



©Magnum Photos/John Vink

Une classe surpeuplée dans le district de Samlot, au Cambodge, où les mines terrestres restent un danger

Chapitre 5

Des cibles à la réforme : les stratégies nationales en action

Accroître l'égalité entre filles et garçons à l'intérieur et par le biais du système éducatif ne sera pas une tâche aisée. Néanmoins, il est clair que des progrès sont possibles dans ce domaine et que les avantages que l'on en tirera auront une portée considérable. Tels sont les principaux messages du Rapport EPT de cette année-ci. Il est non moins clair que les politiques et les réformes nationales conçues pour atteindre tous les objectifs EPT échoueront si l'on ne met pas au point des stratégies destinées à tenter de remédier aux inégalités entre filles et garçons en matière d'éducation (accès, participation, acquisition des connaissances) et si l'on ne reconnaît pas plus généralement que dans la société, les résultats socio-économiques de l'éducation varient selon les sexes. Cela vaut tant pour les pays industrialisés et les pays en transition que pour l'Asie du Sud, les États arabes et l'Afrique subsaharienne, où les difficultés liées à l'instauration de l'égalité entre les sexes paraissent des plus redoutables.

Les deux prochains chapitres rappellent certaines de ces questions et jettent un nouvel éclairage, lorsqu'il y a lieu, sur les aspects de l'éducation qui ont trait aux disparités entre filles et garçons. Cependant, ils ont essentiellement pour objet d'offrir une analyse des politiques et des réformes nationales qui peuvent beaucoup contribuer à la réalisation de l'objectif de l'EPT (chapitre 5) et d'évaluer le degré où la coopération internationale en matière d'éducation fait une différence (chapitre 6).

Faute de prêter attention à ce contexte plus large d'une bonne gouvernance, les mesures destinées spécifiquement au secteur de l'éducation risquent fort de ne pas avoir l'effet de levier escompté et de ne pas donner les résultats prévus.

Dans le *Rapport EPT 2002*, nous nous sommes surtout intéressés à la planification et au financement de l'éducation dans le sillage immédiat du Forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar (Sénégal) en avril 2002. Dans le *Rapport EPT 2003/2004*, nous amorçons une analyse des politiques et des réformes du secteur de l'éducation que les pays poursuivent pour atteindre l'objectif de l'EPT. Cette analyse en est encore à son stade embryonnaire, en partie en raison de l'absence d'une base complète de données qui permettrait de s'interroger en toute connaissance de cause sur ces politiques et ces réformes. Nous nous attacherons particulièrement à cette question au cours des prochaines années.¹

Il ressort clairement de l'analyse des politiques requises pour parvenir à instaurer l'égalité entre les sexes que l'on peut certes opérer des changements importants à l'intérieur des systèmes éducatifs, mais que de nombreux changements fondamentaux ne sont pas du domaine de compétence des ministères de l'éducation ni des institutions d'enseignement. Il faut prendre des mesures politiques et sociales plus larges si l'on veut concrétiser les promesses liées à l'amélioration des services sociaux et traduire dans les faits les avantages qui en découlent. Si les gouvernements sont tenus d'assurer aux citoyens l'exercice effectif de leur droit à bénéficier d'un bon système d'enseignement, il n'en demeure pas moins que cette mission va bien au-delà des mesures techniques propres au secteur de l'éducation, si importantes soient-elles. L'affectation équitable de ressources à l'éducation, le renforcement des institutions du service public et l'ouverture d'un dialogue avec la société civile sont d'ordinaire l'aboutissement de réformes gouvernementales d'une grande ampleur, et non pas exclusivement de stratégies sectorielles. Faute de prêter attention à ce contexte plus large d'une bonne gouvernance, les mesures destinées spécifiquement au secteur de l'éducation risquent fort de ne pas avoir l'effet de levier escompté et de ne pas donner les résultats prévus, mais d'un autre côté, un bon système éducatif est en lui-même un moteur puissant de changement, capable d'entraîner les grandes réformes sociales et économiques dont dépend son propre développement.

Il est non moins évident qu'il convient de tirer plus efficacement parti des complémentarités des services sociaux de base (PNUD, 2003). Ce message n'a rien de nouveau, mais il est

absolument indispensable de considérer comme un tout le réseau complexe où s'imbriquent les services de santé, d'éducation, d'adduction d'eau et d'assainissement. Une approche intersectorielle s'impose si l'on veut récolter les très grands avantages que procurent, sur le plan humain, les multiples liens positifs qui existent entre l'éducation de base, l'amélioration de la santé et de la nutrition, la fourniture d'eau potable et un bon système d'assainissement. En outre, pour beaucoup de pays, si l'on ne prend pas en compte le VIH/SIDA et les répercussions des conflits sur la vie de millions de personnes, toute évaluation des politiques et de leurs incidences sur l'amélioration de l'éducation sera très limitée au stade de leur analyse comme de leur mise en œuvre (UNESCO, 2002a).

Cela étant, on peut distinguer sept grands domaines d'analyse :

- Les caractéristiques des performances des systèmes éducatifs – quels sont les moteurs du progrès ?
- Les éléments du contexte
- Les engagements et les objectifs fixés à des dates butoirs
- Quelques exemples probants de réformes nationales de l'enseignement
- La participation – la société civile intervient-elle ?
- La décentralisation – fait-elle une différence ?
- Les moyens de rendre abordable le coût de l'enseignement primaire.

Ce chapitre se termine sur un examen succinct de l'EPT et de ses incidences générales dans les pays en transition et dans les pays industrialisés.

Les caractéristiques des performances des systèmes éducatifs – Quels sont les moteurs du progrès ?

L'identification des facteurs clés qui déterminent le rythme des progrès vers l'EPT est au cœur même du présent rapport EPT et de ses éditions ultérieures. Les études de cas et les analyses qualitatives des politiques générales sont de précieux outils qui permettent de discerner les pratiques optimales et de proposer aux pouvoirs publics les priorités à fixer pour les réformes. La seconde partie du présent chapitre s'appuie sur ce type de documents. En outre, il existe des approches plus quantitatives que l'on peut adopter

1. Il ne s'agit pas de nier qu'il existe de plus en plus d'ouvrages consacrés aux réformes de l'éducation. Le Réseau « développement humain » (Banque mondiale) est une source de plus en plus riche d'informations, tandis que la décentralisation fait l'objet de nombreux ouvrages spécialisés. Il existe également des études sur les politiques régionales (par exemple, Adams, 2002 ; Mouton, 2001). En outre, les organismes qui accordent une aide extérieure à tel ou tel pays se livrent aussi à l'examen de leur contribution à la réforme de l'éducation (par exemple, l'AUCC, étude à paraître).

2. Certaines utilisations potentielles de cet indicateur – et ses limitations – sont décrites au chapitre 2 et sont examinées plus en détail dans l'Annexe technique.

pour tenter d'éclairer certains aspects des politiques suivies.

Comme nous l'avons noté dans le 2^e chapitre, l'indice du développement de l'Éducation pour tous (IDE) offre un moyen de recueillir des données quantitatives sommaires sur les progrès accomplis sur la voie de l'EPT². Il permet également de rechercher le degré où ces progrès sont liés à d'autres facteurs qui peuvent être fonction des grandes options gouvernementales. Par exemple, dans quelle mesure l'IDE est-il associé aux dépenses publiques d'éducation, aux niveaux de revenu, aux flux de l'aide extérieure, à la dette nationale et à une bonne conduite des affaires publiques ?

Les analyses statistiques fondées sur les données recueillies pour les quatre-vingt-quinze pays pour lesquels on a calculé l'IDE pour l'année 2000 permettent de penser qu'il existe certaines relations significatives entre ces variables (Encadré 5.1). D'après les conclusions de ces travaux, on peut déduire les généralisations ci-après :

L'incidence de la croissance économique. En elle-même, la corrélation entre la croissance et l'IDE n'est pas très étroite, il semble plutôt qu'en l'occurrence, d'autres facteurs entrent en jeu. La croissance économique ne paraît avoir d'incidence positive sur l'IDE que si les institutions du pays fonctionnent bien, ce qui donne à penser qu'il convient de bien gérer la croissance si l'on veut la mettre au service de l'éducation. En outre, la croissance économique peut éventuellement présenter des avantages pour l'IDE dans tous les pays en développement, mais il paraît en être particulièrement ainsi pour ceux d'entre eux où le niveau de revenu est le plus élevé.

Un niveau modéré d'endettement national. Il est lié à des niveaux plus élevés de l'IDE, mais cela vaut seulement pour les régimes démocratiques. En outre, il semble ressortir de l'analyse que si un pays est très endetté, chaque dollar de plus qu'il empruntera n'aura aucun effet sur l'IDE.

La valeur par habitant des flux globaux de l'aide extérieure. Elle a une incidence négative sur l'IDE dans les pays dotés d'une structure institutionnelle efficace et où l'environnement est démocratique. Ainsi, l'aide extérieure profitera à l'IDE si la situation du pays bénéficiaire permet une bonne utilisation des ressources.

Un niveau plus élevé des dépenses nationales pour l'éducation. Il améliore l'IDE, mais

Encadré 5.1. Quelques facteurs déterminants de l'indice du développement de l'Éducation pour tous

On s'est livré à une analyse empirique pour examiner le degré où des variations de l'IDE sont associées à d'autres variables. La série de données recueillies pour les 95 pays pour lesquels on a calculé l'IDE comprend vingt autres variables qui présentent de l'intérêt. Des corrélations simples indiquent que des niveaux plus élevés de cet indicateur sont très liés à des niveaux plus élevés du revenu par habitant, aux taux de croissance économique, à l'espérance de vie, à la présence d'un régime démocratique et à une meilleure gouvernance des affaires publiques, mais qu'ils ont une relation négative avec les taux de croissance démographique, l'imposition de droits de scolarité et la fréquence des guerres.

Un grand nombre de ces variables indépendantes sont corrélées les unes aux autres. On a recouru à une analyse factorielle pour définir des variables composites, afin d'éviter la multicollinéarité. On a retenu trois variables composites : premièrement, une variable contextuelle de base qui inclut la croissance démographique, l'espérance de vie, la mortalité infantile et le revenu par habitant ; deuxièmement, un groupe d'indicateurs relatifs à la conduite des affaires du pays, notamment au respect du principe de la légalité et à l'efficacité des institutions étatiques ; troisièmement, un groupe d'indicateurs supplémentifs pour mesurer le degré où tel ou tel État n'est pas démocratique. On y a ajouté une dimension « temps » en retenant les données recueillies pour les années 1990 et 2000 à chaque fois que cela était possible, afin de pouvoir examiner plus en profondeur les résultats de l'analyse.

On a utilisé ces variables dans le modèle statistique suivant au moyen de la méthode d'évaluation type des moindres carrés ordinaires :

$$EDI_{t,n} = \alpha_n + \beta_1 I_{t,n} + \beta_2 U_{t,n} + \beta_3 B_{t,n} + \beta_4 I_{t,n} \times U_{t,n} + \beta_5 I_{t,n} \times B_{t,n} + \beta_6 U_{t,n} \times B_{t,n}$$

I représentant les institutions ; U, l'absence de démocratie (plus la valeur de la variable est élevée, moins le pays est démocratique) ; et B, les données contextuelles de base. Le premier terme interactif I*U mesure la différence que le développement institutionnel fera ou non dans un pays démocratique ou non démocratique. Le deuxième terme interactif I*B sert à voir si les institutions ont une incidence différente sur l'IDE, selon que le niveau de vie initial est élevé ou faible. Le terme interactif final B*U sert à examiner si le niveau de vie a une importance différente dans les pays démocratiques et dans les pays non démocratiques.

Il ressort des résultats que (toutes choses étant égales par ailleurs), l'IDE s'élève à raison de l'amélioration du développement institutionnel, du caractère démocratique du pays et du niveau de vie (en d'autres termes, β_1 et β_3 sont positifs, tandis que β_2 est négatif). Tous ces trois coefficients sont très significatifs. Dans l'ensemble, ce modèle donne à penser que c'est dans les pays pauvres où le développement institutionnel a le plus d'importance (β_5 est négatif et significatif) – et ce, d'autant plus que le pays est démocratique (β_4 est négatif et significatif), tandis que le niveau de vie est une variable importante quelles que soient les autres circonstances ($\beta_6 \approx 0$).

On peut, semble-t-il, tirer les conclusions suivantes de l'introduction d'autres variables dans ce modèle de base : l'aide extérieure en faveur de l'éducation n'a une incidence positive que dans un régime démocratique et transparent, doté d'un bon cadre institutionnel ; les dépenses d'éducation (en pourcentage du PNB) ont pour effet d'élever l'IDE, mais ici encore, cela vaut surtout pour les pays où la démocratie et le développement institutionnel sont bien accrédités ; un endettement modéré du pays peut avoir une incidence positive sur l'IDE, tandis qu'un fort endettement a un impact très négatif sur lui ; les dispositions législatives qui garantissent la gratuité de l'enseignement n'influencent sur l'IDE que dans les États à haut revenu ; les droits de scolarité ont une incidence très négative sur l'Éducation pour tous, notamment dans les pays peu démocratiques ; et enfin, la croissance économique n'a un impact significatif sur l'IDE que si les institutions sont relativement bien développées.

Source : Silva, 2003

l'étroitesse de cette relation est clairement liée au niveau de revenu du pays. Dans les pays démocratiques les plus pauvres, où l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement sont médiocres, un surcroît d'investissement dans le secteur de l'éducation paraît avoir plus d'impact sur l'IDE qu'un surcroît analogue d'investissement dans des pays plus riches.

Les lois garantissant la gratuité de l'enseignement. Dans les pays pauvres, elles ne sont pas associées à des niveaux plus élevés de l'IDE, même si ces pays ont un régime démocratique. Cependant, il existe une corrélation significative et positive entre de telles garanties et l'IDE dans les pays où le niveau de vie est élevé. Ainsi, ce type de législation n'est bénéfique que pour autant où le pays a les moyens de financer des services éducatifs et où la population est à même d'en profiter. Si les ressources sont très limitées du côté tant de l'offre que de la demande, de telles garanties n'ont guère de sens.

Les droits de scolarité. L'imposition effective de droits de scolarité a une incidence négative sur l'IDE, comme on peut s'y attendre. Cette incidence paraît beaucoup plus grande dans les États autoritaires. On peut en conclure que les gouvernements démocratiques trouvent des moyens de modérer l'incidence négative de ces droits, par exemple en fournissant des aides ciblées sur les ménages en fonction de leurs besoins.

Le rôle vital joué par la bonne gouvernance des affaires publiques est une caractéristique commune à tous ces résultats. Par «bonne gouvernance», nous entendons d'une part, l'efficacité du cadre juridico-institutionnel du pays et d'autre part, le respect de l'obligation que l'État a de rendre démocratiquement compte de son action. Bien entendu, ces deux aspects sont liés. Dans certains cas, il arrive (de même que pour l'incidence de la croissance économique), que l'efficacité de l'appareil étatique soit une garantie suffisante pour assurer que les fruits d'une politique macroéconomique réussie se traduise par des avantages pour l'éducation, mais il n'en est pas toujours ainsi. Dans d'autres cas (de même que pour la gestion de la dette), il semble d'un intérêt vital que l'État rende compte de son action à son électorat, afin de veiller à ce que ses politiques profitent effectivement au public. Enfin, d'après ces conclusions, on peut déduire que pour mener avec succès une politique de l'éducation, il est indispensable de combiner attentivement le ciblage des aides au réalisme : les dépenses d'éducation auront le plus d'impact dans les pays

pauvres, tandis que les dispositions législatives garantissant la gratuité de l'enseignement ne seront sans doute pas d'un grand secours si le pays est incapable de mettre des services éducatifs à la disposition de la population, et si la population ne désire pas et ne peut pas s'en prévaloir. Pour le moment, ces résultats n'ont qu'un caractère provisoire, mais cette méthode mérite qu'on s'y arrête et qu'on l'étudie de manière plus approfondie.

Les éléments du contexte

Les relations générales exposées ci-dessus sont importantes, mais leur valeur en tant que variables explicatives des progrès réalisés est limitée si on ne prend pas en compte la situation particulière du pays. On ne saurait évaluer la pertinence et la permanence des résultats des politiques suivies en les dissociant de ce contexte. Pour certains pays, le problème des effectifs à scolariser est d'une telle ampleur, si l'on s'en tient aux chiffres, que c'est seulement à son aune que l'on peut juger des progrès réalisés, mais pour d'autres pays, la prise en compte de la diversité de leur société est le facteur clé. Quant aux petits États nations, leur dimension peut limiter les options, tandis que pour les pays les plus déshérités, le niveau et les caractéristiques de la pauvreté circonscrivent les mesures prises. Pour de plus en plus de pays, la prévalence du VIH/SIDA et les conflits dictent à la fois les mesures qui sont nécessaires et les réformes qui sont possibles.

Le défi numérique

Pour certains pays, la simple ampleur du défi à relever, compte tenu du nombre de personnes qui se voient refuser leur droit à l'éducation et qui sont privées de toute possibilité dans ce domaine, exige des pouvoirs publics une action qui soit à l'échelle du système et de la nation. Sur le tableau 5.1, nous avons identifié cinq pays où plus d'un million d'enfants n'étaient pas scolarisés en 2000. Ces pays entrent pour environ 4 pour cent dans la population mondiale d'enfants non scolarisés et comptent 350 millions d'illettrés adultes du total de la population analphabète dans le monde. Sur cette ne figurent pas plusieurs très grands pays, notamment la République démocratique du Congo, l'Inde et le Nigeria, pour lesquels on n'a pas enregistré de données en 2000.

Ailleurs, le nombre global d'analphabètes n'est peut-être pas élevé d'après les normes

Tableau 5.1. L'ampleur du défi à relever (2000)

Pays	Enfants non scolarisés en âge de faire des études primaires (en milliers)	Adultes analphabètes (15 ans et +) (en milliers)	% de la population totale non scolarisée et analphabète
Chine	8054	141903	11,8
Pakistan	7785	46702	38,6
Éthiopie	5499	21005	42,1
République-Unie de Tanzanie	3618	4827	24,0
République islamique d'Iran	2436	10552	18,5
Soudan	2405	7881	33,0
Indonésie	2046	19377	10,1
Bangladesh	1957	50558	38,2
Kenya	1909	3049	16,2
Arabie saoudite	1438	2760	20,6
Ghana	1290	3239	23,5
Niger	1287	4564	54,0
Mozambique	1153	5741	37,7
Yémen	1098	4914	32,8
Angola	1010	n.d.	n.d.

Source : Annexe, Tableaux 2 et 5.

internationales, mais parmi les personnes qui n'ont aucune possibilité de faire des études figure une très forte proportion de la population d'âge scolaire. Le tableau 5.2 indique dix-sept pays (qui sont tous soit des pays arabes, soit des pays de l'Afrique subsaharienne) où le taux net de scolarisation (TNS) dans le primaire était inférieur à 60 pour cent en 2000 (ici encore, les données sont limitées par le fait que l'on ne connaît pas ce taux dans cinquante-deux pays du monde entier). Ce tableau recoupe le tableau 5.1 dans le cas de sept pays : Angola, Arabie saoudite, Éthiopie,

Ghana, Niger, République-Unie de Tanzanie, Soudan.

Pour tous ces pays et pour d'autres pays encore, ce ne sont pas des réformes fragmentaires ni des projets individuels qui feront une différence. Ils ont besoin d'une expansion massive de l'éducation de base – ce qui est lié à des décisions difficiles à prendre au sujet des investissements à effectuer dans l'alphabétisation des adultes dans des systèmes où les ressources sont déjà très maigres.

Tableau 5.2. Taux net de scolarisation et nombre d'adultes analphabètes (2000)

Pays	TNS dans le primaire	Nombre d'adultes analphabètes (15 ans et +) (en milliers)
Niger	30,4	4,564
Djibouti	32,6	0,127
Burkina Faso	35,5	4,504
Angola	36,9	n.a.
Érythrée	41,0	0,908
Éthiopie	46,7	21,005
Rép.-Unie de Tanzanie	46,7	4,827
Guinée	47,0	n.d.
Soudan	49,5	7,881
Burundi	53,7	1,734
Guinée-Bissau	53,5	0,417
Rép. centrafricaine	54,7	1,129
Mozambique	54,4	5,741
Comores	56,2	0,177
Arabie saoudite	57,9	2,760
Tchad	58,2	2,423
Ghana	58,2	3,239

Source : Annexes, Tableaux 2 et 5.

Le poids de la pauvreté

La prévalence de la pauvreté absolue relègue l'éducation au rang d'une priorité qui dépend d'un choix personnel et familial, pour ne rien dire de l'impossibilité des gouvernements de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'éducation. Dans l'Afrique occidentale francophone, la pauvreté est une caractéristique qui définit la vie. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo sont tous classés dans la catégorie des pays les moins développés. L'indicateur de la pauvreté humaine (PNUD, 2003)³ va de 38,5% pour le Togo à 61,8% pour le Niger et, malgré l'accélération de la croissance économique dans les années 1990, l'écart se creuse entre les 20% des pays les plus pauvres et les 20% des pays les plus riches. L'instabilité climatique, la fragilité de la base de ressources naturelles, la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits d'exportations, les conflits et la diffusion du VIH/SIDA constituent un environnement tel qu'il est extrêmement difficile de définir une politique

3. Chaque année, le Rapport sur le développement humain (PNUD) étudie des grandes questions d'intérêt mondial, en analysant les changements qui interviennent dans le revenu par habitant, la mise en valeur des ressources humaines et les besoins essentiels pour mesurer le progrès humain, tout en évaluant le rôle de la population dans le développement. Le PNUD a élaboré trois indicateurs composites : l'indicateur du développement humain (IDH), l'indicateur de la participation des femmes (IPF) et l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH). On utilise ce dernier pour classer les pays selon leur niveau national de pauvreté, d'analphabétisme, de chômage et d'espérance de vie (PNUD, 2003).

Tableau 5.3. Afrique de l'Ouest francophone

	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB ¹		APD par habitant (en dollars EU constants de 2000) ²		APD en % du PNB ²		Service de la dette en % du PIB ¹	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Bénin	3,2	3,8	56	38	15,3	11,1	2,1	3,5
Burkina Faso	2,3	3,5	35	30	13,6	15,5	1,2	2,5
Côte d'Ivoire	4,8	4,4	54	22	7,4	3,6	11,7	10,9
Guinée	1,8	1,9	51	21	11,6	5,2	6,0	4,4
Mali	2,1	2,6	56	33	20,3	15,6	2,8	4,2
Mauritanie	2,1	2,4 ^a	121	80	24,1	22,0	14,3	10,7
Niger	3,1 ^b	2,3 ^c	53	19	16,7	11,7	4,0	1,6
Sénégal	3,3	3,9	112	44	15,3	9,9	5,7	5,2
Togo	4,5	4,3	70	15	17,4	5,9	5,3	2,4
Total Afrique au Nord du Sahara			69	16	5,7	1,1		
Total Afrique subsaharienne			34	19	7,3	4,2		
Total Afrique			41	20	6,9	3,1		
Total PMA			35	19	18,2	8,3		
Total pays en développement			15	10	1,7	1,0		

Sources : 1. PNUD (2002, 2003)
 2. Données en ligne du CAD (OCDE-CAD, 2003, Tableau 2a et références)
 a : Données pour 2001 ; b : Données pour 1989 ; c : Données pour 1999.

éducative et de faire des progrès sur la voie de l'EPT, même si le tableau 5.3 montre que la plupart de ces pays ont été capables d'augmenter la proportion de leurs dépenses nationales d'éducation pendant les années 1990. Pour les pays à faible revenu et pour les pays de l'Afrique subsaharienne, la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure est très forte par rapport au niveau moyen des dépenses d'éducation, bien que le niveau de cette aide par habitant ait baissé dans tous ces neuf pays pendant les années 1990. Cela étant, il n'y a pas non plus trop lieu de s'étonner que les indicateurs de ces pays en matière d'éducation figurent parmi les plus faibles du monde, comme le démontrent le Chapitre 2 et les annexes au présent rapport.

Un système éducatif intégrateur – adapter les politiques au cas de chaque pays

Dans la plupart des pays précités, mais également dans les pays qui ont un taux encore bien plus élevé d'alphabétisation et de scolarisation dans le primaire, des mesures s'imposent pour offrir à tous les enfants la possibilité d'apprendre. Même dans les pays où les TNS sont relativement élevés (85% et au-dessus), il faut trouver des solutions propres à chaque contexte pour répondre aux besoins des enfants qu'il est difficile d'intégrer dans le système scolaire pour diverses raisons : inégalités entre filles et garçons ; facteurs géographiques, linguistiques ou ethniques ; enfants orphelins ; pauvreté rurale et urbaine. Les conflits éventuels accroissent la complexité des mesures requises.

Les droits des minorités ethniques fournissent un exemple de ces difficultés. Ainsi, la Chine est confrontée à la double nécessité de répondre d'une part, aux besoins de ses régions peu développées – essentiellement des régions rurales reculées et des régions situées dans l'ouest du pays – et d'autre part, aux besoins des grandes communautés urbaines issues de l'exode rural (Maher et Han Jia Ling, 2003). Au Viet Nam, en 1998, 82% des enfants appartenant à des minorités ethniques étaient inscrits dans une école primaire (Équipe spéciale sur la pauvreté au Viet Nam, 2002), contre 93% pour la majorité kinh. Dans la République démocratique populaire lao, qui compte 47 ethnies officiellement reconnues et elles-mêmes subdivisées en 149 groupes, le pourcentage des enfants des minorités ethniques qui n'ont jamais été scolarisés, ou qui n'ont jamais continué à fréquenter une école, est beaucoup plus élevé que celui des enfants qui ont le laotien comme première langue (Seel, 2003).

Dans les pays industrialisés, les incidences sociales et économiques de l'exclusion posent également de graves problèmes politiques et éducatifs aux pouvoirs publics, même si le nombre des personnes concernées est restreint selon les normes mondiales.

Les petits États

58 pays, soit 28,6% des 203 États énumérés dans les annexes au présent rapport, comptent moins de 1,5 million d'habitants et 43 d'entre eux ont une population inférieure à 500 000 personnes. Pour

beaucoup de ces pays, situés pour la plupart dans les Caraïbes et dans la région du Pacifique Sud, la taille de la population, qui limite la possibilité des gouvernements d'offrir une gamme complète de services éducatifs, est un obstacle aux politiques EPT. Les incidences de l'émigration et l'intensification de la mondialisation représentent pour des très petites sociétés des difficultés supplémentaires en matière d'éducation. Dans le Pacifique Sud, Kiribati (83 000 habitants) doit répondre aux besoins des communautés qui habitent des îles disséminées sur plus de 3 500 m² à travers l'océan (Mackenzie, 2003).

Les engagements et les objectifs fixés à une date butoir

Leur force symbolique à l'échelle mondiale

Les différents contextes exigent des politiques spécifiquement adaptées à la situation de chaque pays, mais comme le Chapitre 1 l'a prouvé, presque tous les États ont contracté des engagements internationaux en faveur de l'Éducation pour tous. Si les gouvernements avaient respecté leurs obligations et concrétisé leurs intentions ces cinquante dernières années, le dialogue au Forum mondial sur l'éducation aurait été très différent. En l'état actuel des choses, et comme le démontrent les graphiques et les tableaux du chapitre 2, traduire ces engagements dans les faits, en assurant des services éducatifs de bonne qualité et en nombre suffisant, continue encore à poser beaucoup de problèmes dans la plupart des sociétés. Néanmoins, ces engagements gardent une importance capitale. Ils incarnent des buts et des idéaux convenus à l'échelle mondiale en faveur de l'éducation, ils fournissent donc une plate-forme bien définie pour des actions tant nationales qu'internationales et imposent également des obligations aux pays. Ce sont des manifestations positives de la mondialisation.

Les obligations conventionnelles

Comme nous l'avons indiqué dans le Chapitre 1, il existe deux types d'engagements internationaux : les obligations conventionnelles et les engagements politiques. En ce qui concerne les premières, elles ont force obligatoire et les États qui ont souscrit aux cinq grands traités relatifs aux droits de l'homme, dont tous affirment le droit à l'éducation, sont légalement tenus de présenter

des rapports sur la manière dont ils les observent et sur les mesures qu'ils ont prises en conséquence. En ratifiant ces traités, les États se créent des obligations juridiquement contraignantes vis-à-vis de leurs propres citoyens et également, vis-à-vis d'autres gouvernements. Dans le meilleur des cas, l'obligation de soumettre des rapports au sujet de ces traités aide au respect et la mise en application de chacun d'entre eux, tout en favorisant et en renforçant indirectement la compréhension et la coopération internationales à l'appui de l'amélioration de l'éducation.

Le bilan des pays varie en matière d'établissement des rapports et plus d'un tiers des États qui ont ratifié ces traités ont présenté leurs rapports en retard. Néanmoins, la majorité des États du monde ont garanti en totalité ou en partie le droit à l'éducation, ce qui a un effet obligatoire. Dans l'encadré 1.1., ces garanties sont récapitulées et elles sont exposées plus en détail dans l'Annexe 1.

Les engagements politiques

Les gouvernements sont également convenus de **cadres d'action internationaux**. Les « Objectifs de développement pour le millénaire » (Nations Unies, 2000) et, en ce qui concerne plus particulièrement l'éducation, la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous*, le *Cadre d'action : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux* (Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous, 1990) et le *Cadre d'action de Dakar* (UNESCO, 2000a) en sont clairement des illustrations. Ces engagements n'ont pas une valeur obligatoire pour les États pris individuellement, mais ils ont beaucoup de poids et font de plus en plus l'objet d'un suivi au niveau international comme au niveau national. Le *Rapport sur l'EPT* en est un exemple dans le premier cas, tandis que les rapports nationaux qui retracent les progrès accomplis vers la réalisation des « Objectifs de développement pour le millénaire » (ODM) en sont également une illustration dans le second cas⁴.

Les engagements régionaux peuvent également jouer un rôle important. Dans les années 1970, une série de plans, buts et objectifs régionaux ont été convenus en Afrique, en Amérique latine, en Asie et en Extrême-Orient (Tableau 5.4). On oublie parfois que des objectifs ambitieux ont été fixés pour l'universalisation de l'enseignement primaire et pour d'autres niveaux d'enseignement bien avant la conférence mondiale sur l'Éducation pour tous à Jomtien (Thaïlande) en 1990.

4. En août 2003, on comptait vingt-six rapports nationaux sur les objectifs de développement pour le millénaire, établis par divers pays en association avec le PNUD (<http://www.undp.org/mdg/countryreports.html>).

Tableau 5.4. Objectifs fixés pour l'éducation formelle au cours de la décennie 1960–1970

Régions	Buts et objectifs	Date butoir	Situation en 2000
Afrique 1961	Porter de 40 % à 51 % le taux de scolarisation dans le primaire, et de 3 % à 9 % le taux de scolarisation dans le secondaire.	1966	Moins de 6 sur 10 enfants en âge d'être scolarisés dans le primaire étaient inscrits en 2000. Pour les pays pour lesquels on dispose de données, TBS respectivement de 27 % et de 2,5 % dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur.
	Enseignement primaire universel, gratuit et obligatoire, porter à 23 % le pourcentage d'élèves qui font des études secondaires et à 2 % le taux d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur.	1980	
Amérique latine, 1962	Achèvement d'un cycle primaire de six ans pour tous les enfants aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.	1970	En Amérique latine et aux Caraïbes, TNS régional moyen de 97 % dans le primaire en 2000. Cependant, dans la moitié de ces pays, 87 % seulement des enfants scolarisés parviennent jusqu'à la 5 ^e année d'étude.
Asie et Extrême-Orient 1960	Enseignement primaire universel, gratuit et obligatoire d'une durée d'au moins sept ans pour tous les enfants en Asie.	1980	Dans la sous-région Asie de l'Est-Pacifique, TNS moyen de 93 %. En Asie du Sud et de l'Ouest, 81 % seulement des enfants en âge d'être inscrits dans le primaire étaient scolarisés, mais cela représente un accroissement de huit points de pourcentage en 1990.

Sources : UNESCO (1960) ; UNESCO (1961) ; UNESCO (1962), tableaux de l'Annexe.

On oublie parfois que des objectifs ambitieux ont été fixés pour l'universalisation de l'enseignement primaire et pour d'autres niveaux d'enseignement bien avant la Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous, à Jomtien.

Un engagement national est essentiel

Les engagements internationaux sont importants, mais c'est au niveau national qu'une coalition d'efforts des pouvoirs publics, du monde politique et des milieux professionnels autour de l'EPT est essentielle. Les dispositions constitutionnelles et législatives d'un pays constituent l'armature des politiques et des réformes dans ce domaine. Beaucoup d'États ont inscrit le droit à l'éducation dans leur Constitution : 83 sur 131 pays l'ont fait (non compris les pays de l'OCDE) d'après une enquête sur les rapports relatifs à l'observance des clauses des traités susmentionnés (Tomasevski, 2003). Par exemple, la Constitution de l'Afrique du Sud (1996) qui incorpore l'énoncé des droits des citoyens (*Bill of Rights*) garantit à tous les citoyens, y compris aux adultes, le droit à une éducation de base et à un enseignement complémentaire dont l'État, grâce à des mesures raisonnables, doit assurer progressivement la mise en place et l'accès. En Inde, l'amendement récemment apporté à la Constitution renforce l'engagement du pays en faveur de l'éducation en stipulant que l'État doit offrir un enseignement gratuit et obligatoire à tous les enfants de 6 à 14 ans selon des modalités qu'il pourra arrêter par la voie législative (Inde, 2002). La Constitution de la République fédérative du Brésil contient dix articles détaillés sur l'éducation. Ceux-ci énoncent les principes d'après lesquels l'éducation doit être assurée, les obligations de l'État fédéral et des entités fédérées, ainsi que les niveaux minimaux

des dotations assignées à l'enseignement (Brésil, 1998).

Bien entendu, la question clé, c'est le degré où ces droits et obligations se traduiront par des textes législatifs applicables ainsi que par des politiques, des plans et des programmes bien conçus. En effet, les garanties constitutionnelles ne font pas en elles-mêmes la différence. Comme l'a noté un observateur (Juneja, 2003), ce sont les textes d'application de la nouvelle clause relative à l'enseignement gratuit et obligatoire qui joueront un rôle déterminant pour l'avenir de l'éducation en Inde. Juneja conclut que le pays a besoin, non pas de textes de loi qui se contentent de prescrire des obligations à l'ancienne mode, mais de textes de loi qui assurent dans la pratique l'exercice du droit de chaque enfant à bénéficier d'un enseignement de qualité.

La fixation d'objectifs nationaux

Les gouvernements inscrivent de plus en plus dans leurs plans et programmes des buts et objectifs nationaux très spécifiquement liés à l'éducation et assortis d'un calendrier – ce qui tient en partie à leurs engagements internationaux, notamment aux engagements de Dakar. Les pays qui reçoivent une aide extérieure importante doivent se fixer des objectifs clairs et réalisables pour pouvoir préciser les modalités de leurs procédures sectorielles, définir leurs stratégies de réduction de la pauvreté et bénéficier

de soutiens budgétaires. Cependant, cette démarche se généralise de plus en plus dans le domaine de la prestation des services publics – l'une des raisons étant la nécessité de répondre aux attentes croissantes des citoyens quant aux types de services que les systèmes publics d'enseignement sont censés fournir.

Les dix-huit pays du Tableau 5.5 fournissent un échantillon d'États qui se sont beaucoup employés

à définir leurs propres objectifs concernant l'Éducation pour tous. Ils ont renouvelé leur engagement d'universaliser l'enseignement primaire (taux de scolarisation et de participation) dans les délais impartis pour les objectifs de Dakar et les objectifs de développement pour le millénaire, mais en interprétant leurs propres besoins et objectifs à l'horizon plus lointain de 2015.

Tableau 5.5. Buts et objectifs fixés pour l'enseignement primaire universel

Pays	Objectifs relatifs à l'universalisation de l'enseignement primaire	TNS dans le primaire (2000) ^a
Bangladesh ¹	Rendre d'ici à 2010 l'enseignement primaire obligatoire et universel pendant huit ans	88,9% (groupe d'âge 6-10 ans)
Bhoutan ²	Porter de 90% à 95% le taux de scolarisation des enfants de 6 à 12 ans dans le primaire d'ici à 2007.	n.d.
Brésil ³	Universaliser l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire dans un délai de cinq ans (2001-06) en assurant à tous les enfants l'accès à l'école et les conditions de rétention	96,7% (7-10 ans)
Tchad ⁴	Porter le taux d'admission à la première année du primaire de 82% en 2000 à 90% en 2005-2006. Parvenir à un TBS de 100% en 2015	58,2% (6-11 ans)
Chine ⁵	D'ici à 2015, scolarité obligatoire et universelle d'une durée de neuf ans dans tout le pays, avec un TNS approchant 100% en 2005	92,7% (7-11 ans)
Égypte ⁶	Intégrer pleinement le groupe d'âge 6-15 ans dans le système éducatif en 2002	99,6% (6-10 ans)
Éthiopie ⁷	Universaliser l'enseignement primaire d'ici à 2015, atteindre un TBS de 65% (niveaux 1-8) d'ici la fin de 2004-2005	46,7% (7-12 ans)
Haïti ⁸	Arriver à un TNS de 100% pour les enfants de 6 à 11 ans entre 2010 et 2015	n.d.
Honduras ⁹	Faire en sorte que tous les élèves de 12 ans terminent avec succès la sixième année d'étude d'ici à 2015	87,6% (7-12 ans)
Inde ¹⁰	Scolariser tous les enfants dans le système éducatif ou selon d'autres formules d'ici à 2003. Faire en sorte que tous les enfants parviennent au terme d'une scolarité de cinq ans d'ici à 2007 et que tous les enfants de 6 à 14 ans achèvent huit années d'études primaires d'ici à 2010.	85,7 (6-10 ans)
R.D.P. lao ¹¹	Porter le TNS à 95% d'ici à 2015 et à 98% d'ici à 2020	81,3% (6-10 ans)
Mauritanie ¹²	Porter le TNS dans le primaire à 100% d'ici à 2008. Porter le taux d'accès à la première année d'étude à 100% d'ici à 2005.	64,0 (6-11 ans)
Mozambique ¹³	Universaliser l'accès à la première année de l'enseignement primaire pour tous les enfants de 6 ans. Porter le taux de survie à 95% d'ici à 2015. Parvenir à un taux d'achèvement de la première année du primaire égal à 80% d'ici à 2008. Améliorer l'accès à la deuxième année du primaire. au deuxième cycle du primaire. Atteindre un taux de survie de 95% d'ici à 2015	54,4 (6 à 10 ans)
Niger ¹⁴	Porter à 70% le TNS dans le primaire d'ici à 2015 et à 84% d'ici à 2015.	30,4% (7-12 ans)
Pakistan ¹⁵	Universaliser l'enseignement primaire pour tous les enfants de six ans d'ici à 2015. Porter les taux de participation à 79% d'ici à 2005, à 93% d'ici à 2010 et à 100% d'ici à 2015.	60,1% (5-9 ans)
Philippines ¹⁶	Universaliser la participation de tous les enfants de six ans à la première année d'étude du primaire d'ici à 2006. Universaliser l'accès à l'enseignement élémentaire d'ici à 2015	92,9% (6-11 ans)
Rép.-Unie de Tanzanie ¹⁷	Porter à 90% le TNS dans le primaire d'ici à 2015	46,7% (7-13 ans)
Viet Nam ¹⁸	Faire en sorte que 95% des enfants achèvent le cycle primaire avant l'âge de 12 ans d'ici à 2010.	95,4% (6-10 ans)

Sources :

1. Commission nationale du Bangladesh pour l'UNESCO (2002).
 2. Bhoutan (2002).
 3. Guimaraes de Castro (2001).
 4. Tchad (2002).
 5. Maher et Ling (2003).
 6. Égypte (2003).
 7. Éthiopie (2002).
 8. Haïti (1997)
 9. Honduras (2002).
 10. Inde (2003).
 11. Seel (2003).
 12. Mauritanie (2002).
 13. Mozambique (2003).
 14. Niger (2002)
 15. Pakistan (2002).
 16. Philippines (2003).
 17. République-Unie de Tanzanie (2003).
 18. Viet Nam (2003).
- a. Annexe, Tableau 5.

Ces pays ne se proposent pas seulement d'atteindre les objectifs de l'EPT qui concernent les taux nets et bruts de scolarisation, mais ils y ajoutent en outre des mesures relatives aux taux de participation, de survie, d'obtention de diplômes de fin d'études et d'achèvement du cycle primaire. Il arrive parfois que certains pays, notamment ceux où les taux de scolarisation sont les plus faibles, tels que le Tchad, le Mozambique et le Pakistan, aient fixé des critères de référence intermédiaires. Sur le tableau 5.5 figurent également des pays où le taux net de scolarisation est relativement élevé, par exemple au Brésil, en Chine et aux Philippines. Comme nous l'avons déjà noté, ces pays très peuplés continuent cependant à avoir un grand nombre d'enfants non scolarisés.

En Chine, on ne connaît pas encore les chiffres exacts, mais selon une étude récente, rien que dans les populations migrantes urbaines, on estime qu'il y aurait 1,8 million d'enfants de 6 à 14 ans non scolarisés (d'après l'ONG *Human Rights in China*, 2002).⁵ Ainsi, même si le taux net de scolarisation est relativement élevé selon les normes internationales, la Chine doit encore affronter des difficultés considérables pour universaliser l'enseignement primaire. Au Brésil, le nombre d'enfants non scolarisés a considérablement baissé⁶, mais il reste encore au nouveau gouvernement d'un pays où 45 millions

de personnes sur 175 millions vivent dans la pauvreté beaucoup d'obstacles à franchir.

Certains pays se sont fixé des délais pour les objectifs relatifs à la **parité entre les sexes**. Le Bangladesh, qui s'efforce de faire accéder les filles aux bienfaits de l'éducation et qui a accompli des progrès spectaculaires en la matière, a prescrit des délais intermédiaires et la date butoir de 2015 pour la ventilation des taux bruts et nets de scolarisation par sexe. Le Tchad prévoit de parvenir à la parité des taux de scolarisation des garçons et des filles d'ici à 2015. Le Niger vise à atteindre un taux de scolarisation de 42% pour toutes les filles d'âge scolaire pour 2002, de 68% pour 2012 et de 84% pour 2015, tandis que la République-Unie de Tanzanie reste fidèle à son engagement d'atteindre d'ici à 2005 les objectifs de développement pour le millénaire et les objectifs de l'EPT relatifs à la parité des taux de scolarisation des garçons et des filles.

Il est plus rare que des délais soient fixés pour des **objectifs qualitatifs** et lorsque cela arrive, ces objectifs sont presque toujours en rapport avec l'enseignement primaire. Dans tous les cas, il s'agit de mesures indirectes de la qualité, comme on peut le voir d'après le Tableau 5.6.

Le Royaume hachémite de Jordanie s'est fixé une série très précise d'objectifs liés à la qualité des ressources éducatives, ainsi que le démontre l'encadré 5.2. On y trouve les différentes étapes prévues pour la mise en œuvre, avec le soutien financier de la Banque mondiale, du projet de réforme de l'éducation pour une économie du savoir, assorti de marqueurs et d'indicateurs bien définis pour la période allant jusqu'à 2008.

Dans certains pays, les objectifs fixés en matière d'**alphabétisation** font désormais partie intégrante des plans relatifs à l'éducation. Par exemple, au Brésil, le gouvernement a déclaré hardiment que l'analphabétisme serait éradiqué d'ici à 2010. Le Bhoutan a fixé l'année 2012 comme date butoir pour l'alphabétisation de tous les adultes. La Chine envisage de supprimer d'ici à 2010 l'analphabétisme dans la classe d'âge 15-24 ans (ce qui est l'un des objectifs de développement pour le millénaire). Elle se propose de ramener à moins de 1 pour cent le taux d'analphabétisme du groupe d'âge 15-50 ans d'ici à 2020. L'Égypte a entériné l'objectif EPT sur l'alphabétisation et a l'intention de faire tomber le taux d'analphabétisme à moins de 15% pour le groupe d'âge 15 ans et plus. L'Inde s'est fixé comme objectif *durablement réalisable* un seuil de 75% pour l'alphabétisation tant des hommes que des

5. L'ONG sur les droits de l'homme en Chine (« *Human Rights in China* ») précise que ses estimations sont fondées sur des données incomplètes et que ce chiffre pourrait être supérieur à 1,8 million, étant donné que les populations migrantes chinoises comprendraient, selon les évaluations, 100 à 150 millions de personnes.

6. Selon un rapport de la Banque mondiale (2002a) fondé sur les données du recensement brésilien de 2000, le pourcentage d'enfants de 7 à 14 ans non scolarisés est tombé de 18,2% en 1992 à 5,1% en 2000.

Tableau 5.6. Fixation de critères de référence et d'indicateurs qualitatifs au niveau des établissements scolaires

Indicateur	Pays	Objectifs
Taux d'abandon en cours d'études	Bangladesh	Ramener progressivement ce taux à 15% d'ici à 2015
Taux de redoublement	Niger	5% d'ici à 2012
Taux de rétention et d'achèvement	Mauritanie	84% d'ici à 2010 et 100% d'ici à 2015
Taux de passage du primaire au secondaire	Tchad	Faire passer ce taux de 47% en 1999-2000 à 60% d'ici à 2015
Nombre d'élèves par maître	Éthiopie	45:1 d'ici à 2015
Nombre de manuels scolaires par élève	Tchad	3:1 en mathématiques, en sciences et en français
Taux de passage	Rép.-Unie de Tanzanie	Taux de passage de 50% en 7 ^e année d'étude d'ici à 2005
Amélioration des établissements scolaires	Guyane	Faire en sorte que toutes les écoles répondent à des normes minimales d'ici à 2010
Nouveaux programmes d'études	Mozambique	Nouveau programme d'études primaires opérationnel d'ici à 2006

Source : Voir Tableau 5.5.

Encadré 5.2. La réforme de l'éducation pour une économie du savoir en Jordanie : buts et objectifs

1. Il faudra définir et mettre en place le cadre de rénovation du programme d'étude : pour la moitié des disciplines d'ici à 2006 et pour la totalité des disciplines, d'ici à 2008. Ce programme devra être axé sur l'acquisition des mécanismes de base, d'un minimum de compétences essentielles et de connaissances indispensables dans une économie du savoir.
2. Il faudra créer une base de données relatives aux examens – pour 50 % des mécanismes de base d'ici à 2006 et pour 80 % de ces compétences, d'ici à 2008.
3. Le pourcentage de maîtres qui devront recourir à l'enseignement assisté par ordinateur pour améliorer leurs méthodes pédagogiques devra passer de 10 % à 50 % pour 2006, et à 100 % pour 2008.
4. Le nombre de maîtres qui devront être familiarisés avec les techniques élémentaires de l'information, de la communication et de l'informatique devra passer de 5 000 à 30 000 d'ici à 2006, et à 50 000 d'ici à 2008.
5. Le pourcentage de maîtres qui devront avoir appris à se servir des nouvelles méthodes devra passer à 40 % d'ici à 2006, et à 80 % d'ici à 2008.
6. Le nombre d'écoles qui devront être dotées d'ordinateurs devra passer de 2 100 à 2 700 d'ici à 2006, et à 3 000 d'ici à 2008.
7. Le pourcentage d'élèves qui devront recourir à des portails éducatifs en ligne devra atteindre 30 % d'ici à 2006, et 70 % d'ici à 2008.
8. Les écoles devront être remises en état afin de pouvoir accueillir en toute sécurité 244 800 élèves d'ici à 2006.
9. Il faudra assurer l'extension des salles de classe dotées d'un ordinateur afin qu'elles puissent accueillir 260 000 élèves d'ici à 2006, et 468 800 d'ici à 2008.
10. Il faudra assurer l'extension des laboratoires de sciences afin qu'ils puissent accueillir 126 000 élèves d'ici à 2006, et 252 000 d'ici à 2008.

Source : Banque mondiale (2003).

femmes d'ici à 2005. La République démocratique populaire lao s'est fixé un objectif dans un délai plus lointain, et envisage de porter les niveaux d'alphabétisation à 90 % pour les personnes de plus de 15 ans d'ici à 2020. Le Pakistan se propose d'atteindre pour 2015 l'objectif convenu à Dakar en matière d'alphabétisation. Dans tous ces cas, si l'on veut atteindre ces objectifs, il faudra améliorer les données et les systèmes informatiques relatifs à l'alphabétisation.

Tous ces objectifs exigent des efforts considérables. Leur réalisation dépend pour une large part du succès de l'action entreprise pour universaliser un enseignement primaire de bonne qualité, mais pour chacun d'eux, il faudra s'attacher aux moyens d'éducation qui existent en dehors du système de l'éducation formelle. Certains pays s'intéressent à cet égard à la protection et à l'éducation de la petite enfance (PEPE). La Chine envisage de porter à 80 % les taux de participation des enfants aux établissements préscolaires d'ici à 2010, et à 90 % d'ici à 2020. L'Égypte s'est fixé plusieurs objectifs importants dans ce domaine et a l'intention d'intégrer d'ici à 2020 l'enseignement préscolaire dans l'éducation de base gratuite et obligatoire, afin que les établissements préscolaires puissent accueillir 75 % des enfants de 4 à 6 ans d'ici à

2010. Le Pakistan a élaboré, au regard de critères de référence, une série de propositions en trois phases afin d'atteindre des taux de participation de 50 % d'ici à 2015.

L'éducation des adultes retient moins l'attention. Le Brésil s'est engagé à ce que 50 % des personnes de 15 ans et plus qui n'ont pas terminé le premier cycle scolaire puissent suivre les quatre premières années de l'enseignement primaire. La République démocratique populaire lao a établi des plans pour que 50 % des personnes nouvellement alphabétisées puissent avoir accès à un enseignement complémentaire afin d'acquérir des connaissances pratiques et des compétences professionnelles de base.

Les pays industrialisés

La fixation d'objectifs relatifs à la performance du système éducatif est une pratique courante dans les pays industrialisés, mais dans leur cas, le centre d'intérêt est légèrement différent. Une fois que les objectifs de l'universalisation de l'enseignement primaire et de la parité entre les sexes sont atteints, le problème consiste à offrir à tous un enseignement de bonne qualité, qui prépare à la vie dans des économies fondées sur le savoir. La cohésion sociale, la pauvreté au

milieu de l'opulence et l'apparition de nouveaux types de relations entre les sexes sont autant de problèmes qui ont une incidence sur la définition et le rôle de l'éducation dans des sociétés essentiellement urbaines.

Les réformes qui visent aux États-Unis à réduire les inégalités en matière de résultats scolaires sont indiquées dans l'encadré 5.3. Les réformes européennes relatives à l'éducation ont été débattues lors du Sommet de l'Union européenne tenu à Lisbonne (mars 2000), où les participants ont convenu de s'efforcer sans relâche de faire de l'Europe d'ici à 2010 l'économie du savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

7. On peut voir ce système sur <http://nclb.ecs.org/nclb/-national.grid>.

Encadré 5.3. Les États-Unis : comment s'attaquer aux inégalités

Aux États-Unis, l'éducation occupe un rang de priorité élevé dans les programmes politiques. En 2002, le gouvernement fédéral a lancé un plan de douze ans intitulé *No Child Left Behind* (Ne laisser aucun enfant à la traîne). Il est prévu que d'ici à l'année scolaire 2013/2014, tous les élèves devront avoir atteint un bon niveau en lecture/écriture, en calcul et en sciences. Il faudra à cette fin que dès 2014, il n'y ait plus aucun enfant en situation d'échec scolaire, notamment aucun enfant appartenant à une famille à faible revenu, à un groupe minoritaire ou souffrant d'un handicap. À cette date, tous les enfants devront avoir atteint un bon niveau dans ces trois matières essentielles. Afin d'évaluer leurs résultats, tous les États de l'Union devront avoir adopté dès 2006 les normes relatives aux résultats scolaires (*Academic Achievement Standards*).

La loi adoptée à cette fin par le gouvernement fédéral contient trente-quatre clauses assorties d'un calendrier détaillé pour les années 2002-2008. Ces clauses ont trait à la conception et à l'organisation des épreuves scolaires, à la définition et à l'observance des normes, aux qualifications et à la formation des maîtres, à la manière dont les États de l'Union et les établissements scolaires doivent rendre compte de leur action (par exemple au moyen des carnets scolaires indiquant les résultats obtenus dans chaque État de l'Union et chaque établissement scolaire, au processus de planification au niveau de chaque État de l'Union et aux aspects financiers. Des fonds additionnels sont versés aux écoles qui ont une grande proportion d'élèves pauvres, et les États de l'Union sont tenus d'utiliser une partie des fonds qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral pour améliorer les établissements scolaires. Les écoles risquent de perdre les fonds du gouvernement fédéral si elles ne respectent pas cette obligation. Un système informatique de suivi indique les États qui sont sur une bonne ou sur une mauvaise voie afin de leur permettre de tirer mutuellement parti de leurs expériences.⁷

Source : Ministère de l'éducation des États-Unis (2002a et 2002b).

L'Union européenne, reconnaissant que les ressources humaines jouent un rôle vital dans la concrétisation de cette ambition, met actuellement au point un système de critères de référence afin d'inciter les États membres à améliorer leurs performances dans le domaine de l'éducation et de la formation. En particulier, une liste de six indicateurs et de niveaux de référence des performances moyennes européennes en matière d'éducation et de formation devra être dressée pour 2010 (Conseil européen, 2003). Pris dans leur ensemble, les objectifs à atteindre recouvrent quatre des objectifs de Dakar (encadré 5.4).

Ces deux exemples traduisent la prise de conscience du rôle important que joue l'éducation dans la cohésion sociale et la compétitivité économique. Ils prouvent également que les gouvernements sont moins timorés qu'auparavant pour appliquer à l'éducation et à la formation certaines techniques du monde des affaires telles que l'établissement de critères comparatifs de performance.

L'aspect international du problème paraît également d'une grande importance. La publication périodique de comparaisons entre les statistiques des pays industrialisés sur l'éducation, par exemple dans *Regards sur l'éducation* (OCDE), et les enquêtes internationales sur les acquis des élèves, telles que la Troisième étude internationale sur l'enseignement des mathématiques et des sciences (TIMSS) et le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), ont rendu plus transparente la performance des systèmes d'enseignement dans les pays participants – d'où une prise de conscience accrue du concept de «compétitivité» dans le domaine de l'éducation.

La fixation d'objectifs assortis d'un calendrier est-elle productive ?

Il ne faut pas confondre les indicateurs et les objectifs assortis d'un calendrier avec les finalités générales de l'éducation. Les premiers ne sont pas des fins en eux-mêmes. Dans la meilleure des hypothèses, ils contribuent à améliorer la performance des systèmes éducatifs et à responsabiliser davantage les parties intéressées (White, 2002). En planifiant les modalités de réalisation des objectifs, on devrait faciliter l'identification des affectations optimales des ressources et les meilleures méthodes de travail. Inciter davantage les politiciens, les cadres supérieurs et les éducateurs à rendre compte de leur action offre un moyen positif de contrôle.

Encadré 5.4. Union européenne : les critères de référence fixés en vue d'améliorer les performances des systèmes éducatifs

Ramener à 10% ou moins le pourcentage des jeunes qui abandonnent prématurément leurs études – en l'occurrence, les jeunes de 18 à 24 ans qui n'ont suivi au maximum que le premier cycle de l'enseignement secondaire et qui ne poursuivent pas leurs études.

Accroître d'au moins 15% le pourcentage des diplômés en mathématiques, en sciences et en technologie entre 2000 et 2010, tout en réduisant le déséquilibre qui existe à cet égard entre les garçons et les filles. Ces domaines d'étude sont considérés comme vitaux pour la croissance économique et l'innovation – les filles représentant en particulier un vivier important de ressources humaines inexploitées.

Veiller à ce que le pourcentage des jeunes de 22 ans ayant au moins un niveau d'études secondaires supérieures atteigne 85% au minimum.

Faire tomber de 15% entre 2000 et 2010 le pourcentage des jeunes de 15 ans ayant de mauvais résultats en lecture – selon les critères du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA).

Porter à 12,5% au moins le pourcentage moyen de la population en âge de travailler (classe d'âge 25-64 ans) ayant participé à des activités de formation tout au long de la vie (au cours des quatre dernières semaines précédant l'évaluation).

Parvenir à une augmentation annuelle substantielle de l'investissement par habitant dans les ressources humaines.

Source : Conseil européen (2003).

Cependant, il y a un danger : celui de voir ceux qui travaillent à l'intérieur des systèmes éducatifs être mus par la nécessité d'atteindre des objectifs manifestement trop étroits et qui n'arrivent pas à capter suffisamment la notion complexe de qualité.

Au début de ce vingt et unième siècle, on assiste à une coalition d'efforts plus puissante que jamais autour des buts et des objectifs mondiaux, entre autres, autour de ceux qui concernent l'éducation. Cependant, comme le note un observateur (Chabbot, 2003), cette tendance ne soulève pas un enthousiasme sans mélange chez maints éducateurs. Les tentatives, notamment celles de l'UNICEF, visant à introduire des objectifs mondiaux assortis d'un calendrier dans le discours de Jomtien, n'ont pas été favorablement accueillies. La Déclaration de 1990 ne contient aucun engagement à cet égard, mais elle énonce au contraire ce qui suit : « Les pays voudront peut-être fixer leurs objectifs spécifiques pour les années 1990 en les rapportant à chacun des aspects proposés ci-après » (universaliser l'enseignement primaire en 2000, réduire de moitié le taux d'analphabétisme des adultes). Les participants à la réunion de Dakar ont adopté une attitude plus ferme à cet égard. Ils ont contracté un engagement mondial d'atteindre les objectifs EPT dans un délai donné, tout en admettant la nécessité d'une interprétation de cet engagement par chaque pays. D'après Chabbot, certains éducateurs jetteraient l'anathème sur les objectifs assortis d'un calendrier, en estimant que l'on ne saurait réduire les objectifs éducatifs aux types d'objectifs qui caractérisent les programmes de

survie des enfants et les campagnes de vaccination. Les gouvernements fixent néanmoins de plus en plus des objectifs assortis d'un calendrier pour le processus complexe de l'éducation, en reconnaissant, comme ils l'ont fait à Dakar, que de tels objectifs ont l'avantage de faire naître un sentiment d'urgence et de bien centrer les efforts.

Néanmoins, si l'on englobe l'éducation dans les domaines où il est possible de fixer des objectifs assortis d'un calendrier, force est de reconnaître que le bilan n'est pas aussi brillant ici que dans d'autres secteurs. On peut l'expliquer en partie par le fait que les objectifs fixés par les gouvernements ne s'inscrivent que dans la durée de leur mandat politique, alors qu'il faut beaucoup de temps pour apporter des améliorations au système éducatif. Un observateur a noté, à propos des objectifs des Nations Unies, qu'il serait souhaitable :

- De concevoir et d'évaluer les objectifs de manière à contribuer aux finalités réelles et souhaitables ;
- De définir les différents degrés et dimensions des réussites ;
- De reconnaître les réussites de chaque pays et la proportion des personnes qui en bénéficient ;
- D'évaluer le degré où l'on a progressé vers la réalisation de chaque objectif ;
- De mesurer ces avancées par rapport aux points de départ et de comparer ce qui est comparable ;
- D'analyser les causes du succès dans le cadre de cette analyse multidimensionnelle.

Au début de ce XXI^e siècle, on assiste à une coalition d'efforts plus puissante que jamais autour des buts et des objectifs mondiaux.

Ces idées ont été émises dans le contexte des objectifs internationaux (Jolly, 2002), mais elles sont également pertinentes dans le cas de la définition et de l'adoption des buts et objectifs dans chaque pays. L'interprétation des objectifs EPT de Dakar par chaque pays mérite donc une approche analogue.

Quelques exemples probants de réformes nationales

Les systèmes éducatifs sont très complexes et doivent être planifiés. Cependant, il est non moins vrai qu'il faut constamment revoir les politiques adoptées et introduire des réformes dans le secteur de l'éducation. Cette activité de longue haleine est soumise aux impératifs à court terme des cycles politiques, ce qui complique l'appréhension de ce qui fait vraiment une différence (Martinique, 2003 ; Corrales, 1999). Nous avons retenu ici une approche qui est en grande partie descriptive, en fournissant des exemples de réformes appliquées dans huit pays avant d'examiner plus en détail trois stratégies particulières que l'on peut mettre en œuvre pour réformer le système éducatif : la participation, la décentralisation, l'adoption de mesures visant à rendre abordable le coût de l'enseignement primaire.

Le bref aperçu que nous donnons ci-après sur la situation de ces huit pays en matière de réformes de l'enseignement illustre un ensemble de postulats généralement admis sur les conditions préalables à l'amélioration de l'éducation. Comme nous l'avons noté ailleurs dans ce rapport, une solide **base législative** est nécessaire, même si cela ne garantit pas en soi le changement. **L'engagement des dirigeants** au plus haut niveau fait une différence si l'on veut donner corps aux garanties prescrites par la loi et, dans la bataille constante livrée pour s'assurer **des ressources** pour l'éducation, une utilisation efficace et une gestion avisée, à l'échelon central et local, des ressources disponibles sont indispensables. La condition fondamentale consiste à faire en sorte que le système éducatif repose sur un socle de compétences professionnelles et de bonnes pratiques pédagogiques.

Beaucoup de pays profitent encore de l'élan très vigoureux donné au développement de l'éducation immédiatement après leur accession à l'indépendance. De 1966 à 1977 L'Algérie a prouvé

son engagement en faveur de l'éducation en investissant massivement dans ce secteur (Kateb, 2003). En 1970, sa Commission nationale de réforme du système éducatif a mis l'accent sur la démocratisation de l'enseignement, ce qui a conduit à une expansion de la scolarisation dans le primaire : de 47,2% en 1966, le TNS est passé à 83,0% en 1998. Cependant, pour l'Algérie – comme pour beaucoup d'autres pays – la consolidation de ces premiers acquis se révèle problématique.

Le **Bangladesh** ne cesse de poursuivre depuis une bonne dizaine d'années l'élaboration de mesures et l'application de réformes concernant l'éducation. La promulgation de la loi relative à l'enseignement primaire obligatoire (1991) ainsi que l'introduction d'un programme d'études esquissé dans ses grandes lignes et axé sur l'acquisition des mécanismes de base (1994) sont à l'origine de l'essor de l'enseignement – d'où un triple défi à relever : assurer l'expansion quantitative du système éducatif, améliorer sa qualité, renforcer l'efficacité de sa gestion. Pour y répondre, les pouvoirs publics ont défini ces dernières années une Politique nationale sur l'éducation (2000), un Programme de développement de l'enseignement primaire et un Plan national d'action pour les enfants (1007-2002) [Commission nationale du Bangladesh pour l'UNESCO, 2002]. Le Bangladesh a fait de l'éducation des filles l'une des priorités et l'on a enregistré des innovations dans ce domaine grâce à l'intensification du dialogue avec les diverses communautés du pays, à un projet où l'UNICEF a défini une approche intensive à l'Education pour tous au niveau du district (*The Intensive District Approach to Education for All Project*) et à un programme en vue d'accroître l'efficacité des écoles grâce à l'amélioration de leur gestion (le programme « ESTEEM » – *Effective Schools Through Enhanced management*) appuyé par le Département britannique pour le développement international (*Department for International Development – DFID*). Au cours du débat sur les grandes options et de l'élaboration des politiques de l'éducation, l'enseignement reste une question politiquement controversée dans un pays où le secteur de l'enseignement privé a beaucoup de poids et fait entendre sa voix. De l'avis de certains observateurs, il faudrait dépolitiser cette question – aussi improbable que cela paraisse – si l'on veut consolider durablement les acquis (Fransman et ses collaborateurs, 2003).

Au **Chili**, les gouvernements successifs ont poursuivi la réforme de l'enseignement. Une grande réforme orientée vers l'efficacité du

système éducatif, lancée en 1981 sous le régime autoritaire, a été conservée dans sa plus grande partie par le gouvernement de coalition centre-gauche après le passage à la démocratie en 1990. Elle a été complétée par d'importantes réformes axées sur la qualité de l'éducation et elle a été assortie d'un soutien financier ciblé sur les écoles des zones rurales à faible revenu (Corrales, 1999). Les pouvoirs publics se sont plus particulièrement préoccupés de certains problèmes d'ordre pédagogique qui, de l'avis général, contribuent à la discrimination à l'encontre des femmes (Avalos, 2003), comme en témoignent notamment le programme d'études et les manuels scolaires, les activités de formation des maîtres, l'éducation sexuelle dispensée à l'école et les programmes de bourses destinés aux élèves des écoles « les plus pauvres ».

En **Mauritanie**, on est parti presque de zéro et face à de multiples difficultés pour développer l'éducation. Le processus de décentralisation des institutions publiques a été amorcé en 1986, une démocratie pluraliste a été instaurée en 1991 et un programme de réformes économiques a été lancé en 1992. Dans le secteur de l'éducation, on a mis l'accent sur l'élargissement de l'accès à l'éducation et l'on a enregistré de grands progrès à cet égard : de 47,2% en 1991, le taux brut de scolarisation des filles est passé à 84% en 2001-2002. En 1999, une réforme sectorielle a été introduite pour placer l'éducation « au cœur du développement » et a été rapidement suivie du *Programme national de développement du secteur de l'éducation (2001-2010)*, mis au point à l'issue d'une année de consultations. Ce programme repose sur trois piliers : l'amélioration de l'accès à l'éducation, le renforcement de la qualité de l'enseignement, l'éducation des filles. En évaluant les chances de succès de ce programme, un auteur a relevé la constance de la volonté politique, la participation active de tous les secteurs de la société, l'attention portée en permanence au suivi des progrès et un soutien sans faille de la communauté internationale (Kamil Hamoud Abdel Wedoud, 2003).

Au **Kiribati**, l'action ferme et soutenue des dirigeants politiques a conduit à la création d'une école secondaire du premier cycle dans chacune des vingt îles habitées du pays – ce qui a donné à tous les enfants la possibilité de suivre un cycle d'enseignement élémentaire d'une durée de neuf ans. Cette mesure a été coûteuse : le budget ordinaire a augmenté de 2 millions de dollars EU en 1998. La part de l'éducation dans le budget s'est accrue pour passer de 19% à 23% en une seule année. Même si le coût du financement de

ce programme a presque certainement été sous-estimé, le Kiribati met maintenant l'accent, comme beaucoup d'autres pays, sur la qualité de l'éducation et sur les investissements nécessaires pour l'assurer (Mackenzie, 2003).

À l'extrême opposé pour ce qui est du nombre d'habitants, la **Chine** s'est fixé comme principe impératif de base d'orienter essentiellement son action vers un enseignement de qualité, de sorte que parmi ses grandes priorités figurent désormais l'enseignement obligatoire universel de neuf ans et l'éradication de l'analphabétisme chez les jeunes. La Chine s'attache de plus en plus à aider les populations les plus défavorisées du pays. Elle a mis au point des plans pour accroître le montant des transferts monétaires vers les régions occidentales du pays et vers celles qui sont habitées par des minorités ethniques, car la faiblesse des investissements locaux dans le secteur de l'éducation représente la principale entrave à l'amélioration de l'éducation des minorités ethniques. À cette fin, la Chine adoptera en outre les stratégies suivantes dont elle a reconnu le bien-fondé pour mettre en œuvre cette politique : utilisation des langues locales, recrutement d'enseignants locaux et amélioration des programmes d'éducation des parents. Les pouvoirs publics offrent, par divers canaux, de multiples possibilités éducatives aux personnes handicapées, surtout dans les régions défavorisées, et se sont fixé comme objectif de scolariser dans le primaire, d'ici à 2005, 95% des enfants des populations qui ont migré des zones rurales vers les zones urbaines. Des programmes destinés à lutter contre la diffusion du VIH/SIDA sont prévus dans les écoles. Étant donné la très forte croissance de l'économie chinoise ces dernières années, notamment dans les régions de la côte Est, ces objectifs ne devraient pas être hors de portée (Maher et Han Jia Ling, 2003).

Le **Cambodge** s'est engagé pour 2010 à scolariser tous les enfants dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire et obtenir des taux d'achèvement universels pour ces années d'études. Il a institué, à l'appui du secteur de l'éducation, un programme quinquennal glissant (2001-2005), subdivisé en douze programmes d'action prioritaires destinés à promouvoir l'équité, la qualité ainsi que l'efficacité en matière de gestion et de financement. Ces douze programmes prévoient notamment des actions scolaires et périscolaires de sensibilisation au problème du VIH/SIDA, l'octroi de bourses, ainsi que des incitations pour favoriser un accès équitable à l'éducation et l'efficacité du système d'enseignement à tous ses niveaux. Bien que l'on

Les réformes destinées à promouvoir la décentralisation, la réduction de la pauvreté et indirectement, le bien-être économique.

Même lorsqu'il existe clairement la volonté et les capacités de s'engager dans la définition des politiques de l'éducation, il est impossible d'établir des partenariats si les gouvernements n'offrent pas l'occasion de dialoguer et ne ménagent pas un espace à cette fin.

enregistre des progrès considérables en ce qui concerne la parité entre les sexes, il reste encore un assez long chemin à parcourir pour atteindre cet objectif tout en améliorant la qualité de l'enseignement (Velasco, 2003).

L'Équateur est passé par trois étapes – expérimentation, évaluation et diagnostic – pour engager entre 1991 et 1997 le processus de réforme de l'enseignement à l'issue de larges consultations. Un programme pilote destiné à accroître les taux de scolarisation et la participation des communautés aux écoles rurales a été suivi d'une importante évaluation de base portant sur la politique éducative. Cette évaluation, à laquelle des parties prenantes très diverses ont été associées, a débouché sur un plan décennal de réforme de l'éducation (Plan Decenal de Reforma Educativa en marcha – Banque mondiale, 2000). La décentralisation est la caractéristique par excellence de tout ce processus de réforme.

Certes, ces aperçus très succincts ont leurs limitations, mais ils tendent à confirmer que la réforme de l'éducation s'inscrit invariablement dans le contexte plus large des réformes conçues pour promouvoir la décentralisation, la réduction de la pauvreté et, indirectement, le bien-être économique. Rares sont les réformes qui englobent la totalité de l'EPT – si tant est qu'il y en ait – et dans bien des cas, on ne se soucie de la qualité de l'enseignement qu'après s'être soucié de l'accès à l'éducation, mais les deux préoccupations vont rarement de pair.

La participation – La société civile joue-t-elle un rôle ?

Dans cette section, nous examinerons de plus près trois stratégies et types de réformes qui sont au cœur même de maintes politiques des pouvoirs publics : l'engagement et la participation de la société civile, l'amélioration de la gestion de l'éducation grâce à la décentralisation, et la réduction des coûts du côté de la demande, notamment pour l'enseignement primaire.

L'une des principales lignes d'action convenues au Forum mondial sur l'éducation (2000) consistait à « faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de développement de l'éducation » (UNESCO, 2000a). Ce passage renvoie à la déclaration formulée dix ans plus tôt à la

Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien) au sujet de l'importance des partenariats entre les organisations gouvernementales, le secteur privé, les communautés locales, les associations religieuses et les associations familiales. Ces engagements sont analogues dans leur intention à de nombreuses déclarations internationales sur la gouvernance « avec le peuple », et non pas sur la gouvernance « du peuple ». Selon la déclaration relative aux objectifs de développement pour le millénaire (Nations Unies), « Nous [chefs d'Etat et de gouvernement] décidons de... *travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique* » (Nations Unies, 2000).

Pour traduire ces engagements internationaux par des actions nationales et locales, il est indispensable de prendre des mesures qui dépassent de beaucoup le domaine de compétence du personnel du secteur de l'éducation. Comme nous le noterons dans la prochaine section du présent chapitre, les réformes de l'État en faveur de la **décentralisation** offrent peut-être le moyen de renforcer l'engagement et l'intervention de la société civile en faveur de l'éducation. En accordant plus d'autonomie aux écoles et aux institutions locales, on peut donner aux citoyens l'occasion de faire entendre leur voix lors de l'élaboration des plans éducatifs, de la gestion des budgets et du recrutement du personnel. Cependant, au niveau national, le dialogue entre les représentants de la société civile et le gouvernement central sur les politiques et les stratégies du secteur de l'éducation paraît beaucoup plus limité et difficile à organiser. Pourquoi en est-il ainsi ?

Cela tient en partie à l'hétérogénéité de la société civile. Au Brésil, le secteur dit « tertiaire », qui emploie plus de personnes que l'État, compte plus de 250 000 organisations. Le large éventail d'intérêts représenté par ces organisations est une grande force lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins très divers, mais il rend également très difficile la mise au point de positions communes et l'expression d'une voix collective pour telle ou telle mesure qui concerne particulièrement l'éducation. Chaque groupe de pression, mouvement urbain, association religieuse, ONG nationale ou internationale, a ses propres idées et ses propres priorités, tandis que beaucoup d'organisations jouent plus d'un rôle.

En outre, la plupart des ONG qui s'occupent de l'éducation s'emploient activement à assurer des

services éducatifs⁸, sans avoir les ressources voulues pour participer à un dialogue sur les politiques à suivre – lequel exige beaucoup de temps. Même lorsqu’elles ont clairement la volonté et la capacité de s’engager dans la définition des politiques éducatives, il leur est impossible d’établir des partenariats si les gouvernements ne leur offrent pas la possibilité de dialoguer et ne ménagent pas un espace à cette fin (Schattan et ses collaborateurs, 2002). Dans la section ci-après, nous examinons le degré où ces espaces sont créés et utilisés, compte tenu des engagements de Dakar.

Les forums nationaux EPT – Une appréciation de leur impact

Les participants au Forum mondial sur l’éducation ont proposé de renforcer ou de créer des forums nationaux EPT, ce qui représente l’un des moyens de permettre à la société civile de s’associer aux principales activités concernant la définition des politiques EPT. À l’appui de cette initiative, l’UNESCO (2001) a publié des principes directeurs détaillés sur les modalités de création d’un organisme consultatif national de coordination où sont rassemblés des représentants très divers ayant un intérêt vital dans le domaine de l’éducation de base. Ces forums ont été conçus à la fois comme un cadre de dialogue et comme une instance de coordination des plans et des activités de suivi des progrès vers les objectifs nationaux EPT.

Il est difficile d’apprécier le degré où les forums nationaux EPT sont opérationnels, car on ne dispose d’aucune base internationale de données à ce sujet. La Consultation collective des ONG (CCONG) qui a eu lieu en 2003 à l’occasion du Forum de Porto Alegre (Brésil) a conclu que la création de ces forums et que les consultations sur l’EPT ne sont pas encore des pratiques bien établies au niveau national (Consultation collective des ONG, 2003). Cependant, quelques petites études régionales récentes permettent d’avoir une idée de la situation de certains pays à cet égard. D’après une enquête du Bureau de l’Asie et du Pacifique sud de l’éducation des adultes (Razon, 2003) portant sur le Bangladesh, Fidji, le Népal et Samoa, il semblerait que les forums EPT servent essentiellement au partage d’informations. C’est à l’intérieur de comités techniques distincts que les organisations de la société civile (OSC) peuvent exercer une certaine influence. Cela paraît avoir été le cas au Bangladesh, grâce aux activités du mouvement CAMPE (*Campaign for Popular Education*) qui mène campagne pour l’éducation populaire et à Samoa, à propos de l’éducation de la «deuxième chance», grâce à l’*Education*

Advocacy Alliance, une petite coalition d’ONG qui œuvre en faveur de l’enseignement. L’encadré 5.5 contient les conclusions sur les limitations des pratiques actuelles. Il met également en lumière le problème qui se pose aux gouvernements pour déterminer le degré où ils sont bien informés des personnes qui, à l’intérieur de la société civile, ont des activités dans le domaine de l’éducation, l’expérience voulue et la capacité d’apporter quelque chose à la table des négociations.

On ne peut pas encore se prononcer sur le point de savoir si les forums EPT auront beaucoup de poids. L’UNESCO aurait intérêt, peut-être par le biais de la CC/ONG, à se livrer dans un proche avenir à une évaluation à ce sujet.

La société civile à l’œuvre

Malgré les multiples contraintes qui limitent l’ouverture d’un dialogue fructueux entre le gouvernement, la société civile et les simples citoyens, on dispose de plus en plus de données qui permettent de penser que les partenariats pour l’EPT peuvent fonctionner. Nous analyserons brièvement ce postulat grâce à un petit nombre d’exemples.

8. En Inde, 63% des organisations du secteur de l’éducation se considèrent comme des auxiliaires du gouvernement, le même pourcentage se livre à des interventions directes dans le domaine de l’éducation, plus de la moitié d’entre elles jugent que leurs actions ont un caractère novateur et 50% estiment qu’elles travaillent dans des régions géographiques délaissées par le gouvernement.

Encadré 5.5. Les OSC : trouver une place à la table des négociations

La nature des espaces à créer pour associer les OSC et les citoyens aux processus nationaux de l’EPT est déterminée dans une large mesure par l’environnement politique général dans lequel les citoyens sont invités à participer à la définition des grandes options. Les pouvoirs publics ont certes mis en place des cadres où le rôle de la société civile dans le développement du pays et de l’éducation est bien reconnu, mais à l’intérieur de ces cadres, on continue à considérer les OSC soit comme des appendices de l’État qui servent à dispenser plus efficacement des services d’intérêt collectif, soit comme des sources d’inspiration pour des approches et des idées novatrices, mais rarement comme des partenaires pour la définition des politiques.

Certaines organisations de la société civile ont réussi à se faire représenter auprès des forums EPT, mais beaucoup d’entre elles n’y sont pas parvenues, soit parce qu’elles n’y avaient pas été invitées, soit parce qu’elles n’avaient pas les informations ni les connaissances voulues sur l’EPT et ses processus, soit encore parce qu’elles n’avaient pas assez de ressources pour y participer. Tel a été particulièrement le cas pour les OSC implantées en dehors de la capitale du pays, pour celles qui ne font pas partie des réseaux qui militent au nom des OSC ou qui n’y ont pas accès. Le manque d’informations des gouvernements sur les parties prenantes à l’EPT et l’absence de critères précis sur la manière de rallier leur participation ont eu pour effet d’exclure de la planification de l’EPT beaucoup d’organismes de citoyens et ont limité les possibilités d’élargir la base de soutien en faveur de l’EPT.

Source : Razon (2003).

Dialogue et consultations

Au Guatemala, le traité de paix signé en décembre 1995 a mis fin à trente-six ans de conflits acharnés. Les accords de paix ont suscité le désir généralisé d'une plus grande intégration des populations du pays et d'une participation plus étroite de la société civile à l'élaboration des politiques (Perez Obregon, 2003). Dans le contexte de l'accord sur l'identité et les droits des populations autochtones, conçu pour promouvoir une nation multiculturelle, multilingue et multiethnique, le dialogue s'est ouvert et il a débouché au bout de trois ans sur la création d'un groupe consultatif sur l'éducation (1998). À la suite d'entretiens ultérieurs portant sur une large gamme de sujets, on a constitué deux comités – l'un gouvernemental, l'autre représentant les populations autochtones. Des comités biparties ont débattu de propositions très diverses avec des organisations municipales, départementales et nationales – ce qui a contribué à la création d'un comité mixte sur la réforme de l'éducation dont la composition était très variée. À leur tour, ces débats ont conduit à un consensus sur un ensemble de propositions inscrit dans la réforme nationale de l'éducation. Ce processus s'est notamment concrétisé par l'adoption de la loi sur les langues nationales (2003), en vertu de laquelle les pouvoirs publics se sont récemment engagés à protéger le droit des populations autochtones à parler l'une ou plusieurs des vingt et une langues mayas. Cependant, la mise en œuvre de ce programme de réforme se révèle dans l'ensemble assez problématique et les difficultés rencontrées pour traduire ces accords de paix par des textes de loi et des mesures concrètes sont à l'origine d'une certaine désillusion. Le CUC (le Comité de l'unité paysanne) a récemment protesté contre l'échec du gouvernement qui n'a pas réussi à rallier durablement la participation des intéressés à une politique de l'éducation et du développement rural fondée sur les accords de paix ni à les associer à la réforme nationale de l'enseignement. Néanmoins, le processus ainsi amorcé au Guatemala indique certainement une volonté de trouver un espace pour ouvrir le dialogue et de créer un mécanisme de consultation pour définir des réformes (Perez Obregon, 2003).

Au Viet Nam, le Plan d'action national pour l'Éducation pour tous 2003-2015 (Viet Nam, 2003) a été élaboré à l'issue de divers ateliers, enquêtes, recherches et analyses dans chacune des soixante et une provinces du pays. Le but était de parvenir à un consensus sur des problèmes clés, d'établir les objectifs et finalités de l'éducation, et d'identifier des programmes d'action. Ce Plan d'action national sera mis en œuvre par le biais de

plans provinciaux auxquels seront associés des comités populaires, les Départements provinciaux de l'éducation et les Départements provinciaux des finances.

Pour engager ce processus, les pouvoirs publics se sont appuyés sur une solide tradition de planification nationale et centrale, où interviennent les organisations de masse (femmes, jeunes et agriculteurs) qui sont les principales institutions sociales du pays. En revanche, l'apparition d'ONG nationales (qui ne sont pas liées au gouvernement) est un phénomène nouveau. Cependant, au cours des ans, ces ONG prendront sans doute de plus en plus d'importance car le gouvernement vietnamien entend promouvoir son intention déclarée de faire participer davantage les citoyens à la gouvernance du pays, y compris à celle du secteur de l'éducation.

Au-delà des consultations

Le Guatemala et le Viet Nam ont tous deux démontré, chacun à leur manière, comment un gouvernement peut franchir une étape initiale pour faire prendre conscience à la population du pays de ses droits, pour créer des cadres de débat, pour diffuser l'intérêt porté à l'éducation, et par conséquent, pour renforcer mutuellement les initiatives en faveur de l'amélioration de l'enseignement. Cependant, dépasser ce « succès » initial pour parvenir à un processus plus durable de coopération se révèle plus difficile. Au Guatemala, on constate déjà une certaine désillusion suscitée par l'impossibilité d'appliquer, faute de fonds, les réformes décidées à l'issue des consultations (Perez Obregon, 2003).

Un engagement de plus grande portée qui va au-delà du dialogue caractérise plusieurs programmes au Brésil (Schattan et ses collaborateurs, 2002). Mis sur pied pendant les années 1990, les conseils de gestion qui fonctionnent en remontant du niveau local au niveau fédéral ont établi un principe de parité pour leur composition – leurs membres étant répartis à égalité entre les représentants de la société civile, les prestataires de services et les pouvoirs publics. Ces conseils assument la responsabilité de différents domaines d'action des pouvoirs publics, mais avant tout, des secteurs de la santé, de l'éducation, de l'assistance sociale ainsi que des services en faveur des enfants et des adolescents. Ils ont un droit de regard sur les fonds publics (provenant du gouvernement fédéral, des États de la Fédération ou des municipalités) ainsi que sur divers équipements collectifs : écoles, centres communautaires et dispensaires.

On peut citer par exemple Comunidade Solidária, un conseil de gestion créé en 1995, où la société civile se livre à des analyses et élabore des propositions axées sur l'éducation et la formation. Ce conseil a investi dans la conception de programmes novateurs qui portent sur l'alphabétisation et la formation professionnelle. Des partenaires publics et privés très divers qui fournissent les moyens techniques et les ressources nécessaires sont associés à ces programmes dont les méthodes, les coûts et les résultats sont très attentivement suivis – le but étant de dégager des principes directeurs fiables afin de pouvoir les transposer ailleurs (Cardoso, 2001).

En outre, divers mouvements sociaux populaires ont réussi à travailler conjointement avec les pouvoirs publics, comme nous l'exposons dans l'encadré 5.6 : ainsi, le Mouvement pour l'alphabétisation des jeunes et des adultes de la ville de Sao Paulo (MOVA-SP) a non seulement collaboré avec les pouvoirs publics pour s'attaquer à l'analphabétisme, mais il a également participé à la mise en œuvre d'un programme d'alphabétisation mis au point par Comunidade Solidária. MOVA-SP et Comunidade Solidária démontrent tous deux comment il est possible de mener une action militante et sociale qui débouche sur des partenariats mutuellement

fructueux entre des organisations de la société civile et les pouvoirs publics.

Schattan et ses collaborateurs (2002) relèvent que l'institutionnalisation de la participation de la société civile par le biais de ces conseils brésiliens est considérée dans les ouvrages récents comme un mécanisme utile de démocratie délibérative (Bohman et Rehg, 1997 ; Cohen, 1997 ; Habermans, 1997 ; Avritzer, 2000) ou de démocratie associative (Cohen et Rogers, 1995 ; Hirst, 1994). Cette institutionnalisation offre des possibilités de débats fructueux sur les grandes options du gouvernement – ce qui conduit à démocratiser le processus de la prise de décisions et à inciter éventuellement les pouvoirs publics à rendre davantage compte de leur action aux citoyens (Schattan et ses collaborateurs, 2002). En revanche, ceux qui la critiquent soutiennent que l'État risque d'éluider ses responsabilités en transférant certaines de ses missions à la société civile. Les ONG sont spécialement vulnérables à ce risque, car elles nouent des partenariats axés sur la prestation de services, où elles n'ont guère d'influence sur les décisions préalablement arrêtées par l'État (Teixeira et ses collaborateurs, 2002).

Ces exemples indiquent les avantages que l'on peut tirer si l'on définit les politiques de

Encadré 5.6. Des partenariats brésiliens contre l'analphabétisme

Le Mouvement pour l'alphabétisation des jeunes et des adultes de la ville de Sao Paulo (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de Sao Paulo, MOVA-SP) a établi un partenariat avec la municipalité de Sao Paulo (dirigé par le Parti des travailleurs) ainsi qu'avec plusieurs mouvements populaires et organisations sociales qui luttent pour éradiquer l'analphabétisme. Ce partenariat implique un partage de pouvoirs entre l'État et divers groupes sociaux. Afin de parvenir à supprimer l'analphabétisme, un programme de réformes – qui résulte d'une action conjointe de la Mairie et des mouvements populaires – a été adopté. Il a débouché sur une réorganisation des salles de classe et des cours. En outre, il a conduit à l'attribution de fonds supplémentaires en faveur du programme. D'autres villes brésiliennes telles que Santo André, Ribeirão Pires et Manuá dans l'État de Sao Paulo, Angra dos Reis dans l'État de Rio de Janeiro et Porto Alegre dans l'État de Rio Grande do Sul mettent actuellement au point des programmes analogues à celui de MOVA-SP.

Le programme « Solidarité-Alphabétisation » élaboré par Comunidade Solidária est le fruit de l'action menée par divers mouvements sociaux (dont MOVA-SP est un exemple) en faveur de la modernisation politique. Issu d'un partenariat entre Comunidade Solidária, le ministère de l'Éducation, des universités brésiliennes, des mairies et des représentants d'initiatives privées, ce programme a pour objet d'aider les jeunes de 12 à 18 ans qui ne savent ni lire ni écrire et qui vivent dans des municipalités dont les taux d'analphabétisme sont les plus élevés du pays. Un projet pilote a été mis en œuvre au cours du premier semestre de 1997 dans trente-huit municipalités des régions du Nord et du Nord-Est, où les taux d'analphabétisme dépassent 55%. Après avoir été évalué et amélioré par les universités participantes elles-mêmes, ce programme a été élargi en juin 1977. Ces initiatives ont été reconnues dans le Plan brésilien quinquennal sur l'éducation (2001/2011) et elles bénéficient d'une aide financière à ce titre.

Sources : Teixeira et ses collaborateurs (2002) ; Brésil/OIT/CINTERFOR (2003).

Pour que la société civile parvienne à s'imposer, il faut qu'elle soit capable de formuler et de promouvoir des grandes options en s'inspirant clairement d'expériences locales et d'analyses rigoureuses

l'éducation de manière plus ouverte et plus démocratique, en y associant une large gamme d'organismes et de partenaires – ce qui devrait conduire les parties prenantes à s'engager plus avant.

Savoir tirer parti de l'expérience

Comme nous l'avons déjà noté, une question particulière se pose à de nombreuses ONG qui s'intéressent à l'éducation : savoir comment s'imposer en traduisant leur grande variété d'intérêts et d'objectifs par une prise de position commune, et en présentant des grandes options définies clairement et avec concision. Cela n'exige pas un accord total entre tous les groupes qui participent aux processus de réforme de l'éducation, mais il est souvent nécessaire de parvenir à un certain compromis au sujet des programmes de chacun d'eux si l'on veut opérer des changements. Telle est la conclusion que l'on peut tirer d'une expérience chèrement acquise, et lorsque l'on noue un partenariat, il faut savoir admettre cette leçon, sans chercher exclusivement à mettre en avant ses propres intérêts et ses propres préoccupations.

Aux Philippines, le gouvernement a rendu public son engagement d'atteindre les objectifs formulés tant à la conférence de Jomtien qu'à la conférence de Dakar. Après Jomtien, cet engagement a incité les OSC à établir des relations plus étroites avec les pouvoirs publics. Dans les premières années 1990, l'adoption d'une série de lois, de plans et de réformes a encouragé cette tendance.⁹ Cependant, les espoirs d'une « Grande Alliance » ne se sont pas concrétisés. Le Conseil national sur l'Éducation pour tous a eu une existence éphémère et n'a plus été convoqué après 1993. Certes, le gouvernement a fait appel à diverses organisations de la société civile pour contribuer à des initiatives concernant particulièrement l'éducation, mais il n'a pas conçu cette collaboration dans le cadre d'un partenariat national. Les organisations en question étaient soit accréditées par le ministère de l'Éducation, soit jugées crédibles par le gouvernement.

À la fin de la décennie 1990-2000, les organisations de la société civile ont vivement critiqué le processus d'évaluation de l'EPT (2000) au cours duquel on n'avait pas réussi à consulter les parties intéressées, même si en dernier ressort, il était indiqué dans le rapport présenté par les Philippines (Raya et Mabunga, 2002) que la participation active de toutes les parties prenantes était d'une importance capitale. Dans ce rapport, il était recommandé de faire revivre la « Grande

Alliance » par le biais du Conseil national sur l'Éducation pour tous. Ainsi, une nouvelle possibilité s'est entrouverte pour les principaux réseaux d'OSC et pour les ONG qui se consacrent en priorité à l'éducation. Cette évolution a été en partie facilitée par l'ONG internationale OXFAM qui s'est efforcée de créer des possibilités de dialogue entre le ministère de l'Éducation et les OSC (Raya et Mabunga, 2002). Elle a marqué le début d'une période où les OSC se activement engagées dans des activités liées à l'EPT et dont le Forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar a été le point culminant.

Aux Philippines, les OSC ont tiré des leçons de l'expérience chèrement acquise dans les années 1990 : elles ont notamment pris conscience de l'importance que revêt la création d'un vaste réseau pour se rallier autour des questions qui intéressent la réforme de l'enseignement. Cet objectif a été atteint en partie grâce au Réseau de la société civile pour la réforme de l'enseignement (le Réseau dit « E-Net »)¹⁰ et à des consultations publiques. Ainsi, en février 2000, le Collège de la santé, du développement et de la gestion communautaires (CCHDM) a coordonné une consultation sur l'EPT avec les populations autochtones, des enseignants, des services publics locaux, des institutions spécialisées, des groupes privés et des ONG. Les conclusions de cette consultation ont ensuite été présentées à une conférence nationale sur les perspectives de la société civile concernant la réforme de l'éducation et le développement humain aux Philippines.

Le discours sur le « partenariat » reste toujours à l'honneur, mais dans la pratique, on a toujours des doutes quant à la manière de mettre en œuvre ce concept et de lui accorder une plus large place. Certes, la société civile paraît avoir appris certaines leçons sur la création des réseaux, sur l'établissement des contacts clés, sur les engagements tant nationaux qu'internationaux, sur la nécessité de formuler des exigences bien conçues et étayées par des arguments solides, sur la promotion d'une stratégie pour les actions de sensibilisation, mais on n'a pas encore la certitude que la décennie post-Dakar sera caractérisée par une approche qui fera une plus large part à l'intégration et à la participation que dans les années 1990.

9. Il s'agit de la promulgation du code relatif aux pouvoirs locaux (1991), de la signature de la Convention sur les droits de l'enfant par le gouvernement philippin en 1991, de la promulgation de la loi sur les droits de l'enfant (RA 7610), de l'adoption d'un programme global en faveur de l'enfance, à savoir, le plan d'action national pour l'enfance et de la restructuration de l'Administration chargée de l'éducation autour de trois pôles (Roy et Khan, 2003).

10. L'e-Net rassemble divers réseaux, organisations et personnes qui participent, à différents degrés, à des travaux et à des actions de sensibilisation concernant l'éducation.

L'expansion des ONG/OSC : un défi à relever

En Inde, on estime qu'il y a 100 000 OSC/ONG, dont le nombre a considérablement augmenté depuis les années 1980 (Clarke, 1998). On considère parfois que les désillusions causées par le secteur public figurent parmi les principaux facteurs de cette expansion (Nawani, 2002). Il s'agit la plupart du temps de petites organisations locales. Certaines d'entre elles collaborent étroitement avec les pouvoirs publics, d'autres travaillent indépendamment d'eux, et d'autres encore remplissent une fonction critique vis-à-vis des politiques et des pratiques gouvernementales.

Dans son plan d'action national sur L'Éducation pour tous, (Inde, 2003a), le gouvernement indien se propose d'atteindre les objectifs de l'EPT par le biais de missions confiées aux parties intéressées. Au niveau de chaque État de l'Inde, des militants de l'action sociale, des professeurs d'université, des représentants du syndicat des enseignants, des représentants du Panchayati Raj¹¹ et des groupes de femmes s'associeront pour remplir ces missions en vue d'atteindre les objectifs de l'EPT. Le temps dira si l'on peut ainsi créer un nouveau type de partenariat susceptible de tirer parti de la richesse de l'expérience de la société civile et de ses capacités en vue de l'élaboration et de l'examen des politiques éducatives (Roy et Khan, 2003). Dans l'encadré 5.7 figure un exemple récent où la société civile s'est réellement beaucoup engagée dans la définition des politiques nationales de l'éducation.

Pour que la société civile parvienne à s'imposer, il faut qu'elle soit capable de formuler et de promouvoir des grandes options en s'inspirant clairement d'expériences locales et d'analyses rigoureuses. Un auteur (Kohli, cité dans l'étude de Roy et Khan, 2003) identifie à cette fin cinq moyens d'action dont chacun exige des compétences spécialisées – lesquelles ne sont peut-être pas caractéristiques des OSC/ONG qui s'occupent essentiellement d'assurer des services :

- Définir des positions et des perspectives communes ;
- Nouer des alliances et créer des réseaux ;
- Jeter une base solide de recherches et d'analyses ;
- Élaborer des stratégies de communication pour différents publics ;
- Assurer la liberté des flux de l'information.

L'exemple de l'Inde comme celui des Philippines laisse à penser que la création de réseaux et que l'accès à l'information sont des étapes capitales à franchir si l'on veut nouer des partenariats solides. En outre, des réseaux puissants offrent aux citoyens des possibilités de participer et leur fait davantage prendre conscience des changements de cap des politiques adoptées (Kohli, cité dans l'étude de Roy et Khan, 2003).

Le renforcement des capacités

Reconnaître l'importance du développement des compétences : tel est le principe directeur du programme sur le renforcement des capacités, lancé par l'UNESCO dans onze pays d'Afrique¹⁵.

11. Le Panchayati Raj est un système d'administration locale à trois étages, qui est considéré comme l'un des rouages de la démocratie en Inde et qui a été inscrit dans la Constitution en 1993.

12. Ce projet d'amendement a paru dans le Journal officiel de l'Inde (*Gazette of India*) où il a été renuméroté après sa promulgation en tant que 86^e Amendement de la Constitution (2002).

13. Forum pour les services de protection infantile et les crèches, axé sur les structures d'accueil et le développement des tout jeunes enfants.

14. Les services intégrés de protection infantile et par conséquent, les structures d'accueil prévues par le gouvernement pour le groupe d'âge 0-6 ans, ne relèvent pas du Département de l'éducation, bien que ces deux départements dépendent du ministère du Développement des ressources humaines.

15. Angola, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Gambie, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, République-Unie de Tanzanie.

Encadré 5.7. Comment déclencher le débat : les amendements constitutionnels et les OSC en Inde

En 2002, le 93^e amendement du projet de Constitution¹² (qui fait de l'éducation un droit fondamental et qui stipule qu'elle doit être gratuite et obligatoire pour tous les enfants de 6 à 14 ans) a été adopté. Une affaire portée en justice à la suite de cet amendement a galvanisé dans la société civile un vaste mouvement d'opposition qui s'est cristallisé autour de l'Alliance nationale pour le droit fondamental à l'éducation (*The Alliance on the Fundamental Right to Education – NAFRE*). Le NAFRE a vivement critiqué cet amendement en le jugeant rétrograde car selon lui, il excluait le groupe d'âge 0-6 ans de l'enseignement gratuit et obligatoire, en contradiction avec l'arrêt rendu par la Cour suprême en 1993 (Unnikrishnan contre l'État d'Andhra Pradesh). NAFRE et FORCES, un forum qui milite en faveur de la protection infantile¹³ ont fait valoir que si l'importance vitale du développement des enfants de la tranche d'âge 0-6 ans était généralement admise, il n'en demeurerait pas moins que les établissements d'enseignement pré-primaire et les crèches

étaient en nombre très limité dans le pays. En outre, de par leur conception et leur fonctionnement, les services intégrés de protection infantile, qui sont rattachés au Département de la condition féminine et de l'enfance,¹⁴ négligent cette branche capitale de l'éducation. Cette campagne a unit les OSC qui participent à des activités d'éducation et a mis les problèmes de l'éducation sur le devant de la scène, en sensibilisant l'opinion publique et en en faisant des thèmes de débat prioritaires. Cela laisse bien augurer d'une responsabilisation accrue des services intéressés. En outre, en incluant la protection et l'éducation de la petite enfance (PEPE) dans l'article 45 de la Constitution – ne serait-ce que comme un principe général admis par l'État (mais dont l'application reste discrétionnaire) – on a reconnu les liens essentiels qui existent entre l'enseignement pré-primaire, la prise en charge et le développement des enfants, en entrouvrant ainsi la possibilité d'une future convergence d'idées sur ce sujet.

Source : Roy et Khan, [2003].

Ce programme a pour objet d'améliorer les capacités professionnelles et institutionnelles des ONG/OSC dans les principaux domaines suivants, arrêtés par ces organisations elles-mêmes : définition des politiques, contenus des programmes d'enseignement, pédagogie, élaboration de plans et de projets concernant l'éducation (Bah, 2003).

Ce programme a été élaboré dans le cadre de la Consultation collective des ONG sur l'éducation pour tous. Ont participé à sa définition les points de contact régionaux africains, le réseau africain pour la campagne en faveur de l'Éducation pour tous (ANCEFA) et des conseillers techniques de la société civile africaine comme des milieux gouvernementaux africains. L'UNESCO, la Banque mondiale, la Fondation Rockefeller et d'autres partenaires, tels que l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement, soutiennent cette initiative.

Comme on peut en déduire d'après l'encadré 5.8, il faut trouver des réponses propres à chaque contexte quand il s'agit d'identifier effectivement les besoins ainsi que les moyens de les satisfaire

et donc, de définir le processus même de renforcement des capacités. Cela n'empêche pas pour autant de reconnaître que l'aptitude à comprendre les mesures prises, à travailler avec les pouvoirs publics, à les influencer et à infléchir la gouvernance du secteur de l'éducation exige des compétences analogues dans la plupart des sociétés.

S'appuyer sur des réseaux internationaux

Comme nous le noterons au chapitre 6, on assiste depuis une vingtaine d'années à la croissance rapide des activités des ONG et des réseaux internationaux. La Campagne mondiale pour l'éducation et la Marche mondiale contre le travail des enfants en sont deux exemples particulièrement probants. Ces manifestations ont de plus en plus d'influence sur le dialogue international sur les politiques de l'éducation et elles contribuent également au développement des capacités au niveau national (chapitre 6).

Le réseau CC ONG/EPT, implanté à l'UNESCO, relie environ 700 ONG/OCS, dont les deux tiers

16. Par exemple Aide et Action, Plan Guinée, OC International (OCI) Save the Children, World Education, Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul – Verbandes (IIZ/DVV), Centre Africain de Formation pour le Développement (CENAFOD), Forum des Éducatrices de Guinée/Forum for African Women Educationalists (FEG/FAWE), and Coordination des ONG féminines de Guinée (COFEG).

Encadré 5.8. La Guinée et le Niger : qui décide quoi ?

La **Guinée** et le **Niger** appartiennent à un groupe de seize pays africains dont les taux bruts de scolarisation dans le primaire étaient inférieurs à 50 % en 2000

Avant 2000, la **Guinée** a eu intensivement recours aux OSC pour canaliser l'aide extérieure, pour mettre en œuvre des projets et des programmes, pour atteindre et pour mobiliser les communautés locales défavorisées, et pour expérimenter de nouvelles approches pédagogiques tant du côté des maîtres que du côté des élèves (projet AED/SARA II, 2002). Un très petit nombre d'OSC ont participé à l'élaboration des politiques, mais il y en a eu cependant quelques-unes. C'était le plus souvent des branches d'ONG internationales qui avaient plus de visibilité et d'impact au niveau national.¹⁶ La plupart avaient des capacités techniques limitées, manquaient de ressources financières et/ou étaient tributaires de l'aide étrangère (Barry, 2003). Au **Niger**, un pays aussi grand que la France, les crises politiques et une extrême pauvreté ont rendu encore plus difficile la tâche des OSC aux maigres ressources. Cela étant, il est indispensable de nouer de multiples partenariats pour progresser vers la réalisation des objectifs EPT, car ni les pouvoirs publics ni les OSC ne peuvent y suffire.

Lorsque l'on cherche à renforcer les capacités, il importe au plus haut point de comprendre les cultures, les pratiques et les politiques locales si l'on veut que les différentes communautés s'approprient le programme et le mettent en œuvre. On ne peut imposer de l'extérieur tel ou tel mode de pensée lors de la planification, de l'exécution et du suivi d'activités décidées au préalable, surtout lorsque l'on est en train de créer et de renforcer de nouvelles capacités. Si l'on exerce des pressions sur les organisations locales pour qu'elles s'organisent et qu'elles se conduisent d'une manière « moderne » ou « occidentale », elles risquent de moins bien comprendre de quoi il s'agit, de moins bien s'approprier les initiatives en question et, en dernier ressort, d'être moins efficaces.

Certaines des meilleures ONG/OSC sont enracinées dans le milieu local, elles fonctionnent avec des bénévoles et ont une très haute idée de leur mission. Elles font preuve d'une extraordinaire capacité à ancrer l'éducation dans leur propre milieu tout en sachant innover. Les programmes visant à renforcer les capacités doivent reconnaître ces caractéristiques. Ces programmes peuvent être intrinsèquement efficaces même s'ils manquent d'un personnel ayant une expérience et des compétences définies selon les critères internationaux de gestion.

Source : Bah (2003)

Encadré 5.9. Le FAWE en Ouganda : comment créer une tendance en faveur de la parité

Le FAWE soutient les activités de suivi du secteur de l'éducation en Ouganda et il aide à fournir des bourses d'étude aux filles de familles pauvres qui obtiennent de bons résultats aux examens de fin d'études primaires, mais qui ne peuvent pas s'inscrire dans des écoles secondaires du fait que leurs parents ou que leurs tuteurs n'en ont pas financièrement les moyens. Le projet du FAWE a commencé à petite échelle, mais comme il était bien géré et que les résultats scolaires des filles étaient attentivement suivis, il a attiré des dons de divers organismes bailleurs de fonds. On compte maintenant de plus en plus de filles dans les écoles secondaires grâce à l'appui du FAWE, de sorte que plusieurs autres ONG dirigées par des femmes ont adopté la même approche.

Source : FAWE (2003).

proviennent de pays en développement. Ce réseau fonctionne essentiellement grâce à des consultations régionales organisées afin de nouer des relations étroites avec des OSC nationales. Une stratégie qui prend de plus en plus d'importance consiste à faciliter le dialogue autour de thèmes particuliers, tels que l'alphabétisation, la formation permanente et l'enseignement supérieur, car on considère que c'est un moyen efficace de rapprocher des experts ayant les mêmes sujets d'intérêt. 500 ONG participent ainsi aux activités de ce réseau.

Le FAWE (le Forum des femmes africaines éducatrices) est un autre réseau bien établi. Son but premier est d'infléchir les politiques et les pratiques dans le sens de la parité entre garçons et filles dans le domaine de l'éducation et il a enregistré des succès importants dans ce domaine en faisant de l'éducation des filles l'une des priorités des dirigeants africains. Ce réseau fonctionne par le biais de réunions nationales et un exemple de la manière dont il travaille au niveau national est fourni dans l'encadré 5.9.

Conclusions

Ce bref survol permet de penser que les OSC s'emploient de plus en plus activement à soutenir le développement de l'éducation, même dans des pays où le gouvernement n'a guère l'habitude de se montrer disposé à s'associer à la société civile. Il est non moins clair qu'il n'est pas facile pour les

multiples organismes qui œuvrent en faveur de l'éducation de devenir autre chose de plus que la somme des personnes qui les composent afin d'infléchir la politique de l'éducation dans le sens d'une intégration plus poussée de la société et d'une plus grande équité dans la répartition des avantages tirés de l'éducation. L'absence des connaissances et des compétences techniques et politiques voulues est un réel handicap. Il est également difficile de parvenir à émettre des critiques constructives des gouvernements sans nuire à l'établissement de partenariats fructueux.

Le souhait des citoyens d'intervenir davantage dans la définition des politiques et des pratiques n'est pas propre au secteur de l'éducation. Cela étant, il n'est pas interdit de penser que le degré où les processus recommandés à Dakar feront vraiment la différence dépend beaucoup de la volonté des gouvernements d'être plus ouverts à une plus large participation du public au dialogue politique.

Décentraliser : qu'est-ce que cela change ?

Arguments en faveur de la décentralisation et objectifs

La décentralisation peut faire la différence dans l'offre de services sociaux. Tel est le message délivré par le Rapport sur le développement humain 2003 (PNUD, 2003) dans le cadre de la définition des politiques susceptibles de contribuer à l'élimination de la pauvreté. Mais décentraliser nécessite une bonne gouvernance (encadré 5.10), un argument qui fait écho au Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 (Banque

Encadré 5.10. Les conditions du succès

La décentralisation sera généralement réussie si le gouvernement central est stable, solvable et s'attache à transférer responsabilités et ressources, si les autorités locales sont capables d'assumer ces responsabilités, et si la participation des populations pauvres et d'une société civile bien organisée est effective. Lorsque ces conditions sont réunies, elles engendrent généralement des mesures et des services répondant aux besoins, une croissance plus forte, l'équité et le développement humain.

Source : PNUD (2003).

mondiale, 2000) : pour que les populations pauvres puissent en bénéficier, (la décentralisation) doit recevoir le soutien et des garanties de la part du pouvoir central et offrir des mécanismes efficaces de participation.

Bonne gouvernance ou non, une enquête récente estime que 80 % des pays en développement et quelques économies en transition de l'Europe centrale et de l'Est expérimentent une forme ou une autre de décentralisation. En 1999, il y avait au moins un échelon local élu dans 96 des 126 pays, et deux ou plus dans 42 d'entre eux. En 1997, 52 pays avaient mis en place une mesure de décentralisation fiscale (Work, 2002).

L'idée la décentralisation pour une meilleure éducation repose essentiellement sur l'hypothèse selon laquelle la qualité de l'éducation serait améliorée grâce à une plus grande efficacité de l'utilisation des ressources et à une plus grande ouverture sur les problèmes spécifiques. Une des définitions données par la Banque mondiale (encadré 5.11) en donne la teneur pour les systèmes scolaires et indique quelles peuvent être les implications sur les évolutions plus fondamentales de l'éducation.

Comme le tableau 5.7 l'indique, les motifs de faire appel à la décentralisation sont nombreux et variés. Certains sont encouragés par les organisations de donateurs comme un moyen de promouvoir la démocratie locale par le biais du

travail des ONG (par exemple, Nach Mback, 2001 ; Pays-Bas, 2002). Au niveau des pays, il peut y avoir un réel souhait de répondre à des demandes de participation accrue ou à des pressions politiques. Par exemple, ces dernières années, la dévolution des pouvoirs dans la Fédération de Russie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines et au Soudan est venue prévenir une sécession (Bray et Mukundan, 2003). Des motifs d'efficacité – réduire le fardeau financier imposé au gouvernement central – sont aussi invoqués.

Les perspectives historiques montrent que la décentralisation n'est ni une idée neuve ni un processus nouveau. McGinn (2001) a ainsi mis en évidence un certain nombre d'évolutions au cours du dernier demi-siècle, parmi lesquelles :

- le passage d'une conception de la décentralisation comme instrument technique à celle de son acceptation en tant que composante de la « modernisation » ;
- le souci des résultats autant que des apports ;
- la reconnaissance de la diversité – des lieux, des communautés et des besoins ;
- une approche des bailleurs de fonds plus intégratrice ;
- la nécessité d'élargir la base des recettes ;
- une évolution de la gestion locale à la gouvernance locale.

Ces évolutions ont souvent été marquées par des revirements politiques. C'est ainsi que le Bangladesh a supprimé la gestion locale des écoles en 1973, a légiféré pour restaurer une gestion locale au début des années quatre-vingt, est revenu à un contrôle central en 1990 et, plus récemment, se tourne à nouveau vers une gestion locale (McGinn, 2001).

La Colombie démontre la nature intrinsèquement politique de la décentralisation (Bray et Mukundan, 2003). Au milieu des années quatre-vingt, la décentralisation était perçue par le gouvernement comme un moyen de promouvoir la stabilité et la légitimité politiques. Au début des années quatre-vingt dix, les ressources étaient transférées du pouvoir central aux municipalités et les écoles obtenaient la responsabilité directe de la gestion du personnel et de l'élaboration de certaines parties des programmes scolaires ainsi qu'un certain contrôle financier. Une plus grande place était également accordée aux parents, aux enseignants et aux élèves. Un système de bons pour les étudiants pauvres était institué. Cependant, le transfert aux autorités municipales ne s'est effectué que pour 70 % des écoles depuis 1993. Cette entreprise n'a en effet pas bénéficié d'un soutien total de la part du gouvernement et

Encadré 5.11. Favoriser les conditions adéquates

La décentralisation est le processus par lequel les niveaux les plus élevés du pouvoir transfèrent la responsabilité de certaines fonctions spécifiques et les prises de décisions correspondantes à des échelons locaux et à des unités de gestion. La décentralisation de l'éducation est un processus complexe qui traite des changements dans la manière dont les systèmes scolaires mettent en œuvre des politiques, génèrent des revenus, dépensent les financements, forment les enseignants, élaborent les programmes scolaires et gèrent les écoles localement. De tels changements impliquent des évolutions fondamentales dans la valeur des relations qu'entretiennent les parents et les élèves avec l'école et celles des communautés avec le gouvernement central. Ils concernent aussi le sens que l'on donne à l'éducation publique ainsi que les buts qui lui sont assignés.

Source : Fiske (1996).

Tableau 5.7. Arguments en faveur de la décentralisation et objectifs

Banque mondiale ¹⁷	McGinn et Welsh	<i>Rapport sur le développement humain</i> (ne concerne pas seulement l'éducation)
<p>1. Le financement de l'éducation</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Rentrée de ressources par le biais des taxations locales ● Réduction des dépenses de fonctionnement ● Transfert du fardeau financier imposé au gouvernement central au gouvernement régional ou local, aux organisations communautaires et/ou aux parents <p>2. Efficience et efficacité</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Élimination des procédures bureaucratiques ● Accroissement de la motivation et de la productivité des fonctionnaires ● La planification centralisée mène à une éducation coûteuse ● Distribution des ressources en adéquation avec les besoins ● Plus d'autorité au niveau de l'école élimine les décisions hiérarchiques et améliore l'administration et la responsabilisation <p>3. Redistribution du pouvoir politique</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La décentralisation promeut la légitimité des communautés qui peuvent mieux faire entendre leur voix ● Légitimité des institutions locales ● Affaiblissement de l'opposition politique <p>4. Qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Prise de décision proche de l'école ● Centrage sur l'environnement culturel et éducatif local ● Davantage de responsabilisation locale par le biais de primes à la qualité des performances <p>5. Innovation</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Davantage de fournisseurs mènent à une plus grande diversité des expériences ● Innovation grâce à la compétitivité 	<p>1. La qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Plus de rentrées pour la scolarisation ● Amélioration de la qualité des apports ● Pertinence accrue des programmes ● Davantage d'innovation ● Davantage d'options ● Réduction des inégalités d'accès ● Amélioration des résultats de l'apprentissage <p>2. Le fonctionnement des systèmes</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Efficacité accrue dans la répartition des ressources ● Efficacité accrue dans l'utilisation des ressources ● Meilleure adéquation des programmes aux exigences des employeurs ● Meilleure utilisation de l'information <p>3. Sources et niveaux de financements</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Augmentation du budget global consacré à l'éducation ● Transfert des sources de financement d'un groupe social à l'autre <p>4. Bénéfices pour le gouvernement central</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Réduction des problèmes politiques externes ● Réduction du casse-tête bureaucratique ● Diminution du fardeau financier imposé au gouvernement central ● Amélioration de la légitimité politique ● Diminution de la corruption au niveau central <p>5. Bénéfices pour le gouvernement local</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Augmentation des revenus à usage local ● Amélioration de la capacité des gouvernements locaux ● Amélioration de la réactivité du gouvernement central aux besoins locaux ● Redistribution du pouvoir politique <p><i>Source : McGinn et Welsh (1999).</i></p>	<p>1. Des réponses plus rapides aux besoins locaux</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Décisions des autorités locales en adéquation avec les conditions locales ● Décisions qui ne sont plus soumises au feu vert de la hiérarchie ● Possibilités de participation offertes aux femmes <p>2. Davantage de responsabilité et de transparence, et moins de corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les sommes affectées au développement sont moins souvent détournées à des fins de corruption ● Une amélioration de la fourniture des services de base ● Réduction du taux d'absentéisme – d'où une amélioration des services de base, sans coût supplémentaire ● Intérêt plus grand de la population à la bonne marche des décisions ● Responsabilité accrue et meilleur suivi <p>4. Une information plus efficace</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Systèmes d'alerte plus efficaces <p>5. Des projets plus viables</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implication locale dans l'élaboration, la réalisation et le suivi des projets ● La participation à la budgétisation et la responsabilisation accroissent l'efficacité et la transparence, tout en tenant compte des besoins de chaque sexe <p>6. Des inégalités entre régions aplanies</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Diminution des conflits potentiels ● Répartition plus équitable du budget national <p>7. Un plus grand déploiement d'énergie et une motivation accrue</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Encouragement pour des solutions locales ● Idées novatrices favorisées ● Réduction de la charge de travail liée au niveau central <p>8. Un élargissement des possibilités de représentation politique</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La population peut mieux faire entendre sa voix en matière de politiques publiques ● Représentation accrue des femmes et des groupes marginalisés <p><i>Source : PNUD (2003).</i></p>

les syndicats d'enseignants, un élément clef pour que la réforme réussisse, ont eu peur de perdre leur pouvoir national de négociation.

Manières de décentraliser

Où donc la décentralisation offre-t-elle de véritables possibilités d'amélioration de l'éducation et où fonctionne-t-elle bien en matière

d'EPT? Il n'existe pas de données comparables sur lesquelles se fonder, malgré les vastes enquêtes menées sur certains des aspects de la décentralisation (par exemple, Crook et Sturla Sverrisson, 2001) et le nombre croissant d'études régionales et nationales (par exemple, Narodowski et Nores, 2002). L'expérience de la décentralisation conduite dans sept pays différents va être examinée maintenant.

17. D'après les données du site web de la Banque mondiale sur la réforme générale de l'éducation. <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/>

Encadré 5.12. La décentralisation au Kérala : rhétorique forte ; permanence des schémas

Le Kérala, au sud-ouest de l'Inde, est l'un des États les plus développés de l'Inde. Son taux moyen d'alphabétisme est de 90,9 %, contre 65,4 % au niveau national. L'éducation de base y est quasiment universelle. En 2002-2003, 5 335 600 enfants étaient scolarisés, dont 49,2 % de filles. L'État a une solide réputation en matière de participation politique et ses dirigeants sont ouvertement des champions de la décentralisation. Cependant la rhétorique s'est rarement traduite en réalité.

D'une certaine manière, les initiatives prises au Kerala découlent des réformes nationales. Les 73^e et 74^e amendements de la Constitution indienne (1992) ont exigé du gouvernement des États qu'ils instaurent un régime de gouvernance locale, les *Local Self Government Institutions* (LSGIs), aussi connu sous le nom de *Panchayati Raj*. Les zones rurales ont été obligées de mettre en place un système à trois niveaux, les villages, les *blocks* et les districts. Selon les amendements constitutionnels, des pouvoirs, des responsabilités et des capacités de financement importants devaient être dévolus à ces organes.

Au Kérala, ces initiatives se sont bien intégrées aux priorités locales. L'enthousiasme s'est encore accru en 1996 avec l'élection au gouvernement de l'État d'une gauche radicale. Une campagne du peuple pour la planification décentralisée (*People's Campaign for Decentralised Planning - PCDP*) a alors été lancée.

La PCDP a intégré l'éducation à la santé, à la gouvernance communautaire et aux autres aspects du développement. Elle a été lancée sur un mode « big-bang ». Un système de planification à plusieurs niveaux a été élaboré, dans lequel les *panchayati* locaux représentaient le niveau administratif le plus bas. Dans le neuvième plan quinquennal (1997 – 2002), les moyens de l'État affectés au développement des communautés locales sont passés de 5 % à près de 40 %.

À ce moment-là, le Kerala comptait plus de 11 000 écoles publiques ou subventionnées par le gouvernement. La responsabilité administrative de ces écoles a été transférée du gouvernement aux LSGIs, la responsabilité de l'éducation primaire incombant au niveau le plus bas, c'est à dire aux *panchayati* locaux. Le conseil de planification de l'État (*State Planning Board*) a élaboré un programme global d'éducation (*Comprehensive Education Programme*) destiné à servir de guide aux programmes mis en place au niveau des *panchayati*, la campagne s'appuyant sur la révision des programmes de l'enseignement primaire.

La continuité plutôt que le changement

Bien que les proclamations soient relativement faciles en la matière, les changements véritables sont plus difficiles à réaliser. C'est ainsi qu'une évaluation conduite au bout de six ans a mis en évidence la continuité plutôt que le changement. Les régulations faites au niveau de l'État continuaient à dominer, et les initiatives venant de la base étaient peu nombreuses.

Un problème supplémentaire a résidé dans le fait que les autorités locales n'ont pas compris les tâches qui leur ont été dévolues, et même quand elles l'ont compris, elles manquaient de l'expertise nécessaire pour les réaliser. Par exemple, peu de *panchayati* ont appréhendé la signification de leurs nouveaux pouvoirs en termes de suivi et d'évaluation de l'enseignement et de l'apprentissage ; moins encore se sont sentis compétents pour vraiment utiliser leurs pouvoirs. Les enseignants ont résisté à ce qu'ils ont ressenti comme une ingérence politique dans leur domaine professionnel ; et peu de leaders villageois se sont sentis capables de remettre en question les approches professionnelles revendiquées par les enseignants.

Cependant, les dirigeants locaux de quelques *panchayats* ont trouvé des moyens de soutenir leurs écoles et de diversifier la nature des ressources en dehors des sentiers battus. Ainsi par exemple, les leaders des *panchayats* du Panniannur et du Pinarayi, qui avaient de l'expérience en matière d'éducation, se sont tout particulièrement intéressés à la mise en œuvre des projets éducatifs. Ces cas, qui ont émergé en réponse à des conditions socio-politiques particulières, montrent que le plaidoyer en faveur de la décentralisation peut mener à des changements. Mais les exemples de ce type sont peu nombreux et le tableau global est largement celui de la permanence des vieux schémas. Ainsi les expériences menées jusqu'à aujourd'hui montrent qu'un système d'administration de l'éducation totalement décentralisé a peu de chances de se développer. Au niveau central, les administrateurs tiennent à préserver la cohérence du système éducatif et à limiter les inégalités susceptibles de s'accroître dans un cadre hautement décentralisé. Et les politiciens, malgré leurs déclarations publiques, veulent conserver leurs pouvoirs.

Source : Bray et Mukundan (2003).

Depuis 1992 en Inde, la décentralisation a pris de l'ampleur (Mahal et al., 2000) à la suite de changements dans la Constitution indienne (1992) qui impose désormais aux États l'obligation de mettre en place des organes représentatifs ruraux (*panchayats*) et urbains. Ce processus a été accompagné par la mise en place de commissions des finances au niveau des États (chargées de recommander une dévolution adéquate des ressources aux nouveaux organes) et la création de conseils de planification au niveau des districts. Les responsabilités précises et la spécification des mécanismes garantissant l'obligation de rendre des comptes ont été laissées à la juridiction des États. Il s'en suit que la décentralisation s'exprime de différentes façons selon les États (Govinda, 2003). Dans le Madhya Pradesh, les *gram panchayat* (autorités locales) se chargent de la construction et de la maintenance des écoles, de leur inspection, de la distribution gratuite des manuels et des uniformes et de la gestion des bourses pour les enfants des castes et des tribus « énumérées » ainsi que pour l'éducation non formelle. Un effet positif de ces mesures a été la plus grande inclination des parents à envoyer leurs filles à l'école. Cependant, dans d'autres États – le Maharashtra par exemple – ces responsabilités sont prises au niveau des *zilla parishad* ou au niveau du district. L'expérience récente et diversifiée du Kerala est analysée dans l'encadré 5.12. Elle montre la complexité de la mise en œuvre du processus de décentralisation là où les intérêts particuliers restent forts.

Avec la promulgation en 2003 du projet sur l'éducation gratuite et obligatoire (*Free and Compulsory Education for Children Bill*), allié au programme en faveur de l'enseignement primaire universel (*Sarva Shiksha Abhiyan, SSA*), qui prévoit la réalisation de l'EPU pour les 6-14 ans d'ici 2010, la décentralisation devrait devenir un élément encore plus important de l'effort national indien. Le SSA est défini comme un partenariat entre le gouvernement central, les États et le gouvernement local, impliquant les institutions du *Panchati Raj*, les comités de gestion des écoles, les conseils éducatifs de village et ceux des quartiers urbains pauvres, les associations parents-enseignants et mères-enseignantes, les conseils tribaux autonomes et les autres structures de terrain s'occupant de la gestion des écoles (Inde, 2003b).

Le *Sarva Shiksha Abhiyan* a été bâti à partir de plusieurs des initiatives prises depuis les années 1990. Un commentateur décrit au moins huit initiatives et programmes menés à l'échelon national ou des État – dont des missions

d'alphabétisation – ayant intégré différentes approches de la décentralisation (Rana, 2002). Le débat sur ces initiatives se focalise en partie sur la question de savoir dans quelle mesure la pratique de la décentralisation concerne davantage les mécanismes de redistribution que les processus d'apprentissage, et davantage la gestion décentralisée que la décentralisation de l'éducation. Une autre préoccupation a trait au transfert du pouvoir d'une élite nationale à une élite locale : « Les plans du gouvernement central indien sur l'universalisation de l'éducation élémentaire seront réduits à zéro tant que des expressions et des actions collectives ne seront pas efficaces dans tous les États » (Mehotra, 2001).

En Afrique du Sud, la décentralisation et la participation démocratique constituent l'un des sujets de controverse de la dernière décennie, en particulier la question de l'autonomie des écoles. Durant l'*apartheid*, le mouvement démocratique avait cherché à mettre sur pied des associations parents – enseignants – élèves (PTSAs). La loi sur les écoles sud-africaines (*South African Schools Act*) de 1996 s'est fondée sur cette tradition, en rendant obligatoire la création d'organes de gestion (les *School Governing Bodies* – SGBs). Ces organes ont pour mission d'aider les administrateurs des écoles et les enseignants, d'encourager les parents à soutenir l'éducation de leurs enfants et de mobiliser des ressources supplémentaires. La création récente de l'Association nationale des SGBs donne une idée de leur importance, bien qu'il y ait encore du chemin à faire avant qu'ils n'acquière les capacités nécessaires à un bon fonctionnement (Nzimande, 2002).

Quelques-unes de ces évolutions ont soulevé des questions sur l'équilibre entre gouvernance centralisée et décentralisée, sur le rôle régulateur de l'État dans la recherche de normes et de l'égalité en matière d'éducation et sur un contrôle fort des communautés (Sayed, 2003).

En Jordanie (Work, 2002), le Ministère de l'éducation a délégué son autorité financière et administrative à des instances locales, s'est réorganisé pour mieux répondre aux gouvernements locaux et a permis aux décideurs locaux de promouvoir la création d'un budget participatif. Les gouverneurs de district font des offres d'emploi, recrutent et embauchent les personnels du service public par le biais de services du personnel.

En Oman (Oman, 2001), des conseils locaux ont été créés pour aider à la direction des écoles ainsi

Encadré 5.13. Responsabilités des comités scolaires dans la République-Unie de Tanzanie

- Sensibiliser et impliquer l'ensemble des élèves, des parents et du personnel scolaire en fonction du rôle qu'ils peuvent jouer pour maximiser les bénéfices de l'école primaire.
- Superviser au jour le jour les affaires scolaires.
- Travailler avec l'enseignant principal et les autres enseignants pour préparer un plan complet de développement scolaire.
- Approuver les plans de développement scolaires et les budgets ; les soumettre au *mtaa* (comités dans les zones urbaines) ou au conseil de village, puis au comité de développement de la circonscription et éventuellement aux autorités du gouvernement local pour examen, coordination, consolidation et soumission au Secrétariat régional.
- Faciliter la planification, la budgétisation et la mise en place des activités des programmes de développement de l'enseignement primaire (PEDP).
- Ouvrir des comptes en banque et gérer les fonds de manière efficiente et effective... tout en garantissant le maximum de responsabilité et de transparence... et en rendant les entrées et les dépenses disponibles au public.
- Garantir la bonne garde des biens acquis.
- Préparer et soumettre des rapports sur les progrès et les financements, précis et à jour, au conseil de village, au comité *mtaa* et aux autorités locales.
- Communiquer les informations à caractère éducatif à l'ensemble des parents, des élèves, des bailleurs de fonds de la communauté, etc.

Source : United Republic of Tanzania (2001b)

que pour représenter ces écoles elles-mêmes, les élèves et les parents. Les comités de parents ont le pouvoir de faire des propositions en matière de politiques de scolarisation et d'acquis des élèves.

Le plan de développement de l'éducation primaire de la République-Unie de Tanzanie élaboré pour les années 2002-2006 (République-Unie de Tanzanie, 2001b) indique que « les ministères vont continuer à mettre l'accent sur le développement et le suivi des politiques. Il y aura délégation croissante d'autorité au gouvernement local et aux écoles pour gérer les ressources et le développement en matière éducative. L'objectif ultime est que chaque district soit capable d'offrir à tous les enfants un accès équitable à des services éducatifs de qualité ». Le rôle des comités scolaires est expliqué dans l'encadré 5.13. Il comprend des fonctions à la fois de planification et de responsabilité en matière financière.

Ce processus représente une tentative très significative de donner davantage d'autonomie aux communautés locales. Il demande un certain investissement en temps de la part des personnes impliquées. La comparaison entre expériences montre qu'à moins que les plans locaux ne fournissent les bases pour une action véritable, les engagements à long terme ne peuvent être tenus. Ces questions sont évoquées dans une recherche tanzanienne (République-Unie de Tanzanie, 2001a) qui montre, par exemple, « une relation significative entre le capital social du village, dont la confiance est un déterminant majeur, et la participation des parents aux

activités liées à l'école. Bien que les parents témoignent d'une certaine confiance envers le comité scolaire et l'enseignant principal, leur défiance est grande envers le gouvernement local quand il s'agit de fournitures de services. Cette défiance naît de la sensation que les frais scolaires et autres dépenses obligatoires ne sont jamais justifiés ou qu'ils ne se traduisent pas par une amélioration de l'éducation. Tant que les gouvernements locaux ne bénéficieront pas de ressources suffisantes, retourner cette situation restera un défi majeur » (Narayan, 1997).

Le Brésil possède l'un des systèmes de décentralisation des finances les plus poussés de tous ceux des pays en développement (Crook et Sturla Sverrisson, 1999). Il se caractérise également par une grande diversité de ses structures et systèmes éducatifs qui sont gérés par 26 États et 5561 municipalités. Le rôle du gouvernement central en matière d'enseignement primaire et secondaire est principalement redistributif et complémentaire (Guimaraes de Castro, 2002a). Un exemple de ce mode de gestion est la création du Fonds national pour le maintien et le développement de l'enseignement et la valorisation des compétences (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* – FUNDEF). L'enveloppe globale des ressources allouées à l'éducation est répartie entre les États et les municipalités pour garantir un investissement minimum par élève. Des fonds sont mis en réserve pour les États qui ne parviennent à respecter cet engagement. Des

comités ont été créés pour suivre la disponibilité et l'utilisation des financements au niveau communautaire. Chaque gouvernement (État ou municipalité) doit présenter un rapport mensuel montrant comment les fonds ont été utilisés. Le nouveau gouvernement brésilien prévoit de renforcer ces mécanismes (Lodi, 2003).`

Après de longues périodes de colonisation, de conflit et de crise économique, la **République démocratique populaire lao** a fait des progrès significatifs en matière d'élargissement des possibilités éducatives (Seel, 2003). Les organisations de masse telles que les syndicats de femmes ou de jeunes ont traditionnellement joué un rôle important dans le développement au niveau communautaire. À l'heure actuelle, les restructurations et les plans de décentralisation récents ont pour objectif de confier la mise en œuvre des programmes aux districts et aux villages, la planification et la budgétisation aux provinces, tandis que le gouvernement central se garde la direction politique générale et la responsabilité du suivi. On s'intéresse de plus en plus aux résultats de l'apprentissage en les analysant séparément des apports éducatifs. Le développement de l'école est discuté en termes de réactivité aux besoins de l'apprentissage et en prêtant attention au suivi de l'apprentissage et de la participation des communautés à la vie scolaire. L'idée de recruter localement des enseignants appartenant à des minorités ethniques est également explorée.

Tirer un bilan

Cette série d'exemples se rapporte principalement à des travaux en cours mais il est possible d'en dégager un certain nombre de tendances, telles que :

- les nouveaux équilibres entre pouvoir et responsabilité aux différents échelons du gouvernement – aussi bien dans les États fédéraux que dans les États centralisés ;
- les nouvelles responsabilités données aux écoles, aux parents et aux communautés ;`
- une plus grande dévolution du pouvoir financier et de la gestion des personnels ;
- quelques preuves de planification locale, au niveau de l'école et du district.

Les changements consistent avant tout à déplacer la responsabilité de la gestion. Il est moins évident que la décentralisation ait un effet sur les processus de définition et de contrôle des activités d'enseignement et d'apprentissage. Il est encore moins évident que le développement de la décentralisation soit le résultat de pressions

locales plutôt que de décisions politiques prises au niveau central. Il est tout aussi difficile d'évaluer les relations entre les processus de décentralisation et les acquis scolaires, alors même qu'il s'agit du véritable test.

Il y a des situations où la décentralisation risque d'augmenter les disparités entre les États et les provinces, les districts et les écoles. Par exemple, au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, où davantage de pouvoir a été donné aux communautés et aux ONG, les tensions sont manifestes entre les écoles publiques et les écoles non-gouvernementales, en matière par exemple d'interprétations des contenus à enseigner (Charlier et Pierrard, 2001).

D'autres types de défis associés à une mise en œuvre efficace de la décentralisation sont énumérés dans l'encadré 5.14.

Encadré 5.14. Obstacles à la décentralisation

- Absence d'appropriation : exercices symboliques et ritualisés au niveau local qui n'ont aucune réalité financière ou politique
- Faiblesse de la gestion centrale en matière de liquidité des fonds programmés pour une utilisation locale
- Manque de ressources véritables à l'échelon local, constituant une source de désillusions
- Transfert au niveau local de procédures complexes qui ont d'autant moins de chances d'être mises en place effectivement
- Risque et réalité de la corruption : pouvoir discrétionnaire sur des ressources limitées allié à des systèmes de responsabilisation faibles
- Décentralisation limitée aux projets d'agences externes ou condition du soutien des agences ; l'aide apportée à des communautés particulières peut affaiblir les relations entre celles-ci et les autorités locales
- Capacités de gestion limitées ; médiocrité des systèmes de communication et d'information
- Représentation inégale au niveau des autorités scolaires et locales ; biais en termes de représentation hommes-femmes et de représentation ethnique
- Réactions hostiles de la part des professionnels de l'éducation ; perception et/ou réalité de la perte de leur autorité
- Les subventions gouvernementales données aux autorités locales peuvent ne pas être utilisées pour la fourniture de services ; les coûts des nouvelles structures locales risquent ainsi d'émarger aux budgets locaux d'éducation

Sources : Charlier et Pierrard (2001) ; Hallak et Poisson (2001) ; Romeo (2003) ; Prud'homme (2003).

Pays industrialisés – vers une plus grande flexibilité ?

Pour les systèmes éducatifs des pays industrialisés, la décentralisation « signifie indifféremment le transfert du pouvoir aux régions, aux bastions régionaux du gouvernement central (déconcentration), aux autorités locales, aux partenaires sociaux ou encore aux institutions elles-mêmes » (Green, 1999). La conséquence en est l'existence de fait d'une grande diversité de modèles de gouvernance. En France et au Japon, le pouvoir est en grande partie aux mains du gouvernement central. En Allemagne et en Suisse, l'autorité régionale est prépondérante, tandis que les pays nordiques sont connus pour l'importance qu'ils accordent au contrôle local. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, une grande partie du pouvoir est dévolue aux écoles elles-mêmes ainsi qu'au marché de l'éducation (Green, 1999).

Mais l'analyse ne résiste pas à ces différences : les pays industrialisés partagent un intérêt commun pour l'innovation au service d'une meilleure gouvernance de l'éducation. En 1996, les ministres de l'éducation de l'OCDE ont exprimé leur inquiétude quant à la capacité de leurs systèmes éducatifs à s'adapter rapidement. Ils ont plaidé pour des cadres plus flexibles (OCDE, 1996). En 2001, ils ont parlé de la diversité croissante des besoins des apprenants et de l'importance qu'il y a de maintenir la diversité culturelle tout en améliorant la qualité. Le renforcement des relations entre les écoles et les communautés est considéré comme une stratégie importante (OCDE, 2001b).

Le changement rapide de l'environnement des écoles est invariablement mentionné comme le principal moteur de l'innovation en matière de gouvernance. Des systèmes bâtis pour répondre à un double besoin, celui de préparer les individus à un travail répétitif et à l'obéissance et celui de forger l'identité nationale (Barber, 2003), sont remplacés par une éducation réactive aux changements rapides des technologies et des marchés, ce qui exige non seulement l'acquisition de compétences variées (capacités à résoudre les problèmes, à faire partie de réseaux, à communiquer et à apprendre, flexibilité, mobilité) mais aussi des changements dans l'organisation des processus d'apprentissage (Carnoy et Castells, 1996). Les écoles ont besoin de plus d'autonomie afin de mieux répondre aux besoins changeants du marché du travail, à l'hétérogénéité croissante de la population estudiantine ainsi qu'à la complexité toujours plus grande du marché du travail (Halasz, 2003).

La décentralisation n'est pas simplement envisagée comme la délégation inconditionnelle de l'autorité aux établissements scolaires. Même dans les pays où l'autonomie de l'école est la plus grande, des mécanismes existent pour lier l'amélioration de l'école à celle du système global, et des procédures rigoureuses de responsabilisation sont mises en place. L'ancien ministre de l'éducation suédois, Ylva Johansson (2000), a suggéré que « l'expérimentation doit être favorisée au sein du cadre élargi des objectifs nationaux, des solutions imaginatives devant être conçues pour répondre aux défis réels du terrain. L'évaluation et les *feed-back* sont des processus critiques. Certains « échecs » sont inévitables et doivent être acceptés pour encourager la prise de risques ; des leçons valables peuvent être tirées des échecs tout autant que des succès. Ces pratiques ne doivent pas rester des exemples isolés, mais doivent être diffusées pour jouir d'un impact plus large. »

Le Royaume-Uni donne l'exemple d'un pays qui applique le principe d'intervention en proportion inverse de la réussite. Au départ, les écoles bénéficient d'une grande liberté et de beaucoup de pouvoir. Elle seront jugées à l'aune de standards nationaux¹⁸. Les écoles qui fonctionnent bien conservent leur marge d'autonomie. Celles qui sont particulièrement bonnes acquièrent encore davantage d'autonomie, sont éventuellement gratifiées financièrement et peuvent servir d'exemples aux autres écoles. Mais les établissements qui ont des performances médiocres peuvent perdre leur autonomie et risquent une intervention directe du gouvernement central, une « prise de contrôle » par le secteur privé ou même la fermeture. Néanmoins, les écoles ne sont jamais laissées à elles-mêmes. Un cadre précis permettant l'identification précoce des mauvaises performances est mis en place par le biais d'évaluations et d'inspections régulières. Les résultats des inspections sont exposés publiquement, dans le but à la fois de faire pression sur les écoles pour qu'elles fassent mieux et, en théorie, de les aider à identifier d'autres écoles dont elles pourraient s'inspirer. La création d'un *National College for School Leadership* est une des mesures prises pour rendre les écoles capables de répondre à ce type de défis (Barber, 2003).

En Hongrie, l'implication du secteur privé et l'application de modèles du monde des affaires (critères de référence, management qualité) sont des éléments importants de la stratégie d'amélioration de l'école. La transition rapide d'un contrôle central des écoles à celui des

18. www.standards.dfes.gov.uk

communautés met en évidence l'importance qu'il y a à avoir des chefs d'établissement et des professeurs possédant les compétences pour remplir leurs nouveaux rôles. Les écoles sont assistées de consultants venant de différents secteurs pour définir leurs objectifs, en partenariat avec la communauté locale. En outre, les écoles sont soutenues dans leur évolution vers des organisations apprenantes, par la mise en place de la « Qualité totale » (TQM) et la diffusion des meilleures expériences à travers le système éducatif (Halasz, 2003 ; Hirsch, 2003).

Les Pays-Bas ont introduit « la liberté de l'éducation » en 1917 : les parents et les organisations de la société civile avaient alors obtenu le droit de créer des écoles selon leurs préférences et recevaient des financements publics dès lors qu'un minimum de conditions générales étaient respectées. Cette tradition est cause d'une croyance profondément enracinée selon laquelle « le gouvernement n'a pas à intervenir au niveau de l'école » (Pays-Bas, 2003). Dans cette culture, l'école elle-même est le principal acteur du système de garantie de la qualité et de l'obligation de rendre des comptes. « L'auto-évaluation » par l'école en est l'instrument principal. L'inspecteur/trice scolaire assume le rôle de « l'ami critique ». D'un côté, il/elle évalue les performances de l'école, la sanction ultime étant – comme au Royaume-Uni – la fermeture de l'école lorsque les contre-performances ont trop duré. De l'autre côté, il/elle essaie d'empêcher cette issue en soutenant l'école dans ses tentatives d'amélioration. Comme en Hongrie et au Royaume-Uni, le caractère public des performances de l'établissement joue un rôle important (Pays-Bas, 2001).

Les réseaux d'écoles et d'enseignants sont des vecteurs importants pour l'échange des bonnes pratiques et le développement professionnel. Au Portugal, la prolifération de tels réseaux est une des stratégies clefs de la politique de décentralisation. Afin de garantir la diffusion des innovations réussies et les consultations professionnelles entre les écoles et les enseignants, le Portugal a démarré le programme « *Boa Esperança, Boas Práticas*¹⁹ », financé par le gouvernement pour créer des liens entre les écoles (Céu Roldao, 2003).

Plus classiquement, les politiques de réformes conduites au niveau central peuvent être insuffisamment informées par le corpus de connaissances relatives à l'efficacité scolaire (Hargreaves et al., 1998) et donc mal adaptées aux contingences locales. Le résultat en est que ces

réformes échouent généralement à améliorer la réussite des élèves (Hopkins et Levin, 2000). Les réseaux pourraient permettre d'échanger de manière plus efficace les connaissances sur ce qui fonctionne pour l'école, particulièrement dans les systèmes hautement décentralisés, où les canaux pour une diffusion *top-down* des connaissances sont souvent absents.

Rendre l'enseignement primaire accessible financièrement

Il coûte très cher d'être pauvre (Maarifa Ni Ufungo, 2001). Une indice flagrant de cette vérité est que la pauvreté est un obstacle majeur à la scolarisation ainsi qu'à bien d'autres formes d'éducation. En conséquence, le droit à l'éducation et les immenses attentes qu'il génère ne peuvent être satisfaites. Les parents et les tuteurs sont incapables de faire face aux frais directs et aux charges permettant à leurs enfants d'aller à l'école, ou d'assumer les dépenses indirectes qui ont souvent des répercussions significatives sur leur moyens mêmes d'existence les plus élémentaires.

Ces réalités sont mieux comprises aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a dix ou quinze ans quand le partage des coûts était proposé comme un moyen d'alléger le fardeau financier incombant au gouvernement et de susciter l'appropriation des écoles par les communautés. C'est en effet l'application de stratégies de partage et de recouvrement des coûts ainsi que les effets préjudiciables de l'ajustement structurel des années 1980 et du début 1990 qui ont fait diminuer le taux de scolarisation. Cependant aujourd'hui, une majorité de pays a l'obligation légale d'assurer la gratuité de l'enseignement primaire.

Des choix difficiles pour les familles

Le chapitre 3 de ce document montre comment les décisions difficiles que les ménages ont à prendre sont souvent discriminantes selon le sexe et comment les frais et les droits affectent plus la probabilité que les filles ont d'étudier que celle des garçons.

Dans de nombreux pays, les frais et les droits sont plus variés et complexes qu'il n'y paraît à première vue. Pour illustrer ce point, l'exemple de la République-Unie de Tanzanie en 2000 peut être donné (tableau 5.8). Une famille du district du

Les réseaux pourraient permettre d'échanger de manière plus efficace les connaissances sur ce qui fonctionne pour l'école

19. En-dehors du programme « Boa Esperança, Boas Práticas » (www.iie.min-edu.pt/proj/boa-esperanca/index.html), il existe de nombreux autres réseaux d'écoles :

le projet *Improving the Quality of Education for All* (IQEA) (www.nottingham.ac.uk/education/);

le Bertelsmann Foundation's *Network of Innovative Schools* en Allemagne (www.inis.stiftung.bertelsmann.de/set.html);

l'*Accelerated Schools Project* aux États-Unis (<http://www.acceleratedschools.net/>);

le *Network of Agenda 21 Schools* en Allemagne (inibis.ni.schule.de/agenda/projekt.html);

le *Network of Core Knowledge Schools* aux États-Unis (www.coreknowledge.org/);

Il y a également des réseaux dont les membres sont des individus (enseignants, formateurs de formateurs), tels que :

l'*European Observatory on Innovation in Education and Training* (www.inrp.fr/);

l'*International Network of Innovative School Systems* en Allemagne;

le *Learning Consortium* de l'Ontario, Canada (fcis.oise.utoronto.ca/~learning).

Tableau 5.8. Revenus et accessibilité financière à l'enseignement primaire

Droits scolaires	Coût par enfant (shillings tanzaniens)	Total des coûts annuels pour quatre enfants
Frais de scolarité	2 000	8 000
Autres frais (y compris l'uniforme et le matériel)	7 950	31 800
Frais de sport	1 000	4 000
Réfection de l'école	1 000	4 000
Gardiens de l'école	500	2 000
Comptabilité	800	3 200
Nourriture	1 000	4 000
Cuisinier	500	2 000
Centre de documentation des enseignants	200	800
Examens	2 000	2 000
Total	16 950	61 800

Note : Ces données concernent une famille du district du Kilimandjaro de la République-Unie de Tanzanie. Elles sont tirées d'une enquête menée en 2000 – avant que le gouvernement n'annonce la « gratuité » de l'enseignement primaire pour 2001. Le ménage comptait neuf membres, dont sept enfants, quatre d'entre eux allant à l'école. La famille pouvait assurer un repas par jour. Les deux parents accorderaient de la valeur à l'enseignement, la mère ayant été à l'école jusqu'en 7^e.
Source : Maarifa Ni Ufungo (2001).

Kilimandjaro devait alors s'acquitter d'un minimum de dix droits de scolarité, le total de ces droits devant être multiplié par le nombre d'enfants dans la famille et par le nombre d'années de scolarité par enfant. En outre, ces coûts directs devaient être prélevés sur un revenu variable selon la saison, incertain d'une année à l'autre et parfois inférieur au montant total des droits scolaires figurant dans le tableau 5.8. Une estimation effectuée sur l'ensemble du pays (Campagne mondiale pour l'éducation, 2003) montre qu'avant la suppression des frais scolaires en 2001, le coût de scolarité d'un enfant sur une année s'élevait à environ la moitié du revenu annuel des familles rurales pauvres.

Une étude récente portant sur six pays (Boyle et al., 2002), à savoir le Bangladesh, le Kenya, le Népal, l'Ouganda, le Sri Lanka et la Zambie, analyse les décisions difficiles prises par les ménages dans un contexte plus large. Elle montre que chez les groupes les plus pauvres, les coûts de l'éducation sont invoqués comme la principale raison du fait que les enfants du ménage ne sont jamais allés à l'école. Cette raison est encore plus prégnante quand les enfants ont abandonné l'école ; par ailleurs, elle est davantage donnée dans les zones urbaines où les frais sont plus

élevés et où la flexibilité des paiements est moindre que dans certaines écoles rurales. Cependant, bien que les frais directs conditionnent de manière critique l'accès sans restriction et durable à l'école pour les communautés les plus pauvres, bien d'autres facteurs socio-culturels jouent également sur cet accès. Quatre points ont reçu une attention particulière dans cette étude :

- Même les ménages les plus pauvres ont un avis sur la qualité et la pertinence de l'enseignement et font des sacrifices pour ce qu'ils perçoivent comme étant une éducation de qualité.
- Quand il faut décider quels enfants iront à l'école, les arbitrages se font souvent en fonction du sexe. Les filles sont généralement les principales victimes de ces arbitrages.
- La demande de scolarisation est sensible aux catastrophes économiques et naturelles. Le HIV/sida et, de manière générale, le mauvais état de santé sont un rôle significatif dans cette demande.
- La violence et le harcèlement sexuel à l'école sont plus répandus qu'il ne l'est généralement admis.

Le tableau 5.9 résume les raisons de *quitter* l'école, distinctes des motifs de scolarisation, dans quatre des six pays. Il confirme à nouveau que l'argent constitue la contrainte majeure. Malheureusement, ces données ne sont pas désagrégées en fonction du sexe.

Ainsi, les familles jugent de l'accessibilité financière à l'enseignement en intégrant une série complexe d'autres facteurs qui influencent également leurs décisions. Dans ces conditions, les politiques gouvernementales qui se préoccupent de droits et frais directs sans prendre en compte la complexité des prises de décision de la part des ménages – sans parler des politiques d'offre – ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs.

Des choix difficiles pour les gouvernements

Dans ce contexte, il est instructif d'observer les évolutions récentes enregistrées au niveau d'un groupe de cinq pays d'Afrique subsaharienne où la gratuité de l'enseignement primaire a été introduite en 1994 et dont la mise en place doit s'étaler sur une période de onze ans (tableau 5.10).

En Afrique subsaharienne, rendre l'éducation plus abordable et accessible est un des thèmes majeurs des campagnes politiques, des manifestes et des élections les plus récentes, ce qui se comprend pour un certain nombre de raisons. Le droit à l'éducation est mieux compris. Il reste une source d'espoir et de possibilités pour les populations qui vivent dans la pauvreté, et la plupart des gouvernements reconnaissent que l'investissement dans l'éducation est important pour les réformes nationales économiques et sociales. Au Malawi, l'enseignement primaire gratuit a été un thème de ralliement pour le Front démocratique uni avant l'élection de 1994 ; plus récemment au Kenya en 2002, il s'agissait d'une promesse majeure faite par le futur Président, Mwai Kibaki, durant sa campagne. Dans quatre des cinq pays, la gratuité de l'enseignement primaire a été déclarée après l'élection d'un nouveau gouvernement. Comme l'indique le tableau 5.10, les annonces politiques ont été suivies de réponses à court-terme spectaculaires en termes de scolarisation au niveau du primaire. Début 2003 à Nairobi, beaucoup d'écoles ont vu très rapidement le nombre de leurs élèves doubler ou davantage. Trois établissements primaires situés près des quartiers pauvres de la

capitale ont enregistré des augmentations respectives de 1 400, 1 400 et 1 500 élèves (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, 2003). Au Malawi, le taux net de scolarisation des filles avant 1994 était de 58 %. Ce taux est passé à 73 % dès 1996. En Zambie en 2002, l'année scolaire suivant l'annonce des mesures de réduction des coûts a vu la scolarisation dans le primaire augmenter de 7 %, contre 2 % l'année précédente.

Comme le montre le Tableau 5.10, l'interprétation concrète du concept de « gratuité » est différente selon les pays. Dans aucun des pays de l'échantillon, les ménages ne sont encore exemptés de toute dépense directe. Par exemple au Kilimandjaro – en République-Unie de Tanzanie – une étude menée par une ONG (Maarifa ni Ufungo, 2003) début 2003, soit un an après la suppression des frais de scolarité pour les 7-10 ans, montre que le montant moyen des frais engagés par les parents pour un enfant est actuellement de 2 000 à 8 000 shillings tanzaniens, contre 7 600 à 10 600 avant l'instauration de la gratuité de l'enseignement primaire. Le calcul des dépenses totales, qui comprend l'estimation des coûts indirects, montre qu'il en coûte encore près

Tableau 5.9. Les motifs d'abandons scolaires (%)

	Népal	Bangladesh	Ouganda	Zambie
Manque d'argent à consacrer aux dépenses scolaires	14,9	61,9	48,1	55,3
Ne veut pas continuer	24,1	11,5	6,8	14,4
Difficultés dans le travail scolaire	–	3,5	0,8	–
Expulsion	–	0,9	0,8	0,5
Gagner de l'argent	13,8	2,7	0,8	–
Doit travailler à la maison	13,7	5,3	0,8	–
Maladie	4,6	3,5	9,8	2,9
Mariage	8	–	7,5	1
Grossesse	–	–	9,8	1,9
Décès dans la famille	1,1	0,9	2,3	1
A échoué son année et aurait dû redoubler	4,6	2,7	1,5	11,5
Trop âgé pour aller à l'école	1,1	–	1,5	–
Scolarité achevée	5,7	–	4,5	3,4
Transfert	–	–	0,8	–
Retrait par les parents/tuteurs-punitions corporelles	3,4	–	0,8	–

Note : le total des colonnes n'atteint pas 100 car certains motifs d'abandon n'ont pas été donnés.

Source : Boyle et al. (2002).

Tableau 5.10. La gratuité de l'enseignement primaire dans cinq pays africains

Pays	Date d'introduction	Quel est le sens donné à la « gratuité » ?	Scolarisation	Financements de l'État	Agences externes
Kenya	Janvier 2003	Pas de frais de scolarité ni de prélèvements scolaires, mais dépenses liées aux uniformes et aux examens.	<i>Enfants non scolarisés</i> 2000 1,9 m <i>Scolarisation totale</i> 2002 6,0 m 2003 7,2 m <i>TBS</i> 1990/91 91,90 2000 93,42 2001 94,00 (F 93,4) (2002 87,60) (2003 104,00) <i>TNS</i> 2000 69,27	Avant la gratuité du primaire, 29 % du budget récurrent était consacré à l'éducation. Maintenant, 36 % du budget (6 % du PIB) y est consacré. 55 % pour le primaire. 93 % pour les salaires.	En 2003, la Banque mondiale a approuvé un prêt de 50 millions de \$ EU et la DFID de 21 millions de \$ EU. D'autres institutions aident à combler les déficits immédiats en avance sur le plan stratégique.
Malawi	Octobre 1994	Pas de frais de scolarité, livres et papeterie gratuits. Uniformes non obligatoires.	<i>Scolarisation totale</i> 1993/94 1,9 m 1994/95 3,2 m <i>TBS</i> 1990/01 61,00 1996 138,00 1999/00 158,00 2000 135,28 <i>TNS</i> 1992 77,00 1996 67,00 (2000 104,18)	L'éducation est passé de 29 % (1990/01) à 24 % (1997) du budget récurrent de l'État dont 65 % consacré à l'éducation primaire.	40 % du budget de l'enseignement primaire au moment de l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire.
Ouganda	Janvier 1997	Pas de frais de scolarité pour les 6–12-ans. Mais frais de vêtements, de cantine, de matériel et contributions au financement de l'école.	<i>Scolarisation totale</i> 1996 2,7 m 2002 7,2 m <i>TBS</i> 1990 61,30 1995 74,30 2000 128,91 (2001 135,80) <i>TNS</i> 1990/91 47,70 (2000/1 109,50)	12 % du budget de l'État en 1992, 25 % en 1998, dont 70 % pour l'enseignement primaire.	Les institutions couvrent plus de 50 % du budget du secteur éducatif.
République-Unie de Tanzanie	Octobre 2001	Pas de frais pour les 7–10 ans en premier; tranche d'âge qui va être élargie dans le futur. Pas de contribution financière obligatoire. Uniformes non obligatoires.	<i>Enfants non scolarisés</i> 2000 3,62 m <i>TBS</i> 1990/01 69,10 2000 63,18 (2002 100,40) <i>TNS</i> 1990/01 49,80 2000 47,57 (2002 99,30)	Depuis l'instauration de la gratuité, l'éducation reçoit 25 % du budget de l'État dont 62 % pour le primaire.	Les institutions fournissent plus de 60 % du budget de l'enseignement primaire, en excluant un soutien budgétaire direct.
Zambie	Février 2002	Suppression des frais des utilisateurs. Uniformes non obligatoires. Des frais peuvent être prélevés par les PTAs et les commissions mais aucun élève ne peut être exclus à cause de problèmes d'argent.	<i>Enfants non scolarisés</i> 2000 701,000 <i>TBS</i> 2000 75,97 (2001 76,90) (2002 81,00) <i>TNS</i> 2000 65,21 (2001 65,10) (2002 66,10)	13,2 % du budget de l'État en 1996, 20,1 % en 2002, dont 56 % pour l'éducation de base.	Les agences ont couvert 27 % du total des dépenses d'éducation en 2000. Approximativement 50 % du budget de l'éducation de base.

Sources : Riddell (2003) et divers documents nationaux. Les chiffres entre parenthèses ne se trouvent pas dans les données administratives figurant dans l'annexe de ce rapport.

de 13000 shillings tanzaniens par an pour scolariser un enfant. Comme il est stigmatisant d'envoyer son enfant à l'école sans uniforme, il faut assumer le fardeau financier de l'achat de l'uniforme. L'incapacité de payer les livres reste un frein sérieux à l'assiduité scolaire. Malgré tout, le niveau global de la scolarisation en République-Unie de Tanzanie a considérablement augmenté après la suppression des frais de scolarité.

Les conséquences soudaines et spectaculaires de l'introduction de la gratuité dans l'enseignement primaire ont obligé à trouver des réponses solides en termes d'offre. Les cinq gouvernements ont tous accru la part du budget national allouée à l'éducation. L'enseignement primaire représente jusqu'à 55% ou plus du budget consacré à l'éducation (tableau 5.10). Mais par suite de l'accroissement considérable du nombre des élèves, la dépense par élève a généralement baissé substantiellement immédiatement après la suppression des frais scolaires.

Les dépenses totales du gouvernement ont cependant continué à augmenter. Pour la période 2002-2015, l'Ouganda (Ouganda, 2003) projette d'augmenter de 57,7% le nombre total des élèves du primaire ; l'effectif des enseignants devra plus que doubler et les dépenses non salariales s'éleveront aux environs de 25%. Il est prévu que le budget 2015 sera 3,5 fois celui de l'année de base.

Maintenir la qualité

Dans de telles conditions, le maintien de la qualité de l'éducation sera difficile et, comme le montre clairement le tableau 5.10, continuera à dépendre dans une large mesure des financements extérieurs. À court terme, c'est indispensable pour répondre aux pressions intenses que l'augmentation soudaine de la demande scolaire exerce sur des systèmes fragiles. Cela le restera à plus long terme à cause de la croissance de la population ; et l'évolution vers l'enseignement primaire universel et une éducation de meilleure qualité nécessiteront des budgets accrus. Les projections effectuées pour quatre des cinq pays montrent qu'il faudra plus que doubler le montant de l'aide à l'éducation, en valeur réelle, pour maintenir le rythme de leur progression vers l'EPU jusqu'à 2015 (Colclough et al., 2003).

Dans les cinq pays, l'annonce de l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire a été ressentie comme un moment clef de l'histoire de l'éducation. Mais des leçons difficiles doivent être tirées, notamment celle concernant la question de

savoir si les écoles primaires et secondaires peuvent offrir une éducation de qualité suffisante à un beaucoup plus grand nombre d'élèves. Au Malawi, la Commission Malunga a été créée par le gouvernement pour comprendre pourquoi le système éducatif recale autant d'élèves, comme en témoigne le niveau médiocre des résultats au certificat sanctionnant la fin de la scolarité des élèves du secondaire (*Malawi School Leaving Certificate Examination*). Cette commission a conclu que le manque d'enseignants qualifiés est la cause du problème et que l'on peut en retracer l'origine jusqu'en 1994, au moment de l'introduction de l'enseignement primaire gratuit (Africanews, 2003). En effet, alors que des écoles secondaires ont rapidement été ouvertes pour répondre à l'accroissement du nombre des élèves quittant le primaire, il n'y a pas eu d'augmentation parallèle du nombre de professeurs qualifiés. La Commission a déclaré que 12000 enseignants sont nécessaires dans le secondaire ; mais il n'y en a que 5000, dont seuls 1600 sont qualifiés.

En Ouganda, il ne fait aucun doute que les progrès sont importants en matière de scolarisation des enfants du primaire. Cependant, alors que les taux officiels de scolarisation indiquent que l'EPU est réalisé, certaines ONG déclarent que de 13 à 18% des enfants n'ont pas encore accès à l'enseignement primaire et/ou fréquentent des centres éducatifs alternatifs (Murphy, 2003). Ainsi, réaliser une éducation pour tous qui soit équitable et de qualité reste un défi difficile à relever.

Des études récentes montrent un niveau élevé d'abandons. En Ouganda, il y avait 2 159 850 élèves au niveau 1 en 1997 ; il n'en restait plus que 832 855 au niveau 5 en 2001. Récemment, l'examen à mi-parcours du Plan stratégique d'investissement dans l'éducation de l'Ouganda a montré «... une diminution drastique du nombre d'enfants scolarisés entre le 1^{er} et le 2^e niveau, ce qui peut s'expliquer par le fait que la scolarisation de leurs enfants n'est tout simplement pas possible pour les familles qui n'ont pas de revenu financier» (Ouganda, 2003).

Au niveau politique, les cinq pays ont pris acte des nombreuses implications liées à la réduction des coûts de scolarité pour les parents, en faisant face à l'augmentation des inscriptions scolaires et en améliorant (ou du moins en soutenant) la qualité de l'éducation. Mais la mise en place d'un enseignement primaire gratuit est un processus complexe et difficile, particulièrement en ce qui concerne la formation et le développement professionnel des enseignants ainsi que le soutien à leur accorder. Au Malawi en 1994,

Encadré 5.15. Politique et stratégie en Ouganda

1. L'environnement politique

- Vision 2025
- Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
- Plan d'investissement dans le secteur de l'éducation (ESIP 1 1998-2003)
- Engagement politique qui se reflète dans les efforts soutenus de financement de l'enseignement primaire
- «Vendre» l'EPU à l'ensemble du gouvernement
- Augmentation de la cohérence et de la prédictibilité des financements extérieurs, y compris du soutien au budget
- Engagement en faveur d'un suivi régulier des performances et des progrès

2. Attention accordée aux objectifs sectoriels de l'ESIP - domaines concernés ¹

a. Accès et équité

- Extension des équipements
- Mesures d'efficacité (meilleure gestion des enseignants)
- Accès aux programmes d'enseignement professionnel après le primaire
- Accès à l'éducation supérieure

b. Amélioration de la qualité

- Manuels pour le primaire
- Formation des enseignants
- Éducation supérieure

c. Prestation de services éducatifs

- École et communauté
- District
- Gouvernement central

d. Développement des capacités de planification et de programmation stratégique

- Gestion de l'ESIP (i) mise en place des mécanismes
- Gestion de l'ESIP (ii) renforcement des capacités
- Mécanismes consultatifs des agences gouvernementales

Source: Murphy (2003)

1. Cette partie de l'encadré s'inspire du cadre de gestion utilisé dans les documents de l'ESIP, à savoir le Rapport final de l'examen à mi-parcours du Plan d'investissement stratégique dans le secteur de l'éducation (ESIP) de l'Ouganda de janvier 2002 (Ouganda, 2003).

19 000 enseignants non formés ont été recrutés. Ils ont reçu un enseignement préparatoire de trois semaines, une formation en cours de service devant suivre. Par contre, le Kenya et la Zambie n'ont jamais envoyé sur le terrain des enseignants sans formation. Le Kenya fait actuellement le point sur ses besoins en enseignants. Quant au gouvernement de la République-Unie de Tanzanie, il planifie de recruter 45 000 nouveaux enseignants durant la période 2002-2006, tout en augmentant substantiellement les doubles vacations et les classes multiples.

Les prévisions et les plans dont il est question doivent être analysés avec pour toile de fond le VIH/sida et son impact sur le corps enseignant. Si l'on discute de l'étendue de la pandémie et de son évolution future en Afrique subsaharienne (Bennell, 2003; Kelly, 2003), il y a peu de doutes que les enseignants, en tant que groupe, sont sérieusement affectés. On estime par exemple que le pourcentage annuel moyen d'enseignants qui vont mourir du sida dans la période 2000-2010 (si l'on assume que le taux d'infection chez les enseignants est semblable à celui de la population générale) pourrait aller jusqu'à atteindre 2,1% au Zimbabwe, 1,7% en Zambie, 1,4% au Kenya et 0,5% en Ouganda (Banque mondiale, 2002).

Des leçons émergent de l'expérience de ces cinq pays (Riddell, 2003). Permettre aux enfants d'accéder au droit à l'éducation est essentiel et le coût de cette éducation ne doit pas être un obstacle. Les mesures prises par les cinq gouvernements ont été importantes pour surmonter certains obstacles. Et elles témoignent de leur volonté de remplir leurs obligations et leurs engagements internationaux ainsi que d'une appréhension claire des bénéfices au niveau global qui découlent de l'éducation primaire.

Mais d'aucuns soutiennent que certains défis particuliers du développement éducatif au niveau local sont ignorés, alors que la dépendance aux agences extérieures de financement accentue l'attention accordée aux cibles et indicateurs de performance au détriment des processus qui prennent en compte le contexte, les capacités et une vitesse de changement réaliste.

Il est probablement juste de dire que l'Ouganda est, à ce jour, celui des cinq pays qui a le mieux réussi après l'introduction de l'enseignement primaire gratuit. S'il en est ainsi, c'est en grande partie à cause des politiques et des stratégies identifiées dans l'encadré 5.15 qui montrent l'importance de l'articulation d'un cadre solide de planification globale à des stratégies précises,

pour traiter des mesures éducatives complexes nécessaires à une réalisation véritable de l'EPU – un thème récurrent de ce chapitre.

Il ne faut cependant pas en conclure que les problèmes de l'Ouganda sont résolus. Le récent rapport à mi-parcours d'ESIP 1 montre ainsi que « la principale priorité et le plus grand succès à ce jour concernent... l'augmentation du nombre d'élèves à l'école primaire mais que... l'amélioration de la qualité de l'enseignement, les prestations de services éducatifs (dont la dévolution de responsabilités au district) ainsi que le renforcement des capacités de planification et de programmation stratégiques n'ont pas été atteints comme le prévoient... les objectifs initiaux ». Malgré tout, un cadre d'action est en place (Ouganda, 2003).

L'instauration de l'enseignement primaire gratuit a eu des bénéfices importants. La demande d'éducation a été de nouveau stimulée. Un plus grand nombre d'enfants ont été scolarisés. Les engagements ont été tenus et les nouvelles modalités de travail avec les institutions ont fait des progrès, bien qu'il semble que l'impact de la suppression des droits de scolarité aurait pu être mieux anticipé. Des plans auraient dû être élaborés et de nouvelles ressources identifiées. Malgré tout, les bénéfices sont évidents pour des enfants à qui tout accès à l'éducation avait été auparavant nié.

Frais scolaires et stratégies de lutte contre la pauvreté

Dans une étude passant en revue vingt-cinq Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (Tomasevski, 2003), la question des frais scolaires est citée explicitement dans quatorze CSLP (tableau 5.11). Le Burkina Faso et le Yémen déclarent en particulier que les filles ne devraient pas payer de frais de scolarité, alors que pour le Cambodge, le Kirghizstan, le Mozambique, le Tadjikistan et le Vietnam, ce sont les pauvres qui devraient être exemptés de ces frais.

À la lumière des arguments apportés dans cette section (et dans la section « Les caractéristiques des performances des systèmes éducatifs – Quels sont les moteurs du progrès ? »), il est difficile de comprendre comment un CSLP peut ne pas parler de comment rendre accessible financièrement l'éducation primaire et de la nécessité d'éliminer ou de réduire de manière significative les dépenses que les foyers doivent assumer en envoyant leurs enfants à l'école.

Tableau 5.11. Frais scolaires et CSLP

Région/Pays	Année CSLP	Les frais scolaires sont-ils mentionnés ?	Commentaires
Afrique subsaharienne			
Bénin	2003	Non	
Burkina Faso	2000	Oui	Pas de frais pour les filles
Éthiopie	2002	Non	
Ghana	2003	Oui	
Malawi	2002	Oui	
Mali	2003	Oui	
Mozambique	2001	Oui	Pas de frais pour les pauvres
Niger	2002	Non	
Rwanda	2001	Oui	Diminution des coûts privés
Sénégal	2002	Non	
Ouganda	2000	Oui	
République-Unie de Tanzanie	2000	Oui	
États arabes			
Mauritanie	2000	Non	
Yémen	2002	Oui	Pas de frais pour les filles
Amérique latine et Caraïbes			
Bolivie	2001	Non	
Guyana	2002	Oui	
Honduras	2001	Non	
Nicaragua	2001	Non	
Asie centrale			
Azerbaïdjan	2003	Non	
Kirghizistan	2003	Oui	Pas de frais pour les pauvres
Tadjikistan	2002	Oui	Pas de frais pour les pauvres
Asie de l'Est			
Cambodge	2003	Oui	Pas de frais pour les pauvres
Vietnam	2002	Oui	Pas de frais pour les pauvres
Europe centrale et de l'Est			
Albanie	2002	Non	
Asie du Sud et de l'Ouest			
Sri Lanka	2003	Non	

Source : Tomasevski (2003).

L'EPT dans les pays industrialisés et les pays en transition

Le présent rapport donne la priorité aux pays où la tâche consistant à réaliser l'EPT est la plus ardue, ce qui est en accord avec le Cadre d'action de Dakar, qui reconnaît les défis et besoins pressants de l'Afrique subsaharienne, de l'Asie du Sud et d'autres pays classés dans les PMA, ainsi que de ceux qui sont en proie aux conflits. L'évaluation globale des progrès réalisés en matière d'EPT faite au chapitre 2 confirme la validité du diagnostic de Dakar.

Mais ceci ne signifie pas que le Cadre d'action de Dakar exclue les pays industrialisés ou en transition pour ce qui est de la nécessité de réaliser les objectifs de l'EPT et de contribuer aux activités et processus de l'après-Dakar à l'intérieur de leurs propres frontières. Comme le montre le chapitre 2, la situation dans quelques-uns des pays en transition n'est guère meilleure que celle de certaines régions en développement. Quant aux pays industrialisés, personne ne peut déclarer que les prestations éducatives actuelles remplissent les besoins de tous les groupes sociaux.

Cette section explore la manière dont le défi de l'EPT est compris dans un échantillon de pays industrialisés et en transition et compare leurs agendas politiques par rapport aux objectifs de l'EPT.

Les pays industrialisés

La terminologie «pays industrialisés» et «pays en développement» présente de véritables faiblesses conceptuelles. Mais elle est conservée ici pour distinguer les pays dont le revenu par habitant est élevé des autres pays. Leurs indicateurs globaux sont en tête de tous les autres groupes de pays en matière de scolarisation, à n'importe quel niveau du système formel (annexe statistique, tableaux 3 à 7), et de résultats de l'apprentissage des jeunes et des adultes (Institut de statistiques de l'UNESCO/OCDE, 2003; OCDE/Statistique Canada, 2000).

Très rares sont les pays industrialisés qui ont formulé leurs propres politiques d'éducation selon les termes de l'Éducation pour tous, et seuls, un petit nombre d'entre eux a produit un plan d'EPT. Parmi ces derniers figurent les pays nordiques (Danemark, 2003; Finlande, 2002; Islande, 2002; Norvège, 2002; Suède, 2002). La Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO a fait un rapport sur les implications nationales et internationales de l'EPT (Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO, 2003).

Le plan norvégien pour l'EPT illustre la manière dont certains pays industrialisés ont interprété le Cadre d'action de Dakar. Il fait l'inventaire des défis que l'agenda de Dakar représente dans le contexte norvégien. Il conclut que, bien qu'un ensemble distinct de questions liées à l'EPT reste à poser en Norvège, «le système scolaire norvégien jouit d'un standard élevé au niveau international, et les problèmes non résolus sont marginaux en comparaison des défis de l'aide et du développement. Du point de vue de la Norvège,

l'activité internationale en faveur du développement est donc la préoccupation majeure de l'EPT» (Norvège, 2002). La Norvège est l'exemple typique d'un pays industrialisé qui suit l'agenda de Dakar en priorité au niveau des ministères et institutions de développement plutôt qu'au niveau du ministère de l'éducation.

Les pays nordiques reconnaissent que, malgré la réalisation de l'EPU et de la parité entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire, les autres objectifs sont moins clairement définis, et «se basent sur une logique différente. Ils représentent des défis plus importants et sont orientés vers le futur» (Danemark, 2003). Le plan danois pour l'EPT met en évidence deux tendances majeures dans l'élaboration des politiques éducatives : la décentralisation et l'internationalisation. Des années 1940 au début 1970, de nouvelles politiques avaient été élaborées par le pouvoir central et mises en œuvre du sommet à la base. Par la suite, l'espace pour l'innovation au niveau local s'est élargi, devenant une force de changement. Il existe actuellement ce qui est décrit comme un processus de *governed cooperation*, où le rôle du gouvernement consiste à vérifier la permanence d'un processus continu et ordonné de négociation et d'amélioration.

Dans le même temps, la dimension internationale des politiques et des réformes de l'éducation s'est affirmée. Le Danemark est membre de l'UNESCO, de l'OCDE, de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et du Conseil des ministres des pays nordiques. Chacun de ces organes est conçu et utilisé par le pays comme «un arrière-plan de théories, de concepts et d'idées pour un débat continu sur des questions internationales» (Danemark, 2003).

Le Danemark, à l'égal d'autres membres de la communauté européenne, participe à la «méthode ouverte de coordination», également connue comme processus de Lisbonne. Il s'agit de sélectionner des indicateurs pour comparer les performances des États membres en matière d'éducation et de les aider à identifier les bonnes pratiques (voir encadré 5.4). Les notations servent à mettre la pression et à stimuler les pays dont les performances sont relativement médiocres. Cependant, le plan danois pour l'EPT souligne la responsabilité des États membres en matière de contenu et de structure de leurs systèmes d'éducation nationaux (Danemark, 2003). L'exemple du Danemark montre un développement politique national *induit* par un processus démocratique de décentralisation et qui

s'inspire du contexte international. Le Cadre d'action de Dakar est vu comme l'un des éléments de ce contexte international.

Les quelques pays qui ont élaboré un document EPT semblent l'avoir fait avec les objectifs suivants à l'esprit :

- Améliorer leur système éducatif national en l'analysant à l'aide des objectifs de Dakar. Dans cette optique, les pays nordiques se sont échangés leurs plans pour l'EPT et ont produit un document de synthèse commun (Nordic Council, 2003). La Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO a organisé six conférences nationales, une pour chaque objectif. Les pays de la Mer baltique (ainsi que les observateurs du Royaume-Uni et de la Biélorussie) se sont rencontrés à Riga en janvier 2002 (UNESCO, 2002a, encadré 5.1).
- Être comptable vis à vis de la communauté internationale de leurs engagements dans la réalisation des objectifs de Dakar, en revenant sur leur propre système d'éducation (plans pour l'EPT des pays nordiques).
- Améliorer la compréhension et la conscience des défis auxquels fait face la communauté mondiale, en particulier les pays les moins développés (Commission nationale du Royaume-Uni).
- Identifier les manières dont les pays pauvres et les pays riches peuvent bénéficier réciproquement de leur expérience. Le rapport de la Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO identifie « les points communs et les contrastes » entre les pays en développement et le Royaume-Uni pour chacun des objectifs de Dakar.

Les documents produits par les pays du Nord et le Royaume-Uni ne sont donc pas des plans d'action. Ils ont pour objectif l'analyse, la responsabilisation, la prise de conscience et l'apprentissage mutuel, mais ils ne proposent pas d'engagements nouveaux et soutenus financièrement en faveur d'actions spécifiques à court terme. En outre, le rapport de la Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO ne représente pas une déclaration officielle du gouvernement mais une initiative publique.

Combattre la polarisation et l'exclusion

Dans leur analyse de leur propre situation, les pays nordiques et le Royaume-Uni mettent

l'accent – selon les termes du plan norvégien – sur « les problèmes que posent, entre autres, les handicapés mentaux/physiques, les groupes minoritaires et les populations dont le niveau d'alphabétisation est faible » (Norvège, 2002). Alors que les pays nordiques possèdent des systèmes éducatifs développés et bien financés, dans lesquels la majorité des apprenants atteignent de très hauts niveaux de compétences (OCDE/Statistique Canada, 2000) et que le Royaume-Uni a enregistré ces dernières années une amélioration marquée de la réussite scolaire, ces mêmes pays se préoccupent sérieusement de ceux qui ne bénéficient pas encore totalement des possibilités d'apprentissage offertes.

Plus généralement, la politique américaine du *No Child Left Behind* et les notations de l'Union européenne en matière d'abandon scolaire et de compétences de base reflètent la même inquiétude vis à vis de ceux qui courent le risque d'être exclus, comme il l'a été montré plus haut dans ce chapitre. Le document finlandais pour l'EPT résume cette préoccupation dans les termes suivants : « La civilisation est à tout le monde. Une société de l'information véritable est à la portée de chaque citoyen. Le développement ne doit pas mener à la polarisation et à l'exclusion » (Finlande, 2002). Au Royaume-Uni, la compétitivité croissante entre écoles risque de créer des tensions entre performance et intégration. On peut craindre également que les trois disciplines de base (lecture, écriture, calcul) évincent des matières plus créatives, que les épreuves d'examen remplacent certaines parties des programmes scolaires et que le développement personnel des enfants soit sacrifié à l'objectif d'acquisition de l'information » (Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO, 2003).

Dans cette perspective, la protection et l'éducation de la petite enfance ou PEPE (le premier objectif de Dakar) est perçue comme jouant « un rôle important dans l'aplanissement des disparités sociales et d'apprentissage », ainsi que le déclare le document finlandais (Finlande, 2002). Pourtant, les disparités persistent en matière de scolarisation. En Norvège par exemple, 63% des enfants âgés de 3 à 5 ans vont à l'école, mais ce chiffre tombe à 30% pour les minorités. Au Royaume-Uni, la PEPE est devenue récemment un domaine d'expansion massive, avec comme première cible les pauvres urbains. En 2004, l'école maternelle sera gratuite pour tous les enfants à partir de l'âge de 3 ans.

De manière générale, le deuxième objectif de Dakar – l'EPU – est atteint dans tous les pays. Le

problème est celui de l'absentéisme et de l'abandon scolaire ; atteindre les réfugiés, les demandeurs d'asile et les gens du voyage constitue un défi particulier.

La question de la langue d'instruction peut devenir problématique. Les documents finnois et suédois déclarent que les enfants des minorités ont droit à un enseignement en langue maternelle, le finnois ou le suédois faisant office de seconde langue (Finlande, 2002 ; Suède, 2002). Certains autres pays industrialisés se trouvent face à un dilemme : le respect intégral de la langue et de la culture des minorités ethniques, risque à long terme de gêner l'intégration de ces enfants dans les sociétés d'accueil.

La question de la gratuité de l'enseignement constitue également un sujet de discussion dans les pays industrialisés. Dans les pays nordiques, cet adage est en général compris au premier degré. Les frais de scolarisation, de transport ou de cantine sont très faibles ou nuls. Une interprétation plus contraignante de la gratuité est de dire qu'elle est réalisée seulement si la politique sociale et de revenu d'un pays (avantages sociaux en faveur de l'enfant, soutien aux étudiants, sécurité sociale, salaire minimum) garantit à chaque famille de pouvoir assurer les coûts liés à la scolarisation des enfants. C'est un objectif à moyen terme pour tous les pays.

Les ponts vers l'emploi

Les objectifs 3 et 4 de Dakar, à savoir les besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes, représentent un défi particulier pour les pays industrialisés. D'une part, le second cycle du secondaire tend à devenir universel dans ces pays (encadré 5.3), la moitié de la cohorte d'un âge donné poursuivant des études supérieures. D'autre part, le fait de ne pas parvenir au terme du second cycle du secondaire dans un pays où pratiquement tout le monde l'achève devient un réel problème en termes comparatifs. Quand de tels échecs se concentrent sur des groupes particuliers, le tissu social en est affecté. De plus, l'élévation générale du niveau d'études encourage les étudiants à maximiser leur passage dans l'enseignement, afin de ne pas se laisser distancer sur un marché du travail toujours plus compétitif. C'est ainsi que les jeunes délaissent les filières professionnelles au profit de filières théoriques leur permettant d'accéder à d'autres études encore. Cette tendance pose des problèmes à ceux dont le style d'apprentissage est plus pratique qu'abstrait (OCDE, 2000).

Dans tous les pays industrialisés, il y a un noyau dur d'apprenants auquel le système éducatif formel n'offre pas des formes d'enseignement répondant à leur style d'apprentissage et à leurs besoins. L'enquête internationale sur l'alphabetisation des adultes (OCDE/Statistique Canada, 2000) montre que ce groupe représente de 10 à 20% de la population des pays les plus industrialisés. C'est un message important pour tous les pays dont l'objectif est d'atteindre et d'aider ces « derniers 10-20% » de leur population.

Des politiques innovantes sont nécessaires pour s'adresser à ce groupe. La Suède, le Royaume-Uni et d'autres pays expérimentent des comptes d'apprentissage individuels pour garantir à chaque personne le droit d'apprendre quel que soit son âge, le moment, le lieu ou l'entité qui fournit le service éducatif, et ils encouragent l'apprenant à faire des économies dans ce but. Auparavant, le Royaume-Uni avait expérimenté des formes de reconnaissance nationale des qualifications professionnelles (*National Vocational Qualifications*) et l'accréditation des apprentissages antérieurs (*Accreditation of Prior Learning*). La qualification professionnelle a pour but de rendre les filières professionnelles plus transparentes, flexibles et, par conséquent, plus attractives. L'accréditation permet aux personnes de faire un meilleur usage des compétences qu'elles ont acquises de manière informelle dans leur travail et dans la vie de tous les jours. L'orientation et le conseil – à l'intersection entre l'enseignement et le marché du travail – jouent un rôle central dans ces politiques. Les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie font l'objet d'une plus grande harmonisation au niveau de l'Union européenne (Colardyn, 2002).

L'apprentissage au travail prend également place dans les systèmes d'apprentissage. Certains pays européens ont gardé ces systèmes tandis que le Royaume-Uni et la Suède les ont (ré)introduits (OCDE, 2000). Les *Production Schools* innovantes au Danemark (Danemark, 2003) et les *Study and Working Life Centers* en Suède (OCDE, 1999) ont amené les apprentissages qui s'acquièrent sur le lieu du travail dans l'école elle-même. La réforme norvégienne sur les compétences est un cadre qui comprend un certain nombre des politiques qui viennent d'être évoquées. Elle se préoccupe également du droit de chaque individu à achever le second cycle du secondaire et, par conséquent, à accéder à l'enseignement supérieur.

La ségrégation sur le lieu de travail

Les rapports des pays nordiques et du Royaume-Uni véhiculent le message suivant quant à

l'objectif 5 de Dakar : cinquante ans de parité entre les sexes n'apportent pas nécessairement l'égalité entre les sexes. Le document finnois, par exemple, rappelle que « les dernières restrictions en matière d'études universitaires ont été levées au début du 20^e siècle et que dès le début des années 1950, la moitié environ des étudiants qui fréquentaient l'université étaient des femmes » (Finlande, 2002). Aujourd'hui, davantage de femmes que d'hommes poursuivent des études supérieures dans l'ensemble de la zone OCDE (OCDE 2001a ; OCDE-DAC, 2003). De fait, comme le souligne l'ensemble des documents, la réussite des filles dans les études est nettement supérieure à celle des garçons, le rapport britannique parlant même de « crise de l'identité masculine » (Commission nationale du Royaume-Uni pour l'UNESCO, 2003).

Mais dans le même temps, de profondes disparités persistent dans les *choix* que les femmes et les hommes font quand ils se lancent dans les études supérieures et, même avant, quand ils décident quels domaines d'étude et filières suivre dans l'enseignement secondaire (voir chapitre 2). Il en résulte que les perspectives de carrière des femmes tendent à être moins favorables que celles des hommes. Le document norvégien souligne que « la ségrégation entre les sexes sur le lieu de travail (en Norvège) est l'une des plus fortes des pays de l'OCDE » (Norvège, 2002). Dans les pays nordiques, environ 70 % des travailleurs occupant les positions les plus basses du secteur éducatif sont des femmes. À des niveaux plus élevés et chez les cadres de l'éducation, cette proportion est beaucoup plus faible. Quelques-unes des réponses politiques apportées par les pays à ce problème consistent par exemple à lancer une campagne destinée à recruter davantage de candidats hommes pour la formation des maîtres, à mettre en réseau des hommes travaillant dans les écoles et dans la formation des enseignants (Norvège), ou encore à examiner les programmes scolaires et les contenus à travers le prisme du genre en Suède et en Islande. Un des objectifs de l'UE pour 2015 est l'augmentation des diplômés en mathématiques, sciences et technologie, principalement en rendant ces études plus attractives pour les filles.

Les patterns de réussite

Le témoignage d'un engagement fort en faveur de la qualité de l'éducation (objectif 6 de l'EPT) est donné par le niveau exceptionnellement élevé des dépenses d'éducation (donné en % de PIB) au Danemark, en Norvège, en Islande et en Suède. Des niveaux plus modérés sont enregistrés en

Finlande et au Royaume-Uni, alors que dans l'ensemble de ces pays le partage des contributions privées en faveur de l'éducation est relativement faible (OCDE, 2001a).

Des enquêtes récentes sur la mesure des acquis de l'apprentissage (Institut de statistiques de l'UNESCO, 2003 ; Mullis et al., 2003) montrent que la Finlande et la Suède tendent à avoir les meilleures performances, le Royaume-Uni venant juste derrière ces deux pays. La Norvège et le Danemark semblent se faire distancer, malgré le niveau élevé de leurs dépenses. Cependant les performances de ces deux pays sont aussi bonnes que celles de la Finlande et de la Suède pour ce qui est des compétences des adultes (OCDE/Statistique Canada, 2000). Une explication possible est que les jeunes gens rattrapent leurs retards grâce à l'offre généreuse de formations destinées aux adultes. Une autre explication est que les pédagogies servent plus à poser les fondements pour des apprentissages tout au long de la vie que pour la maîtrise d'une discipline à un plus jeune âge. Dans tous les cas, les exemples du Danemark et de la Norvège posent la question de la pertinence des évaluations à l'âge scolaire.

Cependant, les *disparités* en matière d'acquis de l'apprentissage semblent persister. La Norvège les aborde en les remplaçant selon une perspective plus large et plus cohérente, et met en place un système de subventions, de récompenses et de mise en évidence des bonnes pratiques dans les écoles ; un « Portail qualité » pour aider les écoles à analyser plus systématiquement les données concernant la qualité de l'éducation ; et des projets expérimentaux locaux pour que les écoles tirent le meilleur bénéfice de la dérégulation et de la décentralisation. Les efforts majeurs que les États-Unis et le Royaume-Uni font en la matière ont été discutés plus haut dans ce chapitre.

Les pays en transition – La lutte contre le déclin

Le terme de « pays en transition » s'applique aux pays d'Europe et d'Asie qui sont passés d'une économie planifiée à une économie de marché. En matière d'éducation, ils se caractérisent de manière générale par le besoin de combattre une tendance au déclin. Les TNA du primaire sont tombés entre 1990 et 2000 de quelques points de pourcentage en Estonie, Géorgie, Hongrie, Mongolie et en ex-République yougoslave de Macédoine ; ils ont diminué de manière drastique au Kirghizstan, en Serbie et Monténégro et en Slovaquie (annexe statistique, tableau 5). En

République de Moldova et en Azerbaïdjan, les TBA du primaire ont nettement chuté. L'éducation préprimaire semble encore plus vulnérable à la crise : le TBA a chuté entre 1990 et 2000 de plus de dix points de pourcentage en Albanie, Bulgarie et Hongrie, alors qu'il s'est écroulé – en passant de 72,7 à 34,9% – en République de Moldova (annexe statistique, tableau 3).

En Europe, les pays en transition ont une riche tradition pédagogique. La plupart d'entre eux ont atteint et maintenu des niveaux élevés d'acquis scolaires. Une enquête récente (Mullis et al., 2003) montre que les classements des pays en transition sont généralement aussi bons que ceux des pays industrialisés. Cependant, à cause de la rapidité des changements politiques, sociaux et économiques, le niveau et la qualité des ressources financières, humaines et matérielles disponibles pour l'éducation de base ont diminué.

En Fédération de Russie par exemple, les transformations politiques et économiques à large échelle qui ont débuté en 1990 ont eu un impact considérable sur de nombreux aspects de la vie. Bâtir une nouvelle société et une nouvelle économie basées sur les principes de la démocratie, du fédéralisme, du marché et du respect des droits de l'homme, tout en conservant un niveau de vie décent pour tous, représente un défi majeur. Une manière d'y faire face est d'essayer de lutter contre les nouveaux risques auxquels sont confrontés les jeunes, particulièrement l'abandon, l'orphelinat, la dépendance aux drogues et la violence (Fédération de Russie, 2003).

La modernisation de l'enseignement russe est portée en partie par la vision à long terme d'une société de l'information qui devrait permettre au pays d'être compétitif dans une économie mondialisée. Consciente qu'il y a encore beaucoup à faire, la Russie se projette à l'horizon 2025, avec des cibles intermédiaires tous les cinq ans. Les objectifs de Dakar font partie de cette vision à long terme, tout comme l'enseignement supérieur où une réforme est en cours. Le rôle des fournisseurs privés devra être régulé et des systèmes de soutien aux étudiants permettront l'amélioration de l'accès et de la qualité. Une autre priorité est de rendre l'enseignement professionnel plus flexible. Il est prévu d'accorder une attention particulière aux régions du Nord, où les conditions naturelles extrêmes rendent l'offre difficile et coûteuse, et à la République tchétchène où la guerre empêche la continuité de l'éducation.

Le déclin menace également le système éducatif en République de Moldova. La crise du préprimaire a eu pour résultat de faire chuter à 20% le taux des enfants âgés d'un à cinq ans ayant accès aux jardins d'enfants, l'exclusion touchant particulièrement les zones rurales. En outre, seuls 60% des 5-6 ans suivent un enseignement préprimaire, même si celui-ci est obligatoire à cet âge-là. Le nombre d'enfants non scolarisés a considérablement augmenté à l'école primaire, surtout « dans les zones rurales où les familles pauvres sont incapables de faire face aux dépenses de vêtements, chaussures, nourriture, fournitures scolaires et manuels » d'après le plan moldave pour l'EPT (République de Moldova, 2003). Des services de transport insuffisants ou inexistantes et le manque de chauffage dans les écoles font qu'il est souvent physiquement impossible de se rendre à l'école, ou d'y rester, surtout en hiver où il peut même arriver que les écoles ferment. Un corps enseignant vieillissant et une détérioration des infrastructures matérielles complètent ce panorama sombre d'un système éducatif où le TBA est passé de 93,1% à 83,8% entre 1990 et 2000.

En pleine période de déclin, le pays a garanti le droit constitutionnel à l'éducation gratuite et obligatoire (République de Moldova, 1994). Dans son plan pour l'EPT, l'éducation est conçue comme une *branche prioritaire de production*, à la fois domaine d'activités et domaine d'investissements avantageux. *L'économie de marché basée sur la propriété publique et privée, l'initiative privée et la compétition* est vue comme le cadre de ce nouveau système éducatif. L'accent est mis sur les valeurs nationales et universelles et sur la détermination à dépolitiser l'éducation, à éviter la centralisation excessive et à diminuer le nombre de formations paramilitaires. En 2002, une conférence nationale sur l'EPT a débouché sur la création du forum national pour l'EPT et sur l'élaboration d'un plan EPT dont les trois principales priorités sont : une protection et une éducation de la petite enfance de qualité ; l'accès à une éducation formelle de base de qualité, une attention particulière étant accordée aux enfants dont les conditions de vie sont très difficiles ; et une éducation non formelle et des possibilités d'apprentissage appropriées.

Un agenda global

En se référant à ce qui précède, les observations suivantes peuvent être faites sur ce qui est commun en matière d'EPT entre les pays en développement, les pays en transition et les pays industrialisés.

Une centaine d'années après que l'éducation ait été rendue obligatoire dans les pays industrialisés, ceux-ci n'ont toujours pas réussi à offrir une éducation de qualité pour tous. Les besoins d'apprentissage spécifiques d'environ 10 à 20% de la population ne reçoivent pas de réponse adéquate, même si la majorité de cette population est allée à l'école. Dans certains pays, un demi-siècle de parité entre les sexes n'a pas eu pour résultat l'égalité filles-garçons. L'expérience des pays en transition prouve que même l'offre universelle d'enseignement primaire – quelle que soit sa qualité – est fragile et peut ne pas résister aux crises socio-économiques.

Dans plusieurs pays industrialisés, la vision de l'éducation en tant que service national distribué plus ou moins uniformément sur le territoire perd de sa crédibilité. La décentralisation, censée rendre les écoles plus réactives à la variété des demandes locales, devient une question importante (Istance et Kobayashi, 2003). Dans les pays en développement, le défi est de réaliser l'accès universel à l'éducation en relativement peu de temps. Les pressions exercées pour achever rapidement cette opération de « couverture » à grande échelle font qu'il est difficile de tenir compte de la diversité des besoins d'apprentissage, avec laquelle les pays industrialisés continuent à se débattre. La tentation est grande pour les pays en développement de réaliser *d'abord* l'accroissement des capacités *puis* de s'occuper des besoins plus spécifiques de certains groupes ou communautés.

L'expérience des pays du Nord montre qu'il faut éviter cette stratégie. Ayant développé leur systèmes d'éducation en réponse à l'industrialisation et à l'émergence des Etats-nations (Barber, 2003), ces pays se retrouvent maintenant « confrontés à la capacité du système éducatif à changer rapidement, à un moment où de nombreux facteurs se combinent pour influencer la forme des écoles de demain... Ce qui signifie qu'il faut repenser la manière dont l'éducation est organisée à l'heure actuelle, avec pour objectif de rendre plus accessible... le retour à l'apprentissage des adultes, des personnes défavorisées et des handicapés » (OCDE, 1996b). *Des expérimentations audacieuses* sont déclarées nécessaires, « afin de parvenir à des solutions imaginatives destinées à répondre aux véritables défis du terrain » (Johansson, 2000).

Ainsi, la qualité de l'éducation, mettant l'accent sur les groupes qui risquent d'être exclus, est à l'ordre du jour des pays industrialisés, des pays en

transition et des pays en développement. La décentralisation peut aider les écoles à répondre à des besoins variés, mais, comme il l'a été montré plus haut dans ce chapitre, de nombreux pays luttent contre elle et cherchent à en prévenir les effets secondaires dommageables, ce qui montre l'importance de renforcer la gestion scolaire.

Les enseignants figurent également parmi les priorités de l'agenda mondial (UNESCO/ISU, 2002). De nombreux pays en développement ont besoin de disposer d'un nombre suffisant d'enseignants pour faire face à une phase d'expansion rapide – parfois empêchée par le VIH/sida – alors que les pays industrialisés et les pays en transition sont confrontés au vieillissement du corps des enseignants ainsi qu'à un faible niveau de vocation des jeunes pour la profession. Dans tous les pays, les solutions apportées essentiellement en termes quantitatifs auront des répercussions sur la qualité des enseignants. Ce risque est d'autant plus important que l'innovation en matière d'éducation et l'amélioration des acquis de l'apprentissage chez les groupes ayant des performances médiocres reposent essentiellement sur les enseignants (OCDE, 2001b).

Il existe également des divergences entre les différents agendas politiques. Alors que l'EPU est l'un des principaux objectifs des pays en développement, le deuxième cycle du secondaire est clairement la prochaine cible des pays industrialisés. L'éducation supérieure est considérée comme cruciale pour que les pays deviennent ou restent compétitifs dans l'économie mondiale de la connaissance. L'accroissement de l'enseignement supérieur soulève des questions d'accessibilité financière, de privatisation et d'équité dans le Nord alors que le Sud continue à lutter pour des priorités éducatives plus fondamentales. Mais le Nord et le Sud se rejoignent sur la question de la commercialisation des services de l'enseignement supérieur.

L'enseignement professionnel est important dans le monde entier, mais pas toujours pour les mêmes raisons. Pour les pays en développement, le renforcement de cet enseignement pourrait aider à tirer de meilleurs bénéfices de l'accroissement de l'éducation. Dans les pays industrialisés et les pays en transition, le défi semble plutôt l'amélioration de l'image de ce secteur qui est le plus souvent considéré comme un enseignement de seconde classe par rapport aux filières théoriques qui mènent à l'université.

L'apprentissage tout au long de la vie peut également avoir différentes connotations. Pour les pays en développement, l'accent est mis sur la réalisation des besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes, afin de compenser en partie le manque de scolarité initiale convenable. Les pays industrialisés tendent à adopter une interprétation « qui prend en charge l'individu tout au long de sa vie » (OCDE, 1996a), l'apprentissage initial dès la prime enfance ayant pour but de construire les motivations et compétences nécessaires pour une vie où les apprentissages se succéderont dans des contextes différents. Bien que l'essence de cette vision soit également pertinente pour les pays en développement, les priorités politiques immédiates de ces pays sont de permettre au plus grand nombre possible d'acquérir au moins quelques-unes des compétences de base.

Parmi tous les points communs ou divergents des agendas politiques, un point semble concerner les seuls pays en transition. Ceux-ci font face à un double défi. D'une part, ils doivent restaurer et garantir la continuité du fonctionnement purement opérationnel du système éducatif. Il s'agit de former les enseignants, d'imprimer les manuels et de réparer les bâtiments scolaires, comme dans les pays en développement. D'autre part, dans le même temps, la pression des forces de la globalisation s'exerce sur eux afin qu'ils regagnent le terrain perdu – en matière d'économie – par rapport aux pays industrialisés. Dans le monde d'aujourd'hui, ce processus ne peut plus s'accomplir en s'appuyant sur une stratégie faisant appel à un travail peu qualifié et peu coûteux, comme les plans de la Russie et de la Moldova le soulignent. Heureusement, l'héritage intellectuel, pédagogique et technologique des pays en transition est encore impressionnant et peut les aider à faire face au double défi auquel ils sont confrontés. Mais ces pays courent le risque d'une « génération perdue » et leur héritage semble en danger.

Les objectifs de l'EPU et de la parité entre les sexes ont été atteints dans la plupart des pays industrialisés et des pays en transition, mais des objectifs tels que l'égalité filles-garçons ne l'ont pas été. Il est manifestement utile que les pays du Sud et les pays du Nord apprennent les uns des autres. ■