

Document de travail

La construction d'une vision qui intègre les objectifs, les processus et les résultats et le dialogue politique en tant qu'outil stratégique pour des changements éducatifs.

I ère Partie

«Une action à long terme nécessite forcément une « vision », à partir de laquelle vont être définis les objectifs stratégiques, les résultats attendus et les processus de mise en œuvre d'une politique.»

(P.Luisoni, D.Instance, W.Hutmacher, L'Ecole de demain : quel avenir pour nos écoles ?, in Perspectives n°2, juin 2004).

1. Introduction

Une des caractéristiques de l'éducation est que ses résultats consolidés ne sont visibles que dans l'espace d'une génération, même si l'on peut (et l'on doit) avoir des indicateurs de progrès. Ces indicateurs de progrès sont décisifs pour que l'on puisse suivre et réguler le développement des réformes de curriculum et de méthodes (qui sont des processus lents).

La conséquence à en tirer est qu'il faut avoir une vision d'ensemble, une stratégie dans la durée et une planification prospective pour que les efforts (matériels, sociaux, politiques) arrivent à leur but : une éducation de qualité pour tous.

Pour construire une vision d'ensemble, il faut élaborer des diagnostics (point de départ, forces et faiblesses, analyser les caractéristiques et les besoins des sociétés, des élèves, du système (et de l'administration), il faut définir les principes, les objectifs et les stratégies ainsi que les engagements d'action et, bien entendu, il faut identifier les acteurs sociaux à mobiliser et les instruments pour cette dynamique ; il faut aussi mettre sur pied les outils pour le pilotage d'un processus complexe et pour son évaluation régulière.

En somme, il faut passer d'une politique éducative basée sur des projets partiels, sur des objectifs ponctuels et sur des efforts dispersés, à une politique éducative par plans intégrés qui articulent les diagnostics, les objectifs, les ressources, les actions et les acteurs, ainsi que les outils pour l'évaluation et la régulation constantes de la mise en œuvre et de ses résultats.

2 . Les politiques éducatives : obstacles et réponses. Les changements en éducation.

Chaque pièce d'un puzzle ne trouve son sens que par rapport à l'ensemble. Il en va de même pour les politiques éducatives. Un objectif, une stratégie, un outil, une action n'ont de sens que par rapport à une vision d'ensemble qui les justifie, qui les oriente et les évalue.

Les études de cas présentées par des pays africains, lors des séminaires organisés par le BIE et par l'ADEA sur le dialogue politique en éducation , constatent que les **obstacles** à une éducation de qualité pour tous se situent à différents niveaux de la société. Ces **obstacles** sont de nature économique, sociale, financière, administrative et culturelle mais ils reconnaissent aussi qu'il y a des obstacles liés aux savoirs et aux compétences des responsables et qu'il faut s'y attacher d'immédiat).

Il s'agit de la pauvreté, d'économies peu dynamiques, de la vulnérabilité sociale face aux crises, des inégalités de tout genre, des faibles rendements, des restrictions budgétaires, de la bureaucratie et rigidité des administrations, de leur caractère centraliste, du manque de coordination, de la diversité multiculturelle, de la faible formation des enseignants, des résistances de acteurs, etc., etc.

Ces obstacles ont des conséquences sur les politiques éducatives, notamment la dispersion des efforts, l'affirmation des intérêts sectoriels, le manque de continuité des politiques et des responsables des services officiels, l'impatience face aux attentes envers l'éducation et des résultats qui se font attendre, des projets qui se succèdent sans articulation conséquente, des politiques sectorielles qui ne s'accordent pas.

Ces conséquences expliquent, en général, que les résultats des investissements et des politiques développées restent en deçà des attentes légitimes.

La volonté de changement et les engagements internes (face aux sociétés nationales) et externes (sur la scène internationale) poussent les responsables à identifier les chemins à parcourir pour répondre aux besoins d'une éducation de qualité.

La construction d'une vision d'ensemble en est une condition décisive.

En effet, on peut essayer d'avancer vers la décentralisation de l'éducation, vers l'engagement des partenaires, promouvoir le dialogue politique, chercher l'obtention de consensus et une meilleure utilisation des ressources, lancer des réformes pédagogiques,

mais tout ceci ne prend un sens et ne trouve des voies que si chaque but, chaque objectif, chaque stratégie, chaque action s'inscrit dans une vision d'ensemble.

Par ailleurs, les changements en éducation **sont lents et sont complexes, de par la nature même de l'éducation.**

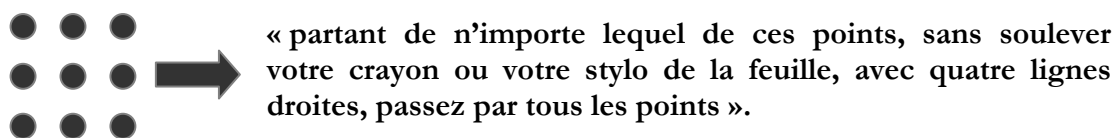
Celle-ci implique des pratiques et des relations dans des contextes divers et, pour que l'éducation s'améliore, il faut qu'il y ait des changements au niveau des organisations mais aussi au niveau des groupes et des personnes.

La construction d'une vision d'ensemble, dans une perspective systémique, holistique (ce qui signifie identifier tous les facteurs en jeu et leurs interrelations), permet d'anticiper et de réguler les processus de changement, même si nous savons très bien qu'il peut y avoir toujours des imprévus.

Une intéressante théorie du changement, construite par P. Watzlawick, de l'Ecole de Palo Alto (en Californie) attire notre attention sur le fait que, très souvent, nos problèmes commencent par la manière dont nous posons les problèmes. Voilà un savoir bien utile pour l'action.

Voyons ce simple exercice :

Dessinez 9 points équidistants (regroupés par 3 sur 3 lignes) sur une feuille de papier et suivez attentivement les instructions :



Après quelques minutes, à moins que vous connaissiez déjà l'exercice, on vérifie qu'il y a toujours un point qui reste dehors.

Pourquoi ?

Parce que vous avez introduit une donnée qui n'existe pas ... et qui vous enferme dans un problème sans solution...

Voilà ce qui arrive souvent dans notre vie personnelle, professionnelle et politique. **Ce qui nous empêche de trouver la solution, c'est la manière dont nous posons le problème.**

Si nous élargissons notre espace de réflexion, si nous posons le problème de façon décentrée, (c'est à dire, si nous regardons la forêt et pas seulement l'arbre), alors nous pouvons trouver des solutions.

Il arrive souvent que nos espoirs soient frustrés parce que les changements ont amené « plus du même », c'est-à-dire, des « faux semblants » et non des changements qualitatifs et durables.

La construction d'une vision permet aussi d'identifier les difficultés rencontrées et leurs causes et, par là, permet d'améliorer les mises en œuvre en vue de meilleurs résultats.

3. La construction d'une vision : de projets partiels à des plans intégrés

La construction d'une vision d'ensemble élargit notre réflexion en nous décentrant de l'action immédiate.

Ainsi, en plus **de l'articulation des politiques de différents secteurs qui concernent la vie éducative**, une vision d'ensemble permet et exige, en même temps :

- des diagnostics complets, **(le présent, les problèmes à résoudre, forces et faiblesses)**
- la définition (concertée) de principes qui orientent l'action et des objectifs à moyen/long terme, **(ce que l'on veut)**
- l'élaboration des stratégies pour y arriver, **(comment y arriver et à travers quelles étapes),**
- l'évaluation des ressources disponibles **(avec quoi)**
- l'identification de tous les acteurs concernés, des initiatives pour leur mobilisation et des modalités qui organisent leur participation **(avec qui)**
- la définition des objectifs immédiats et des engagements pour l'action, en tenant compte de la réalité et de leur diversité **(quoi faire)**
- Il en va de même pour la création de dispositifs d'accompagnement **(expertise)** et d'évaluation du processus et des résultats obtenus **(quelles difficultés, quelles régulations, quels résultats ?)**

Cette **méthodologie** pour construire une vision d'ensemble évite l'importation de modèles tout prêts qui ne s'adaptent pas à la diversité de contextes.

Nous appartenons tous au même monde, à la même communauté internationale ; pour ce qui est de l'éducation, nous avons les mêmes droits et visons les mêmes objectifs pour les personnes et pour les sociétés (une éducation de qualité pour tous), mais chacun de nos pays a son histoire et son « paysage » économique et social. Si nous voulons réussir nos paris, il faut qu'ils soient bien ancrés dans la réalité.

« A tambour égal, danses différentes », disait un des participants dans un des séminaires du BIE sur le dialogue politique en éducation (Assiah Saya Kpam-N'lé, Togo). L'uniformité des solutions au mépris de la diversité des contextes n'est pas le seul cas de l'Afrique, loin de là. Il s'agit d'une pratique habituelle entre continents, entre régions et à l'intérieur même de chaque pays. Mais au-delà des diversités, il est évident qu'il y a beaucoup de points communs, que l'on doit apprendre avec les expériences des autres et que l'on ne réinvente pas la roue à chaque fois.

On peut dire que l'on a vécu, à propos des réformes éducatives, des **périodes de « projets »**.

Pour chaque problème, pour chaque nouveau défi, on élaborait un nouveau « projet ». Définissant des objectifs spécifiques, on créait alors des services et des équipes, on

mobilisait des ressources pour ces projets et on évaluait leurs résultats ; à la fin, il pouvait y avoir des aspects positifs, mais on se retrouvait sur la case de départ pour ce qui est des problèmes structurels à résoudre.

Les projets avaient la vie facilitée du fait qu'ils ne se confrontaient pas aux structures de l'administration et qu'ils ne visaient pas résoudre des problèmes de fond dans la durée ; ils étaient souvent assez « spectaculaires » mais ils disparaissaient et tout devenait comme avant.

Par ailleurs, **les projets** se multipliaient et les acteurs sur le terrain et les écoles elles-mêmes se trouvaient devant de nombreux projets qui formulaient des exigences et offraient quelques ressources mais qui ne répondaient pas à l'ensemble des problèmes et des nécessités réelles.

Quant aux politiques éducatives d'ensemble, les projets se succédaient d'accord avec les temps politiques. Plus faciles à élaborer et à financer, les projets visaient des objectifs partiels et à court terme et n'assuraient pas la continuité nécessaire aux transformations de fond, complexes et lentes.

Pour toutes ces raisons, les pays avancent, de plus en plus vers l'élaboration de Plans (décennal, directeur, etc.), de Lois d'orientation et d'autres cadres de référence, construisant des approches systémiques et intégrées ; la mobilisation des acteurs et leur participation s'organise en partenariats sur la base de Chartes, de Pactes et d'autres outils d'orientation de l'action.

IIème Partie

«Toute réflexion qui n'a pas été appropriée par ceux qui sont concernés, aura du mal à se cristalliser en actions de changement»

(M.Godet, Manuel de prospective stratégique, Dunod, Paris, 2001).

Cette phrase, citée à propos des futurs possibles pour l'Afrique dans l'ouvrage « Afrique 2025 » (Futurs africains, Karthala, Paris, 2003) résume l'importance du **dialogue politique en éducation**.

1. Introduction

Les responsables politiques savent que, entre leurs décisions et les pratiques concrètes, il y a un monde d'obstacles et aussi de médiations, parmi lesquelles l'action des acteurs et des partenaires éducatifs et sociaux. Les responsables politiques savent que, lorsque l'on définit des objectifs et l'on obtient des ressources, il faut encore que les stratégies permettent de nourrir des dynamiques intelligentes, adéquates et sans relâche.

Alors que la démocratie s'impose de plus en plus comme une réalité à consolider dans le monde, on comprend que le développement des sociétés n'a pas lieu sans l'action des citoyens et que, **dans le cas de l'éducation, des réformes n'aboutissent que si elles mobilisent la volonté, les savoirs et les pouvoirs de tous les partenaires.**

Les changements en éducation exigent que l'on articule des politiques publiques, que l'on mobilise la volonté de tous les acteurs concernés, à tous les niveaux du social, et que l'on articule des objectifs avec des stratégies flexibles, adéquates et continues.

S'il est vrai que ni les sociétés, ni les groupes, ni les personnes ne « changent par décret », il est aussi vrai que, pour qu'il y ait de réels changements, il faut **« vouloir, savoir et pouvoir »**.

Il faut la **volonté** d'atteindre certains objectifs ; il faut **connaître** les contextes et les buts à établir et il faut encore que l'on **puisse** s'organiser pour que la définition des stratégies et l'utilisation des ressources soient adéquates à ces buts (d'où le rôle de l'évaluation régulatrice).

C'est pourquoi le **dialogue politique** apparaît, tant au niveau de la définition des objectifs et des stratégies qu'au niveau de l'action concrète et de l'établissement de divers partenariats, comme un outil indispensable pour que l'on **veuille**, que l'on **sache** et que l'on **puisse construire la qualité éducative**.

Mais le dialogue politique ne se résume pas à des mots ou des intentions.

De nouvelles **compétences** sont nécessaires, compétences institutionnelles et techniques, pour que le dialogue politique devienne le moteur de pratiques concrètes vers la qualité éducative.

Ces compétences exigent des formations qui sont, avant tout, des échanges d'expériences, des partages de connaissances et des réflexions collégiales. Il est nécessaire de développer des processus d'interaction qui permettent que chacun enrichisse ses savoirs et obtienne de nouveaux outils de réflexion et d'action, exigent des méthodologies actives et participées, ancrées dans l'expérience ; il s'agit de ce que l'on désigne aujourd'hui par « inter apprentissage » ou « communauté de pratiques ».

Beaucoup d'obstacles à la construction de l'éducation de qualité pour tous se trouve, aujourd'hui, du côté des stratégies.

Des travaux menés par le l'ADEA et par le BIE avec de nombreux pays africains qui ont élaboré des études de cas dans le domaine de l'éducation, montrent que, au-delà de la diversité de situations, il y a beaucoup de problèmes communs (ces études de cas ont aussi souligné des voies de réussite et des « bonnes pratiques » où le dialogue politique joue un rôle fondamental).

En ce qui concerne l'éducation, on constate des déséquilibres entre l'offre et la demande, des problèmes de redoublement et d'abandon scolaire, le manque d'enseignants ou leur faible formation et, bien évidemment, la faible qualité de l'éducation.

Mais l'analyse des problèmes va de pair avec l'identification des **obstacles** à dépasser pour que l'on atteigne les objectifs visés.

Parmi ceux-ci, l'on retrouve **le manque de coordination des services officiels, la dispersion des efforts, la bureaucratie et la centralisation de l'organisation et de la gestion, le manque de participation de la société dans la vie éducative et l'absence de formation des responsables pour développer, conduire et assurer des dynamiques partagées et continuées.**

On sait ce que l'on veut mais on ne sait pas toujours comment y arriver.

2. Le dialogue politique : un outil stratégique

L'importance croissante du dialogue politique a plusieurs raisons .

La première et principale raison concerne l'échec de nombreuses réformes visant le développement de l'éducation et de sa qualité. Si, en général, les objectifs sont clairs, il n'en est pas de même quant aux stratégies.

Combien de textes de loi sont restés « lettre morte » ou ont produit des résultats bien décevants ? Cette réalité a plusieurs causes, parmi lesquelles le manque de continuité des politiques ; les « temps politiques » ne coïncident pas avec les « temps » (plus lents et plus exigeants) des changements éducatifs ; quand une réforme est décidée centralement et n'engage pas d'autres partenaires, notamment ceux qui « font l'école », il y a beaucoup de chances pour que son destin se joue en même temps que celui des décideurs.

Par ailleurs, entre ceux qui décident et ceux qui « appliquent », il y a des interprétations différentes, des « bruits » que seul le dialogue politique peut atténuer. Le rôle de la communication et du partage des raisons qui amènent à certaines décisions au détriment d'autres possibles, la définition des stratégies en fonction de la réalité et l'engagement de tous, sont des éléments décisifs pour la réussite des politiques adoptées.

La deuxième raison concerne le développement des démocraties et l'exigence de participation de la part des citoyens.

La troisième raison concerne le besoin de rendre des comptes à ceux qui investissent, qui financent, qui travaillent et qui attendent des résultats éducatifs.

Finalement, **la quatrième raison** pour l'importance du dialogue politique tient à la globalisation ; le monde est divers mais il faut connaître et partager les réussites aussi bien que les échecs dans une approche comparative qui permette d'éviter des erreurs et d'apprendre avec les « bonnes pratiques ».

Le dialogue politique est une manière de réfléchir et d'agir politique et professionnellement, c'est une stratégie qui oriente la conception, la prise de décision, les processus de sa mise en œuvre, l'obtention de ressources et l'évaluation des résultats obtenus par les politiques développées.

3. Les cadres du dialogue politique

Le dialogue politique a des dimensions internationales et nationales, régionales et locales, internes et externes, conceptuelles et opérationnelles, stratégiques et pratiques, spécifiques et environnementales, politiques et sociales, économiques et financières.

Au niveau international, le dialogue politique assume deux dimensions complémentaires.

La première dimension concerne **le dialogue international sur les politiques éducatives.**

Lors des conférences internationales de l'Unesco, des conférences de Jomtien (1990) et de Dakar (2000) sur l'éducation pour tous, événements de référence, aussi bien que lors des forum (biennal) des ministres africains que l'ADEA réalise régulièrement, il s'agit de partager des expériences, d'analyser des échecs et des réussites et d'envisager des solutions nouvelles. Ces rencontres débouchent sur des perspectives et sur des propositions qui guident l'action, soit en consolidant ce que l'on fait, soit en interrogeant les pratiques en cours.

La deuxième dimension du dialogue politique au niveau international, concerne les pays et les agences bilatérales ou multilatérales de financement et de coopération.

La situation fréquente du « pot de terre contre le pot de fer » fait place, de plus en plus, à l'instauration du dialogue systématique et de la négociation entre les acteurs. On distingue aujourd'hui une tendance positive à dépasser des projets fragmentaires organisés en

cycles successifs et à établir des plans à long terme, dans la durée, intégrant tous les niveaux du système, les actions et les ressources.

Au niveau national, on distingue deux dimensions du dialogue politique.

La première dimension est **interne**, au sein même de l'administration et entre les différents services. Pour que le ministère de l'éducation obtienne, auprès de celui des finances, les ressources nécessaires à son travail, il faut que le dialogue s'établisse, de façon informée et compétente.

Le dialogue politique national a aussi une **dimension externe** : le dialogue avec les partenaires sociaux et les acteurs éducatifs.

Il s'agit de mobiliser tous les acteurs de l'éducation, à différents niveaux, pour le développement de dynamiques capables de réussir des réponses flexibles et adaptées aux différents contextes.

Tant au niveau de la réflexion que de la prise de décision et encore de la mise en œuvre des politiques éducatives, le pouvoir politique n'a pas tout le pouvoir. L'analyse de processus de changements, les uns réussis et d'autres échoués, montrent bien qu'il y a du pouvoir à tous les niveaux de la société et que toutes les personnes ont du pouvoir. Si les responsables politiques agissent seuls, il y a de fortes chances pour que leurs objectifs ne soient pas atteints. La convergence de tous les pouvoirs est une condition décisive pour que les politiques réussissent.

En tant qu'outil stratégique pour la qualité éducative, pour la rentabilisation des ressources et pour des efforts « durables », le dialogue politique doit mobiliser **toutes les volontés, tous les savoirs et tous les pouvoirs.**

4. Les acteurs du dialogue politique

Les acteurs du dialogue politique en éducation sont multiples et divers ; on peut identifier les organisations internationales , les ministères, les services officiels, les syndicats d'enseignants, les associations de parents, les élèves, des associations économiques et professionnelles, sociales et culturelles, des partenaires techniques et financiers (experts), des chercheurs et des personnes ressource , des groupements de femmes, des groupes religieux, des organisations communautaires, des organisations de bénévoles, les élus locaux, des fondations, la presse, les media.

En fait, l'identification des **acteurs éducatifs et des partenaires** possibles et souhaitables découle de la pratique. Soit c'est la réflexion et l'analyse des politiques qui identifie tous les acteurs concernés, soit ce sont les bonnes pratiques qui mettent en évidence tous les acteurs engagés dans des processus concrets, soit c'est la critique des échecs qui révèle les acteurs absents (ou dont l'action a été un obstacle au changement).

Leur **rôle** est aussi très divers. Ça peut être un rôle de financement, de contribution à la mobilisation sociale, ça peut être la réalisation d'études techniques, l'élaboration d'orientations et la définition de stratégies, la préparation et la conduite des mises en œuvre et de l'évaluation (élaboration de statistiques et d'indicateurs, des fiches d'élèves),

l'animation d'activités et la participation directe dans les activités de terrain. Ça peut être aussi l'échange de services, de savoirs et de ressources dans les activités éducatives.

L'analyse de **partenariats** dans des situations concrètes montre que l'on doit être créatif et avoir de l'imagination tout en assurant des cadres clairs de participation et des évaluations régulatrices constantes. La confiance et le respect mutuel dans les rapports établis, ainsi que la rigueur et la transparence dans l'utilisation des ressources disponibles, au cours des processus vécus et dans l'analyse des résultats obtenus, sont décisives pour que le travail en commun soit un enrichissement et pas une constante source de conflits.

5. Les instruments du dialogue politique

Le dialogue politique ne peut avoir lieu que s'il y a des instruments stratégiques à cette fin.

L'analyse des études de cas menées par plusieurs pays africains dans le cadre des travaux de l'ADEA et du BIE révèle une grande diversité d'instruments pour le dialogue politique.

Il ne peut pas y avoir de dialogue politique sérieux si l'on ne sait pas ce que l'on veut et où l'on va (ne dit-on pas que tous les chemins sont également bons et également mauvais quand on ne sait pas où l'on va ??).

Les instruments du dialogue politique visent **la mobilisation, l'information et la communication, la construction de consensus et l'organisation de la participation dans la durée, ainsi que la formation de tous les partenaires.**

Les Etats généraux de l'éducation, la réalisation de journées de réflexion, les journées de la concorde, des consultations élargies, les semaines de portes ouvertes sont des initiatives qui visent la mobilisation.

Les chartes et les pactes éducatifs, les ateliers de dialogue et les tables de concertation sont des outils pour la construction de consensus, passibles de régulations dynamiques.

Les états des lieux, des études techniques, des campagnes d'information dans les media, au niveau national, régional ou local, aussi bien que l'élaboration de cartes scolaires pour la gestion des réseaux d'écoles et encore la production de statistiques et d'indicateurs pertinents, s'inscrivent dans les efforts de communication qui permettent à tous les acteurs d'avoir connaissance de ce qui se fait.

La création d'organes de gestion, tels que **les réseaux d'organismes du secteur éducatif, les comités de pilotage, des comités de gestion autonomes dans les écoles, les conseils nationaux d'éducation et les conseils locaux d'éducation, organes de supervision et d'inspection et les cellules d'animation** assurent, parmi d'autres modalités organisationnelles, la participation des acteurs dans la vie éducative.

La formation des responsables politiques et administratifs, des enseignants, des élus locaux, la formation d'animateurs et de médiateurs dans les communautés, sont aussi des instruments du dialogue politique.

Les **partenariats** sont entendus sur la base du partage, de la réciprocité et de la communication directe.

Les instruments du dialogue politique sont, donc, très divers : l'engagement de l'Etat, l'importance des regards extérieurs, des initiatives de mobilisation, des outils d'information et de communication, (notamment des documents bien rédigés et de la clarté dans les termes des accords à établir) , des calendriers bien faits, des modalités pratiques d'organisation de la participation et de gestion des processus de changement , ainsi que la formation technique des responsables des processus politiques et éducationnels, tant au niveau central qu'au niveau local, apparaissent parmi les plus importants.