chômeurs de demain. La planification prospective suppose un acte de foi. De plus, les processus de prise de décision qui aboutissent à l'émergence d'un plan doivent laisser leur place aux compromis, ainsi qu'à l'acceptation de l'incertitude et du « moindre mal ».

Comment l'expérience mauricienne peut-elle aider les planificateurs de l'éducation en d'autres lieux ? Autrement dit, dans quelle mesure cette expérience est-elle spécifique, et dans quelle mesure peut-elle être généralisée ? Les gouvernements diffèrent dans leurs objectifs, leurs valeurs, leurs ressources présentes et futures, et leur structure politique. Les situations nationales diffèrent également. Un pays qui compte 50 % d'analphabètes ou qui connaît de sérieuses difficultés de financement ou d'équilibre de sa balance des paiements pourra trouver que les processus consultatifs utilisés à Maurice constituent un luxe superflu. Peut-être le style ouvert adopté par la République de Maurice serait-il peu pertinent dans d'autres pays.

Il existe aussi des différences sur le plan des valeurs. Le Schéma mauricien met l'accent sur l'équité ; il comporte un élément égalitaire, qui reflète une composante des attitudes sociales de la population. Le conflit entre l'égalitarisme et l'élitisme n'a pas été entièrement résolu dans le Schéma directeur, mais la réduction des disparités entre les différents critères de l'offre d'éducation est un élément important de ce programme. D'autres administrations pourront avoir d'autres priorités, qui seront le reflet de valeurs dissemblables, lesquelles suggéreront des procédures différentes.

La contribution essentielle de l'expérience mauricienne réside peut-être dans le fait qu'elle constitue un encouragement à la réflexion – une source de questions sur un plan plutôt que de réponses. Les questions fondamentales ont-elles été identifiées ? A qui s'adresse prioritairement le Schéma, et dans quelle mesure son style et son approche sont-ils appropriés à ces groupes ? Jusqu'à quel point le pragmatisme est-il un guide suffisant pour l'action ? Jusqu'à quel point et dans quelles circonstances le pragmatisme est-il préférable à la rigueur scientifique dans les analyses ? Enfin, comment devons-nous accepter le « moindre mal », et dans quelles circonstances ? Autant de questions auxquelles le Schéma directeur mauricien n'apporte pas de réponses claires. Chacun de ceux qui y ont participé, tout comme les planificateurs d'autres pays, fournira ses propres réponses, sur la base de sa formation, de son expérience et de ses valeurs personnelles.

NOTES

1. Séminaire international sur l'éducation, Maurice, avril 1989, *Country paper on Mauritius*. Les chiffres ont été actualisés.
2. Percy Selwyn, «Some economic policy issues in small countries», in *Educational development for the small States of the Commonwealth*. Réunion d'experts de l'ensemble du Commonwealth, Secrétariat du Commonwealth, 1985.
3. Secrétariat du Commonwealth, «The Challenge of scale», *Educational Development in small States of the Commonwealth*, 1984.
4. *We have all been children*, rapport de la Commission d'enquête sur l'éducation présidée par Victor Glover.
5. Hon. Kher Jagatsingh, *The future in our hands*, Mauritian Education for Today and Tomorrow, 1979.
6. Université de Maurice, *The private cost of education*, janvier 1988.
7. J.E. Meade *et al.*, *The economic and social structure of Mauritius*, 1961.
8. *Proposal for structural reform. Report of the High Level Committee on a Proposed Nine Year Schooling System*, mai 1990. Le président de ce comité a fait partie de la délégation mauricienne à la Conférence de Jomtien.
9. Kher Jagatsingh, *The future in our hands*, *op. cit.*
10. Sheila S. Bunwaree, *Mauritian education in a global economy*, Editions de l'océan Indien, 1994.

APPENDICE

Objectifs et propositions essentielles du Schéma directeur

Le Schéma directeur est le reflet des objectifs du système éducatif dans son ensemble. Comme nous l'avons souligné au Chapitre I^{er}, ces objectifs sont complexes. Le système est censé fournir les connaissances, les compétences et la conscience de l'environnement nécessaires aux futurs citoyens pour qu'ils soient capables de tenir leur rôle de manière effective dans la société; rendre possible une certaine mobilité sociale; développer les compétences et les capacités individuelles – aussi bien mentales que physiques – des enfants; encourager la prise de conscience de leurs racines culturelles et l'appréciation de celles des autres communautés, et contribuer par là au renforcement de la cohésion nationale; enfin, du point de vue de l'économie considérée dans son ensemble, fournir la main-d'oeuvre nécessaire au développement futur.

Le Schéma directeur est un moyen d'atteindre ces objectifs dans le contexte des années 1990, et de le faire dans le cadre d'un système adéquat, approprié, équitable et rentable. Les objectifs centraux du plan pour l'année 2000 peuvent être résumés ainsi :

- (a) Chaque enfant doit atteindre un *niveau reconnu d'éducation de base*. Ce niveau doit comporter l'acquisition des techniques de lecture, d'écriture et de calcul, et le développement de valeurs et d'attitudes favorables à une croissance harmonieuse de la culture et de la société mauriciennes. Le moyen essentiel pour parvenir à cet objectif sera l'introduction d'une période minimale d'éducation de base de neuf ans pour tous les enfants. En conséquence :
- chaque enfant doit fréquenter un établissement préscolaire;
 - le programme d'études du primaire doit être réformé de manière à spécifier les niveaux *essentiels* de résultats et à permettre l'identification rapide et le rattrapage des élèves dont le niveau est insuffisant.
- (b) La *qualité* de l'enseignement doit être améliorée à tous les niveaux. En conséquence :
- L'engagement et le professionnalisme des enseignants des écoles primaires doivent être améliorés par la revalorisation des perspectives de carrière, par un système de récompenses destinées au travail de qualité et par l'élargissement du droit de bénéficier d'une formation en cours d'emploi. Tous les enseignants des écoles secondaires doivent recevoir une formation pédagogique.
 - Le système de recrutement des directeurs d'école et des enseignants doit opérer une sélection en fonction d'un maximum d'engagement, de qualification et de compétence en matière de gestion.
 - Les normes minimales relatives aux infrastructures, aux moyens d'enseignement et autres équipements doivent être spécifiées et appliquées dans chaque école.
 - Le système d'examens et d'évaluations doit être utilisé en tant que moyen positif d'amélioration du niveau dans les écoles.
 - Le niveau de l'enseignement du troisième degré doit être élevé par la formation professionnelle du personnel universitaire et, en cas de besoin, par le recours temporaire à des spécialistes étrangers.

- (c) Les disparités entre les perspectives d'avenir qui résultent d'*inégalités dans le système éducatif* doivent être réduites par l'amélioration du niveau dans les écoles où les résultats scolaires sont insuffisants. En conséquence :
- Le niveau des écoles primaires dans lesquelles les résultats sont insuffisants doit être élevé par l'apport de ressources complémentaires telles que des enseignants ayant reçu une formation spéciale, une évaluation régulière et une planification du rattrapage.
 - Les écoles secondaires privées qui enregistrent des résultats insuffisants doivent, lorsque cela est possible, être aidées et encouragées à élever leur niveau.
 - Le niveau d'alphabétisation des adultes doit être relevé.
 - Des mesures spéciales doivent être prises pour améliorer les résultats à Rodrigues, parmi lesquelles l'accélération de la formation et du perfectionnement des enseignants, l'établissement d'arrangements appropriés en matière d'appui et d'administration, la révision des programmes d'études et l'amélioration de la fourniture de moyens d'enseignement.
- (d) Le système éducatif doit contribuer au *développement économique et social* continu du pays. En conséquence :
- Il convient de développer l'enseignement des matières scientifiques et techniques dans les écoles secondaires.
 - Le processus de localisation des examens en fonction des besoins locaux doit être poursuivi.
 - Les liens entre les écoles secondaires et le monde du travail doivent être renforcés par l'orientation professionnelle et par d'autres moyens.
 - Les institutions du troisième degré doivent offrir un plus grand nombre de places dans les cours des quatre premières années et dans les cours d'études supérieures, et il convient de mettre davantage l'accent sur la recherche appropriée.
 - Il importe de prévoir un système d'éducation permanente, aussi bien pour permettre aux adultes d'actualiser leurs connaissances et compétences professionnelles que pour favoriser le développement des activités sociales et des loisirs.
- (e) Les *différentes capacités et aptitudes* des élèves qui entrent dans le système éducatif doivent être développées dans toute la mesure des possibilités. En conséquence :
- Le Certificat d'études primaires doit être réformé de manière à enregistrer les résultats scolaires des enfants dans toute la gamme de leurs activités.
 - Il convient de consacrer davantage de temps, dans les écoles, aux activités scolaires mixtes.
 - Au niveau secondaire, l'évaluation des capacités et des aptitudes de chacun des élèves devra fournir un moyen de les orienter vers le type d'études approprié.
- (f) *La gestion et la structure de l'enseignement* doivent promouvoir l'usage le plus efficace possible des ressources dans ce secteur. En conséquence :
- Toutes les mesures applicables doivent être prises pour déléguer l'autorité centrale du système éducatif. Des pouvoirs doivent notamment être délégués aux écoles ou aux centres régionaux.
 - Les parents et les collectivités locales doivent être plus étroitement impliqués dans le fonctionnement des écoles.

- Un corps national d'inspecteurs doit intervenir plus activement dans le fonctionnement des écoles.
- Le développement de l'enseignement du troisième degré doit être planifié conjointement sous l'égide de la Commission de l'enseignement du troisième degré.
- Une coopération plus étroite doit être établie avec les institutions du troisième degré de la région.
- Il convient d'entreprendre des actions pour une utilisation plus large et plus efficace des systèmes d'enseignement à distance.

LE CAS DU MOZAMBIQUE

Venancio Massingue, Narciso Matos

LE CONTEXTE

Les racines historiques

Avant que le Mozambique n'obtienne son indépendance du Portugal, en 1975, le système éducatif présentait une dualité qui reflétait la politique sociale de la puissance coloniale. Le système « officiel », ouvert principalement à la population portugaise, était identique au système portugais et suivait le programme portugais d'enseignement. La responsabilité du système « indigène », au contraire, incombait à l'Eglise catholique, aux termes du *Concordata da Santa Sé* (Concordat du Saint-Siège), un accord ratifié en 1941 entre le gouvernement portugais et le Vatican. Le système indigène, dans lequel la répartition des écoles dans les zones rurales était mauvaise et inégale, offrait un enseignement rudimentaire jusqu'en troisième année d'études. Tous ceux qui souhaitaient poursuivre leurs études devaient être admis dans une des écoles du système officiel et étaient refusés plus souvent qu'à leur tour, en général pour des raisons d'âge.

Dès que le pays a accédé à l'indépendance, le Concordat a cessé d'exister et c'est à l'État nouvellement constitué qu'a incombé la responsabilité de l'ensemble du système éducatif. Le nouveau gouvernement, dirigé par le parti Frelimo, a constaté que :

« Le Mozambique avait hérité du colonialisme, en matière d'éducation, une des situations les plus dramatiques du tiers monde et que, associée à l'un des taux d'analphabétisme les plus élevés du monde, à des inégalités graves dont souffrait la population d'âge scolaire dans la répartition des chances devant l'éducation, le système éducatif établi par le pouvoir colonial était corrompu par des barrières raciales et de classe, par l'élitisme et l'aliénation culturelle »¹.

La concentration quasi exclusive des ressources éducatives dans les centres urbains a freiné la participation des masses au fonctionnement de la société. C'est pour cette raison que le Frelimo a déclaré :

« Dans la société mozambicaine, l'éducation est un droit fondamental de chaque citoyen et constitue l'instrument primordial de la formation et de l'amélioration des connaissances techniques et scientifiques des travailleurs. »²

Les premiers pas vers la réforme

Les premières réformes de l'éducation qui ont suivi l'indépendance ont été établies lors d'un Séminaire national d'éducation qui s'est tenu en 1975, et auquel participaient les fonctionnaires du ministère de l'Éducation et des responsables politiques. Outre la décision de supprimer les livres de classe faisant référence à l'histoire du Portugal et à la religion, les participants à la réunion sont convenus d'introduire dans le programme d'enseignement des expériences effectuées dans les zones libérées (les zones contrôlées par le Frelimo avant l'indépendance). Les participants ont décidé que les nouveaux livres de classe comporteraient l'histoire du Mozambique et des éléments d'éducation politique, et s'efforceraient de consolider l'idéologie du moment. Même si les membres du parti au pouvoir avaient peut-être une idée claire du mode de fonctionnement du système éducatif dans les zones libérées, la majeure partie des personnels du ministère de l'Éducation n'en avait ni l'expérience ni la connaissance.

Ces décisions ont été prises sur l'impulsion du moment, sans prendre en considération les techniques de planification de l'éducation, pas plus que le processus d'adaptation aux nouveaux programmes d'enseignement, et sans tester les nouveaux matériels didactiques. La capacité du système éducatif à appliquer les décisions n'a pas été évaluée.

Les directives du Frelimo

A la suite du séminaire de 1975, le Frelimo a commencé à définir le cadre de la politique sectorielle lors de ses divers congrès. Le III^e Congrès, tenu en 1977, et le IV^e Congrès de 1984 ont confirmé l'orientation marxiste-léniniste du parti. Les membres élus du Frelimo assistaient aux congrès et les décisions étaient prises par des votes à main levée, fréquemment après des discussions généralement menées par les membres du Bureau politique (*Bureau Politico*).

Ainsi, au cours de la période qui s'est écoulée entre l'Indépendance et les élections pluripartites de 1994, les « Directives sociales et économiques du parti Frelimo » (*Directivas Economicas et Sociais do Partido Frelimo*), seul parti officiel jusqu'en 1993, ont joué un rôle important dans l'orientation de l'éducation. Ces directives définissaient l'éducation comme un droit fondamental de chaque citoyen. Les changements stratégiques intervenus dans l'éducation après l'indépendance étaient orientés vers la transformation complète du système éducatif existant selon deux voies principales : la pratique de l'éducation mise au point par le Frelimo dans les zones libérées et la création d'une identité culturelle nationale au moyen d'un système éducatif autonome.

Au cours de la première phase des réformes (1975-1976), les événements les plus importants ont été les suivants :

- (a) l'instauration du contrôle de l'État sur l'ensemble de l'éducation ;
- (b) la réforme du programme d'enseignement, en particulier en histoire, en géographie et en éducation politique ;
- (c) la création de nouveaux cours de formation d'enseignants, en particulier les instituteurs ;
- (d) une organisation plus démocratique des écoles et la mise en place de nouvelles structures administratives centralisées.

En 1983, l'Assemblée du peuple a approuvé le SNE, lui donnant force de loi. En 1992, le SNE a été révisé afin d'y intégrer la *Lei do Ensino Superior* (Loi d'enseignement supérieur – LES). En dépit des changements politiques intervenus récemment et des résultats mitigés du SNE a atteindre ses objectifs, ces deux lois forment la base du système actuel d'éducation au Mozambique.

Les destructions causées par la guerre

Pendant dix ans, entre 1964 et 1974, les Mozambicains ont mené une guerre pour obtenir leur indépendance, et pendant seize autres années après celle-ci (1976-1992), le pays a connu une guerre civile dévastatrice et déstabilisante. Au cours de la guerre civile, en particulier, les infrastructures matérielles du Mozambique ont subi de graves dommages. Les écoles des zones rurales ont souvent été détruites. Un Rapport du ministère de l'Éducation de 1988 fournit des indications sur la destruction du système scolaire provoquée par la guerre civile. D'après ce rapport, dans les six années écoulées entre 1981 et 1987, les constatations suivantes ont été faites :

- (a) 2.629 écoles primaires (soit 45 %) ont été fermées ;

- (b) Un demi-million d'élèves environ ont souffert, dont 100.000 ont été privés de cours et 250.000 ont été déplacés ou relogés dans des centres d'hébergement ;
- (c) Environ 6.750 instituteurs ont souffert à des degrés divers : 192 ont été assassinés, 185 capturés et 14 mutilés ;
- (d) 22 écoles secondaires (de la 5^e à la 9^e année d'études) ont été fermées (soit 13 %), affectant la vie d'environ 8.000 élèves et de 200 enseignants ;
- (e) 36 foyers ont été fermés, ce qui a provoqué le déplacement de plus de 5.000 étudiants ;
- (f) Quatre centres de formation d'enseignants ont été fermés, mais trois d'entre eux ont continué à fonctionner dans des installations provisoires, affectant les fonctions d'environ 600 étudiants ;
- (g) Deux écoles techniques ont été fermées ;
- (h) Un nombre indéterminé de centres d'alphabétisation et de formation d'adultes et de services associés aux unités de production économique, aux villages communaux et aux institutions sociales ont été fermés, ce qui a eu une incidence sur l'ensemble de la gestion et sur les résultats des campagnes ;
- (i) Les routes d'accès aux écoles ont été détruites, minées, ou simplement pas entretenues.

LA POLITIQUE ÉDUCATIVE DEPUIS L'INDÉPENDANCE _____

Le Système national d'éducation (*Sistema Nacional de Educaçao – SNE*)

En 1983, le gouvernement a créé un Système national d'éducation (SNE) afin de consolider les initiatives prises depuis 1975. De nouvelles structures administratives et de planification ont été introduites; parmi elles, des organismes au niveau des provinces et des districts chargés spécifiquement de la gestion des écoles. Les éducateurs de l'Institut national de développement de l'éducation avaient mis au point une planification du programme d'enseignement et commencé à faire de la recherche pédagogique. Des programmes de formation d'enseignants ont été mis en place, qui comprenaient la formation des enseignants pour l'enseignement technique. Le gouvernement a lancé sur une grande échelle des campagnes nationales d'alphabétisation et de formation des adultes, qui ont été couronnées de succès.

Le 23 mars 1983, l'Assemblée du peuple a adopté une loi qui faisait du SNE l'instrument juridique de la mise en application des principes définis dans les « Directives du parti Frelimo ». D'après cette loi, le Système national d'éducation « *constitue un processus qui contribue à l'éducation du Mozambicain, doté de conscience patriotique, qualifié au plan scientifique, compétent sur le plan professionnel et technique et libéré au niveau culturel* ». Le SNE poursuivait trois objectifs majeurs :

- (a) L'éradication de l'analphabétisme ;
- (b) L'introduction de la scolarisation obligatoire ;
- (c) La formation de personnels professionnels pour le développement et la recherche.

La mise en oeuvre du Système national d'éducation n'a pas seulement été considérée comme un changement dans la structure des cycles d'apprentissage. Elle avait pour but d'introduire,

« principalement, l'unité et l'interaction entre : l'élimination de l'analphabétisme; la généralisation de l'enseignement primaire; l'entrée dans la population active après l'acquisition d'une éducation de base ; et la qualité et la quantité des techniciens nécessaires au développement économique et social. »³.

Des responsables ont souligné que, sans cette intégration, l'incidence sociale du nouveau système serait limitée et les déséquilibres du passé pourraient réapparaître dans un proche avenir.

Le ministère de l'Éducation est chargé d'administrer le Système national d'éducation, en créant et en dirigeant les établissements d'éducation et en coordonnant les activités scientifiques. En réponse à ce décret et afin d'exécuter les « Directives économiques et sociales » des III^e et IV^e Congrès du Frelimo, le ministère de l'Éducation avait axé son travail principalement sur la conception et la mise en application du SNE. Des objectifs ont été tracés jusqu'en l'an 2000. Le processus de mise en oeuvre devait inclure une série complexe de réformes multilatérales couvrant, entre autres, les questions pédagogiques, juridiques, administratives, de gestion, d'organisation et de financement.

Dans le cadre des forces idéologiques actuelles, le personnel du ministère a étudié divers systèmes d'éducation pratiqués dans les pays communistes et socialistes. Celui de la République démocratique allemande (la RDA, qui est devenue, en 1990, une partie de l'Allemagne réunifiée) est apparu le plus attrayant. Bien que les éducateurs mozambicains aient joué un rôle actif, les experts de la RDA en éducation ont également contribué largement à la conception du SNE. Aussi certains considèrent-ils aujourd'hui le SNE comme un système est-allemand qui n'a pas réussi au Mozambique.

Les résultats obtenus par le SNE

Les résultats obtenus par le SNE ont été décevants. Le système a commencé à s'effondrer progressivement dès son introduction, même si les effets de cet effondrement n'ont été ressentis que cinq ans plus tard, au moment où un processus d'évaluation a été entrepris. A cette époque (1988), le système était caractérisé par :

- (a) Une asymétrie dans la structure de la population scolaire, avec 97,3 % des élèves dans l'enseignement primaire (de la 1^{re} à la 7^e année d'études), 2,6 % dans l'enseignement secondaire et technique et 0,1 % seulement dans l'enseignement supérieur. En d'autres termes, pour une admission annuelle de 500.000 élèves environ en 1^{re} année d'études, 1.000 entraient en 10^e année d'études et environ 300 accédaient à l'enseignement supérieur ;
- (b) Un corps enseignant en nombre insuffisant et qui n'était pas doté des qualifications souhaitées, en particulier dans l'enseignement primaire ;
- (c) Des taux élevés d'abandon et d'échec à tous les niveaux ;
- (d) Un réseau scolaire insuffisant, quelque peu dispersé et peu rationnel ;
- (e) De faibles ressources en matériels didactiques.

Le fait que le Renamo, la force d'opposition, ait pris le système pour cible pendant la guerre civile avait aggravé toutes ces faiblesses internes, auxquelles s'ajoutaient également les dommages matériels causés par le conflit.

Le ministère de l'Éducation a admis que le SNE avait introduit de nouvelles distorsions, dont l'élimination devrait constituer l'objectif des actions menées dans les années suivantes. D'après le Rapport du ministère de l'Éducation de 1988,

« les insuffisances et les distorsions du système éducatif, qu'elles soient causées par des facteurs sociaux historiques hérités ou par la situation actuelle, révèlent la dimension et l'ampleur de notre retard culturel et économique. Leur incidence, en termes d'éducation, continuera de se faire sentir à plus long terme. »

On considèrerait cependant que la situation de l'éducation s'était améliorée de façon significative, tout particulièrement dans la réalisation des objectifs stratégiques majeurs de la Politique nationale d'éducation.

L'effondrement du SNE peut être attribué en partie à des facteurs externes, tels que la destruction du réseau des écoles rurales pendant la guerre et les graves pénuries de ressources à consacrer à l'éducation, résultant à la fois de la guerre et de l'introduction, en 1987, d'un Programme d'ajustement structurel. Il est cependant possible d'identifier également d'autres facteurs internes :

- (a) De nouveaux matériels didactiques ont été introduits sans avoir été testés ni évalués préalablement.
- (b) Le personnel enseignant ne soutenait pas pleinement le nouveau système. Ceux qui enseignaient déjà lors de son introduction éprouvaient des réticences à abandonner l'ancien système (colonial) pour adopter le SNE, principalement parce qu'ils n'avaient pas participé à sa conception et le considéraient comme inadéquat. La plupart des enseignants qui avaient débuté leur activité avec le SNE présentaient des lacunes graves dans les « disciplines de base » (portugais et mathématiques). En outre, ils n'étaient pas volontaires et n'avaient pas été recrutés en raison d'une vocation pour l'enseignement.
- (c) On observait des pénuries sérieuses de livres de classe et d'autres matériels didactiques nécessaires pour soutenir le nouveau système.
- (d) Certains affirment que l'orientation politique de la conception du SNE a contribué à son effondrement.

Étant donné que le SNE avait été conçu et mis en place dans une période où la scène politique ne comptait qu'un seul parti et avant l'introduction d'une économie de marché, nombreux sont ceux qui estiment aujourd'hui qu'il était soumis à un contrôle trop serré et étroit. Les critiques indiquent que l'absence de succès du SNE peut être attribuée au processus qui a présidé à sa formulation. Il a été conçu et défini dans un bureau, sans prendre clairement en compte les différences régionales au sein du pays ou les conditions d'accessibilité, l'état des moyens de communication et les établissements scolaires eux-mêmes. Il est actuellement largement admis que l'expansion de l'éducation aurait dû être guidée en partie par des conditions financières, et non par les seuls besoins politiques. En outre, la modification du programme d'enseignement aurait dû être progressive, s'effectuer par étapes et comporter des périodes d'évaluation et de réflexion sur les résultats.

La Loi sur l'enseignement supérieur (*Lei do Ensino Superior* - LES)

Dans le cadre du SNE, l'Assemblée de la République a adopté en 1993 la *Lei de Ensino Superior*. Avant cette loi, l'enseignement supérieur était orienté selon les directives du parti au pouvoir et les décrets présidentiels. La loi définissait les objectifs de l'enseignement supérieur, l'autonomie des établissements, les critères d'entrée dans l'enseignement supérieur, les types d'institutions, les fonctions de recteur et vice-recteur des établissements d'enseignement supérieur, les procédures permettant de créer de tels établissements, leurs obligations, les cours et les diplômes, le personnel et l'inspection. Elle autorisait également la création du Conseil national de l'enseignement supérieur (*Conselho Nacional do Ensino Superior*), composé principalement du ministre de l'Éducation et de recteurs des différents établissements, en tant qu'organe destiné à coordonner les activités de l'enseignement supérieur et à en définir les attributions et les responsabilités.

La LES a été préparée conjointement par les diverses institutions d'enseignement supérieur, à l'initiative du Conseil des recteurs. L'Université Eduardo Mondlane a dirigé le processus de préparation en rédigeant une loi destinée à être discutée avec les autres établissements (l'Instituto Superior Pedagogico et l'Instituto Superior de Relações Internacionais). En 1993, l'Assemblée de la République a approuvé la proposition après que le Conseil des recteurs l'eut acceptée.

Aux termes de cette loi, bien qu'il dépende officiellement du ministère de l'Éducation, le système d'enseignement supérieur jouit d'une grande autonomie. Certains estiment cependant qu'il est mal coordonné et qu'il n'est pas doté de l'autorité et de la capacité nécessaires pour gérer un développement équilibré de l'enseignement supérieur ou de la recherche scientifique, et pour en appliquer les résultats au processus de production. Ces critiques considèrent en fait qu'il n'existe pas véritablement de politique nationale de l'enseignement supérieur.

LES NOUVELLES ORIENTATIONS

Le nouveau cadre

A la suite des élections pluripartites de 1994, le nouveau gouvernement dirigé par le parti Frelimo, ont présenté un programme quinquennal, basé sur le programme présenté par le parti lors de sa campagne électorale. Il est généralement admis que le SNE doit être révisé et qu'il ne constitue pas une Politique nationale d'éducation. Tout le monde est conscient de la nécessité de disposer d'une telle politique.

A l'heure actuelle, le cadre politique qui régit l'éducation est le programme du Frelimo. L'ensemble de ce cadre était inclus dans le plan quinquennal du nouveau Gouvernement et sera probablement à l'origine de la nouvelle politique éducative.

Le programme gouvernemental comporte les objectifs principaux suivants :

- (a) offrir une égalité d'accès à tous les niveaux d'éducation en développant le réseau des écoles et des autres établissements et en fournissant une aide financière aux étudiants issus des familles les plus pauvres ;
- (b) promouvoir une plus grande participation des filles et des femmes, au moyen d'incitations en matière de programme d'enseignement et de matériels didactiques ;
- (c) réintégrer dans le système scolaire les orphelins, les enfants abandonnés et ceux qui ont été traumatisés par la guerre ;
- (d) appuyer les initiatives, relatives à tout niveau ou type d'éducation, prises par des organisations religieuses ou privées et d'autres organismes sociaux ;
- (e) renforcer le réseau scolaire au moyen de l'enseignement à distance, d'abord pour la formation des enseignants, puis pour l'enseignement lui-même ;
- (f) accroître le financement consacré au secteur éducatif ;
- (g) améliorer la qualité de l'enseignement par : (i) la mise au point de plans réalistes de formation d'enseignants et de développement des carrières ; (ii) l'établissement d'autres incitations permettant d'améliorer la motivation et le moral des enseignants (de meilleures conditions de travail, des salaires plus élevés et la mise à disposition d'un logement dans les zones rurales) ; (iii) la lutte

contre l'échec scolaire, en réformant le programme d'enseignement afin d'améliorer sa pertinence et sa souplesse ; (iv) l'amélioration de la fourniture des livres de classe et autres matériels didactiques aux élèves, grâce à des textes de meilleure qualité et à une production et une distribution mieux organisées ; (v) la création d'un système efficace d'inspection scolaire aux niveaux central et local ; (vi) l'amélioration du système administratif et de ses capacités au sein des établissements, par la création de compétences au niveau local et, ultérieurement, une décentralisation administrative et une participation de la collectivité aux décisions relatives aux écoles.

Vers une Politique nationale d'éducation (PNE)

Depuis les élections de 1994, on a tout juste entrepris la formulation de la politique éducative. Il est trop tôt pour dire dans quelle mesure la politique éducative formulée va suivre les recommandations en faveur d'un processus démocratique et participatif, mais il est peu probable qu'un processus de formulation d'une politique éducative entrepris actuellement se déroule à huis clos. Cela en rendrait l'approbation plus difficile, en particulier si cette politique devait passer devant le Parlement mozambicain. D'autre part, le programme électoral du Frelimo, y compris le chapitre traitant de l'éducation, a été préparé par une équipe de hauts responsables du parti et avec la participation de membres influents et de sympathisants. Récemment, le Président de la République a chargé un ministre de coordonner une étude sur l'expansion de l'enseignement supérieur au Mozambique. Cette tâche peut être considérée comme la première étape dans la mise au point d'une méthodologie d'analyse du système et dans la formulation d'une politique.

Nombreux sont ceux qui réclament que soit formulée une Politique nationale d'éducation (PNE). Le ministère de l'Éducation, qui en ressent le besoin, a déjà convoqué des réunions avec différentes parties prenantes pour des sessions de réflexion destinées à la mise au point d'une politique. Le directeur national de la planification, le ministre de l'Éducation, le recteur de l'Université, des représentants de l'UNESCO et de l'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI) et d'autres encore ont souligné la difficulté qu'il y a à mettre en oeuvre des réformes de l'éducation en l'absence d'une Politique nationale d'éducation. Dans sa préface au Plan directeur de l'éducation de base, l'ancien ministre de l'Éducation déclarait que « *si l'on doit réaliser l'éducation de base universelle, il conviendra d'apporter des changements considérables et radicaux au système éducatif* ».

Le ministre actuel a indiqué qu'un document de Politique nationale d'éducation contribuerait également à faciliter les négociations du gouvernement avec les bailleurs de fonds. A l'heure actuelle, cependant, le ministère reconnaît ne pas avoir un savoir-faire suffisant pour mettre un tel document au point, et il admet avoir besoin d'un appui technique et financier extérieur. Certains responsables considèrent que, dans l'état actuel des choses, le SNE ne peut pas orienter la planification. Par exemple, bien que le SNE et la LES prévoient l'existence d'établissements privés, ils ne spécifient pas si ces établissements devront fonctionner dans le cadre du SNE ou de la LES ou s'ils pourront créer leur propre système, par exemple un système à orientation religieuse.

Consultation et sens de la propriété

Les responsables du ministère n'ont tenu que peu de consultations avec les administrateurs, les enseignants et d'autres utilisateurs du système pendant la conception du SNE. Après les phases de conception et de définition, on devait lui donner une large publicité, et le SNE a en effet été expliqué et rendu public dans les villes. Mais il n'a pas reçu de véritable publicité dans les zones rurales, qui sont moins accessibles. En outre, il convient de distinguer entre la publicité et la participation au processus de formulation du SNE. Il semble bien qu'il n'y ait pas eu de consultations avec les groupes sociaux concernés

pendant la conception du SNE. Il a simplement été modelé sur le système éducatif de la RDA, adopté pour des raisons politiques. Même la LES, dont la planification avait donné lieu à de vastes discussions entre les organisations responsables de l'enseignement supérieur et au Parlement, n'a pas été présentée dans la perspective d'organiser un débat et une consultation publics. En outre, les consultants, étrangers ou locaux, ont presque toujours conduit les études de politique en vase clos et limité leurs recherches à la consultation de documents et à l'organisation d'entrevues fortement dirigées.

Le renoncement à ce type de consultation a son prix. La société du Mozambique est segmentée. Les groupes prédominants sont les pauvres, qui espèrent un système éducatif gratuit ; viennent ensuite ceux qui sont suffisamment aisés pour payer l'enseignement, les groupes unis par une même idéologie et les expatriés. Bien peu de personnes appartenant à la plupart de ces groupes ont eu l'occasion d'exprimer leur opinion pendant la phase de conception du SNE. Une autre conséquence a été l'incapacité à provoquer une réflexion stratégique et à établir un consensus entre les auteurs des études sectorielles. La coordination relative à la nécessité, à l'étendue et au mandat de ces études n'a disposé d'aucune base de soutien populaire.

Cette absence de consensus s'explique de manières diverses, mais une des explications importantes est peut-être que les fonds affectés à ces études sont insuffisants et qu'ils ne laissent pas le temps nécessaire à un large débat. De nombreux éducateurs indiquent qu'il est urgent d'entamer un processus de formulation d'une politique qui tienne compte de la diversité des groupes sociaux, religieux et économiques que le système éducatif devrait servir. Cette politique devrait également tenir compte du système multipartite et de l'existence actuelle d'une économie de marché.

LES RESSOURCES ET LES LIMITATIONS

Information et bases de données

A quelques exceptions près, le ministère de l'Éducation constitue la source des renseignements sur l'éducation aux niveaux primaire, secondaire et technique. Les établissements d'enseignement supérieur traitent eux-mêmes les informations qu'ils génèrent. Les bases de données sont traitées par la Direction de la planification (DP) interne au ministère, à la fois manuellement et électroniquement. La collecte des données commence, en général, au niveau du district qui utilise les formulaires du ministère. Les informations recueillies à ce niveau sont adressées au niveau provincial, où elles sont compilées et envoyées ensuite au ministère, où les données sont traitées par la DP. Deux systèmes d'information sur ordinateurs individuels permettent à la DP de créer des banques de données à partir desquelles on établit les statistiques scolaires. Par exemple, les indicateurs d'efficacité des écoles primaires (« *Indicadores educacionais e efectivos escolares, ensino primario, 1993-1992* ») fournissent des informations statistiques sur la population scolaire et les personnels des 1^{re} et 2^e années d'études primaires. Les statistiques ne couvrent que deux années, car la DP souhaite lancer progressivement les procédures informatisées, étant donné leur nouveauté.

En 1994, la DP a rédigé le document intitulé « *Estatística de Educação, Levantamento Escolar – 1994* », qui assure une couverture plus étendue. Le rapport couvre l'enseignement général, l'éducation des adultes et la formation des enseignants, il fournit également la liste des écoles existantes ; les effectifs par année d'études, sexe et niveau d'éducation ; le nombre d'enseignants ayant suivi une formation pédagogique, par sexe et niveau d'éducation ; les effectifs par âge des étudiants inscrits en première année d'études, les taux de scolarisation en première année pour des groupes d'âge spécifiques, et d'autres statistiques du même ordre.

Une des questions importantes soulevées par les fonctionnaires de la DP est que, bien que l'on recueille les données et qu'on en rende compte de façon systématique, rares sont les établissements qui les utilisent : elles sont principalement utilisées par les agences donatrices et les consultants pour la rédaction de rapports. Elles sont pourtant rendues publiques, mais les organismes nationaux tout comme les particuliers s'y intéressent assez peu. Le directeur national de la planification a suggéré deux raisons pour expliquer la faible utilisation des données du ministère sur les écoles : d'une part, les personnes ne sont pas habituées à consulter des données ; d'autre part, les données elles-mêmes, ainsi que le processus de leur collecte et de leur analyse, sont mésestimées. Cet état de choses a été récemment illustré lorsque le service du ministère responsable de la coordination de l'enseignement primaire s'est rendu directement dans les écoles pour y demander des données qui étaient déjà à la disposition du département de la planification. Le chef de ce département a suggéré qu'il était nécessaire d'entreprendre une campagne de publicité sur l'information au sein du ministère et d'encourager les éducateurs et les autres planificateurs à l'utiliser.

A titre de première étape dans la mise en oeuvre de cette suggestion, le département de la planification a présenté, lors d'un atelier, les informations dont il dispose dans les bases de données informatisées, ainsi que la façon d'y accéder. Le ministre de l'Éducation, les directeurs nationaux et de nombreux chefs de départements du ministère y ont assisté. Bien que le département prépare un bulletin annuel sur les bases de données, il semble que ce soit seulement lors de l'atelier que les personnes en question en aient entendu parler pour la première fois. Le ministre a chargé le chef du département de la planification d'organiser d'autres ateliers de ce type, tant pour ceux qui travaillent dans le secteur éducatif que pour ceux dont les activités sont connexes à l'éducation.

La collecte et l'analyse des données semblent correspondre aux besoins du ministère, mais il apparaît que celui-ci devrait continuer à promouvoir une utilisation accrue de ces données. Un système d'information plus stable, basé sur la technologie de l'information, devrait être envisagé. La qualité des données est importante, car elle contribuera à la qualité de la planification et des projections.

Les études portant sur le secteur de l'éducation

Une série d'études a été entreprise parallèlement aux premières étapes de la formulation de la Politique nationale d'éducation, bien que ne faisant pas nécessairement partie du processus. Des plans directeurs ont été mis au point pour l'enseignement primaire (*Plano Director da Educaçao Basica*), l'enseignement secondaire (*Plano Director da Educaçao Secundaria*), l'enseignement technique (*Plano Director da Educaçao Tecnica/Vocacional*) et l'enseignement supérieur (*Educaçao Superior de Moçambique no Horizonte de Dez Anos*).

En ce qui concerne l'enseignement primaire, le *Plano Director da Educaçao Basica* a été financé par l'UNICEF et le PNUD. Comme nous l'avons souligné dans le préambule, cette étude est destinée à fournir des directives pour les plans d'action en matière d'investissements et de financement. Elle n'est pas considérée comme étant le dernier mot en la matière. En fait, dans ce cas précis, le rôle des bailleurs de fonds consistait simplement à financer l'étude en tant que telle, et ils n'avaient qu'un intérêt spécifique limité pour le sous-secteur en dehors de l'étude.

Le plan relatif à l'enseignement secondaire a été rédigé au sein même du ministère de l'Éducation. Celui-ci a mené une étude en utilisant comme cadre le travail sectoriel UNICEF/PNUD sur l'enseignement primaire. Cette étude n'a pas été financée par un bailleur de fonds (la motivation pour travailler à une étude financée par des bailleurs de fonds est supérieure à celle que suscite un travail normal effectué par le personnel). Un comité a conduit les recherches sur le terrain, effectuant des visites dans les provinces et recueillant les renseignements. L'information recueillie a été compilée, présentée et assortie de recommandations destinées au Comité consultatif du ministère⁴. Ce comité souhaitait que la teneur du

rapport soit plus stratégique que descriptive, laissant probablement les détails de la mise en oeuvre aux bons soins des autorités locales d'éducation.

La Banque mondiale finance une étude sur l'enseignement supérieur, secteur auquel elle a déjà apporté un appui considérable. L'étude examine la durabilité des installations existantes, ainsi que leur expansion, et prend en compte les conséquences financières applicables dans les deux cas. Cette étude se propose de trouver une solution plus stable sur les plans financier, social et politique.

L'ASDI et la DANIDA (l'agence d'aide danoise) ont financé une étude portant sur la formation professionnelle, en se fondant sur la relation que ces deux agences ont eue avec le ministère de l'Éducation dans ce sous-secteur. Le ministère et ces bailleurs de fonds sont convenus qu'il est nécessaire de disposer d'un plus grand nombre de techniciens de niveau intermédiaire et sont d'accord sur l'importance de la formation professionnelle.

Actuellement, il existe peu de coordination entre les études du ministère lui-même et celles effectuées par les bailleurs de fonds. Il semble que le nombre des études dépende du nombre des bailleurs de fonds. Bien que certaines études fassent référence à d'autres, la relation entre ces travaux n'est pas claire et l'on ne sait pas bien ce qu'il advient de leurs recommandations. Cela préoccupe le ministère, car, s'il a ses idées propres sur la manière dont l'éducation doit être dispensée, les bailleurs de fonds ont également leurs idées en la matière, qui ne reflètent pas toujours celles du ministère. Dans certains cas, ces contradictions ne peuvent être résolues et le bailleur de fonds entreprend sa propre étude. Il peut facilement en résulter des politiques conflictuelles entre des sous-secteurs et des structures différentes au sein du système éducatif. Il arrive que ces différences ne puissent plus être gérées à un stade ultérieur du processus.

Plusieurs exemples illustrent l'absence de liens entre les études :

- (a) Un bailleur de fonds a découvert qu'un de ses confrères avait financé une étude sur le secteur de l'éducation qu'il avait lui-même déjà étudié.
- (b) L'USAID a préparé, en même temps que le Gouvernement, une évaluation du secteur de l'éducation, afin de disposer d'une base pour l'examen de la participation de l'agence à l'avenir dans ce secteur.
- (c) Le gouvernement met au point une étude sur l'enseignement supérieur, alors qu'une autre étude de la Banque mondiale couvrait également ce sous-secteur. On ne voit pas clairement comme ces études seront utilisées.

Le plan destiné à l'enseignement primaire a probablement été rédigé par le ministère de l'Éducation, et pourtant le document déclare que :

« ce plan a été rédigé avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Les commissions techniques ont reçu l'aide de l'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI), du PNUD, de l'UNICEF et de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le document ne sont pas nécessairement partagées par les «sponsors» et/ou le ministère de l'Éducation. »

Comment un document peut-il être appelé « plan directeur » si les opinions de ses auteurs ne sont pas partagées par ceux qui sont censés les appliquer ? A quoi peut servir un tel document ?

Un autre exemple en est l'étude de février 1995 sur « L'enseignement supérieur au Mozambique : perspectives pour les dix années à venir ». Ce sont des experts mozambicains et de la Banque mondiale qui l'ont rédigée. En raison du manque d'accord réel sur le mandat, la propriété de l'étude et la

méthodologie à adopter pour le travail, les experts de la Banque mondiale disaient, lors de la phase finale de la préparation de l'étude, qu'il s'agissait d'une étude mozambicaine ou d'une étude conjointe, alors que les Mozambicains la considéraient comme une étude de la Banque mondiale. Le risque existe que cette étude perde une grande partie de son importance en raison de ces différences d'opinion, qui auraient pu être résolues lorsque l'on a identifié le besoin de procéder à cette étude.

En mai 1995, le ministère a entamé une enquête sur toutes les études effectuées en matière d'éducation, y compris celles préparées par le ministère lui-même et celles rédigées par d'autres organes. Cette enquête constitue une étape vers la formulation d'une Politique nationale d'éducation.

L'infrastructure

La politique éducative doit prendre en compte l'état des infrastructures, non seulement celui des établissements d'enseignement eux-mêmes, mais également celui des voies d'accès et des systèmes de communication qui assurent les liens essentiels entre les gestionnaires du système éducatif, le personnel enseignant et la population qu'ils servent. Au Mozambique, l'absence d'infrastructures rurales constitue un problème particulièrement préoccupant. Alors que, dans les villes, les écoles fonctionnent (même si c'est parfois dans de très mauvaises conditions), elles n'existent souvent même pas dans les zones rurales.

Le SNE a été formulé sans que l'on prenne en considération l'état matériel et les ressources du pays. D'après un haut fonctionnaire du ministère de l'Éducation :

« le SNE était destiné à couvrir l'ensemble du pays, mais, si sa conception avait tenu compte des conditions existant réellement, telles que les énormes difficultés de communications routières dans les zones rurales, il n'aurait pas proposé une implantation nationale telle que celle qui a été définie ».

Dans le cadre des activités de formulation d'une politique, les infrastructures en matière de communication sont particulièrement essentielles pour la collecte de l'information ou sa diffusion dans les zones rurales. La conception des processus de consultation avec les administrateurs, les enseignants et l'ensemble de la population doit tenir compte des grandes difficultés de communication en dehors des grandes villes et des agglomérations.

Il est évident que l'infrastructure joue un rôle important dans la planification des écoles nouvelles. Les critères utilisés par le Bureau de gestion des projets éducatifs (GEPE) lorsqu'il sélectionne des emplacements pour l'implantation de bâtiments scolaires sont la densité de la population du district, telle qu'enregistrée par la Direction nationale de la statistique, ainsi que les résultats de l'enquête menée par la Direction de la planification du ministère de l'Éducation. Cependant, ces enquêtes ne reflètent pas toujours la situation réelle. Ainsi, dans certains districts, on a construit des écoles trop petites pour satisfaire la demande émanant des élèves, alors que, dans d'autres lieux, les écoles nouvelles possèdent un excédent de salles de classe.

Il semble que le GEPE ait l'intention de maintenir sa démarche actuelle en ce qui concerne les bâtiments scolaires, en d'autres termes de ne pas se référer à la Direction nationale des Ponts et chaussées. L'une des conséquences immédiates de cette stratégie est que l'accès à des zones dans lesquelles sont revenues des personnes déplacées continuera à être difficile. Ces personnes seront doublement désavantagées, car l'inaccessibilité rendra difficile leur participation au processus de formulation de la Politique nationale d'éducation. Bien que la paix ait maintenant été rétablie, les problèmes posés par le mauvais état des infrastructures persisteront pendant un certain temps.

LE SOUTIEN DES BAILLEURS DE FONDS ET LEUR COORDINATION _____

Le soutien des bailleurs de fonds

Une des caractéristiques de l'économie mozambicaine est que le budget général de l'État est fourni par les bailleurs de fonds. Bien que la structure administrative soit active, plusieurs politiques sont en cours de reformulation dans de nombreux secteurs, et l'influence des bailleurs de fonds est évidente. Dans le secteur de l'éducation, le soutien extérieur assure environ 70 % des coûts et l'étendue de l'influence politique reflète le niveau de cette contribution.

Le ministère désire fortement que la Politique nationale d'éducation soit définie par écrit, car ce document servira de base aux négociations avec les bailleurs de fonds en ce qui concerne l'appui qu'ils apporteront aux différents domaines du système éducatif. Cela ne signifie pas que les relations entre le ministère et les bailleurs de fonds soient mauvaises. Au sein du ministère, le consensus veut que les bailleurs de fonds n'essaient pas d'imposer leur volonté dans la prise des décisions relatives aux directives principales des programmes de financement de l'éducation, mais qu'ils préfèrent intégrer leur assistance dans les programmes conçus par le Gouvernement. La Banque mondiale a indiqué que tant que le gouvernement disposera d'un programme cohérent accepté par la RECODE (cf. paragraphe 5.5 ci-dessous), elle lui apportera son appui.

Les bailleurs de fonds qui soutiennent le secteur éducatif au Mozambique s'emploient généralement à coordonner leurs efforts entre eux-mêmes et avec ceux du Gouvernement. Bien que la plupart des gens ne jugent pas que les bailleurs de fonds aient une influence négative, ils considèrent que ceux-ci ont tendance à vouloir accorder leur soutien aux domaines qui les intéressent le plus. Actuellement, par exemple, l'enseignement secondaire éprouve les plus grandes difficultés à obtenir le soutien des bailleurs de fonds, car ceux-ci ont davantage de sympathie pour les enseignements primaire et supérieur. Cependant, les bailleurs de fonds aiment à connaître les domaines dont le financement intéresse les autres bailleurs afin de pouvoir le compléter.

Des différends mineurs avec les bailleurs de fonds surgissent lors de la mise en oeuvre. L'un de ces différends porte sur le fait qu'environ 60 % des fonds mis à disposition par les bailleurs de fonds pour la coopération dans le secteur de l'éducation sont affectés à l'assistance technique. Ces crédits sont utilisés pour payer les salaires des conseillers et des inspecteurs et ne peuvent donc pas être consacrés à des investissements. En outre, les bailleurs de fonds ne veulent pas être comptables des crédits de l'assistance technique vis-à-vis du Gouvernement du Mozambique.

La coordination entre les bailleurs de fonds

La RECODE (*Reuniao da Coordenacao das Actividades de Doadores à Educaçao*) est l'organe consultatif des bailleurs de fonds et du ministère de l'Éducation. Elle a été établie par le ministère en 1993 afin d'officialiser les réunions ayant lieu entre ces organisations. Le concept (appelé « RECOD » – sans le « E » d'« Educaçao ») a pris naissance au ministère des Finances en 1987. Cette année-là, le Programme de réforme économique a été introduit, ce qui signifiait que l'économie socialiste se trouvait transformée en économie de marché. La RECOD a été introduite afin de recueillir des informations sur les activités des bailleurs de fonds, d'éviter la répétition d'efforts spécifiques et de rationaliser les ressources financières fournies par les bailleurs de fonds. Des RECOD ont été établies dans les ministères concernés.

La RECODE se réunit une fois par mois; ses membres représentent le Conseil consultatif du ministère (ministre de l'Éducation, vice-ministre de l'Éducation et directeurs nationaux), ainsi que certains bailleurs de fonds et prêteurs choisis en fonction de l'importance de leur contribution financière aux programmes d'éducation. Les bailleurs de fonds actuellement représentés sont le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, le PAM, la Banque mondiale, l'ASDI, la FINIDA, la DANIDA, l'Ambassade d'Allemagne et l'Ambassade des Pays-Bas. La RECODE disposait d'un secrétariat coordonné par une personne désignée par une agence donatrice. A la fin de 1994, le ministère a suggéré que sa coordination soit gérée par un Mozambicain et a offert de la prendre en charge. Depuis janvier 1995, cette coordination est assurée par le département des relations internationales du ministère de l'Éducation.

La RECODE s'est heurtée à certains problèmes. A un moment donné, les bailleurs de fonds ont estimé que les décisions prises n'étaient pas appliquées. Les réunions ont perdu de leur substance. Un autre problème a été que certains bailleurs de fonds avaient des activités marginales hors du cadre de la RECODE. Dans le cadre d'un effort destiné à résoudre ces deux problèmes, le ministère a récemment avancé l'idée d'établir des RECODE au niveau des provinces. Un des problèmes qui n'ont pas été résolus est la difficulté de parvenir à un consensus sur le programme de la RECODE.

Outre la RECODE, le ministère de l'Éducation tient une réunion annuelle à laquelle assistent tous les bailleurs de fonds dans le domaine de l'éducation, y compris ceux qui ne font pas partie de la RECODE. Lors de cette réunion, l'essentiel du programme de travail du ministère pour l'année suivante, ainsi que les coûts prévus, est présenté et discuté. L'Université Eduardo Mondlane tient tous les ans une réunion semblable avec les bailleurs de fonds.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Formuler une politique

Les responsables du ministère de l'Éducation, y compris le ministre, dont l'opinion concorde avec les critiques générales formulées à l'encontre du SNE, doivent être des acteurs clés dans l'organisation de la Politique nationale d'éducation. Ils ont exprimé leur intention de formuler une politique qui comporte des objectifs, des plans de mise en oeuvre et un chiffrage. Le plan doit être plus qu'un simple ensemble d'objectifs à atteindre. Il doit également indiquer comment on peut les atteindre et à quel coût. Il convient de prévoir des sources de financement. Les plans relatifs au secteur éducatif doivent être compatibles avec ceux des autres secteurs, tels que les Ponts et chaussées, les Télécommunications et le réseau de distribution d'électricité.

La mise au point d'une PNE exige des compétences diverses. Doivent participer à la définition des objectifs et des plans de mise en oeuvre ceux qui seront chargés de sa mise en application, et non pas uniquement ceux qui y ont un intérêt politique. Les Mozambicains, tout comme les bailleurs de fonds, souhaitent voir la formulation pleine et entière de la PNE. Les bailleurs de fonds voudraient que les Mozambicains en prennent la direction. De leur côté, les Mozambicains souhaitent agir mais pensent ne pas avoir les compétences nécessaires en matière de formulation d'une politique et ne pas disposer des crédits dont ils auraient besoin pour créer ces capacités nationales.

Les Mozambicains ont besoin de l'aide des bailleurs de fonds pour introduire des réformes dans le secteur éducatif. Cependant, ces derniers ne doivent pas oublier qu'il est nécessaire que ces processus soient harmonieux, et ils doivent tenir compte des facteurs culturels et sociaux. Les réformes de l'éducation ne constituent ni des exercices théoriques de planification ni la transposition de modèles d'éducation

originaires de pays dont le contexte est différent. Tout ce qui est susceptible d'influencer la réforme doit être pris en compte, et pour cela il faut du temps.

Les Mozambicains, qu'ils soient des professionnels de l'éducation ou de simples particuliers, sont tous désireux de débattre des questions liées au secteur éducatif. Les perspectives de participation à ce débat sont cependant limitées par le mauvais état du réseau routier et l'infrastructure des communications, le bas niveau d'éducation de la majorité des gens et l'incertitude actuelle sur l'avenir – l'expérience de l'après-guerre. Il faut que s'écoule un temps suffisant pour que le consensus puisse se construire. Les débats relatifs à une Politique nationale d'éducation doivent comporter un large éventail des sujets couverts par les études sectorielles, car ces dernières ne sont menées que sur la base du SNE, et non pas sur un plan national.

Il est difficile de prédire quel sera le processus de consultation qui permettra le mieux de formuler la Politique nationale d'éducation. Cependant, les groupes d'intérêts existants (partis politiques, mouvements religieux, associations civiles, représentants de la tradition, etc.) pourraient jeter les bases d'un processus efficace. Ces groupes sont actifs et faciles à identifier. Il convient également de prêter attention aux éducateurs et aux parents, qui peuvent n'appartenir à aucun de ces groupes d'intérêts.

Etant donné le nombre des études et leur origine, il est difficile de déterminer s'il existe un véritable processus de prise de décision ou d'autorisation permettant de lancer et d'utiliser ces études. L'un des objectifs de tout processus consultatif est de fournir autant d'intrants que possible à inclure dans les buts et dans les plans. Aussi les études devraient-elles recourir à la méthode des entrevues, ainsi qu'à l'examen critique des documents. Si les études sont lancées, mises au point et achevées sous le contrôle des autorités appropriées, il est plus facile d'influer sur le niveau de participation et de débat. Il est important de définir la meilleure démarche de consultation possible pour chaque étude.

Les études pourraient être approuvées directement au niveau du ministère ou par les bailleurs de fonds ou les ONG, ou encore passer par un processus de consultation plus étendu, c'est-à-dire un débat plus vaste. Cette dernière éventualité présenterait l'avantage de réduire le nombre des systèmes parallèles d'établissement de la politique éducative et de planification au sein du secteur et d'optimiser l'utilisation des ressources financières, humaines et matérielles de ce processus.

Considérations sur la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de plans exige une bonne gestion et une bonne équipe d'exécutants. Achever un plan et en entreprendre la mise en oeuvre ne doit pas être considéré comme une réussite. Dans le contexte mozambicain, un contrôle et une certaine souplesse permettant d'adapter progressivement le projet entre exécutants et bailleurs de fonds sont particulièrement nécessaires..

Des systèmes d'information bien établis ont un effet positif sur la gestion et l'administration. Il convient donc d'établir des bases de données pour concentrer les indications pertinentes aux bons endroits et éviter les duplications et les incohérences. Les bases de données différentes doivent être compatibles entre elles et d'autres personnes que les techniciens en logiciels informatiques hautement qualifiés doivent pouvoir y accéder facilement.

Les bailleurs de fonds et les prêteurs devraient aider le gouvernement à résoudre les problèmes des crédits nécessaires aux investissements et aux coûts récurrents en envisageant d'adopter une démarche souple en matière de financement. Ils devraient faire preuve de plus de souplesse dans la répartition de leur soutien entre coûts d'investissements et coûts récurrents.

Recommandations de politique spécifiques

Une politique au niveau central prenant en compte tous les aspects du système éducatif réduira l'apparition de systèmes parallèles (par exemple, un sous-système catholique ou musulman) qui n'offrent pas d'équivalence claire ou immédiate entre les diplômés.

Les réformes éducatives devraient explorer l'utilisation de technologies de l'information, en particulier pour l'enseignement à distance dans les zones rurales.

La guerre a eu un impact sur les facteurs sociaux et psychologiques liés au développement de la société. Afin d'améliorer la situation morale du pays, il serait utile de renforcer la part de l'enseignement des sciences sociales, qui est faible par rapport à celle des sciences et de la technologie.

NOTES

1. Rapport du ministère de l'Education au Conseil des ministres, 1988.
2. Ibid.
3. Ibid.
4. Le ministre et le vice-ministre de l'Education, ainsi que les directeurs nationaux de l'éducation.

LE CAS DE L'UGANDA

Dr. K. Amooti Wa Irumba

INTRODUCTION

Au cours des neuf dernières années, l'Ouganda a entrepris simultanément une démocratisation de la société, des réformes économiques et l'élaboration d'une nouvelle constitution. Pendant ces mêmes années, les pouvoirs publics ont examiné la politique nationale en matière d'éducation, comme celle d'autres secteurs. Les démarches mises en oeuvre dans ce processus se sont fortement démarquées de celles qui avaient été utilisées pendant des décennies.

D'amples consultations, dialogues et débats entre responsables de l'administration, éducateurs et une diversité de parties intéressées à tous les niveaux de la société civile ont constitué l'innovation la plus importante. En recourant à différents mécanismes pour encourager une participation massive, le processus a permis une compréhension générale des politiques proposées et a entraîné une volonté de coopérer à leur mise en oeuvre. Il a également aidé à l'élaboration de compromis et d'un consensus autour de questions controversées concernant l'éducation. L'une des conséquences de ce processus de longue haleine a été la nécessité de procéder à la mise en oeuvre des politiques choisies avant la fin du processus, ce qui a entraîné des problèmes de définition des priorités et de rapports de pouvoir entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics.

Ce rapport vise principalement à mettre en lumière les innovations que présente l'expérience de l'Ouganda et à en partager les enseignements. Les autres pays africains pourront bénéficier de ces leçons lors de l'élaboration de leurs propres politiques éducatives.

CONTEXTE DU PROCESSUS DE PRISE DE DECISION

En 1981, le Mouvement de résistance nationale (*National Resistance Movement, NRM*) a entamé une guérilla contre le gouvernement en place. Ce mouvement venait à la suite des nombreuses crises traversées par l'Ouganda depuis l'indépendance en 1962. Au terme de près d'une décennie de légère progression au niveau national, un coup d'Etat militaire en 1971 avait marqué le début d'une période de dictature fasciste et de génocide. Les quinze années suivantes ont vu une dégradation continue dans les domaines économique, politique, culturel et social. La lutte pour mettre fin à cette situation et pour obtenir des résultats positifs s'est manifestée de différentes manières sur plusieurs fronts. Sur les fronts politiques et militaires, la lutte est devenue de plus en plus violente. Sur le plan social et culturel, elle a provoqué de la part des intellectuels, des cadres supérieurs et des professions libérales, ainsi que de la population en général, une critique de la situation et une forte demande de changement.

Situation socio-économique

Lorsque le NRM a pris le pouvoir en 1986, le système et les structures économiques de l'époque coloniale existaient toujours, mais sous une forme modifiée qui convenait à l'économie néocoloniale. Les exportations agricoles constituaient l'élément essentiel d'une économie orientée vers l'exportation. Le volume des exportations de café, la principale récolte, avait brutalement chuté. L'industrialisation était peu développée et il n'y avait presque pas de base pour une modernisation de l'économie. Pis

encore, en janvier 1986, l'économie de l'Ouganda s'était à peu près totalement effondrée. Les ressources fiscales représentaient 4 % du PIB, le taux de croissance était très bas, l'inflation dépassait 200 % et le budget national était financé de l'extérieur à près de trois quarts. La rareté des produits de base et des services sociaux était généralisée, ce qui constituait une épreuve pour la quasi totalité de la population.

En 1986 le gouvernement du NRM cherchait à accéder à l'auto-suffisance et à s'affranchir des institutions nées de de Bretton Woods. Mais en 1987-88, ces orientations ont commencé à se modifier, principalement grâce à une politique réaliste et au dialogue entre dirigeants nationaux, en particulier le Président et de hauts responsables du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds occidentaux. Le gouvernement a cependant maintenu l'essentiel de sa vision économique et n'a accepté les conditions des bailleurs de fonds que lorsqu'il a été convaincu de leur nécessité et du caractère limité de leurs conséquences négatives pour le pays.

Néanmoins, le Programme d'ajustement structurel (*Structural Adjustment Program, SAP*) commencé en 1988 et visant à améliorer le secteur productif a entraîné des inquiétudes concernant ses effets négatifs sur l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau et les conditions sanitaires, ainsi que sur la protection de l'enfance. La population a par exemple protesté contre le fait que, par suite de ce programme, les pouvoirs publics n'ont plus considéré l'éducation comme un secteur prioritaire, opinion renforcée par de malencontreuses déclarations publiques de hauts responsables du NRM.

Grâce à ses principes et à sa vision, et sous l'effet des protestations de l'opinion publique, le gouvernement a encore changé de politique en 1992-93, donnant une priorité budgétaire de plus haut rang aux secteurs sociaux, qu'il considérait comme essentiels à la formation de la main-d'oeuvre, à l'unité nationale, à la paix et au développement. Pour la première fois, le budget national de 1993-1994 comportait ce que l'on a appelé le Programme budgétaire du développement de base, qui attribuait 60 % du budget de fonctionnement à certains secteurs sociaux, dont 20 % à l'éducation. Le gouvernement ayant réussi à convaincre les bailleurs de fonds de revoir leurs politiques et ayant accepté les conditions imposées aux secteurs sociaux, la contribution des ressources externes aux finances nationales s'est largement maintenue. La création de l'*Uganda Revenue Authority (URA)* (Autorité chargée des ressources fiscales de l'Ouganda) et son utilisation énergique ont permis d'accroître la collecte des impôts. Les recettes locales sont ainsi passées de 4 % du PIB en 1986-88 à 10 % en 1993. Cette même année, la croissance économique a atteint 7 % et l'inflation est tombée en-dessous de 30 %.

Secteur éducatif

Certaines politiques éducatives coloniales et post-coloniales sont devenues de plus en plus impopulaires et peu propices au développement national. L'enseignement secondaire et l'enseignement théorique étaient financés aux dépens de l'enseignement primaire et de l'enseignement pratique, orienté vers l'acquisition de qualifications. L'expansion anarchique, motivée par des raisons politiques, des écoles normales et d'autres établissements d'enseignement, en particulier au début des années 80, a nui à la qualité de l'enseignement. Les objectifs, le contenu et les aspects opérationnels de l'éducation n'ont pas reçu l'attention qu'ils auraient mérité. Les ressources ont été affectées de manière disproportionnée à l'enseignement supérieur et à des besoins non pédagogiques. La situation des enseignants s'est fortement dégradée. Le pays souffrait également d'une réduction de la qualité et de la quantité de sa main-d'oeuvre, d'une baisse sérieuse de moral et de niveau intellectuel et d'un manque de discipline, de patriotisme et de compétences productives. Le chômage et le sous-emploi avaient augmenté et la répartition des ressources et des bénéfices de l'éducation était devenue moins équitable.

Des objectifs ont été fixés pour l'an 2000 au moyen de conférences et de documents :

- (a) Libération de la population de la maladie, de la pauvreté et de l'ignorance ;
- (b) Enseignement primaire gratuit, universel et obligatoire ;
- (c) Alphabétisation universelle des adultes ;
- (d) Extension de l'enseignement secondaire et supérieur et de la formation des enseignants des écoles primaires et secondaires ;
- (e) Attention particulière apportée aux populations des régions ou des communautés éloignées ;
- (f) Amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation, en particulier au niveau primaire ;
- (g) Importance accordée aux sciences, aux mathématiques, et aux matières pratiques dans les programmes, surtout dans l'enseignement secondaire ;
- (h) Education orientée vers l'autonomie et vers la production de la main-d'oeuvre dont l'économie de l'Ouganda a besoin ;
- (i) Accès équitable à l'enseignement formel, en particulier grâce à l'accent sur la scolarité en externat.

Cependant, les attentes suscitées par le mouvement pour l'indépendance et par les engagements des gouvernements successifs et des agences internationales en matière d'éducation n'étaient pas satisfaites. La population réclamait une nouvelle façon d'envisager l'éducation et les élites de l'Ouganda, étaient revenues de leur exil à l'étranger avec des idées et des attentes nouvelles. L'existence d'une situation économique et politique inéquitable incitait également l'éducation à changer.

Les bailleurs de fonds étrangers s'intéressaient aussi au système éducatif de l'Ouganda et souhaitaient influencer l'évolution. De fait, leur rôle s'est intensifié vers la fin des années 80, avec l'amélioration de la situation du pays, la fin de la guerre froide et l'émergence d'une nouvelle ère dans les relations internationales. Ils ont demandé le respect des droits de l'homme (tels qu'ils sont généralement compris en Occident) et la démocratisation, ce qui comportait l'adoption du multipartisme à l'occidentale. Ils ont également pressé le gouvernement de planifier correctement ses politiques et ses programmes de développement, d'établir des budgets transparents, rendant compte de l'utilisation des ressources et de respecter les calendriers et les programmes fixés par les bailleurs de fonds.

Au cours des années 90, dans leurs négociations avec les gouvernements, les demandes des bailleurs de fonds ont été de plus en plus prises en compte, y compris dans le secteur éducatif. De plus, l'éducation étant reconnue aussi bien par les bailleurs de fonds que par les dirigeants ougandais comme un élément essentiel de changement, les transformations dans le domaine éducatif sont apparues comme une condition préalable au changement dans les autres secteurs.

Contexte politique

Lorsque le NRM accéda au pouvoir en 1986, l'organisation et la direction politiques établies à l'époque coloniale étaient encore presque intactes. Par exemple, les organisations religieuses ou tribales existaient encore, ce qui renforçait la polarisation de la société. L'élite intellectuelle et possédante jouait un rôle dominant dans les partis et au gouvernement. Le principe « tout pour le gagnant » déterminait la formation des gouvernements. D'importants groupes sociaux, tels que les femmes, les jeunes (particulièrement les moins instruits), les orphelins et les pauvres étaient exclus du courant principal du développement. Cette situation reproduisait les conditions qui avaient suscité les crises dont l'Ouganda avait souffert.

La direction du NRM et les nouvelles structures politiques

Parmi les plus importantes innovations socio-politiques apportées par le NRM figure le système des conseils/comités de résistance (RC). Les membres des RC sont élus par le peuple et les RC ont favorisé l'unité nationale et la participation d'une grande part de la population à la prise de décision et aux actions de développement. Cette structure politique est soutenue par un processus énergique de sensibilisation des citoyens.

La structure des RC est une hiérarchie complexe, fondée sur l'assemblée populaire de village, à laquelle toute personne âgée de plus de 18 ans appartient, sauf si elle ne le souhaite pas. Les comités de village dans une commune constituent une assemblée communale, dont les membres élisent un comité chargé de diriger la commune. Ce dispositif se retrouve au niveau supérieur avec des conseils et des comités de résistance du sous-comté, du comté et du district. Les centres urbains, les établissements d'enseignement, la médecine, la sécurité et les plus importants collectifs de travail sont aussi organisés selon cette structure. Le système remonte jusqu'au Conseil national de la résistance (*National Resistance Council, NRC*) dont les membres sont élus au niveau du comté. Le secrétariat du NRM est dirigé par un commissaire politique national, au-dessus duquel se situent le président et le vice-président, responsables de tous les RC pour l'ensemble du pays. Les présidents des RC de district sont les dirigeants politiques pour leur district. A partir du niveau du district, tous les dirigeants du NRM sont élus au suffrage universel et peuvent être démis par leur électeurat. Les gens votent pour des candidats en s'alignant en public derrière le candidat de leur choix. N'importe qui peut être candidat et voter. Le principe consistant à aller de la base au sommet est une caractéristique importante du système.

Les RC sont responsables des activités de développement dans leurs districts ou régions. Cette responsabilité a été renforcée récemment par la législation et par une décentralisation vers les districts de l'administration, de la gestion des ressources, des fournitures de services et de la gestion de tous les processus de développement. Une forte proportion des impôts levés revient au niveau du sous-comté, du comté et du district. L'administration centrale affecte également des subventions à l'administration des districts. Le sous-comté constitue une entité qui peut lancer des programmes de développement et obtenir des crédits pour soutenir ces programmes. Etant donné l'importance et le rôle central des RC dans le processus de développement social, économique et politique, presque tous les responsables des RC ont reçu une formation pour mieux comprendre la situation générale.

Les RC sont importants à tous les niveaux du système éducatif qui bénéficie d'une attention particulière et de l'une des affectations budgétaires les plus importantes à tous les niveaux. A chaque niveau, un comité d'éducation est présidé par le secrétaire du RC pour l'éducation et la mobilisation. Les responsables de l'éducation des districts sont les secrétaires de ces comités.

Médias et société civile

L'Ouganda n'avait jamais connu d'activité médiatique aussi intense avant les neuf dernières années. Sur quatre chaînes de télévision ou plus, le gouvernement n'en contrôle qu'une ; deux des trois stations de radio sont privées et sur le plan national et régional, au moins vingt journaux, revues et autres publications, plusieurs groupes de théâtre et de musique et d'autres médias se font concurrence. L'atmosphère libérale a également permis aux organisations de femmes, de jeunes, aux groupes religieux, aux groupes marginaux et aux minorités, aux travailleurs, aux ouvriers, aux agriculteurs, etc. de se manifester et d'agir librement. Les médias et les groupes sociaux ne soutiennent pas tous le gouvernement. Cette atmosphère a donné la possibilité d'organiser un large débat national sur les questions concernant l'éducation, qui intéressent presque tout le monde.

Nouveau système de direction et vision politique du NRM

Les principes de réconciliation, de coopération et d'unité nationale forment la base du système du NRM. Ce système a évité délibérément les dispositifs multipartites qui avaient auparavant plongé le pays dans le sectarisme, l'intrigue, le mensonge, la domination par une élite minoritaire, la corruption et le génocide. L'accent a été mis sur la constitution d'un consensus et d'une unité nationale à tous les niveaux, plutôt que sur les divisions et les conflits. Le système a fonctionné parallèlement aux partis politiques qui poursuivent leurs activités, bien que les campagnes ouvertement menées par un parti sur une large échelle et d'autres activités publiques similaires soient suspendues. De manière générale, cette forme de « *gentleman's agreement* » conclue entre le NRM et les quatre principaux partis politiques, en vue d'une coopération au sein d'un gouvernement élargi pendant la période transitoire, jusqu'à ce qu'une nouvelle constitution soit mise en place et qu'il y ait des élections générales, a continué de bien fonctionner. Par conséquent, hormis quelques régions du nord où certaines rébellions politiques persistent, l'harmonie et la tranquillité règnent au plan national, apportant une atmosphère propice à l'élaboration participative de la constitution et de réformes fondamentales.

La direction du NRM est constituée principalement d'hommes et de femmes jeunes, qui ont pour la plupart été formés dans la période post-coloniale et sensibilisés aux idées progressistes. Ils sont différents de l'élite politique, bureaucratique et professionnelle qui a mené l'Ouganda à l'indépendance et qui a gouverné jusqu'aux années 70. Les responsables actuels prônent des changements fondamentaux et épousent de nouveaux principes:

- (a) Le processus de changement en Ouganda doit être systématique, prenant en compte la situation du pays et y réagissant, sans perdre de vue les objectifs stratégiques de libération et de développement national.
- (b) Il faut analyser de manière critique et scientifique toutes les situations que l'on veut modifier, afin de déterminer les potentiels et les possibilités de changements positifs au moindre coût.
- (c) Pour s'attaquer aux problèmes, toutes les options doivent être envisagées avant de choisir la meilleure et la mieux adaptée.
- (d) Il faut donner des priorités aux plans d'action, selon l'importance et l'urgence de la situation à laquelle on s'attaque et selon la disponibilité de ressources nécessaires à la mise en oeuvre.
- (e) La participation populaire au processus de changement reste fondamentale.
- (f) La souplesse de la mise en oeuvre de mesures correctives et d'actions de développement doit être maintenue, en fonction des circonstances et des besoins découlant d'une situation donnée.

Ces principes ont été la clef de l'analyse sectorielle de l'éducation, de l'examen des politiques et de la formulation de nouvelles mesures.

L'encouragement à la participation populaire

La guérilla du NRM s'est appuyée sur l'approbation et le soutien des masses. Pendant toute la guérilla et ensuite au cours des campagnes de pacification dans le nord et le nord-est de l'Ouganda, la victoire du NRM sur ses opposants a été obtenue grâce à cette approche. Les programmes de sensibilisation (communément appelés *Chaka Muchaka* ou éducation politique) visent à aider la population à analyser sa situation, à comprendre comment la géographie, l'histoire, l'économie, la culture, la société et les idéologies influencent le pays, et à apprécier les possibilités d'évolution. Ces programmes cherchent à accroître la participation aux activités communautaires et nationales en vue du changement, bien que

leur développement dans le pays ait été inégal. Dans le nord et le nord-est par exemple, de violentes rébellions ont retardé pendant quelques années la mise en place de nouvelles structures politiques. Dans le sud de l'Ouganda où la paix règne, les RC et les programmes d'éducation sont de plus en plus populaires.

Si cette culture de participation éclairée à l'analyse politique et aux activités de développement était bien diffusée en 1990, lorsque le processus d'élaboration de la constitution a commencé, il n'en allait pas de même au début de l'examen des politiques éducatives en 1987.

Développer une analyse de situation efficace

Après son arrivée au pouvoir, le NRM s'est lancé dans une analyse ambitieuse de l'importance de la corruption et de l'inefficacité, des problèmes et des besoins sectoriels et institutionnels, ainsi que des capacités et des ressources de réhabilitation et d'amélioration. Des commissions d'enquête et des équipes d'analyse de la situation ont été constituées pour examiner plusieurs secteurs et institutions publiques. Bien que la plupart de leurs rapports n'aient pas été publiés, ce qui a constitué un sujet de préoccupation pour les médias et la population, les responsables ont affirmé que l'administration s'en servait dans ses programmes de réhabilitation et de reconstruction.

Le processus d'élaboration de la constitution a pris la forme d'une analyse de la situation nationale sans précédent, comportant de larges consultations et une participation massive. La Commission constitutionnelle a travaillé de 1990 à 1993, menant surtout des activités de sensibilisation et de consultation sur le processus, sur les différentes questions et sur les rôles et responsabilités des individus et des communautés dans cet exercice. Le rapport de la Commission a été résumé, traduit dans les principales langues locales, diffusé et largement discuté, entraînant un débat d'un an à l'assemblée constituante, avec des consultations publiques simultanées par les délégués.

Au contraire des grandes discussions publiques qui ont marqué l'élaboration de la constitution, la plupart des analyses sectorielles se sont caractérisées par des pratiques politiques plus traditionnelles : elles ont été dominées par les élites, ont manqué de données et d'informations fiables et ont été gênées par l'obstruction bureaucratique et par le désir de gains personnels des spécialistes et des techniciens, ainsi que des responsables. La recherche et les options politiques ont été fortement influencées par les bailleurs de fonds, qui ont déterminé les calendriers et l'affectation des ressources.

Le processus d'élaboration d'une politique en matière d'éducation a été marqué comme les autres par les avantages d'une analyse critique et approfondie et par les inconvénients dûs aux problèmes notés plus haut.

HISTORIQUE DE L'ELABORATION DES POLITIQUES EDUCATIVES _____

Modes antérieurs d'élaboration des politiques éducatives

Plusieurs méthodes ont été utilisées en Ouganda pour mener à bien des études sectorielles sur l'éducation et pour formuler des politiques. Le plus souvent, une commission est constituée à cette fin environ tous les dix ans. Ses travaux et ses recommandations deviennent la base des principales politiques sectorielles. Les rapports de la commission sont une source de principes, de lignes directrices et de justifications pour les futures analyses de domaines spécifiques dans le secteur et pour la formulation ou la réévaluation des stratégies et des programmes d'action. Les analyses multi-sectorielles menées à bien tous les cinq ans permettent l'élaboration des plans de développement quinquennaux.

L'élaboration des politiques éducatives se caractérise par l'absence d'un cadre permettant de poursuivre régulièrement une analyse sectorielle, l'examen des politiques et le suivi. Il en résulte une prise de décision au cas par cas et une gestion répondant aux crises. Les fonctions, les études et les interventions font double emploi. Les travaux des différentes agences et institutions ne sont pas coordonnés. Les rares ressources sont gaspillées et les politiques et programmes recommandés ne sont pas toujours cohérents. De plus, la prise de décision souffre des problèmes rencontrés dans tous les secteurs.

Approche traditionnelle de la Commission de l'éducation

La première commission de l'éducation en Ouganda a été la Commission Phelps-Stokes de 1925, qui a étudié les systèmes éducatifs de nombreuses colonies britanniques en Afrique orientale et australe. La politique de l'administration coloniale a été ensuite influencée par la Commission Hilton-Young de 1928, qui a examiné la relation entre les activités de l'administration et des missionnaires en ce qui concerne l'éducation. La Commission de la War de 1938 a recommandé l'établissement du *Makerere College* comme établissement régional d'enseignement post-secondaire et le Comité de l'éducation Thomas a élaboré un plan de développement pour 1941-45. Après la guerre, le plan de développement Worthington a permis l'expansion de l'éducation et de la formation des enseignants. En 1952, la Commission Bunsen a établi le cadre des politiques éducatives pour la décennie précédant l'indépendance et en 1963 la Commission Castle a examiné, pour la première fois après l'indépendance, le système éducatif national et a fait des recommandations sur les mesures à prendre. Les troubles politiques et sociaux du régime d'Amin en 1971 ont interrompu le travail habituel de commissions de l'éducation. La nomination de la première Commission Kajubi en 1977 constitue une tentative pour renouer avec cette tradition.

Les commissions de l'époque coloniale étaient composées de non ougandais d'origine britannique. Ces hommes avaient acquis leurs systèmes de valeurs et leurs comportements par « l'observation et l'imitation du comportement des plus âgés dans cet ensemble remarquablement cohérent d'agences socialisantes » que sont les familles des classes moyennes aisées, les *public schools*, l'université et les établissements spécialisés. Ce groupe partageait à peu de choses près les opinions sur la nature de la situation coloniale et sur le comportement que l'on attendait des administrateurs, des commerçants, des planteurs et des spécialistes de l'éducation. Ceux-ci avaient élaboré une série de présupposés sur leur rôle dans le cadre général des idées et des valeurs dominantes...; leur cohérence en tant que groupe et leur adhésion à l'éthique coloniale étaient assurées par un processus élaboré de sélection et de socialisation¹.

Les méthodes d'étude du système éducatif et les recommandations des commissions ont été fortement influencées par la culture sociale et professionnelle de leurs membres et par leur idéologie. Les commissions plus récentes comportaient des Ougandais, mais leurs idées, leurs valeurs, leurs idéaux et leurs compétences fonctionnelles étaient généralement les mêmes que celles des administrateurs et des spécialistes britanniques qui travaillaient en Ouganda. Selon Lugard, l'un des principaux architectes de la théorie coloniale britannique,

« la plupart des personnes instruites des colonies comme l'Ouganda passaient par des systèmes éducatifs desocialisation qui les soustrayaient à l'influence subversive de leur environnement habituel. L'influence de l'école façonnait le caractère et les idéaux des étudiants et leur apportait le code scolaire anglais de l'honneur...formant les jeunes selon les normes occidentales...pour les imprégner des traditions...de la discipline et de la formation adaptées au bon fonctionnement de l'Empire ².»

Un autre chercheur britannique a pu conclure que les élites ougandaises formées à l'université étaient le plus souvent des non manuels, principalement des enseignants, des fonctionnaires, des hommes d'affaires, des directeurs d'entreprises et des travailleurs indépendants. Ce mode de fonctionnement est le résultat de décisions, prises au cours des années, sur la nature de l'enseignement en Afrique orientale, que l'on peut relier à la structure de la demande de services des Africains bien instruits sous l'administration britannique ³.

Outre l'approche ainsi imposée, qui ne reflète pas le point de vue de la majorité des Ougandais, le recours aux commissions tous les dix ans a empêché le développement d'un processus continu d'examen des politiques en cours et de formulation de nouvelles mesures.

En 1979-80, les principaux décideurs du ministère de l'Education ont sérieusement envisagé la possibilité d'adopter le rapport Kajubi de 1977 et de mettre ses recommandations en oeuvre. Mais un accord s'est dégagé pour penser que la dictature d'Amin n'avait pas permis la création d'un contexte favorisant les consultations et les discussions franches sur les questions concernant l'éducation. Les changements politiques perturbateurs qui ont suivi la dictature d'Amin n'ont pas favorisé une action constructive.

Le second gouvernement Obote de 1980-85 n'a pas amélioré la situation. La junte militaire Okello qui l'a suivi ne disposait pas d'un pouvoir suffisant et, ce qui était plus grave, était incapable de s'attaquer à l'important problème que constitue l'élaboration d'une politique d'éducation.

LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA POLITIQUE EDUCATIVE DE 1987 _____

Attitude du NRM à l'égard des travaux de la Commission

La situation a changé lorsque le NRM est venu au pouvoir en 1986. Les responsables du NRM étaient convaincus que la population « *réclamait à juste titre...une nouvelle conception du système éducatif...pour qu'il soit mieux accordé aux besoins et aux aspirations des Ougandais, qu'il y réponde mieux et ...qu'il fonctionne comme un puissant moyen au service du progrès de la société.* »⁴

Contrairement à la manière intermittente dont avaient été prises les décisions au cours de la plus grande partie du vingtième siècle, l'examen et la formulation de la politique éducative se sont faits dans la durée. Entre 1981 et 1986, le NRM avait évalué la situation d'ensemble et avait formulé ses principes, ses objectifs et ses stratégies en matière de libération et de développement. La décision d'entreprendre de longues analyses sectorielles, de dessiner de nouvelles orientations de politiques sectorielles et de susciter une large participation à ce processus est venue de l'expérience acquise par le NRM au cours de la lutte menée pendant six ans.

Bien que le Programme politique en dix points du NRM ne traite pas particulièrement du secteur éducatif, il énonce cependant clairement les principes philosophiques et politiques qui permettront d'évaluer et de développer l'éducation et d'autres secteurs. Le 26 janvier 1986, lorsque Yoweri Kaguta Museveni est devenu Président de l'Ouganda, il a affirmé que le NRM ne voulait pas inaugurer une simple « *relève de la garde* », mais plutôt des transformations fondamentales. Le programme politique du NRM a ainsi spécifié que la politique actuelle de l'éducation était « *dépassée et mal adaptée aux besoins du pays* ». Il a chargé une commission d'examen de l'éducation de faire une étude d'ensemble du système éducatif, à la lumière des objectifs qui lui sont assignés en Ouganda, c'est-à-dire de produire des créateurs d'emplois plutôt que des chercheurs d'emplois⁵. Le programme politique comportait d'autres orientations qui pouvaient influencer sur la politique éducative :

- (a) constituer une démocratie populaire fondée sur une population avertie, alphabétisée, jouissant d'un niveau de vie correct ;
- (b) consolider l'unité nationale, afin d'élaborer un front large pour lutter contre les ennemis que sont le sous-développement et l'arriération ;

- (c) défendre l'indépendance nationale ;
- (d) produire des citoyens afin qu'ils soient capables de construire une économie nationale indépendante et autosuffisante ;
- (e) développer une coopération régionale et africaine, et respect des droits de l'homme ⁶.

La décentralisation et la nécessité pour les dirigeants de rendre des comptes à l'ensemble de la population sont également des principes importants de la direction du NRM et des programmes de développement.

L'examen du secteur éducatif devait être orienté vers la création d'un système pouvant servir de base à la réalisation de cette vision. Celle-ci représente une sorte de prise de conscience des aspirations antérieures concernant l'éducation, auxquelles il n'avait pas été encore répondu. Les approches adoptées au cours des analyses sectorielles, de l'examen des politiques éducatives et de la formulation de nouvelles politiques ont été influencées à la fois par les traditions et par les innovations découlant de la philosophie du NRM concernant la nécessité de changements fondamentaux.

La Commission d'examen de la politique éducative (EPRC)

Le mandat de la Commission nationale d'examen de la politique éducative de 1987 était très général. La Commission était chargée :

«... d'examiner la politique éducative actuelle, d'évaluer le système existant à tous les niveaux, de considérer les finalités et les objectifs généraux, de donner des conseils sur les moyens efficaces d'intégration dans l'enseignement des matières techniques, commerciales et de gestion et... de réévaluer le système actuel de financement de l'éducation à tous les niveaux, en envisageant la possibilité de demander aux étudiants de participer à leurs frais de subsistance, sans porter atteinte au niveau scolaire. En outre... elle devait évaluer le rôle des examens et la pertinence des méthodes actuelles d'évaluation ; ...étudier le rôle du secteur privé dans l'enseignement à tous les niveaux et examiner la structure de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire, en tenant compte du très jeune âge auquel les enfants quittent l'enseignement primaire. Elle devait surtout...formuler de nouvelles politiques d'éducation et suggérer les moyens et les méthodes pour améliorer la qualité de l'éducation et l'efficacité de la gestion du système éducatif, en vue du bien-être du personnel et des étudiants ⁷. »

Le ministre a délibérément omis de préciser dans le mandat de la Commission le calendrier de ses travaux. Elle a cependant été chargée de proposer des changements à court et à long terme.

La Commission a commencé ses travaux par des sessions préparatoires à Kampala, avant de se lancer dans le processus de consultation. Elle a tenu une série de réunions pour déterminer les questions à débattre et les relier au mandat de la Commission et aux objectifs nationaux de développement.

Les compétences professionnelles des membres de la Commission ont été particulièrement utiles pour piloter les travaux suivants et pour influencer le processus de consultation et ses résultats. Un secrétariat a été constitué, comprenant de hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation et soutenu par des consultants nationaux et étrangers. La Banque mondiale avait contribué au financement des travaux de la Commission, y compris à celui du secrétariat. Le secrétariat a rassemblé les documents existants sur les études sectorielles, ainsi que des documents et des notes concernant la politique éducative, sur l'Ouganda et sur d'autres pays africains.

Après cette étape préliminaire, la Commission s'est engagée dans deux types principaux d'activité : des voyages à l'étranger et une large concertation avec les parties intéressées à Kampala et

dans d'autres parties du pays. Les membres de la commission qui sont allés à l'étranger ont visité huit pays africains anglophones (Kenya, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Ghana, Nigeria, Soudan et Ethiopie), ainsi que l'Inde et le Royaume-Uni. Ceux qui sont restés en Ouganda ont voyagé en petits groupes dans différentes régions de l'Ouganda pour solliciter des opinions sur le système éducatif et des recommandations sur son évolution.

Ils ont expliqué l'objectif de l'examen de la politique éducative et leurs méthodes, ils ont invité les participants à poser les problèmes et à exprimer leurs opinions et leur ont demandé de soumettre par écrit leurs idées et d'encourager les membres de leur communauté à en faire autant. Ils ont également organisé des groupes de discussion plus ciblés autour des thèmes spécifiques évoqués pendant les sessions. Ce type de discussion était plus analytique et concernait des situations locales particulières. Les fonctionnaires de l'administration et de l'éducation, les enseignants et les membres de l'élite, principalement dans et autour des centres urbains, ont pris part à ces discussions. Le ministère de l'Education à Kampala avait fait connaître la Commission dans les médias et demandé aux hommes politiques et aux responsables de l'éducation dans les districts de mobiliser la population pour qu'elle participe à ces consultations.

La troisième phase consistait à réunir l'information et à la traiter pour qu'elle puisse servir à une analyse ciblée. Elle a eu lieu à Kampala. La Commission s'est divisée en sous-comités qui ont étudié des domaines, niveaux et problèmes spécifiques en matière d'éducation, en utilisant les données qui avaient été réunies.

Le rapport a été préparé au cours de la quatrième phase. Il a permis de comprendre le contexte de l'éducation en Ouganda et les problèmes qui l'ont sérieusement affecté sur le plan quantitatif et qualitatif. La Commission a également redéfini les finalités et les objectifs proposés au système éducatif. A la suite d'une analyse approfondie et sans précédent des différents niveaux et types d'éducation, ainsi que des problèmes les plus fréquents et les plus discutés, la Commission a formulé 220 recommandations : son rapport a été soumis au ministre de l'Education en janvier 1989⁸.

Limites des travaux de la Commission

Problèmes posés par le processus de concertation

Les travaux de la Commission ont constitué la plus grande consultation sur l'éducation jamais entreprise en Ouganda. Le volume des documents qui en sont issus est beaucoup plus important que celui de la Commission Castle de 1963. La situation politique a beaucoup contribué à ce résultat. La Commission n'a cependant pas profité au maximum du contexte favorable pour consulter la population et les principaux intéressés à tous les niveaux de la société et dans toutes les régions du pays. Elle n'a tenu ses consultations que dans les centres urbains, si bien que les communautés rurales, en particulier celles qui sont éloignées, n'ont pas été directement consultées. Même dans les zones urbaines, les groupes marginalisés ayant des besoins particuliers n'ont pas pris part au dialogue. Les membres d'institutions importantes pour la sécurité telles que l'armée, la police, l'administration pénitentiaire et les services de renseignements n'ont pas été sollicités pour donner leur opinion. L'impressionnante liste des 496 contributions et documents de travail ne rend pas compte de la participation de ces catégories. Un groupe d'enseignants déçus s'est fait l'écho de fréquentes critiques, lors d'un cours de perfectionnement à l'université de Makerere :

« La majorité de la population, y compris les principaux intéressés tels que les communautés qui soutiennent l'éducation et en bénéficient, les responsables de communautés, les parents, les étudiants, etc., en particulier dans les zones rurales, n'ont pas été consultés par la Commission. Sans doute celle-ci n'avait-elle pas assez

de temps...peut-être a-t-on jugé inutile de rencontrer ces personnes, ou bien ce type de démarche était-il courant. D'un autre côté, la Commission a peut-être pensé qu'après tout, ses propres membres savaient tout, en leur qualité d'experts ou de vétérans de l'enseignement; de toute façon, le Président avait déjà présidé une commission en 1977. Beaucoup de gens ont exprimé et expriment encore leur ignorance du début des consultations, des positions auxquelles la Commission est arrivée et ils demandent :« *Qu'en est-il des travaux de la commission dont nous avons entendu parler ?* »...« Ce sont les élites des centres urbains qui ont été consultées et qui sont probablement au courant du rapport de la Commission ⁹. »

Un membre de la Commission a confirmé ces observations :

« Nous n'avions pas le temps de rester plus longtemps dans les districts , d'aller au-delà des centres urbains pour rencontrer les communautés rurales, par exemple dans les comtés ou les sous-comtés, afin d'établir des contacts plus informels et plus formels également. Le manque de temps et de ressources nous a obligé à dépendre totalement de méthodes telles que les réunions publiques dans les villes et dans les centres de districts, ainsi que de la collecte de contributions. La plupart des personnes consultées, probablement au moins la moitié, appartenaient aux professions intellectuelles et techniques. La Commission a essayé d'aller au-delà. Cependant la consultation de communautés en dehors des centres urbains était insuffisante, ou parfois inexistante. Par exemple, lorsque j'ai entrepris des consultations... nous rencontrions principalement les représentants de l'élite urbaine. Même là, certains nous ont demandé d'utiliser leur langue pendant le dialogue, afin de pouvoir s'exprimer mieux et plus librement. Ainsi, bien qu'il se soit agit d'un groupe représentant l'élite, nous avons poursuivi le dialogue en Luganda. Plus important encore, le style du dialogue était celui d'une élite... Les gens veulent rompre la barrière de la langue... Les futures commissions devront rompre la barrière de la langue pendant le dialogue, comme le suggère votre question, pour qu'un véritable dialogue puisse s'engager avec les parties intéressées. Le groupe représentant une élite dont je vous parlais était une sorte de public auto-sélectionné, qui savait ce qu'il voulait dire et obtenir. Les citoyens ordinaires n'ont certainement pas été joints et n'ont pas pu discuter des problèmes et des besoins réels de l'éducation dans leur région, ni de ceux qui les concernent personnellement. Certaines des contributions des représentants de l'élite n'indiquaient pas les véritables besoins et problèmes des intéressés locaux. Par exemple, les personnes ordinaires, presque partout dans le pays, auraient souligné avec insistance que le coût de l'enseignement (frais de scolarité) était trop élevé pour elles, plutôt que d'évoquer le contrôle du financement de l'école, comme les élites avaient tendance à le faire...D'un autre côté, la Commission a été souvent considérée comme faisant partie du vieux système d'éducation et des gestionnaires habituels de l'éducation venant de Kampala. »¹⁰

Le fait que la Commission n'ait pas réussi à faire participer à ses travaux quelques-unes des parties prenantes les plus importantes était peut-être inévitable. Elle n'a pas travaillé de manière continue, mais plutôt de manière intermittente et pour une courte période. Elle disposait d'un temps, de ressources et d'un personnel limités et elle travaillait avec un nombre réduit d'objectifs, déterminés d'une manière sélective. Un membre a noté que les bailleurs de fonds qui apportaient leur soutien financier, avaient demandé que les travaux de la Commission soient menés rapidement, afin de mettre en oeuvre une nouvelle politique éducative et les programmes de réforme qu'ils soutenaient ¹¹. Certains bailleurs de fonds ont apparemment cru que, du fait que la Commission de 1977, présidée également par le Professeur Kajubi, avait analysé et examiné le secteur, il ne restait plus qu'à mettre rapidement à jour les travaux antérieurs.

De plus, les fonctionnaires de l'éducation qui ont rédigé le mandat de la Commission et les hauts responsables qui l'ont approuvé n'ont pas encouragé la Commission à obtenir la plus grande participation possible des intéressés. Les méthodes de la Commission ont été ainsi en accord avec les signaux émanant du ministère. Et, à l'exception de la personne chargée du secrétariat, les idées des membres de la Commission ne se sont pas trouvées en opposition avec les instructions qu'ils avaient reçues. Ces membres avaient fréquenté les établissements de l'époque coloniale et avaient appris à servir sans jamais remettre en question le statu quo.

Si les origines des membres de la Commission avaient été plus diverses, les différentes parties intéressées, en particulier celles appartenant aux couches inférieures de la population auraient pu plus

facilement s'identifier avec ces membres. Elles auraient pu aborder les problèmes franchement. La Commission aurait pu travailler en plus petits groupes dans les régions. La Commission constitutionnelle, qui a entrepris ses travaux deux ans plus tard, alors que le pouvoir du NRM était plus fermement établi, a été mieux dirigée, en particulier par le Président lui-même. Elle a mené à bien des consultations importantes et décisives et elle a sollicité des contributions, par l'intermédiaire du système des comités de résistance (RC). Si ce système avait été étendu à l'ensemble du pays lorsque la Commission de l'éducation fonctionnait, les RC auraient pu être d'efficaces canaux de consultation, en particulier pour la population plus modeste. Cependant, la Commission elle-même n'appréciait pas l'importance que prenaient les RC et, si l'on examine la liste des contributions et des documents de travail réunis par la Commission, on remarque l'absence flagrante de l'utilisation des RC comme canal de consultation.

Les élèves/étudiants sont les plus directement concernés par le système éducatif, suivis par les enseignants, les parents et les communautés, en particulier au niveau de l'école primaire. La consultation de ces groupes par la Commission n'a pas été menée de manière adéquate. Elle a en particulier laissé de côté les enseignants des écoles primaires. Même les enseignants des niveaux supérieurs n'ont souvent pas été consultés. Certaines contributions soi-disant écrites par des groupes d'enseignants, l'ont en fait été soit par quelques personnes, soit par certains membres dirigeants de ces groupes, sans concertation convenable, ou même sans aucune consultation des membres du groupe. C'est le cas d'un grand nombre de contributions attribuées aux associations de parents et d'enseignants. Lorsque les centres d'enseignants existaient encore, ils n'étaient pas utilisés, malgré les possibilités considérables qu'ils recelaient. Le recours à des consultations grâce aux contributions du personnel des écoles n'a pas été largement utilisé. Lorsque les enseignants et des gens issus de la population locale ont participé à des réunions publiques de consultation, ils l'ont généralement fait par crainte des dirigeants, des patrons, de l'élite aisée et de certains hommes politiques dont le comportement demeurait non démocratique. De plus, au contraire du processus de concertation mis en oeuvre par la Commission constitutionnelle, la Commission de l'éducation n'a pas fait prendre conscience aux parties prenantes de leurs droits et de leurs obligations dans le secteur éducatif.

Problèmes de disponibilité de données

Le rapport de l'ERPC montre que les travaux de la Commission ont été handicapés par un « *manque de données fiables et à jour sur un certain nombre d'indicateurs importants de l'éducation* ». En effet, « *la planification et l'administration de l'éducation...pendant environ une décennie...ont été confrontées à un handicap...dû au fait que le mécanisme de collecte, d'analyse et de synthèse des statistiques éducatives était en plein désarroi. La majeure partie de la planification et de la budgétisation s'appuyait sur des estimations ad hoc, dont certaines pouvaient être soupçonnées d'être grossièrement inexactes.* »¹²

L'Unité de planification de l'éducation (*Education Planning Unit, EPU*), du ministère n'avait entrepris que peu d'analyses avant que sa capacité ne soit sérieusement affaiblie pendant les années 70 et au début des années 80. Vers 1985, elle s'était presque totalement effondrée et ne produisait plus d'études statistiques. Même lorsqu'elle a été ranimée avec le soutien technique et financier de la Banque africaine de développement et de l'UNESCO en 1987, elle a entrepris un recensement scolaire sans analyser le questionnaire d'enquête et sans produire d'études statistiques. L'unité s'est centrée sur la production de statistiques pour déterminer comment affecter les crédits publics et les matériaux de construction.

Développer la collecte et l'utilisation des données

Il n'existe pas de tradition bien établie concernant l'enregistrement, la collecte, le traitement et l'utilisation des données, non seulement dans le secteur éducatif, mais également dans toute la société

ougandaise. C'est pourquoi les décideurs et les administrateurs dans leur majorité ne peuvent dépendre que de manière limitée des données pour évaluer les problèmes sociaux, prendre des décisions, planifier, mettre en oeuvre et évaluer les programmes de développement.

Dans le secteur éducatif, il est rare que les écoles, surtout dans les premières années et dans les zones rurales, possèdent des registres et lorsque c'est le cas, les données ne sont généralement pas fiables. De nombreux enseignants ont du mal à tenir un simple registre de classe. Il n'y a pas de méthode efficace pour vérifier les données qui sont transmises au niveau supérieur. La corruption à tous les niveaux affecte la fiabilité des données. Par exemple, le fait de gonfler les effectifs des élèves et du corps enseignant, ou de sous-estimer la disponibilité du matériel pédagogique afin de faciliter la corruption est très répandu depuis de nombreuses années, malgré les efforts récents des pouvoirs publics pour mettre un frein à ces pratiques.

La plupart des données circulent de la base au sommet, et rarement en sens inverse. Les districts, par exemple, ne reçoivent pas de données analysées sous une forme utilisable pour améliorer le développement, la mise en oeuvre et l'évaluation de programmes d'action dans leur région.

Le Comité national des examens de l'Ouganda (*Uganda National Examinations Board, UNEB*) a obtenu des résultats importants dans la production de statistiques à jour et fiables. L'enregistrement et le classement des données par le ministère se sont détériorés à partir du milieu des années 70. Depuis, la communication entre le ministère et les districts n'est pas satisfaisante. D'importants départements, tels que l'inspection, des organismes indépendants comme le Centre national d'élaboration des programmes (*National Curriculum Development Centre, NCDC*), l'UNEB, les universités et les écoles normales et établissements d'enseignement supérieur ou instituts commerciaux et techniques – tous collecteurs de données – ne sont pas coordonnés pour faciliter un traitement, une diffusion et une utilisation des données et de l'information de manière utile et intégrée. Malgré l'aide d'organismes extérieurs et de l'administration, l'unité de planification de l'éducation – qui est la mieux placée pour ce travail – est encore handicapée par les faiblesses de son mandat, le manque de personnel qualifié, d'équipement et de moyens financiers.

Les bailleurs de fonds étrangers et les ONG ont en général des données plus complètes et plus fiables que celles du ministère. Elles ont les ressources, la volonté et la compétence nécessaires pour rassembler et utiliser les données. La plus grande partie des recherches importantes sur l'éducation est soutenue par les donateurs et donc orientée par eux. En l'absence d'un effort local résolu pour collecter, traiter et utiliser les données, l'influence externe mine l'autorité qu'il faut pour contrôler les processus de prise de décision et de mise en oeuvre. Si ce problème n'est pas traité, il risque de s'aggraver sous l'effet de la décentralisation.

Le processus de consultation de l'EPRC aurait pu surmonter certains de ces problèmes pour améliorer la quantité et la qualité des données qu'elle a reçues. Elle aurait pu, par exemple, utiliser le système des RC, habitués à obtenir et à vérifier les données concernant certains indicateurs de l'éducation sur la base d'un échantillon. Ou bien, elle aurait pu mobiliser les groupes d'enseignants lorsqu'ils existaient encore, les associations de parents et d'enseignants, les associations d'enseignants, les organisations étudiantes, les ONG, les organisations communautaires et les institutions d'enseignement supérieur qui auraient pu apporter une contribution, aussi inadéquate et problématique soit-elle.

ELABORATION DU LIVRE BLANC

Principales étapes

Pendant les travaux de l'EPRC, le NRC n'avait pas encore complètement mis en oeuvre son approche participative à l'élaboration des politiques. C'est pourquoi, lorsqu'est venu le moment de rédiger le livre blanc, les pouvoirs publics ont fait un effort pour élargir la participation de la population à la prise de décision, au-delà des élites urbaines. Le tableau ci-dessous montre la chronologie de l'élaboration de la politique éducative ainsi que du livre blanc ; ces étapes sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

CALENDRIER DES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION DU LIVRE BLANC

Date	Janvier 1986	Juillet 1987	Janvier 1989	Novembre 1989	Décembre 1989
Événement	NRM prend le pouvoir	Constitution de l'EPRC	Soumission du rapport de l'EPRC	Nomination du Comité du livre blanc prévu pour trois semaines	Élargissement du Comité livre blanc et extension de son travail à trois mois
Date	Avril 1992	Mi-1992	Mi-1993	Mi-1993	Début 1994

Dans sa présentation du livre blanc, le ministre de l'Éducation et des Sports a écrit :

« Le gouvernement a examiné les propositions de la Commission et pris sérieusement note des observations, discussions, commentaires et suggestions des différentes sections de la population ougandaise sur le rapport...(et) a même commencé à mettre en oeuvre certaines des recommandations les plus importantes et les plus urgentes. Néanmoins, la plupart des recommandations nécessitent un examen attentif et minutieux...tenant compte à la fois de ce qui est souhaitable du point de vue pédagogique, et du développement de l'éducation, et de ce que l'on peut faire compte tenu des contraintes financières et de la limitation des autres ressources...Il a également été nécessaire d'élaborer des stratégies et des plans d'action.

Le gouvernement a par conséquent adopté une approche novatrice et démocratique et nommé un Comité du livre blanc, qui compte onze membres...Il doit examiner le rapport de l'EPRC, relever les recommandations que l'on peut accepter et mettre en oeuvre et faire des amendements si nécessaire, après avoir correctement apprécié les besoins présents et futurs de l'Ouganda, les objectifs et les programmes de développement du Gouvernement, ainsi que les restrictions budgétaires actuelles et prévisibles.

Le Comité a coopté 40 autres personnes venues de différentes parties de l'Ouganda et a mené à bien des consultations aussi larges que possible. Il a organisé des débats approfondis sur tous les aspects du rapport de l'EPRC avant de rédiger ce livre blanc et de me le transmettre, pour que je le présente au Cabinet. Ce livre blanc s'éloigne délibérément d'une approche traditionnelle, qui aurait consisté à préparer un livre blanc que l'on aurait lu en parallèle avec le rapport de la Commission à chaque étape. Le livre blanc apporte des innovations révolutionnaires et...sa lecture est aisée..., il est facilement compréhensible ¹³.»

En novembre 1989, le ministre a nommé douze spécialistes et quatre consultants appartenant ou non au ministère de l'Éducation, en tant que membres du Comité du livre blanc. Le Comité s'est mis immédiatement au travail sous la présidence du Secrétaire permanent de la Planification et du Développement. Après quelques réunions, la présidence est passée à un spécialiste universitaire de l'éducation. Un mois plus tard, le comité s'est accru de quarante membres, afin de faire participer des spécialistes extérieurs à l'administration et d'autres responsables au travail plus technique d'élaboration de la politique éducative. Les nouveaux membres étaient des fonctionnaires à la retraite, des enseignants, des hommes politiques et des représentants de syndicats de travailleurs, d'organisations d'étudiants et de la jeunesse, d'organisations de parents, des principales religions, des RC, des employeurs, des petites entreprises, des communautés rurales, du secrétariat du NRM, du Parlement, des partis politiques, des fonctionnaires de l'éducation du district, des médias et d'autres groupes. La préparation du livre blanc ne relevait plus du monopole traditionnel des bureaucrates et des élites. Le Comité avait élargi sa base et était plus diversifié sur le plan social que l'EPRC. Un fort élément d'orientation idéologique progressiste avait également été introduit dans les rangs du Comité.

Cependant, ce Comité large et diversifié n'a d'abord eu droit qu'à une durée de trois semaines pour terminer ses travaux. Certains bailleurs de fonds demandaient qu'un livre blanc définissant la position du Gouvernement sur le rapport de l'EPRC soit rapidement rédigé pour sanctionner les réformes qu'ils préoyaient de soutenir. Le Gouvernement avait accepté de s'engager dans un Plan d'ajustement structurel et les bailleurs de fonds étaient impatients d'exploiter l'évolution de la situation. A leur tête se trouvaient le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Plusieurs délégations représentant ces organisations et d'autres donateurs avaient rendu visite aux ministères de l'Éducation et des Finances.

Les bailleurs de fonds suivaient constamment les travaux du livre blanc. Ils avaient des entretiens avec les responsables de l'unité de planification de l'éducation, avec ceux de l'unité de mise en oeuvre du projet, avec les membres de la Commission, avec le président du Comité du livre blanc et avec les ministres. Par l'intermédiaire de leurs collaborateurs dans l'unité de planification du projet, les responsables de la Banque mondiale obtenaient les versions successives du livre blanc. Les bailleurs de fonds avaient l'impression que les dirigeants politiques du ministère de l'Éducation retardaient volontairement l'approbation du rapport de l'EPRC et essayaient même de modifier ses recommandations, tactique à laquelle s'opposaient les bailleurs.

La nécessité de comprendre les problèmes soulevés dans le rapport de l'EPRC – dont certains étaient très controversés – et de formuler de nouvelles politiques éducatives fondées sur un consensus exigeait des dialogues larges et novateurs. Se rendant compte de la difficulté de sa tâche, le Comité élargi du livre blanc a demandé trois mois supplémentaires qui lui ont été accordés. Le délai fut ensuite prolongé sans date butoire. Sept sous-comités ont été constitués. Au cours de leurs travaux, ils devaient élargir et affiner l'analyse sectorielle du rapport de l'EPRC, déterminer la pertinence, le sérieux et la faisabilité des recommandations du rapport dans le contexte des objectifs nationaux de développement, évaluer les réactions du public envers le rapport, estimer à nouveau le coût des recommandations, en tenant compte de la situation économique instable et de la position fluctuante du budget de l'État et définir les priorités du plan de mise en oeuvre, afin de s'assurer de sa durabilité. Le Comité devait examiner de près le rapport d'une équipe de consultants qui avait calculé le coût de la mise en oeuvre du rapport de l'EPRC ¹⁴.

Un dialogue franc et animé s'est poursuivi pendant deux ans et demi tandis que le Comité poursuivait ses travaux. Durant plusieurs mois, des tables rondes comportant des dirigeants, des membres du Comité du livre blanc, des spécialistes en la matière, des hommes politiques et des membres de la société civile, ayant des opinions différentes, parfois opposées, se sont tenues à la télévision et à la radio ougandaises. Ces discussions ont généralement eu lieu à l'initiative des responsables du Comité du livre blanc auxquels le ministère de l'Education a parfois reproché d'avoir rompu avec les traditions du service public et de discuter en public d'un document, ce qui n'aurait pas dû être le cas ¹⁵.

Le rapport de la Commission de la politique éducative a été envoyé aux principales écoles post-primaires et aux centres et aux bureaux d'éducation des districts, en leur demandant de tenir des débats publics. Le Président Museveni a lui-même dirigé des débats publics sur la réforme de l'éducation, en particulier sur d'importantes questions telles que l'enseignement primaire universel, la professionnalisation et la démocratisation de l'enseignement et le partage des coûts. Le ministre de l'Education, le président du Comité du livre blanc et les responsables du ministère ont permis une meilleure prise de conscience de la réforme de l'éducation proposée, grâce à des discussions du livre blanc au cours de réunions dans le pays et à l'Ecole nationale des sciences politiques. Les participants à ces discussions comprenaient des responsables des districts, des étudiants des premières années de l'enseignement supérieur, des responsables de mouvements de jeunes, des responsables des RC, des fonctionnaires, des employés d'entreprises publiques et privées, des bailleurs de fonds, des chefs religieux, des enseignants et des représentants des médias. Le journal gouvernemental indépendant *New Vision*, a publié en plusieurs fois les principales recommandations et des analyses de fond du rapport de l'EPRC ainsi que les lettres adressées sur ce sujet au journal. Les principaux journaux et hebdomadaires de Kampala ont reçu un exemplaire du rapport et ont été priés de participer au dialogue (ce qu'ils n'ont pas tous fait).

Le débat qui a suivi était ouvert et dans certains cas très politique. Lorsqu'il s'est agi de problèmes tels que le partage des coûts, le débat a pris une tournure émotionnelle et parfois violente, en particulier de la part des étudiants de l'université Makerere. Le gouvernement a néanmoins laissé la discussion ouverte et le ministre de l'Education et d'autres membres du ministère ont rencontré les étudiants, les professeurs d'université et d'autres personnes pour débattre de ces questions contestées.

Les RC et les programmes de sensibilisation ont été utilisés à cette étape du dialogue. Les consultations sont devenues plus rigoureuses dans l'analyse des problèmes, leur contexte politique et philosophique est devenu plus clair et les problèmes de l'éducation ont été traités par rapport aux questions plus générales de développement national. Ont participé à ce dialogue des couches et des groupes sociaux qui n'avaient pas été consultés par l'EPRC. A ce moment-là, la paix était revenue au nord-est de l'Ouganda et dans certaines parties du nord, et les communautés de ces régions ont eu la possibilité de faire connaître leur opinion.

La préférence pour un dialogue rapide, au début du processus d'élaboration du livre blanc a fait place à la reconnaissance de l'importance d'une prise de conscience large et de discussions étendues. Les bailleurs de fonds qui utilisaient cette période pour faire valoir leurs arguments se sont rendus compte de l'importance d'un dialogue élargi, bien que parfois leurs positions affirmées aient contribué à ralentir le processus.

Ces consultations à travers tout le pays ne sont cependant pas intervenues dans le même cadre légal explicite que pour les travaux de l'EPRC. Les consultations n'ont pas non plus bénéficié du soutien financier et matériel qui aurait facilité la couverture de tout le pays et l'établissement de contacts efficaces. De plus, le rapport de l'EPRC n'avait pas été largement diffusé et de nombreuses personnes consultées en ignoraient le contenu. La révision du document prit du temps car elle avait été confiée à un expert

étranger qui ne termina ce travail que lorsque la seconde édition du rapport de l'EPCR du livre blanc fut prête à être présentée au Cabinet, à la fin de 1991.

Analyse des données et coordination intraministérielle

Bien que les données collectées par le recensement scolaire de 1988 n'aient pas été immédiatement traitées et publiées, le Comité du livre blanc a pu les utiliser pour mettre à jour les statistiques du rapport de l'EPCR. Il restait cependant de nombreuses lacunes, en particulier les données permettant de résoudre les divergences entre les chiffres concernant les rémunérations des enseignants.

La mauvaise coordination entre différents départements du ministère a rendu difficile l'obtention par le Comité de statistiques plus fiables et de meilleure qualité. La coordination était insuffisante entre l'inspection de l'enseignement, qui recueillait encore quelques éléments des rapports venant des écoles et des districts, l'UNEB qui disposait de statistiques fiables sur les examens et les établissements d'enseignement supérieur et d'autres départements du ministère de l'Education. Aucun de ces départements n'était en relation avec l'unité de planification de l'éducation, qui aurait dû coordonner la collecte, le traitement et l'utilisation des données. Le Comité essayait également de développer de nouvelles structures professionnelles et administratives de promotion des enseignants. Ceux-ci se sentaient frustrés par la suspicion à leur égard des responsables des différents ministères, par l'engagement insuffisant de nombreux responsables, par la rupture des modes de communication, par les méthodes de travail démodées et par le faible moral des responsables.

Par exemple, malgré de sérieux efforts, le Comité n'a pas réussi à connaître le nombre exact d'écoles normales d'instituteurs dans le pays, après la fermeture de certaines d'entre elles au cours d'une réforme de la formation des enseignants. La question était politique ; certains responsables hésitaient à donner les chiffres, par crainte d'être du mauvais côté, ou de s'opposer à des hommes politiques décidés à exercer une influence directe sur la restructuration de la répartition de ces établissements. De même, le manque de coordination compliquait les consultations entreprises par le Comité pour s'assurer du nombre des enseignants dans les écoles et de leur niveau de rémunération.

Une consultation continue

La première version du Comité du livre blanc a été soumise au ministère en mars 1990, ce qui a marqué le début d'un long processus d'approbation. Au fur et à mesure de la production et de l'approbation de versions successives, la consultation et le dialogue ont été étendus à d'autres groupes.

Après l'approbation par le Cabinet du livre blanc à la fin de l'année 1992, le ministère de l'Education a réuni pendant une journée en 1993 une conférence de hauts responsables et des principaux représentants des 39 districts de l'Ouganda. Y participaient les dirigeants politiques des districts, qui président aussi les conseils de district, les présidents des comités d'éducation des districts, les représentants de l'administration centrale des districts, les responsables de l'éducation et les inspecteurs des districts, les dirigeants des organismes autonomes et les directeurs des départements du ministère de l'Education, ainsi que certains hauts fonctionnaires et chefs des communautés locales. Au total, on comptait environ deux cents participants. Après avoir consulté les intéressés dans leurs districts respectifs, ceux-ci ont débattu des principaux thèmes du livre blanc.

Le thème qui a le plus intéressé les participants, en particulier ceux des districts, est celui de l'enseignement primaire universel. Pour les dirigeants comme pour la population, c'était la question la

plus importante. Elle avait été évoquée à de nombreuses reprises par le Président de l'Ouganda. Le livre blanc soulevait la question de savoir si l'enseignement primaire devait être donné gratuitement seulement à ceux qui n'avaient pas les moyens de financer l'éducation de leurs enfants, les autres continuant à payer. Cette question était liée à celle de la nouvelle politique de scolarité obligatoire pour tous les enfants d'âge scolaire; la loi punirait désormais ceux qui n'enverraient pas leur enfant à l'école. Le débat portait également sur la possibilité pour l'administration du district d'accorder des bourses ou des allocations aux enfants nécessiteux et méritants, et de permettre aux parents et aux tuteurs des enfants de payer leur éducation en nature. Ces mesures devaient permettre de parvenir le plus tôt possible à l'enseignement primaire universel, au plus tard en 2002. ¹⁶

La conférence nationale a recommandé à l'unanimité que l'enseignement universel soit considéré comme absolument indispensable, que l'administration et les collectivités fassent tout leur possible pour le mettre en vigueur à la date prévue et que la plus grande partie de la population soit considérée comme capable de payer pour l'enseignement primaire de ses enfants. Les dirigeants politiques devaient donc mobiliser la population dans les districts pour concrétiser ce potentiel. Cette décision a été largement soutenue. Les recommandations de la conférence ont été comprises dans la présentation du ministre au Parlement et dans le livre blanc.

Une autre conférence d'une journée réunissant les principaux dirigeants religieux a été organisée en 1994. La possibilité leur était donnée d'exprimer leur point de vue sur le livre blanc et de suggérer des améliorations. Parmi les questions étudiées figurait le problème controversé de la démocratisation des organes dirigeants des établissements d'enseignement. Alors que les dirigeants religieux avaient figuré parmi les tenants les plus fervents de la démocratisation, dans ce cas ils cherchaient plutôt à conserver pour leur confession une situation dominante dans ces organes dirigeants. A la suite de cette consultation, un compromis a été élaboré, ne remettant pas en cause l'objectif principal d'une direction démocratique des établissements d'enseignement – qui faisait l'objet d'une demande persistante de la part de beaucoup d'intéressés.

En 1994, après le débat parlementaire sur le livre blanc, une conférence de représentants des organisations féminines et des fonctionnaires du ministère de l'Education a été organisée pour discuter du problème de l'égalité entre les sexes. Cette réunion a représenté une autre forme d'extension de la consultation et du dialogue avec les intéressés, qui n'avait pas encore été mise en oeuvre par l'EPRC, bien qu'elle soit essentielle à la réussite de la nouvelle politique éducative et du développement économique.

Même au cours de la rédaction de la Loi sur l'éducation, les consultations se sont poursuivies entre le ministère de l'Education, les autres administrations et les élèves sur le problème du partage des coûts et sur la mise en oeuvre de la politique éducative. Comme le processus de consultation se prolongeait parallèlement à l'application d'orientations décidées en dehors de ce processus, la question de la mise en oeuvre de la politique aussi bien que de sa formulation a commencé à se poser.

Approbation de la nouvelle politique éducative

Les dirigeants du ministère de l'Education étaient régulièrement mis au courant et consultés par le Comité du livre blanc au cours de réunions hebdomadaires et, le cas échéant, lors de sessions extraordinaires pour des questions controversées. La prise de décision a donc été contrôlée et maintenue dans ses rails avec l'approbation (au moins au début) du ministère pour certaines questions.

Après la rédaction de la première version du livre blanc en avril 1990, une réunion d'un mois a été organisée en dehors du ministère entre tous les principaux responsables politiques et administratifs du ministère et le Comité du livre blanc. Elle a étudié le document presque mot à mot, présenté des

amendements et chargé le ministre de soumettre la version amendée au Cabinet. Ce type d'approbation rigoureuse et prolongée par les spécialistes et par les hommes politiques n'avait pas de précédent dans l'histoire de la formulation de politiques en Ouganda. Un autre ministère avait eu une approche similaire, mais beaucoup moins rigoureuse. Les hauts responsables du ministère participaient activement aux réunions, bien que le style autoritaire de certains d'entre eux ait souvent effrayé les jeunes fonctionnaires qui, soit restaient silencieux, soit parlaient avec circonspection, craignant de s'opposer aux opinions exprimées par les hauts responsables et ne disant que ce qu'ils pensaient devoir leur faire plaisir¹⁷.

La deuxième version du Livre blanc, datée d'avril 1991, a été examinée et approuvée en principe, avec des amendements mineurs, par le Cabinet un peu plus tard dans l'année. Le Cabinet était généralement en accord avec le document, ce qui a confirmé que les problèmes préoccupants et controversés avaient été bien traités. Les amendements apportés par le Cabinet concernaient la politique d'enseignement des langues dans les écoles primaires et la mise en oeuvre de l'enseignement primaire universel. La troisième version du livre blanc tenait compte des amendements du Cabinet et est devenue le document officiel exprimant la politique du Gouvernement.

Il a fallu attendre deux ans et demi après l'approbation par le Cabinet avant que le document soit discuté au Parlement. Il y a deux explications à ce long délai. La première tient à la décision du Gouvernement de ne plus mettre l'accent sur l'éducation, la santé, l'hygiène et la protection de l'enfance pendant ses premières années et de donner la priorité à la stabilisation et à la réforme économiques, ainsi qu'à la revitalisation du secteur productif. A la même époque, les pouvoirs publics - et la nation - élaboraient la Constitution. Ces importantes réformes monopolisaient la quasi totalité de l'attention et des ressources du Gouvernement et des principaux bailleurs de fonds. En second lieu, bien que certaines des mesures non controversées du livre blanc aient déjà été mises en oeuvre, par suite de l'importance de la polémique autour de problèmes tels que le partage des coûts et le financement des internats, en particulier parmi les étudiants des écoles professionnelles et dans l'élite de Kampala, la mise en application a été ralentie par les pouvoirs publics. Cela a ralenti la prise en compte du livre blanc par les institutions politiques, en particulier à une époque où les mesures économiques soutenues par les bailleurs de fonds entraînaient des épreuves pour la population et où se préparaient les élections à l'Assemblée constituante.

Si les discussions pour l'élaboration du livre blanc avaient été accélérées, les pouvoirs publics auraient eu à résoudre les contradictions dues à la mise en oeuvre simultanée de l'enseignement primaire universel, qui plaisait aux électeurs et de l'amélioration de la qualité du système éducatif existant, dont on voyait en général bien la nécessité. Le gouvernement à ce moment-là ne subissait pas de pressions, soit par rapport à son calendrier de réformes, soit de la part des bailleurs de fonds, soit encore de la population (y compris les médias) pour approuver et mettre en oeuvre la nouvelle politique éducative. Il a donc pris son temps et a engagé lentement le débat parlementaire sur le livre blanc. Il a donné la priorité aux projets de loi concernant l'élaboration de la constitution, les réformes économiques, la sécurité, l'investissement économique et la restauration des dirigeants traditionnels.

Malgré ces deux types d'explications, les deux ans et demi perdus entre l'approbation du Cabinet et celle du Parlement auraient pu être évités, en particulier si la prise de décision avait suivi un schéma directeur systématique. Au cours d'un entretien, un éducateur et responsable politique éminent ont résumé comme suit les conséquences de ce délai de l'approbation du livre blanc :

« La formulation de la politique d'éducation et l'approbation du livre blanc ont été affectés par les priorités du gouvernement. Le retard dans l'approbation du livre blanc s'est traduit par un fléchissement de l'élan, de l'énergie, et de l'intérêt général pour la réforme de l'éducation, suscités par ce processus. Lorsque le livre blanc a été discuté au sein du NRC (Parlement), malgré l'éloquence et la superbe présentation du ministre, le débat était déjà éclipsé par d'autres problèmes nationaux. La réforme de la politique éducative a couru le risque de perdre sa visibilité. Les directives dont avait besoin le pays ne sont pas venues du corps législatif.

Il sera peut-être nécessaire de prendre des initiatives plus déterminées et plus audacieuses pour donner réellement les directives nécessaires. D'un autre côté, la mise en oeuvre de certaines décisions du livre blanc n'a pas été systématique et s'est faite au cas par cas, surtout par manque des directives nécessaires. Bien que certaines des réformes mises en oeuvre soient assez bien coordonnées, il est néanmoins dangereux de traiter les problèmes au cas par cas. Il faudra sans doute encore un an ou deux au moins avant qu'un débat général s'instaure à nouveau et que l'on adopte une approche concertée à l'égard d'un dialogue efficace sur la nouvelle politique éducative, ainsi qu'une mise en oeuvre bien coordonnée et conforme aux priorités.»¹⁸

Le débat parlementaire sur le livre blanc ne s'est pas terminé par une approbation nette et formelle. Le débat a été généralement très animé, bien qu'il ait été parfois gâché par la politique politicienne de certains membres qui l'ont utilisé pour débiter des banalités sur les problèmes éducatifs dans leur circonscription, dans l'espoir que leurs propos soient rapportés dans les médias. Des amendements mineurs au livre blanc ont été proposés. Le gouvernement a considéré que le dernier mot reviendrait au Parlement, au travers des Nouveaux Actes sur l'Education.

Principaux avantages du processus de concertation

Les cinq années et demi de dialogue et de consultation ont permis un approfondissement important de l'analyse sectorielle et nationale de l'EPRC. Les parties prenantes ont eu bien plus de possibilités – dont certaines sans précédent tant sur la forme que sur le fond - de participer au dialogue sur l'élaboration des politiques éducatives. De grands efforts ont été accomplis pour prendre en compte les intérêts, les besoins et les opinions des principaux intéressés. Bien qu'il ne soit pas possible d'arriver à un accord complet sur toutes les questions, en particulier sur les plus controversées, un consensus réel a cependant été obtenu sur la politique globale et sur la plupart des problèmes. Même sur des questions telles que le partage des coûts, qui rencontrent toujours une certaine opposition de la part de petits groupes d'étudiants, de professeurs d'université et de politiciens de l'opposition, la majorité de la population est d'accord sur la nécessité de partager les coûts.

LES BAILLEURS DE FONDS ET LEUR COORDINATION _____

Table ronde entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics

En juillet 1991, la Banque mondiale et le gouvernement ougandais ont organisé une table ronde qui a lancé au moins 17 études de pré-investissement, sur l'enseignement primaire et sur la formation des enseignants, sur la réforme des programmes de l'enseignement primaire, sur la réforme de l'enseignement des sciences dans le secondaire et sur le matériel pédagogique dans l'enseignement technique.

Cette réunion a été le début d'un travail d'analyse des politiques et d'élaboration de politiques sous-sectorielles, qui était non seulement extérieur à l'élaboration du livre blanc, mais s'effectuait en parallèle et parfois avec une certaine avance. Les bailleurs de fonds avaient leur propre calendrier et ne voulaient pas fonctionner dans le cadre plus lent du processus d'élaboration de la politique éducative lié au livre blanc. Ils ont bénéficié du vide créé par l'absence de schéma directeur ou de cadre national. Par suite, l'étude de la Banque mondiale sur l'enseignement primaire et sur la formation des enseignants par exemple a conduit à définir des éléments d'une politique élaborée en dehors des priorités définies par le rapport de l'EPRC et par le livre blanc. Une autre étude de l'USAID intitulée *Uganda Education Sector Review : Issues and Options* a été réalisée sans liens avec le processus d'élaboration de la politique éducative. Ainsi, le projet de la Banque mondiale intitulé *Teacher Development and Management System* ou *TDMS* (Formation des enseignants et système de gestion) et le projet de l'USAID *Support Uganda's Primary Education Reform, SUPER* (Soutien à la réforme de l'enseignement primaire de l'Ouganda) sont devenus des réformes majeures, devançant le processus du livre blanc.

De plus, grâce au dynamisme et à l'engagement d'un personnel expatrié expérimenté responsable de la mise en place du plan SUPER et d'une planification détaillée et bien coordonnée des projets, l'accent mis par les pouvoirs publics ougandais sur l'élargissement de l'accès à l'éducation (au bénéfice de ceux qui ne sont pas scolarisés) s'est déplacé vers l'amélioration de la *qualité* de l'éducation (pour ceux qui sont déjà scolarisés). Bien que la rapport de l'EPRC et le livre blanc aient reconnu l'importance de l'accès et de la qualité, ils donnaient la priorité à l'accès.

Les déclarations gouvernementales ont continué à donner la priorité à l'accès, en particulier à l'école primaire. L'une des justifications du partage des coûts dans l'enseignement supérieur était le déplacement des ressources vers l'enseignement primaire. Cependant, l'accent mis par les bailleurs de fonds sur la qualité a signifié que l'importance de l'enseignement primaire universel affirmée dans le rapport de l'EPRC et dans le livre blanc a été minimisée au début de la mise en oeuvre des décisions. En outre, les bailleurs de fonds n'ont guère, ou pas, manifesté d'intérêt au soutien de l'enseignement primaire universel. Si bien qu'actuellement, l'accent mis sur l'amélioration de la qualité plutôt qu'à l'accès signifie que ceux qui ont la chance d'avoir accès à l'école vont en tirer profit tandis que se maintient l'exclusion de l'enseignement et du développement social de catégories importantes de la population qui sont marginalisées.

La priorité donnée à l'amélioration de la qualité de la scolarité primaire, plutôt qu'à son extension ne recueille pas l'adhésion et le soutien dont elle pourrait bénéficier si elle avait été au centre des discussions publiques sur la politique éducative.

Mise en oeuvre précoce de certaines décisions de politique éducative

La poursuite du dialogue sur deux fronts, parallèle à la mise en oeuvre de certaines décisions est issue de l'histoire du secteur éducatif et des considérations et opinions politiques et professionnelles des responsables de l'administration et des bailleurs de fonds. Deux types de décisions ont été mises en oeuvre avant que le processus d'élaboration des politiques ait été mené à son terme.

- (a) Celles qui concernaient les situations contre lesquelles tout le monde s'élevait et qui avaient suscité un grand désir de changement : en particulier faciliter l'accès à la scolarité des groupes marginalisés, surtout dans le supérieur ; la démocratisation et la décentralisation de la direction des établissements d'enseignement et du système éducatif ; l'amélioration des conditions de travail des enseignants ; la rationalisation de l'affectation des ressources éducatives et de la carte scolaire.
- (b) Celles qui exigeaient beaucoup de ressources pour être mises en oeuvre et pour attirer l'intérêt des bailleurs de fonds et leur soutien immédiat : amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et fourniture de matériel pédagogique.

Influence des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds ont pu influencer les décisions politiques, telles que la réforme de l'enseignement primaire, les programmes de formation des maîtres et d'amélioration de la qualité de l'enseignement, parce que :

- (a) Les bailleurs de fonds sont généralement bien organisés, peuvent négocier efficacement et disposent de ressources importantes.

- (b) Pour se préparer aux négociations et à d'autres événements décisifs, ils ont l'habitude d'analyser de manière approfondie les moindres aspects du problème en question.
- (c) Ils choisissent les meilleurs spécialistes, les plus dévoués et ceux qui ont la meilleure compétence technique dans le monde entier et les rémunèrent bien, exerçant ainsi un puissant contrôle sur eux.
- (d) Ils fonctionnent à partir d'une position de supériorité fondée sur leur expérience, en particulier dans leurs anciennes colonies.

Dans les pays comme l'Ouganda, il n'est pas encore habituel d'entreprendre des recherches sérieuses. La pauvreté règne encore et nuit même aux spécialistes de l'élite, dont certains vendent leur travail à l'étranger au plus offrant, pratiquement à n'importe quel prix. La pratique des analyses approfondies, de la préparation des négociations, de l'enregistrement et de l'appréciation des données est rare, voire inexistante. Dans cette situation, les bailleurs de fonds risquent de l'emporter dans les différents processus de choix, d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation des politiques.

RESULTATS DE LA MISE EN OEUVRE

Les décisions prises en dehors du processus consultatif d'élaboration de la politique éducative ne se conforment pas au programme de mise en oeuvre, aux projections budgétaires et au calendrier proposés par le livre blanc. On peut s'attendre à ce que la mise en oeuvre de politiques qui n'ont pas été prévues par le livre blanc pose des problèmes de financement.

Toutefois, les problèmes les plus importants soulevés par cette approche tiennent à la propriété et au contrôle des programmes développés à l'extérieur de ce processus, ainsi qu'à leurs avantages. Par exemple, les mesures d'application du projet SUPER de l'USAID ont plusieurs fois été ralenties, parce que le gouvernement ne pouvait pas apporter sa contribution financière à temps, par suite de problèmes budgétaires et d'une mauvaise planification des politiques et des actions. Dans ces cas-là, l'USAID a dû menacer de retirer sa contribution pour pousser le gouvernement à agir.

On ne sait pas ce qui arrivera aux projets initiés par les bailleurs de fonds quand les experts étrangers quitteront le pays et que les prêts et subventions arriveront à échéance. Par exemple, lorsque le soutien de l'UNICEF au *School Health Education Project, SHEP* (Projet d'éducation sanitaire scolaire) a pris fin cette année, le projet s'est arrêté de manière prématurée et intempestive. De même, les priorités des bailleurs de fonds entraînent parfois des décisions irrationnelles en matière de mise en oeuvre. En 1990 la réforme des programmes a commencé par l'enseignement des mathématiques à l'école secondaire, parce que c'était ce qui intéressait les bailleurs de fonds à ce moment-là¹⁹.

Les responsables de district se plaignent beaucoup de n'être pas suffisamment impliqués dans les négociations entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds pour des décisions qu'ils devront appliquer. Les négociations sont le monopole de quelques bureaucrates et hommes politiques nationaux. Faute d'un changement de cet état de choses, les problèmes dus aux interventions soutenues par les bailleurs de fonds risquent d'empirer lors de la décentralisation de l'administration au niveau des districts.

Malgré ces problèmes, il faut cependant reconnaître que les bailleurs de fonds ont apporté des contributions cruciales au secteur éducatif, et qu'elles ont eu un impact positif. Cela ne veut pas dire non plus que sans les interventions des bailleurs de fonds tout irait mieux. Ils se déterminent fréquemment en fonction de leur propre programme et doivent inciter les gouvernements à appliquer et à poursuivre leurs

projets. Le fonctionnement de l'administration et les systèmes nationaux ont des faiblesses, ce qui n'a pas empêché le gouvernement du RNM – et le ministre de l'Éducation en particulier – de garder un contrôle appréciable sur le processus d'élaboration de la politique éducative et sur certaines décisions critiques.

La mise en oeuvre des décisions concernant la politique éducative commence à produire quelques résultats concrets. Par exemple, dans le cadre des projets TDMS et SUPER, le programme de réforme de la formation des instituteurs de la troisième année d'école a bien progressé. La construction d'écoles normales a commencé et la réhabilitation et l'extension de certaines écoles primaires qui serviront de centres de coordination est en cours dans un certain nombre de districts. Un nouveau programme de formation des maîtres de troisième année, qui intègre une formation initiale et continue est partiellement terminé et utilisé, avec des modules d'enseignement qui viennent d'être rédigés. Les écoles reçoivent davantage de manuels scolaires et les communautés se sont mobilisées pour soutenir la réforme de l'enseignement primaire. Certaines communautés reçoivent des incitations pour envoyer leurs filles à l'école et pour les y laisser. De plus le partage des coûts dans l'enseignement supérieur est progressivement instauré. Certains crédits non salariaux ont été réaffectés, les fonds libérés étant utilisés pour répondre aux besoins pédagogiques d'établissements d'enseignement supérieur et d'écoles primaires et pour augmenter les rémunérations du personnel.

Ce type de mesures commence à avoir des effets, tels que de meilleures notes à l'examen de fin de scolarité primaire, un meilleur moral chez les enseignants, leur désir de rester dans la profession et une amélioration du niveau, même dans certaines écoles rurales. Mais il est trop tôt pour présenter une évaluation complète des résultats.

DÉVELOPPEMENT DE CAPACITES POUR LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES

Un certain nombre de programmes de formation à la gestion pour les fonctionnaires des catégories intermédiaires et supérieures ont été mis en oeuvre avec le soutien financier des bailleurs de fonds. Les capacités de l'unité de planification de l'éducation et de l'unité de mise en oeuvre du projet sont améliorées par la formation et le recrutement de personnel, l'équipement, et l'utilisation de conseillers expatriés. La décentralisation de l'administration, le système de fourniture de services et les ressources apportées aux districts rendent ces unités mieux à même de mettre en oeuvre les réformes et de répondre aux besoins locaux. Le niveau minimum de qualification demandé aux responsables de l'éducation et de l'inspection dans les districts s'élève, puisqu'un diplôme universitaire est exigé. Le ministère de l'Éducation est en cours de restructuration. Ces changements visent à accroître la capacité de mise en application des réformes du livre blanc ; cependant, d'importants problèmes restent à résoudre.

Pour mettre en oeuvre les réformes du livre blanc, le ministre de l'Éducation et l'Administration doivent encore constituer dans l'administration centrale et dans les districts des équipes compétentes et déterminées à faire évoluer la situation. La décentralisation vers les districts a rendu cette tâche urgente. La structure rigide de l'administration centrale et le fait que la culture traditionnelle des bureaucrates les incite à être conservateurs et timorés se traduisent par le rejet de toute personne qui cherche à modifier

l'ordre existant. Les quelques bureaucrates qui font de leur mieux et qui ont accompli un travail louable sont enlisés dans des tâches administratives quotidiennes qui leur laisse peu de temps pour une réflexion sérieuse, pour la planification et la gestion coordonnée des réformes politiques astreignantes proposées par le livre blanc.

ENSEIGNEMENTS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS _____

L'approche novatrice adoptée pour élaborer la politique éducative en Ouganda est le résultat d'une très longue lutte pour mettre fin à la dégradation économique, sociale et institutionnelle, à l'aliénation culturelle, à la perte des valeurs, au mépris des droits de l'homme, à la dictature et à une direction non démocratique. Malgré les difficultés initiales et les inévitables problèmes notés plus haut, la conception ougandaise de la réforme de l'éducation est progressiste et va dans le sens du développement. L'utilisation très générale du dialogue, de la consultation et des débats entre les intéressés et toute la population, ainsi qu'une analyse politique rigoureuse, ont aidé à dégager un accord et à faire qu'une plus grande partie de la population participe au processus, accroissant ainsi la probabilité de sa mise en oeuvre effective. Ce type d'approche doit être consolidé et institutionnalisé et dans les pays d'Afrique qui l'ont adopté, comme ce fut le cas en Ouganda, des structures et des institutions nouvelles dans l'organisation socio-politique seront certainement nécessaires au processus de consultation, pour sensibiliser et motiver la population et pour l'inciter à une participation effective.

La méthode initiale adoptée par la Commission pour élaborer une politique s'est montrée insuffisante à la réalisation de transformations fondamentales, en particulier lorsqu'il s'agit surtout d'élaborer et de pratiquer des modes de direction et des méthodes de travail démocratiques. L'approche traditionnelle de la Commission doit donc être modernisée et débarrassée des pièges du conservatisme, de l'élitisme, de la rigidité et du provisoire.

Il faut donc créer un cadre institutionnel permanent pour faciliter une analyse politique participative et continue, ainsi que l'élaboration, la mise en oeuvre, l'évaluation et la rénovation des politiques, en ayant toujours en vue la création d'un consensus, l'élaboration d'une politique endogène et l'appropriation de cette politique par la population. Ce cadre devrait faciliter le développement de politiques de la base au sommet et du sommet vers la base, en mettant l'accent sur le premier type de communication. Les systèmes, les institutions et les mécanismes existants doivent être aménagés et adaptés au cadre institutionnel recherché.

- (a) Le ministère de l'Education devrait apprendre à apprécier les données, leur importance et à en faire l'analyse critique approfondie dans les plus petits détails. Il devrait aider le personnel à développer les compétences nécessaires pour enregistrer, collecter, traiter, diffuser et utiliser les données.
- (b) Les méthodes et mécanismes traditionnels de collecte de données devraient être modifiés et modernisés, afin de convenir aux besoins des pays en développement et à leur situation exceptionnelle.

L'enseignement primaire universel et l'enseignement de base non formel sont la clé de politiques éducatives permettant une approche novatrice et démocratique de l'éducation. Les pouvoirs publics doivent faire tout ce qu'ils peuvent pour mettre en oeuvre ces politiques, en commençant par l'enseignement primaire universel.

Les ministères de l'éducation et les pouvoirs publics en général, devraient mettre en place des schémas directeurs ou des cadres généraux pour aider à l'élaboration des politiques, aux négociations entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics et à la mise en oeuvre de projets et de programmes. Ils devraient ensuite s'assurer que ces plans sont adoptés et exécutés. Cela diminuera le temps et les ressources nécessaires et évitera des actions non coordonnées, le développement de politiques et de plans d'action au coup par coup et leur mise en oeuvre anarchique.

Les contributions des bailleurs de fonds au développement national et au secteur de l'éducation en particulier sont sans aucun doute importantes et extrêmement louables ; les interventions des donateurs ont cependant certains effets négatifs. On pourrait les atténuer en prenant les mesures suivantes :

- (a) Demander aux bailleurs de fonds d'investir dans le développement de la nouvelle approche d'élaboration de politiques et de cadres institutionnels.
- (b) Obtenir un soutien privilégié au développement des capacités de recherche à tous les niveaux de la société, en particulier dans les domaines où la responsabilité, l'autorité et les ressources pour planifier et mettre en oeuvre des programmes de développement sont nécessaires (avec un accent spécifique sur les réformes de décentralisation).
- (c) Faire en sorte que les négociations entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics soient plus ouvertes et plus transparentes, afin d'éviter les contradictions qu'elles peuvent entraîner avec les processus de décentralisation et de démocratisation.
- (d) Aider les bailleurs de fonds à cesser d'utiliser leurs priorités et leurs conditions de manière autoritaire et rigide, entraînant ainsi des problèmes de manque de coordination des programmes d'action, un gaspillage de précieuses ressources et, surtout, empêchant le développement de politiques endogènes.

Les pouvoirs publics devraient faire davantage d'efforts pour encourager la participation des médias au processus d'élaboration de politiques : diffusion d'informations, collecte de données, d'informations et d'opinions. Les médias devraient être incités à faire des efforts pour éviter un type de journalisme étroit, superficiel et sensationnel, les reportages sectaires, la distorsion de la vérité et de la réalité et la désinformation.

Les rapports des études sectorielles et les documents politiques qui en résultent devraient être largement diffusés, à peu de frais ou gratuitement, aux parties intéressées. Elles devraient être encouragées à les lire et à en débattre. Des versions traduites et abrégées devraient être disponibles.

Au cours du processus de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation des politiques et des programmes d'action, il faudrait faire tout ce qui est possible pour éliminer les traditions de domination par les politiciens, les responsables politiques et bureaucratiques, par les élites professionnelles et aisées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pouvoirs publics, sur les fonctionnaires plus jeunes et sur la population dans son ensemble. La démocratisation populaire des sociétés dans les pays africains est absolument essentielle au succès du plan qui vient d'être exposé. Cependant, il faudra éviter d'imposer des modèles extérieurs.

De sérieux efforts seront nécessaires au développement des langues nationales qui peuvent être facilement apprises et parlées par les populations afin d'accélérer l'unification nationale et le développement et pour faciliter une sensibilisation efficace des communautés, les inciter à participer activement au processus de formulation, de mise en oeuvre et d'évaluation de politiques.

NOTES

1. Brett, E.A., 1978, *Colonialism and Underdevelopment in East Africa*, Heinemann, pp.38-40.
2. Lugard, Frederick, 1922, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, W. Blackwood, Londres, pp.43-44, 613-617, 608-610.
3. Goldthorpe, J.E., 1966, *An African Elite : Makerere College Students 1922-1966*, Oxford University Press, Nairobi, p.63.
4. Ministère de l'Éducation, 1989, *Education for National Integration and Development : Report of the Education Policy Review Commission*, Kampala, p.ii. Dans la suite de ce document, ce rapport est intitulé le rapport de l'EPRC.
5. Secrétariat du National Resistance Movement (NRM), 1988, *Political Program of NRM : Two Years of Action*, Publication du NRM, Kampala, p.35.
6. *Ibid*, Voir l'ensemble du chapitre 1 : « NRM Political Programme ».
7. Rapport de l'EPRC.
8. Pour une description complète du processus, voir Evans, D. et Kajubi, S.W., "Education Policy Formation in Uganda : Continuity amid Change », in Evans, D. (dir.pub.), *Education Policy Formation in Africa : A Comparative Study of Five Countries*, USAID Technical Paper n°12 de juin 1994, Washington D.C.
9. A partir d'entretiens menés pour cette étude.
10. *Ibid*.
11. Selon le groupe d'élèves-enseignants rencontrés par l'auteur. Ils avaient participé à la discussion conduite par un membre du NCR à l'université de Makerere et avaient entendu le professeur donner cette explication.
12. Rapport de l'EPRC, p. 9.
13. Livre Blanc, pp. xi-xii.
14. Levine V., Setongo C., *Report on Consultancy: Financing and Efficiency of Education in Uganda, 4th IDA Project*, ministère de l'Éducation, Kampala, 1989.
15. L'auteur de ce rapport a expérimenté personnellement ce type de blâme. Le dialogue avec le public s'est cependant poursuivi.
16. Livre Blanc, p.43
17. Ce mode de fonctionnement consistant à intimider les jeunes bureaucrates s'est rencontré d'autres fois : il est bien connu et se fait sentir un peu partout dans le service public. Cette situation a été confirmée par les critiques et les points de vue de la plupart des personnes rencontrées pour cette étude. Il fait partie de la culture élitiste et autoritaire de gestion des affaires publiques et de la domination dictatoriale des politiciens conservateurs et d'autres élites qui persiste encore dans la vie publique ougandaise, malgré les efforts du NRM pour les éliminer.
18. D'après un entretien avec un représentant du gouvernement qui n'était pas satisfait de l'organisation du ministère.
19. Lorsque la consultante a demandé pourquoi on n'avait pas commencé par l'enseignement primaire, on lui a répondu qu'il fallait bien commencer quelque part et qu'il y avait à ce moment-là un bailleur de fonds pour la réforme de l'enseignement secondaire.

NOTES SUR LES AUTEURS

Djibril Débourou est professeur à l'université du Bénin. Il est spécialisé en histoire et en sciences de l'éducation. En 1995, il a été élu député à l'Assemblée nationale.

David Evans est professeur au département de l'éducation de l'université de Massachusetts et directeur du Centre d'éducation internationale. Il s'intéresse à la question de l'éducation en Afrique depuis plus de 35 ans. Récemment, il s'est penché sur les thèmes suivants : l'élaboration des politiques, l'offre et la demande des enseignants et les modèles informatiques pour la planification de l'éducation.

Dominic Lwaku Fobih est professeur associé en psycho-pédagogie à l'université de Cape Coast au Ghana. Il est aussi recteur de la faculté de l'éducation et directeur du département de l'enseignement primaire à l'université du Cap.

Ebenezer F. Godwyll est assistant en éducation spéciale au *Department of Educational Foundations*, université de Cape Coast, Ghana.

Katebalirwe Amooti Wa Irumba est un éducateur ougandais renommé, ancien professeur à l'université de Makerere et ancien directeur de la réforme nationale des enseignants du primaire. Au début des années 1990, il était président du comité du livre blanc pour l'éducation.

Joseph Pierre Kamano est un ancien chef de division des manuels scolaires et des publications à l'Institut pédagogique national à Conakry, en Guinée. Il poursuit actuellement un troisième cycle aux Etats-Unis.

Albert K. Koomson est assistant à la faculté de l'éducation à l'université de Cape Coast, au Ghana.

Venancio Massingue est spécialiste dans les domaines de la technologies de l'information et la gestion et le contrôle des systèmes d'information. Il est actuellement directeur du centre informatique de l'université Eduardo Mondlane à Maputo, Mozambique et assistant à la faculté des sciences. Il a travaillé étroitement avec le département de la planification du ministère de l'Education. Il s'est intéressé à la question de la planification pédagogique dans les universités.

Narciso Matos est secrétaire général de l'Association des universités africaines. Il a été recteur de l'université Eduardo Mondlane à Maputo, Mozambique.

Richard Sack est actuellement secrétaire exécutif de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique. Il a travaillé comme consultant en analyse de politiques éducatives auprès d'agences bilatérales et multilatérales. Il est spécialiste en sciences de l'éducation.

Percy Selwyn a été conseiller auprès du ministère de l'Education à Maurice de 1983 à 1995. Il a été coordonnateur pour le Schéma directeur de l'éducation.

Christopher Shaw était secrétaire exécutif de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique entre 1992 et 1995. Il est actuellement spécialiste principal de l'éducation à la Banque mondiale.



Association pour le développement
de l'éducation en Afrique
Institut international de planification de l'éducation
79 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Tel : (33) (1) 45 63 37 98
Fax : (33) (1) 45 63 39 65
Internet : DAI@IIEP.UNESCO.ORG