

PERSPECTIVES

revue trimestrielle
d'éducation comparée

NUMERO CENTENAIRE
116

DOSSIER

REPENSER
L'AIDE
À L'ÉDUCATION

RÉDACTEURS INVITÉS :
LENE BUCHERT
ET KEES EPSKAMP



BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION

Vol. XXX, n° 4, décembre 2000

P E R S P E C T I V E S

revue trimestrielle d'éducation comparée

Une édition de *Perspectives* est également disponible dans les langues suivantes :

ANGLAIS

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINOIS

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

ESPAGNOL

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

ISSN: 0304-3053

RUSSE

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Pour les prix et les conditions d'abonnement de *Perspectives*, se reporter au bulletin d'abonnement à la fin de ce numéro. Pour les différentes éditions linguistiques, adressez vos demandes d'abonnement :

- soit à l'agent de vente des publications de l'UNESCO dans votre pays ;
- soit à Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruxelles, Belgique.

NUMÉRO CENT SEIZE

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée
Vol. XXX, n° 4, décembre 2000

POSITIONS/CONTROVERSES

- La mondialisation de l'économie crée-t-elle des valeurs
d'une nouvelle civilisation ? *Koïchiro Matsuura* 449

DOSSIER : REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

- Du projet au programme et au soutien sectoriel :
quelques questions et enjeux *Lene Buchert* 455
- Évaluation des nouvelles modalités de
l'aide au développement *Noel F. McGinn* 461
- La collaboration entre la Commission européenne
et l'Inde en matière d'enseignement primaire :
approches de coopération au développement
à l'échelle sectorielle *Shanti Jagannathan
et Mervi Karikorpi* 479
- Stratégie sectorielle de l'éducation :
le point de vue de l'ASDI *Agneta Lind
et Christine McNab* 497
- Participation de la population maya à la réforme
de l'éducation au Guatemala :
mise en place d'un nouveau cadre d'action *Linda Asturias,
Katherine Grigsby
et Theo Oltheten* 513
- L'approche sectorielle et ses conséquences
pour l'assistance technique : le Fonds social
pour le développement en Égypte *Samir T. IsHak
et Hussein M. El Gammal* 529
- La stratégie d'appui sectoriel pour le financement
de l'éducation de base : leçons du Bangladesh *Upali Sedere* 543

TENDANCES/CAS

- L'école, « l'autre » et la discrimination :
observer pour prévenir *Ángeles Sagastizabal* 555
- Les droits de l'enfant et l'éducation au Japon
au regard de la Convention des Nations Unies *Akiyoshi Kawaguchi* 565

PROFILS D'ÉDUCATEURS

- Anísio Teixeira (1900-1971) *Carlos Roberto Cury* 579
- Index du volume XXX 591

Les articles signés expriment l'opinion de leurs auteurs et non pas nécessairement celle de l'UNESCO/BIE ou de la rédaction. Les appellations employées dans *Perspectives* et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Prière d'adresser toute correspondance concernant le contenu de la revue à :
Rédacteur en chef, *Perspectives*,
Bureau international d'éducation,
Case postale 199, 1211 Genève 20, Suisse.
Pour en savoir plus sur
le Bureau international d'éducation,
ses programmes, ses activités,
ses publications, on pourra consulter
la page d'accueil du BIE sur Internet :
<http://www.ibe.unesco.org>

Toute correspondance concernant les abonnements doit être adressée à :
Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202,
1190 Bruxelles, Belgique.
Courrier électronique :
jean.de.lannoy@infoboard.be
(Voir notre bulletin d'abonnement
à la fin de ce numéro.)

Publié en 2000
par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP,
France

Imprimé par SADAG, Bellegarde, France

ISSN : 0304-3045

© UNESCO 2000

PERSPECTIVES

COMITÉ ÉDITORIAL

DIRECTRICE DU COMITÉ

Cecilia Braslavsky

MEMBRES DU COMITÉ

Cesar Birzea

Norberto Bottani

Mark Bray

Antonio Guerra Caraballo

Lawrence D. Carrington

Elie Jouen

Kenneth King

P. T. M. Marope

Mamadou Ndoye

Fernando Reimers

Bikas C. Sanyal

Buddy J. Wentworth

Yassen N. Zassoursky

Muju Zhu

RÉDACTION

DIRECTEUR D'ÉDITION :

John Fox

RÉDACTRICE ADJOINTE :

Nadia Sikorsky

ASSISTANTE DE RÉDACTION :

Brigitte Deluermoz

RÉDACTION FRANÇAISE :

Guy-Claude Balmir, Françoise Bouillé,
Claudia Querner-Cysne

RÉDACTION ANGLAISE :

Graham Grayston, Kerstin Hoffman

RÉDACTION ESPAGNOLE :

José-María Domínguez-Luengo

LA MONDIALISATION

DE L'ÉCONOMIE

CRÉE-T-ELLE DES VALEURS

D'UNE NOUVELLE CIVILISATION ?¹

Koïchiro Matsuura

Le thème de la mondialisation et des valeurs est au cœur des préoccupations de l'UNESCO, et d'une importance cruciale à l'orée de ce nouveau siècle.

Les possibilités que recèle la mondialisation et les gigantesques progrès scientifiques et technologiques qui l'accompagnent, les gains qu'elle assure, mais aussi les interrogations légitimes qu'elle suscite quant à ses risques, dérives ou éventuelles perversions, mettent en lumière un concept qui est au fondement même de la création du système des Nations Unies, et partant de l'UNESCO : celui de l'universalité.

L'universalité, pour avoir un sens aujourd'hui, doit être conçue comme l'expression de la volonté des membres de la communauté internationale de *construire ensemble un système* qui, au-delà du politique et de l'économique, aurait comme fondement central l'éthique. Car c'est précisément la question de l'éthique, c'est-à-dire celle des valeurs, qui constitue le véritable défi de cette « mondialisation à visage

Langue originale : anglais/français

Koïchiro Matsuura (Japon)

Depuis novembre 1999, Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Après une longue carrière au Ministère des affaires étrangères du Japon — il a été Vice-Ministre des affaires étrangères de 1992 à 1994 —, M. Matsuura a successivement occupé le poste d'ambassadeur du Japon à Andorre, puis à Djibouti, puis en France. Il a été conseiller du Japon pour préparer le sommet du G-7 en 1993 et président du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1998-1999. Il a fait ses études à l'Université de Tokyo et au Haverford College (États-Unis d'Amérique), et est docteur *honoris causa* de l'Université Jean-Moulin (France).

humain » dont nous sommes nombreux à souligner l'impérieuse exigence. La mondialisation, c'est d'abord un processus économique et financier. C'est aussi un processus scientifique et technologique, dont les nouvelles technologies de l'information et de la communication, en tissant autour de la planète un filet aux mailles aussi serrées que flexibles, nous donnent une image saisissante.

Mais c'est aussi et surtout un processus culturel. Et c'est en cela qu'il est au centre des préoccupations de l'UNESCO. Car la mondialisation propage et impose une nouvelle économie, et partant une nouvelle forme d'organisation sociale, qui est celle de la connaissance. Comment faire en sorte que cette connaissance, qui circule partout et crée des richesses, profite à *tous*, au lieu de générer des formes nouvelles, et paroxystiques, d'exclusion et de marginalisation ? Comment faire, en outre, pour que, dans cet univers d'échanges d'informations, de savoirs, de signes et de symboles, chacun soit tout à la fois récepteur, émetteur *et* producteur ?

L'enjeu profond de la mondialisation est bien, somme toute, celui de l'universalité, cette universalité concrète qui est aujourd'hui, et aujourd'hui seulement, à notre portée, faite de la somme des apports de chacun, de même que la lumière naît de la synthèse des couleurs de l'arc-en-ciel. Cet objectif s'incarne, pour l'UNESCO, dans un certain nombre de priorités, dont je n'évoquerai aujourd'hui que quelques-unes, et qui tendent toutes à créer les conditions d'émergence de cette civilisation de l'universel :

1. l'éducation, et en particulier l'éducation de base pour tous ;
2. l'éthique de la société de l'information ;
3. l'éthique des sciences et des technologies ;
4. l'éthique de l'environnement ;
5. et enfin l'éthique du dialogue interculturel, qui passe par la reconnaissance et la valorisation de la diversité.

L'éducation de base

Le premier domaine que j'aborderai est celui de l'éducation, notamment l'éducation de base. L'enjeu de l'éducation face à la mondialisation est trop souvent négligé, alors qu'elle constitue probablement la condition préalable pour la participation de chacun de manière équitable et responsable à ce processus.

L'éducation de base désigne le minimum de connaissances et de compétences nécessaires pour pouvoir participer, de plain-pied, à son environnement local et prendre en main son destin. Dans un monde de plus en plus interdépendant, les contenus, et donc la notion même de « qualité » de l'éducation de base, évoluent. Elle ne peut plus se réduire à l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Elle doit aussi apprendre aux individus à être, à faire, à apprendre et à vivre ensemble.

L'analphabétisme, et sa traduction dans le monde occidental sous le vocable d'illettrisme, progresse, alors même que les moyens technologiques devraient nous permettre de réduire l'exclusion et la distance.

C'est pourquoi l'UNESCO a placé l'éducation de base en tête de son agenda. La récente Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, qui s'est tenue à Dakar

en avril dernier, a réaffirmé les attentes immenses que nourrit la communauté internationale à son égard. Le Cadre d'action qui en est issu l'a investie d'une très grande mission, et a confirmé son rôle de chef de file dans la bataille pour l'éducation pour tous. L'Organisation s'apprête donc à consacrer une grande partie de son expertise à développer des services d'éducation de base accessibles à tous, y compris les plus pauvres, les adultes analphabètes, les jeunes marginalisés, les enfants non scolarisés, par une stratégie qui mobilise tant le système scolaire formel que toutes les alternatives qui relèvent du secteur non formel. Car il est fondamental que ce droit à l'éducation, qui, je me permets de le rappeler, constitue l'un des droits de l'homme fondamentaux, soit assuré pour tous sans exclusive, qu'elle soit d'ordre économique, social, culturel ou géographique.

L'éthique de la société de l'information

Le deuxième domaine qu'on ne peut manquer d'évoquer quand on parle de mondialisation concerne le développement des technologies de l'information et de la communication, et le rapport dialectique qu'elles entretiennent avec la mondialisation. Les avancées scientifiques et technologiques en sont en effet à la fois le moteur et la conséquence. Elles ont redessiné de manière radicale les contours de la production, de l'échange, du partage et de l'accès à l'information et au savoir.

Mais la nouvelle société civile internationale en émergence à travers les nouveaux médias de communication ne partage ni histoire commune ni représentation commune de l'avenir. Les hommes politiques, élus au niveau national, sont écartelés entre les exigences de l'action locale et la réalité mondiale sur laquelle ils n'ont presque aucune prise, et qui s'impose à eux. Cette situation appelle une réflexion internationale, à laquelle les organisations internationales, et en particulier l'UNESCO, peuvent apporter leur contribution.

L'Internet est sans aucun doute un outil précieux pour le développement, une technique extrêmement puissante de diffusion de l'information à un coût relativement modique. Mais, nous le savons tous, il bénéficie surtout à ceux qui sont déjà éduqués et informés, et qui ont les moyens financiers d'y accéder. Il joue malheureusement un rôle clé dans le renforcement d'un fossé déjà trop large entre les « info-pauvres » et les « info-riches ». Il peut parfois exacerber les chocs culturels et envenimer les confrontations économiques, sociales et politiques. Il est aussi un instrument qui se prête à des utilisations abusives, et dont nous avons déjà pu mesurer les dérives.

La communauté internationale ne peut rester passive devant un tel phénomène. Elle doit se mobiliser afin que l'information du domaine public fasse l'objet, comme « bien public mondial », d'une promotion et d'une protection. Il s'agit en l'occurrence de jeter les bases d'une élaboration politique et d'une régulation appropriée du bien commun global sur des questions d'intérêt général, afin de s'orienter vers une gouvernance mondiale qui prenne en compte les enjeux collectifs du destin planétaire. Le nouveau programme qui sera prochainement lancé par l'UNESCO, « Information pour tous », vise précisément à dessiner les contours d'une société de

l'information plus juste, qui garantisse l'accès universel et la participation équitable de tous à cette société mondiale de l'information.

L'éthique des sciences et des technologies

Un troisième domaine qui me semble particulièrement pertinent quand on cherche à percevoir quelles seraient les valeurs universelles qui peuvent naître du processus de mondialisation est celui de l'éthique des sciences et des technologies.

Les progrès fulgurants qu'ont connus les sciences et les technologies au cours de ces dernières années et la convergence des sciences de l'informatique et des sciences du vivant se sont traduits par des avancées considérables dans le domaine de la génétique et des biotechnologies. La vie humaine, voire le concept du vivant, est désormais mise en cause par les avancées des biosciences et par le développement des technologies biomédicales et génétiques.

Là encore, l'UNESCO, en prenant l'initiative d'une Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme, a pleinement joué son rôle. Cette Déclaration réalise un équilibre entre la garantie du respect des droits de l'homme et la nécessité d'assurer la liberté de la recherche. Parmi les principes éthiques qu'elle énonce, le libre échange des connaissances et de l'information scientifique revêt une importance accrue à mesure que progresse la cartographie du génome humain. L'objectif de l'UNESCO est la construction d'une bioéthique commune, de principes universels de bioéthique.

La récente déclaration du président Jacques Chirac en faveur de la mise à disposition pour tous les scientifiques des données issues du séquençage répond à cette attente, et je me réjouis que la France ait été la première, suivie par les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, à se prononcer si clairement en faveur des principes évoqués dans la Déclaration universelle sur le génome humain. D'autres domaines, comme l'énergie, l'espace extra-atmosphérique, l'eau, méritent pareillement de mobiliser notre réflexion, afin de jeter les bases d'une éthique universelle commune.

L'éthique de l'environnement

Car l'environnement est un domaine fortement menacé par la mondialisation. Les progrès scientifiques et technologiques ont trop souvent été exploités sans prendre en compte leurs conséquences sur l'environnement. L'UNESCO a joué un rôle pionnier en la matière, et constate avec satisfaction qu'une véritable prise de conscience internationale commence à s'amorcer dans ce domaine.

Une de mes préoccupations majeures concerne en particulier l'eau douce. L'eau est rare et très inégalement répartie dans le monde : près d'un quart de l'humanité n'a pas d'accès direct à l'eau potable. L'application des progrès technologiques et scientifiques n'a pas pris en compte cette réalité pourtant incontournable. Cette pénurie rend la perspective d'une crise mondiale de l'eau réelle, qui menace non seulement le développement durable, mais aussi la paix et la sécurité. L'UNESCO cherche à promouvoir une approche proactive, intégrée et multidisciplinaire du problème

de la gestion des ressources en eau, mêlant les considérations politiques, sociales, scientifiques et environnementales.

J'ai donc lancé un nouveau programme qui devra élaborer une méthode globale d'évaluation des ressources en eau et instaurer un suivi permanent de leur évolution. Mobilisant la participation de vingt-quatre organisations du système des Nations Unies, il devra aussi développer des instruments pour faciliter la résolution des conflits liés à l'eau.

L'éthique du dialogue interculturel

Mais le domaine qui est peut-être le plus sensible aux effets de la mondialisation, et je crois que le message fort qui ressort de ces Rencontres de Versailles nous le confirme, est celui de la culture. La mondialisation est sans nul doute un facteur puissant de rapprochement entre les peuples. Elle ne doit cependant pas pour autant conduire à l'uniformisation culturelle du monde, ou à l'hégémonie d'une ou de quelques cultures sur toutes les autres, pas plus qu'elle ne doit favoriser la fragmentation ou le repli identitaire. Tout au contraire, elle doit encourager le pluralisme dans une optique de dialogue et d'enrichissement mutuel.

C'est le sens de l'action de l'UNESCO en matière de préservation du patrimoine mondial matériel et immatériel, ou de promotion de la diversité linguistique et de l'éducation multilingue.

L'impact de la mondialisation sur les échanges commerciaux est loin d'être sans conséquence pour le dialogue interculturel. Pour que les conditions d'un véritable dialogue soient réunies, il est nécessaire qu'existe un flux multipolaire, harmonieux et équitable, constitué par des biens et des services culturels d'origines multiples. La majorité de l'humanité ne peut être réduite à la simple consommation de produits culturels importés. Les règles du commerce international doivent permettre de créer des espaces dans lesquels tous les habitants de la planète puissent créer et s'exprimer au travers de biens et de services culturels, puissent procéder à un véritable choix de ce qu'ils veulent acquérir, et qu'ils puissent le faire dans des conditions de justice et d'équité. Et ce sont, bien entendu, les cultures des pays du Sud qui sont les plus fragilisées à cet égard. Leur identité propre, leurs références symboliques, l'offre culturelle mise à disposition de leurs citoyens sont prises dans la « tenaille » du commerce et de la technologie.

La diversité culturelle, c'est donc la possibilité de produire et de faire circuler des biens culturels diversifiés et de qualité. C'est aussi la valorisation des identités comme matrices de la créativité et des cultures vivantes.

L'UNESCO vient d'ailleurs de lancer une vaste consultation à l'échelle internationale sur ce sujet. Elle réunira un groupe d'experts dès le mois de septembre 2000 afin de jeter les bases d'une véritable promotion de la diversité culturelle, tout particulièrement au moment de l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations commerciales internationales.

Dans le même esprit, l'UNESCO s'apprête à élaborer une convention pour la sauvegarde du patrimoine immatériel, à l'instar de celle qui existe déjà pour le patri-

moine matériel, et qui a démontré son utilité et son extrême pertinence. Car la reconnaissance de la diversité culturelle mondiale, à travers les traditions, les valeurs, les relations symboliques, permettra non seulement de reconnaître la culture de l'Autre et de savoir mieux l'apprécier, mais aussi de mettre en évidence l'histoire de leurs contacts et de leurs emprunts et apports réciproques. Cette conscience d'une appartenance commune bien que plurielle permettra aussi de lutter contre l'ignorance et l'incompréhension mutuelles, et de renforcer les valeurs fondamentales de la démocratie, de la justice et des droits de l'homme.

Conclusion

À la mondialisation de l'économie doit en conséquence répondre une vision volontariste de la communauté internationale pour promouvoir l'universalité dans son sens le plus profond. Une universalité qui constitue à la fois la remise en question de tout modèle ainsi que la reconnaissance, la prise en compte et le respect de la contribution de tous les peuples à la civilisation de l'universel.

Telle est la réponse que l'UNESCO apporte à la question posée par ces premières Rencontres de Versailles. Vous aurez compris, à travers mon exposé, que, dans l'optique de l'UNESCO, la mondialisation dépasse largement les enjeux économiques. Elle bouleverse les modes de vie et les comportements, les modes de décision et de gouvernance, ou les formes d'expression artistique. Le défi qu'elle pose à l'UNESCO, c'est de percevoir toute la complexité de ses enjeux, pour imaginer, dans un esprit interdisciplinaire et interculturel, des stratégies et des politiques susceptibles de s'assurer qu'elle s'effectue au bénéfice de tous, notamment de ceux qui en sont actuellement exclus.

Note

1. Ce texte a été adapté à partir d'un discours prononcé à la séance de clôture des Rencontres de Versailles sur le thème « La mondialisation de l'économie crée-t-elle des valeurs d'une nouvelle civilisation ? », qui se sont déroulées au château de Versailles, en France, le 17 juin 2000.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION¹

DU PROJET AU PROGRAMME

ET AU SOUTIEN SECTORIEL :

QUELQUES QUESTIONS ET ENJEUX

*Lene Buchert*²

Ce dossier rassemble des articles initialement présentés lors d'une conférence internationale sur « L'innovation en matière d'éducation dans le Sud : réexamen des modalités de soutien international » réunie à Leyde (Pays-Bas) par l'Organisation néerlandaise pour la coopération internationale dans l'enseignement supérieur (NUFFIC) du 2 au 4 septembre 1999. Ces articles portent essentiellement sur les conséquences affirmées, réelles et potentielles des changements intervenus récemment dans le soutien international à l'éducation, en particulier en ce qui concerne ce qu'on appelle actuellement programmes d'investissement dans le secteur de l'éducation, soutien aux programmes, soutien sectoriel ou encore approche d'envergure sectorielle du développement de l'éducation dans le Sud. Ces différentes expressions sont diversement employées par les organisations internationales, les gouvernements et les auteurs du présent dossier. Elles sont toutes prises comme autant de formules susceptibles de remplacer ou de compléter l'aide aux projets qui a été le mode prédominant dans les années 70 et 80. On semble manifestement considérer que l'aide aux projets n'a pas su garantir un développement global et intégré des systèmes d'éducation, et que le nouveau mode de soutien est davantage à même d'éviter les

Langue originale : anglais

Lene Buchert (Danemark)

Titulaire d'un doctorat, spécialiste principale du programme à la Division de la reconstruction et du développement des systèmes éducatifs, et coordonnatrice du Groupe de travail sur l'analyse sectorielle en éducation conduite par l'UNESCO dans le cadre de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA). On lui doit de nombreuses publications concernant l'éducation et le développement, l'aide internationale à l'éducation et les politiques d'aide en matière d'éducation. Courrier électronique : l.buchert@unesco.org

goulets d'étranglement grâce à une coordination horizontale et verticale des efforts, le soutien étant apporté à tous les éléments nécessaires à une éducation de qualité à quelque niveau que ce soit.

Il est possible de rattacher l'origine de ce nouveau mode de soutien aux programmes d'investissement dans le secteur de l'éducation lancés par la Banque mondiale, et aux principes qui les sous-tendent et qu'ont énoncés Harrold *et al.* (1995). Ces principes fondamentaux sont les suivants : a) chaque programme doit avoir une portée sectorielle ; b) chacun doit s'inscrire dans le cadre d'une politique sectorielle cohérente ; c) ce sont les parties prenantes locales qui doivent tenir les rênes ; d) tous les donateurs doivent adhérer au programme ; e) des accords de mise en application commune doivent être conclus ; et f) un minimum d'aide technique et financière doit être assuré à long terme. Ces principes, qui sont à présent entrés dans les mentalités des responsables de la plupart des autres organismes d'aide financière et technique, sont décrits dans les articles de ce dossier relatifs à la collaboration entre l'Union européenne et l'Inde (Jagannathan et Karikorpi) et à l'Agence suédoise de développement international (Lind et McNab). C'est un point qui mérite d'être souligné car les gouvernements des pays du Sud se sont toujours souciés du développement de l'ensemble du secteur de l'éducation, aussi bien avant que pendant l'époque où l'aide internationale à l'éducation passait par le soutien à des projets. Par conséquent, si ce sont à la fois les organisations internationales et les gouvernements qui reprochent actuellement à ce mode de soutien d'avoir conduit à la fragmentation des efforts et à un usage inefficace de l'aide internationale, il se pourrait bien que le fait même que ce reproche soit formulé après un recours intensif à ce type d'aide ait été l'un des facteurs qui ont contribué à l'affaiblissement des capacités et des structures institutionnelles nationales, indispensables à l'exécution des programmes de grande envergure dans le secteur de l'éducation dont on défend à présent l'idée.

En quoi consiste la nouvelle modalité ?

Une opinion très répandue veut apparemment que la nouvelle modalité soit *la* solution, voire *l'unique* solution, propre à pallier les faiblesses du précédent mode d'aide, l'assistance à des projets (King et Buchert, 1999). Il y a pourtant un fait que les partisans de cette nouvelle modalité reconnaissent généralement, comme le montrent également les articles de Jagannathan et Karikorpi, et de Lind et McNab, à savoir qu'il n'existe pas encore de pays où tous les principes fondamentaux souhaités aient été appliqués avec succès dans un programme sectoriel. En outre, les principales parties prenantes doivent encore mettre au point nombre des principes liés à cette approche, concernant par exemple les procédures conjointes d'exécution, les accords communs de financement, la cohérence entre les organismes d'aide financière et technique à un programme gouvernemental, la participation de toutes les parties prenantes dans le processus — notamment les associations émanant de la société civile et le secteur privé — ou encore le recours de préférence aux compétences locales plutôt qu'internationales. Par conséquent, le nouveau mode de sou-

tien doit plutôt être compris comme un processus évolutif dont on ne connaît pas encore l'issue et dont le lancement exige de tous les acteurs un important renforcement des capacités afin qu'il y ait cohérence au niveau de la conception et de l'exécution.

Dans son article, McGinn doute qu'un certain nombre d'expressions clés liées à la nouvelle modalité, comme celles de « partenariat », d'« accords de soutien sectoriel », de « coordination entre donateurs » et de « cohérence des donateurs », correspondent à des concepts nouveaux et soient forcément dans l'intérêt des gouvernements. En outre, il esquisse la possibilité de stratégies différentes et plus larges qui seraient davantage de nature à garantir que l'aide internationale contribue effectivement à transformer l'enseignement et l'apprentissage dans les salles de classe.

Un certain nombre d'autres questions cruciales concernant le nouveau mode de soutien restent elles aussi en suspens. Par exemple, cette approche ne risque-t-elle pas de n'être qu'une normalisation ou qu'un schéma de plus qui sera incapable de prendre en compte la spécificité des contextes, des circonstances et des calendriers nationaux ? Comme le montre Sedere dans son article, l'adoption de l'approche sectorielle au Bangladesh a eu des conséquences négatives sur le développement du sous-secteur de l'enseignement primaire. En outre, on ne voit pas encore clairement comment les projets qui fonctionnent bien actuellement vont se poursuivre et être correctement intégrés à un programme sectoriel ; c'est la question que soulève l'article d'Asturias *et al.* sur le Guatemala. Enfin, bien qu'on ait insisté sur la participation de tous les acteurs, le lancement de programmes intéressant l'ensemble du secteur de l'éducation tend à renforcer la nécessité de mener des négociations et des expertises techniques au plus haut niveau des administrations nationales, aux dépens de la participation de la société civile ; c'est une question cruciale qui se pose également dans le cas du Guatemala.

Par conséquent, s'il est contestable de parler d'une nouvelle modalité qui existerait déjà ou d'une nouvelle approche, différente et clairement définie, du développement du secteur de l'éducation dans les pays du Sud, on pourrait soutenir à coup sûr que l'actuelle volonté de trouver un autre mode de soutien a conduit à mettre différemment l'accent sur un certain nombre de dimensions de la coopération en matière de développement. En particulier, le nouveau mode de soutien prévu devrait contribuer aux points suivants : que les gouvernements et les organisations travaillent à la réalisation d'objectifs, de buts et de cibles fixés dans un programme gouvernemental d'orientation dicté par une politique clairement en faveur du développement ; qu'il y ait un dialogue au niveau des politiques afin d'arrêter des objectifs, des buts et des cibles concrets ; que le gouvernement assure la coordination entre les organisations ; qu'il fasse siens le processus de développement et ses résultats ; qu'il y ait une responsabilisation vis-à-vis des parties prenantes et une transparence tout au long du processus ; que ce soit le gouvernement qui guide et les organisations qui suivent en ce qui concerne les points convenus lors d'une négociation menée entre les deux parties sur un pied d'égalité ; qu'il y ait, enfin, un partenariat entre le gouvernement et les organisations, et si possible d'autres institutions de la société

civile, notamment le secteur privé. Dans leur article, IsHak et El Gammal montrent les possibilités d'innovation qu'offre la mise en œuvre de toutes ces dimensions dans le cas du Fonds social pour le développement en Égypte.

À quels intérêts répond la nouvelle modalité et qui en prendra l'initiative ?

Des considérations morales et éthiques sont par ailleurs à la base de ces dimensions fondamentales et la notion d'aide renvoie davantage à l'idée de responsabilité mutuelle qu'à celle de charité. Cependant, si l'on conçoit l'aide comme une obligation contractuelle entre deux parties qui négocient dans des conditions de confiance et de respect mutuels, on risque d'oublier qu'au moment où des désaccords interviennent entre ces parties c'est celle qui dispose du plus grand pouvoir économique et politique, et de la plus grande somme d'expertise qui a le plus de chance d'avoir le dessus. C'est particulièrement vrai dans le contexte d'un programme sectoriel entièrement mis au point où les États reçoivent l'aide internationale sous forme de soutien budgétaire. Si Jagannathan et Karikorpi ainsi que Lind et McNab préconisent d'apporter un soutien aux budgets nationaux, Sedere de même que IsHak et El Gammal mettent en garde contre cette idée. Ils craignent en effet qu'il y ait empiètement sur la souveraineté nationale ou que le soutien international prenne la place de la participation financière nationale au lieu de la compléter, ou encore que les gouvernements n'agissent pas dans l'intérêt des groupes auxquels s'adresse le programme, à savoir les pauvres. En outre, on peut douter que la confiance, le respect et la responsabilité mutuels conduisent nécessairement à une transparence totale des intérêts poursuivis tant par les gouvernements que par les organisations tout au long de la négociation et de la mise en œuvre, ou à une responsabilisation totale des gouvernements et des organisations à l'égard de toutes les parties prenantes. Si tel est le cas, quels mécanismes, quelles incitations ou sanctions faut-il mettre en place pour y parvenir ?

Outre les questions posées dans les articles regroupés ici, il subsiste un certain nombre d'autres problèmes : pourquoi tout cela a-t-il surgi dans les années 90 ? Pourquoi est-ce né principalement en réaction à ce qui est apparu comme un échec du mode d'aide antérieur ? Qui est le fer de lance de ce vaste effort de réforme et quelles en sont les conditions préalables et les répercussions dans les contextes nationaux ? Si les réponses à certaines de ces questions peuvent être trouvées dans les articles du présent dossier, d'autres scénarios restent à explorer. Il s'agirait notamment de comprendre comment d'importants efforts de réforme sont naturellement issus du processus de développement dans certains pays et se sont construits à partir des points forts des pays eux-mêmes, d'initiatives et d'innovations nationales, en puisant dans les capacités institutionnelles et humaines existantes.

Nous espérons que ce dossier, nourri des réflexions et de l'expérience actuelles sur cet important sujet, contribuera à la fois à élucider certaines des questions cruciales et à inventorier les progrès réalisés et les propositions nouvelles.

Notes

1. Ce dossier, « Repenser l'aide à l'éducation », a été conjointement préparé par Lene Buchert et Kees Epskamp. On peut lire en début d'article une note biographique concernant Lene Buchert. Voici celle décrivant son partenaire : *Kees Epskamp (Pays-Bas)*. Titulaire d'un doctorat. Actuellement conseiller principal en éducation à l'Organisation néerlandaise pour la coopération internationale dans l'enseignement supérieur (NUFFIC), La Haye, où son principal domaine d'activité est l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Il a entrepris des études à grande échelle sur des projets d'éducation et sur la communication soutenus par les médias, en faveur du développement en Amérique latine et en Afrique. Courrier électronique : kepskamp@nuffic.nl
2. Je tiens à remercier Ad Boeren, Kees Epskamp, Herb Kells et Noel McGinn pour leur contribution à cette brève présentation que j'ai rédigée à titre personnel et qui ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'UNESCO.

Références

- Harrold, P. et al. 1995. *The broad sector approach to investment lending : sector investment programs* [L'approche d'envergure sectorielle aux prêts à l'investissement : les programmes d'investissement sectoriels]. Washington D. C., Banque mondiale. (Africa Technical Department Series. Document de synthèse de la Banque mondiale, n° 302.)
- King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). 1999. *Changing international aid to education : global patterns and national contexts* [Changer l'aide internationale à l'éducation : modèles mondiaux et contextes nationaux]. Paris, UNESCO/NORRAG.

ÉVALUATION DES NOUVELLES MODALITÉS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Noel F. McGinn¹

On s'est beaucoup intéressé récemment à l'apparition de nouvelles modalités d'aide au développement. Il s'agit notamment des partenariats, des accords d'aide sectorielle, de la coordination entre donateurs et de la cohérence des politiques d'aide (Royaume-Uni, Department for International Development, 1997 ; Freedman, 1994 ; Suède, Ministère des affaires étrangères, 1997 ; Rudner, 1996 ; Wolfensohn, 1995). Un ouvrage entier a déjà été consacré à leur analyse (King et Buchert, 1999).

Ces modalités sont-elles réellement nouvelles ? Peuvent-elles être mises en œuvre telles qu'elles sont proposées ? Changeront-elles quelque chose dans l'offre d'éducation ? Les réponses à ces questions seraient de nature spéculative si nous n'avions aucune expérience préalable de ces modalités. Mais, en fait, elles ont déjà été essayées auparavant. Nous avons donc une idée des difficultés que pose leur mise en œuvre et des conditions qui doivent être réunies si l'on veut qu'elles atteignent leurs objectifs.

Langue originale : anglais

Noel F. McGinn (*États-Unis d'Amérique*)

Professeur honoraire d'éducation de la Graduate School Education de l'Université Harvard et membre honoraire du Harvard Institute for International Development. Ses thèmes de recherche sont notamment l'efficacité de l'enseignement, la planification de l'éducation, la décentralisation, la coopération internationale et les conséquences de la mondialisation sur l'éducation. Il a écrit de nombreux articles et ouvrages, dont *Framing questions, constructing answers : linking research with education policy for developing countries* [Formuler les questions, construire les réponses : comment joindre recherche et politique de l'éducation pour les pays en développement] (en collaboration avec Allison Borden) et *Informed dialogue : using research to shape education policy around the world* [Dialoguer à bon escient : comment exploiter la recherche pour donner forme aux politiques de l'éducation par le monde] (en collaboration avec Fernando Reimers). Courrier électronique : Nmcginn@igc.org

Nous tentons dans cet article de préciser ces conditions et de montrer comment ces modalités pourraient être utilisées de la manière la plus efficace possible. À cette fin, nous nous penchons sur trois aspects. Nous faisons d'abord un historique de l'aide à l'éducation. Il ne s'agit pas d'un historique approfondi mais il nous aidera à placer la situation actuelle dans le contexte. L'aide est-elle efficace ? Existe-t-il des moyens d'en améliorer l'efficacité ?

Le deuxième aspect est la nature des « nouvelles » modalités. Quelles sont les relations à établir ? Peut-on limiter les partenariats à l'aide matérielle ? Si une assistance technique est nécessaire, quelle forme d'expertise est la plus utile ?

Le troisième aspect concerne deux autres modes d'organisation de l'aide à l'éducation. Les stratégies proposées, avancées à l'origine par d'autres, visent à réduire au minimum les risques associés au partenariat et à en optimiser les avantages.

Brève histoire critique de l'aide à l'éducation

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire, les pays ont coopéré les uns avec les autres. Les premières formes de coopération consistaient pour l'essentiel en des échanges ou des relations de réciprocité. Les pays échangeaient des ressources, des informations, des idées, voire une assistance technique. La coopération revêtant la forme d'une aide unilatérale était relativement limitée.

Ces schémas ont changé à partir de la colonisation de l'Amérique latine, de l'Afrique et de l'Asie par les pays européens. Les colonies virent affluer une « assistance technique » considérable, apportée par les missionnaires et les enseignants, alors même qu'on leur prenait d'abondantes richesses. Jusqu'au début du XX^e siècle, l'essentiel de cette aide provenait des églises et des organisations religieuses, après quoi des fondations philanthropiques privées, venues en particulier des États-Unis d'Amérique, prirent le relais en apportant une aide unilatérale importante (Smith, 1990).

La coopération internationale a adopté une autre dimension à la suite des deux guerres mondiales. Elle était nécessairement liée pour l'essentiel à la collaboration (entre les Alliés), mais les flux d'aide unilatérale destinés à appuyer l'effort de guerre et, après la seconde guerre mondiale, le plan Marshall finirent par être considérés comme indispensables au « développement ». Les premiers organismes bilatéraux et multilatéraux mirent l'accent sur la collaboration. Cependant, avec l'échec des premières actions, on finit par s'intéresser davantage au financement du développement ou à l'aide unilatérale.

L'ÉDUCATION APRÈS QUARANTE ANNÉES D'AIDE

En dépit de l'aide massive qui a été fournie, les systèmes d'éducation de nombreux pays bénéficiaires doivent encore affronter de graves problèmes. En Amérique latine, par exemple, le montant des dons ou des prêts consentis ces dix dernières années s'est élevé à quelque 12 milliards de dollars des États-Unis. Des progrès ont certes été enregistrés, mais les problèmes les plus importants ne sont toujours pas résolus.

C'est ainsi que, si l'accès à l'éducation s'est amélioré, on déplore une baisse de la qualité. Globalement, la qualité est médiocre par rapport à ce qu'elle est dans les pays industrialisés depuis longtemps, et l'écart s'est encore creusé. Sur le plan de l'équité, les progrès ont été rares (Schiefelbein *et al.*, 1998).

L'échec apparent de l'aide en Amérique latine, mais aussi en Afrique (Habte, 1999), s'explique par trois facteurs au moins :

1. Les gouvernements utilisent l'aide au lieu de leurs propres ressources et ils n'augmentent pas les dépenses totales consacrées à l'éducation.
2. Les projets financés par des prêts ont souvent donné des résultats décevants et leurs coûts directs élevés ont limité la capacité des pays à mener d'autres activités plus importantes.
3. Les prêts tout comme l'assistance ont parfois des coûts d'opportunité élevés. Le recours à l'aide extérieure explique en partie l'insuccès des pays quant au développement de capacités endogènes pour améliorer l'éducation.

À long terme, l'aide a eu pour effet d'atténuer les différences entre les pays participants en termes de structures et de politiques, de convictions et de coutumes. Ce processus d'uniformisation de l'éducation ne date pas d'hier et il est directement lié au colonialisme des XVIII^e et XIX^e siècles (von Laue, 1987) et, plus récemment, à l'apparition d'organisations supranationales (McGinn, 1994). Au fil des années, les systèmes d'éducation de tous les pays du monde ont fini par beaucoup se ressembler du point de vue du contenu des programmes, des processus d'enseignement, de la gestion et de l'administration (Benavot et Kamen, 1989 ; McNeely, 1995 ; Ramirez, 1997).

Les adversaires de cette uniformisation ont formulé deux critiques majeures :

1. Ils ont d'abord fait valoir que les *processus* qui conduisent à cette uniformisation constituent une violation de la souveraineté des États. Ils s'appuyaient sur la Charte des Nations Unies, qui à première vue interdit l'intervention d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État. La communauté internationale semble aujourd'hui s'éloigner de cette interprétation stricte de la souveraineté.
2. Plus récemment, on s'est inquiété du fait que la diversité des systèmes d'éducation tend à disparaître. La mondialisation a fait surgir des problèmes et des occasions que l'on n'avait pas prévus il y a vingt ans. Si tous les systèmes d'éducation se ressemblaient, où trouver les spécificités qui répondent le mieux à chaque nouvelle situation ? Les systèmes sont d'autant plus efficaces que leur propre diversité répond à la diversité de leur environnement. En uniformisant tous les systèmes d'éducation, nous limitons les possibilités de découvrir à l'avenir de nouvelles formes d'enseignement plus efficaces (Samoff, 1996).

L'AIDE EST-ELLE EFFICACE ?

Les coûts de l'aide seraient plus supportables s'il était clair que l'aide au développement est un bien sans contrepartie. Quels sont les faits ? Il y a longtemps que le processus d'aide fait l'objet de critiques (Paddock et Paddock, 1973 ; Tendler, 1975). Toutefois, on a peu étudié de façon systématique l'impact de l'aide sur les pays béné-

ficiaires et leurs systèmes d'éducation. En général, l'analyse de l'impact qu'eut l'aide sur l'éducation porte sur un nombre limité d'exemples ou de pays, et elle est plus focalisée sur les processus que sur les résultats (Buchert et King, 1995 ; Farrell, 1994 ; King, 1991 ; King et Buchert, 1999 ; Leach, 1997). La raison en est en partie que les organismes d'aide internationaux réalisent rarement (ou ne publient pas) d'études sur les effets à long terme de leurs politiques et pratiques sur l'éducation. On dispose néanmoins d'évaluations détaillées et systématiques de l'aide en général. Certaines d'entre elles ont été commanditées par les organismes bilatéraux et multilatéraux (par exemple, Ayres, 1984 ; Cassen et Associés, 1994) ; d'autres ont été faites par des observateurs extérieurs (Riddell, 1987 ; Stokke, 1996 ; Tisch et Wallace, 1994).

La conclusion générale de ces études est que les observations qui ont pu être faites sur l'impact qu'avait l'aide sur les économies, les modes de gouvernement et les cultures des pays bénéficiaires sont équivoques ; autrement dit, elles ne permettent pas de parvenir à une généralisation. Parfois, l'aide « marche », parfois non. Ce qui « marche » varie selon les pays et selon la définition de l'efficacité que l'on choisit d'utiliser. Certains pays ont enregistré une croissance économique rapide alors qu'ils bénéficiaient d'une aide ; d'autres également, mais sans en bénéficier. Dans certains cas, un volume d'aide massif n'a pas réussi à stimuler la croissance économique. Des stratégies d'aide qui aboutissent à des résultats dans une situation donnée échouent dans d'autres. Parfois, l'aide contribue manifestement à une certaine forme de développement. Dans d'autres cas, l'application des « recommandations » formulées par les organismes d'aide a eu des conséquences néfastes pour le pays bénéficiaire.

En fait, les organismes d'aide n'ont pas toujours su déterminer la meilleure voie à suivre pour résoudre les problèmes et saisir les occasions qui se présentaient dans le secteur de l'éducation. Ces erreurs de jugement transparaissent dans deux domaines. En premier lieu, les grandes orientations prônées par les divers organismes en matière d'éducation ont changé de manière radicale au fil des ans, allant parfois à l'encontre des recommandations précédentes. Des organismes qui ont encouragé dans un premier temps une répartition plus équitable des ressources en favorisant la multiplication des petites écoles rurales ont ensuite abandonné cette stratégie pour recommander la création de centres d'excellence. À certaines périodes, les prêts et les dons sont allés à l'enseignement secondaire technique et professionnel, et à d'autres, cette stratégie a été critiquée. L'enseignement supérieur fut un temps le principal bénéficiaire de l'aide, mais on reproche aujourd'hui aux pays de trop dépenser pour ce secteur.

En second lieu, tous les progrès stimulés par les organismes n'ont pas été préservés à long terme. L'aide destinée au budget de l'équipement ou du développement a alourdi les charges pesant sur le budget ordinaire, qui ne bénéficie pas de financements extérieurs. Dans certains cas, le pays bénéficiaire n'a pas pu (ou voulu) continuer à financer ce surcroît de charges une fois que l'aide eut cessé. Parfois, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et il a été mis fin aux projets.

L'erreur est humaine et, en conséquence, parler de celles commises par les organismes d'aide ne revient pas à les critiquer violemment. Mais l'assistance four-

nie en termes d'aide n'est pas un « bien libre ». Les prêts consentis pour l'éducation ont été l'un des éléments responsables de l'alourdissement de la charge financière supportée par un certain nombre de pays. Les prêts à des conditions avantageuses et les dons qui entraînent une augmentation des dépenses imputées sur les budgets ordinaires ont également aggravé les difficultés financières des pays pauvres. Les diverses erreurs commises par les organismes d'aide ont été analysées en détail par d'autres auteurs et il est inutile d'y revenir ici. La question est de savoir si les « nouvelles » approches réduisent à l'avenir les risques d'autres erreurs par les organismes d'aide ?

Les difficultés que peuvent soulever les nouvelles modalités

Le changement implique des coûts mais aussi des avantages. Les avantages à attendre des nouvelles modalités dépendront directement de la mesure dans laquelle elles se substitueront à des relations d'aide dysfonctionnelles. Examinons d'abord dans cette section comment ces modalités ont déjà été appliquées dans le passé. Au vu des expériences négatives, il faut, si elles sont réutilisées, se poser trois questions. La première porte sur les diverses significations du terme « partenariat ». La deuxième a trait aux problèmes liés aux approches sectorielles. La troisième est celle de savoir si la coordination entre donateurs et la cohérence des politiques d'aide sont toujours souhaitables.

COMMENT LES « NOUVELLES » MODALITÉS ONT DÉJÀ ÉTÉ UTILISÉES

Les concepts et les préoccupations qui sous-tendent les nouvelles modalités ne sont pas nouveaux. L'idée de « partenariat », par exemple, existe depuis un temps relativement long dans le domaine de la coopération internationale. Ce terme a été abondamment utilisé par les États-Unis d'Amérique dans le cadre de l'Alliance pour le progrès dans les années 60 et par les partisans du « trilatéralisme » au début des années 70², et il a été défendu par l'Inter-American Foundation à la fin des années 70 (Meehan, 1979). Ces dernières années, il a suscité un regain d'intérêt et il apparaît de plus en plus souvent dans certains documents sur le développement et dans des rapports de recherche.

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer la redécouverte du « partenariat » précisément aujourd'hui. On l'attribue en partie aux exigences de plus en plus grandes « d'une nouvelle génération de dirigeants et de décideurs résolus à discuter sur un pied d'égalité avec le reste du monde » (King, 1999, p. 16). Par ailleurs, les organismes d'aide bilatérale et multilatérale, ébranlés par les critiques de l'ajustement structurel, ont eux aussi repris ce concept, usant de qualificatifs comme « authentique », « équitable » et « respectueux » pour bien montrer leur intention de partager les responsabilités avec les pays bénéficiaires (King, 1999).

Il est plus difficile de déterminer l'origine des expressions « soutien sectoriel » et « approches sectorielles », mais elles étaient déjà employées, elles aussi, au moment

de la mise en place de l'assistance internationale en faveur de l'éducation. Ainsi, dans leurs premiers documents directeurs, la Banque mondiale et d'autres organisations désignaient le secteur de l'éducation comme une cible de l'assistance. À la fin des années 60, l'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international, commença à proposer une assistance à un petit nombre de pays sans leur demander de présenter les projets spécifiques auxquels les fonds étaient destinés. Dans les années 70 et 80, l'Agence suédoise de développement international apportait un soutien au secteur de l'éducation dans certains pays africains. Les organisations tant bilatérales que multilatérales avaient recours aux évaluations sectorielles, qui étaient articulées avec la planification globale ou au niveau des systèmes³.

La coordination entre donateurs est peut-être apparue comme souhaitable la première fois que les responsables des programmes de développement de différents organismes se sont rencontrés sur le terrain. Chaque organisme était aux prises avec un trop grand nombre de demandes pour pouvoir répondre à toutes, et l'on a pensé que les agents sur le terrain avaient beaucoup à apprendre les uns des autres. Avec le temps, cet enthousiasme pour la coopération a cependant faibli peut-être à cause de la concurrence qui régnait sur un marché de l'assistance alors en recul.

Initialement, la cohérence des politiques d'aide préoccupait surtout les *détrac-teurs* de l'aide internationale. Les partisans, par exemple, de la théorie de la « dépendance » faisaient valoir dans les années 60 et 70 que les pays pauvres étaient maintenus dans un état de sous-développement par leurs relations avec les pays industriels avancés. L'« aide » contribuait à la pénétration tant économique que culturelle, et le volume de l'aide était insignifiant par rapport aux flux de capitaux qui quittaient les pays pauvres pour les pays riches. Leur slogan était « des échanges commerciaux, pas de l'aide », pour réclamer plus de cohérence dans les politiques des pays donateurs et des organismes d'aide internationale.

Même la notion de « propriété », nouvel élément caractéristique de l'approche sectorielle, a déjà été utilisée auparavant. Les artisans des réformes de l'éducation ont utilisé ce terme dans les années 80 (Gagné, 1980), tout comme les spécialistes du développement communautaire (Littrell, 1985) et de la planification participative (Rondinelli, 1993).

Naturellement, le fait que ces notions aient été utilisées auparavant n'ôte rien à leur intérêt aujourd'hui. Peut-être prennent-elles seulement maintenant toute leur signification, résultat de longues années de « sensibilisation au développement ». Cet examen de la manière dont elles ont été utilisées auparavant éclaire cependant les difficultés que soulève l'application de ces modalités.

LES DIFFÉRENTS CONTENUS DU TERME « PARTENARIAT »⁴

La notion de partenariat implique une relation d'échange, dans laquelle les deux parties se partagent les avantages ainsi que les coûts de cette relation. Dans le mariage, les conjoints s'engagent « pour le meilleur et pour le pire ». Dans le monde des affaires, le partenariat entraîne des obligations mutuelles et des risques partagés. Conclure un partenariat signifie donner à l'autre le droit de vous demander quelque

chose. Si l'on sait que l'on a des obligations mutuelles, la confiance peut s'installer : je suis plus enclin à vous faire confiance si je sais qu'il est dans votre intérêt que mes affaires prospèrent. Pour que la confiance s'instaure, il faut que l'alliance soit stable. À la différence des relations frivoles, les partenariats sont censés durer.

On peut classer les partenariats en fonction de leurs objectifs⁵. Les partenariats destinés à *redresser une situation* visent à corriger un élément qui n'est pas satisfaisant pour l'un des partenaires ou pour les deux à la fois. Ces partenariats sont généralement d'une durée limitée et ils influent moins sur les valeurs de chaque partenaire. Bon nombre des partenariats qui visent à renforcer des institutions ou des capacités relèvent de cette catégorie.

Les partenariats portant sur des *produits* associent deux ou plusieurs parties à la production de quelque chose. Il peut s'agir d'infrastructures, de programmes scolaires, de manuels, etc. Un partenaire peut apporter les fonds, un autre les compétences techniques ou la main-d'œuvre. Le consortium qu'a mis en place le West African Examinations Council en était un exemple. Le nouvel élément modifie les organisations, mais ne les transforme pas fondamentalement. Il peut avoir une certaine influence sur les valeurs et les objectifs.

Une troisième catégorie de partenariat, l'*institutionnel*, est destinée à créer une nouvelle forme d'organisation ayant des objectifs neufs, ainsi que des structures et des processus nouveaux. L'Union européenne en fournit un exemple. Plusieurs tentatives de constitution de partenariats de ce genre entre pays en développement ont échoué. Ainsi, dans les années 60, les cinq pays d'Amérique centrale se sont associés pour planifier conjointement l'enseignement supérieur. L'Organisation des ministres de l'éducation de l'Asie du Sud-Est a été fondée pour mettre en commun les informations et l'assistance technique. Apparemment, aucune étude n'a été publiée sur les partenariats de cette catégorie.

Conclure un partenariat est une solution rationnelle dans certaines circonstances. Par exemple, deux organisations dont la position est relativement faible et qui risquent d'être absorbées par une autre organisation hostile pourront décider de mettre en commun leurs ressources afin d'éviter de perdre leur autonomie. De la même façon, deux ou plusieurs organismes et pays qui disposent de ressources limitées mais complémentaires peuvent décider d'unir leurs efforts de développement afin de renforcer ensemble leur viabilité et leur compétitivité sur la scène économique mondiale. Des organisations et des pays dont la taille, les ressources ou le niveau de développement sont inégaux peuvent juger raisonnable de se regrouper si chaque partenaire tire avantage d'une collaboration ou se trouve perdant dans le cas contraire. Si, en contrepartie, il bénéficie d'une protection, un pays faible peut échanger une partie de ses ressources naturelles ou humaines. À l'heure de la mondialisation, les problèmes d'un pays deviennent les problèmes de nombreux autres pays ; nous avons des obligations communes — que cela nous plaise ou non (Forster, 1999).

Considérée sous cet angle, la volonté d'aider les autres peut ne pas être une base suffisante pour chercher à former des partenariats. Un partenariat suppose des obligations mutuelles et des risques partagés, qui sont absents des modalités

actuelles de l'aide. Celui qui apporte une aide ne souhaite pas changer ; il espère au contraire que ce seront les autres qui changeront. Une question fondamentale que doivent se poser ceux qui recherchent d'authentiques partenariats est de savoir s'ils acceptent de se placer dans une situation vulnérable vis-à-vis de leurs « partenaires ».

AVEC QUI FORMER DES PARTENARIATS ?

Sommes-nous prêts à former des partenariats avec tous les gouvernements ou uniquement avec ceux qui remplissent certaines conditions ? La condition minimale est la stabilité : les gouvernements qui changent fréquemment ne font pas de bons partenaires. Les gouvernements connus pour leur corruption non plus. On a déjà pu amplement constater que les organismes et les pays donateurs ne souhaitent pas prendre comme partenaires, c'est-à-dire partager un destin, des pays dont la doctrine politique ou économique est contraire à la leur.

Qu'en est-il du respect des citoyens ? Pouvons-nous former des partenariats avec des gouvernements qui traitent mal leurs citoyens ? La communauté des organismes qui s'occupent du développement a longtemps été divisée sur ce point. Certains font valoir que les décisions concernant l'aide au développement devraient être prises en considérant les seuls critères techniques sans faire intervenir de considérations politiques. D'autres adoptent une position plus radicale, estimant que le développement entraîne automatiquement des progrès dans le domaine des droits de l'homme. Si l'on considère les choses sous cet angle, ne pas pourvoir d'aide au développement les gouvernements qui oppriment leur population fait perdurer cette oppression. Si, en revanche, l'aide est utilisée pour soutenir un régime oppresseur (comme c'est déjà arrivé par le passé), le fait de conclure un partenariat ne ferait-il pas du donateur un complice de ce régime ?

Savoir comment intervenir en fournissant une aide tout en restant fidèle à ses convictions éthiques est un dilemme qui n'a rien de nouveau. Il est encore plus difficile à résoudre si l'accent est mis sur le partenariat et la propriété. Il faut trouver de nouvelles stratégies pour en limiter les conséquences. Dans la dernière partie de cet article, nous proposons une possible stratégie, mais nous examinons d'abord tout ce qu'implique le fait de privilégier l'approche sectorielle.

LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR UNE APPROCHE DE SOUTIEN SECTORIEL

Comme nous l'avons déjà dit, la planification sectorielle était en vogue il y a une trentaine d'années. Le postulat de l'approche sectorielle en vigueur à l'époque était qu'il est possible de prévoir tous les grands objectifs futurs, ainsi que les meilleurs moyens de les atteindre. Il fallait donc disposer d'un volume important de données fiables et de nombreux spécialistes bien formés, et être fermement convaincu que l'avenir ressemblerait passablement au passé.

Cette façon de formuler les politiques est passée de mode après des échecs répétés à prévoir les problèmes de mise en œuvre et les évolutions du contexte politique

et économique. Les turbulences provoquées par la mondialisation ont rendu la planification globale de plus en plus difficile. Dans les pays contributeurs, la planification sectorielle a été remplacée par la planification stratégique ou alors par l'absence de toute planification.

Quelles sont les conditions dans lesquelles une approche sectorielle pourrait mieux réussir dans les pays bénéficiaires ? Ces derniers ont peut-être amélioré leurs propres capacités dans les domaines de l'analyse des politiques, de la planification et de la gestion. L'élément décisif est l'analyse systémique, ainsi qu'une évaluation exacte des coûts et des flux internes de ressources. Des projets reposant sur une approche sectorielle sont réalisables dans certains pays dotés de systèmes d'information très développés et de personnel formé. Il semble plus probable, cependant, que tous les pays ne sont pas prêts à assumer les difficultés de la planification et de l'analyse des politiques à l'échelle sectorielle. En pareil cas, imposer une approche sectorielle risque d'accentuer la dépendance à l'égard de l'aide extérieure.

Dans la nouvelle approche sectorielle, donateurs et bénéficiaires ont des responsabilités individuelles et distinctes. Les donateurs sont censés contrôler et superviser le processus d'acheminement de l'aide. Les bénéficiaires décident de toutes les activités, recrutent les conseillers techniques et les supervisent, gèrent les activités sur le terrain. La responsabilité du suivi et celle de l'évaluation sont exercées conjointement. Chacune de ces tâches exige des moyens institutionnels. Donateurs et bénéficiaires doivent coordonner leurs objectifs et leurs activités beaucoup plus étroitement qu'ils ne le font pour l'aide traditionnelle et l'assistance technique. Le personnel du pays bénéficiaire doit être apte et disposé à discuter d'égal à égal avec les donateurs de la façon dont les projets seront réalisés. Dans les pays particulièrement pauvres où l'aide est indispensable pour l'équilibre budgétaire, les représentants du gouvernement pourront difficilement dire tout ce qu'ils pensent. Les conseillers expatriés auront aussi du mal à accepter que ceux qui ont besoin d'assistance critiquent les recommandations du bailleur de fonds (Riddell, 1999).

L'approche sectorielle exige une coordination entre donateurs différente de celle qui est pratiquée aujourd'hui. Dans l'approche traditionnelle, les intérêts des bailleurs de fonds déterminaient les catégories de projet qu'ils souhaitaient financer. Lorsque toutes les conditions de cette nouvelle approche sont appliquées, les pays décident de leurs propres priorités. En fait, les donateurs se bornent à contribuer au budget global de l'éducation, dans lequel les pays peuvent puiser pour financer les projets de leur choix en décidant de l'ordre suivi. À strictement parler, le seul intérêt que les donateurs devraient avoir désormais est de permettre aux pays d'agir comme ils l'entendent. Ce changement de statut, d'organisme directeur à celui d'organisme de financement, semble être mieux accepté par certains organismes bilatéraux que par d'autres. Par exemple, l'Agence des États-Unis pour le développement international doit défendre son budget de manière circonstanciée devant le Congrès. Les organismes multilatéraux qui ont consacré des années à développer et à encourager l'utilisation de leurs moyens d'analyse des politiques auront du mal à laisser aux gouvernements le soin de prendre les décisions.

LA COORDINATION ENTRE DONATEURS EST-ELLE TOUJOURS SOUHAITABLE ?

L'image de la coordination entre les organismes d'aide est très séduisante. S'il n'y a pas de coordination, de multiples demandes sont soumises aux ministères des pays bénéficiaires et à leur personnel. Il arrive que les organismes rivalisent en soumettant des propositions divergentes, parfois à des départements différents au sein d'un même ministère.

En outre, la coordination peut comporter un autre risque pour les bénéficiaires. Il faudra un certain temps avant que tous les conseillers, expatriés et nationaux, soient recrutés et supervisés par les pays bénéficiaires. Avant qu'on en soit là, les informations continueront d'être filtrées par les organismes et leurs sous-traitants. Les uns et les autres resteront les détenteurs de l'« expertise » sur les problèmes de développement dans tels pays ou telles régions. Plus les activités des organismes seront coordonnées, plus les informations seront standardisées et plus les pays bénéficiaires auront du mal à faire valoir leur point de vue sur le développement.

Si, en revanche, la coordination intervient entre l'organisme et le pays bénéficiaire, il se pourrait alors que « la coordination ait pour objectif essentiel d'articuler l'aide avec les plans de développement et les priorités des pays bénéficiaires » (Buchert, 1999, p. 223, citation extraite de Williams, 1995, p. 4). En pareil cas, trois conditions doivent être réunies (Buchert, 1999, p. 223-224) :

- l'organisme ou le pays donateurs doit consentir à procéder ainsi ;
- le pays bénéficiaire doit avoir défini des plans et des priorités ; et
- le bénéficiaire doit être en mesure de gérer l'aide financière et l'assistance technique.

Peut-on raisonnablement espérer que l'aide sera maintenue si les plans et les priorités du pays bénéficiaire ne cadrent pas avec ceux des pays et organismes donateurs ? La cohérence ou la convergence des points de vue est-elle la condition préalable à l'aide ? Ou bien, pour dire les choses autrement, devons-nous commencer par définir des règles universelles avant de laisser les pays bénéficiaires décider pour eux-mêmes ? Les décisions de ce genre seront fondées sur des considérations politiques (Buchert et King, 1995). Si elles sont déterminées uniquement par les tendances politiques qui prévalent dans deux pays, les relations seront instables. On parviendra à une plus grande stabilité en associant un plus grand nombre d'acteurs ou de parties prenantes au processus. La stabilité peut aussi être renforcée s'il est possible de négocier des règles de procédure formelles et publiques (Wohlgemuth, 1999).

Du point de vue du pays bénéficiaire, la *concurrence* entre les organismes pourrait leur permettre d'obtenir un niveau de financement tout aussi important et leur éviter la difficulté de satisfaire aux exigences d'un partenaire. L'objet de cette concurrence est de fournir une assistance et des prêts, mais qui soient contrôlés par le pays bénéficiaire. Un pays qui a fixé des plans et des priorités, et est capable de gérer des fonds, se trouve dans une position idéale pour faire des appels d'offres aux bailleurs de fonds recherchant des occasions d'apporter une aide ou de consentir des prêts.

APERÇU DES QUESTIONS NON RÉSOLUES PAR LES NOUVELLES MODALITÉS

Les questions non résolues par les nouvelles modalités peuvent être classées en trois catégories : les caractéristiques des donateurs, celles des bénéficiaires et celles des partenariats.

1. Dans certains pays comme les États-Unis d'Amérique, par exemple, les partisans de l'aide extérieure sont peu nombreux au sein de la classe politique et ont peu d'audience. Il n'est pas possible de garantir des niveaux de financement constants, et encore moins accrus. En outre, les crédits budgétaires sont alloués pour des périodes de un ou deux ans. Les acteurs qui ont une forte influence politique essaient de faire en sorte que l'aide contribue aux objectifs de la sécurité nationale. Ces conditions limitent le nombre d'engagements à long terme qui peuvent être prolongés.
2. De nombreux pays bénéficiaires d'aide sont toujours dépourvus de l'infrastructure et du personnel nécessaires pour gérer l'assistance à l'échelle sectorielle. Bien souvent, leurs structures et leurs pratiques politiques manquent de transparence, et il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes.
3. Tels qu'ils sont proposés, les partenariats ne mettent pas en relief la dépendance mutuelle et n'en font pas prendre conscience. Faute de cette orientation, les désaccords qui surviennent inévitablement entre partenaires sont généralement résolus à travers le pouvoir économique ou politique, ou en faisant intervenir les experts.

De ce fait, la confiance s'émousse et le développement de la relation est limité.

La section qui suit est consacrée à la présentation d'autres stratégies susceptibles de contribuer à la résolution de ces questions dans le cadre d'un partenariat.

Autres stratégies envisageables pour fournir une aide

Voici brièvement présentées deux autres solutions qui permettraient aux organismes d'aide de financer des projets choisis par les pays dans le cadre du partenariat. Le concept fondamental est toujours la coordination, mais entre pays bénéficiaires. Les pays d'Europe ont retiré des avantages des partenariats qu'ils ont conclus entre eux, et les pays en développement peuvent imiter cette démarche et en tirer parti. L'organisation actuelle des circuits d'aide entre pays, ou entre organismes multilatéraux et pays individuels, limite les possibilités qu'ont les pays de mener en coopération des projets de développement.

Les mécanismes proposés visent à faire intervenir un « intermédiaire honnête » ou un médiateur dans la relation qui unit le donateur et le bénéficiaire. La médiation d'une tierce partie pour résoudre et prévenir les conflits entre partenaires est un moyen bien connu utilisé dans toutes les cultures. En l'occurrence, les objectifs sont les suivants :

- développer le plus possible les moyens institutionnels dont disposent les pays bénéficiaires pour déterminer leurs priorités, concevoir et réaliser des projets efficaces ;

- limiter le plus possible les chances que les donateurs exercent des contraintes ou imposent leur volonté dans la relation de partenariat ;
- réduire au minimum les risques d'une mauvaise utilisation des ressources par les pays bénéficiaires.

L'efficacité de ces mécanismes, comme de toute autre modalité, sera conditionnée par leur transparence, une large diffusion de l'information et la présence de personnel technique et juridique très qualifié.

LA RÉGIONALISATION DE L'AIDE

La première stratégie proposée est que les organismes financent en priorité les projets qui supposent une collaboration entre pays bénéficiaires. Les expériences de plusieurs pays donnent une meilleure idée de la panoplie des stratégies, efficaces ou non, que ne peut le faire l'expérience d'un seul pays. La collaboration régionale permet de réaliser des économies d'échelle, ce qui est impossible lorsque les pays mènent seuls leurs projets. La mondialisation est tout à la fois la cause et le moyen de résoudre certaines des difficultés avec lesquelles les pays pauvres sont aux prises. La collaboration à l'échelle régionale peut aider les pays tant à résoudre ces difficultés qu'à affirmer leurs particularités. On a accumulé aujourd'hui une expérience considérable de la coordination entre pays bénéficiaires dans le domaine de l'enseignement supérieur (Van Audenhove, 1999).

Ce modèle pourrait s'appeler *modèle de la collaboration*. L'objectif est d'encourager que les pays s'engagent à exercer un suivi réciproque. Les membres de l'Union européenne sont particulièrement bien placés pour débattre des difficultés que soulève cette approche du développement, et aussi de discuter de ses avantages.

LA MÉDIATION DE L'AIDE PAR LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

La seconde stratégie proposée pousse plus loin le concept de coordination. L'idée préconisée est de créer un organisme de financement représentant plusieurs pays dans une région donnée. Cet organisme peut être créé à seule fin de gérer et de répartir l'aide au développement provenant des organismes ou pays donateurs. Les pays soumettent leurs demandes au fonds régional plutôt qu'aux organismes. L'organisme régional de financement est doté des pouvoirs et du personnel nécessaires pour évaluer la contribution de l'assistance demandée pour le développement dans la région. Une attention particulière pourrait être accordée aux projets qui associent deux pays ou plus, par exemple pour l'élaboration de manuels, l'évaluation, voire les programmes d'enseignement⁶.

Ce modèle, on pourrait l'appeler *modèle collégial*. Le personnel de l'organisme régional pourrait être constitué de ressortissants des pays bénéficiaires d'aide qui travaillent actuellement dans les divers organismes internationaux qui acheminent cette aide. Il faudrait donner une grande notoriété à cet organisme. Celui-ci aurait naturellement des comptes à rendre aux pays qui versent des contributions au fonds

de développement régional. Le premier projet pourrait être la mise en place d'un organisme régional de formation à la gestion du développement.

L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) constitue un exemple encourageant d'organisme de ce genre. L'ADEA regroupait initialement des bailleurs de fonds, mais elle est devenue progressivement un forum où les bénéficiaires peuvent faire connaître leurs points de vue. Actuellement, le Comité directeur de l'ADEA comprend dix représentants des ministres africains de l'éducation et de la formation ; ceux-ci sont élus par le groupe des ministres africains, qui regroupe l'ensemble des ministres africains de l'éducation et de la formation.

Dans un second temps, il conviendrait de former une organisation dont la structure serait constituée par les représentants des pays participants et dans laquelle les organismes d'aide seraient les partenaires invités. Une telle organisation aurait besoin d'une certaine autonomie tant vis-à-vis des organismes que par rapport aux pays bénéficiaires. Ses pouvoirs, qui lui seraient accordés par les bénéficiaires participants, comprendraient notamment :

- l'approbation, ou le rejet, de toutes les demandes d'assistance ;
- la surveillance de l'utilisation des fonds dans les pays bénéficiaires et l'observation de la mise en œuvre des projets ;
- l'évaluation des résultats obtenus des projets une fois ceux-ci terminés ;
- la suspension du financement et de l'octroi de nouveaux dons en cas de malversations.

À l'évidence, une telle organisation ne pourrait survivre que si sa légitimité était reconnue par les bailleurs de fonds actuels et si ces derniers lui versaient des fonds, et si en outre elle était dotée d'un personnel jouissant d'une bonne réputation. Ces deux conditions peuvent être actuellement remplies.

Brève conclusion

Le vocabulaire employé pour parler de ces nouvelles modalités risque de détourner l'attention des nouveaux problèmes qu'elles font apparaître et des anciens problèmes qu'elles ne résolvent pas. Pour ces derniers, la question est notamment de savoir :

1. comment mettre nos moyens d'information et d'analyse à la disposition de nos voisins ;
 2. de quelle manière pour que cela ne revienne pas à imposer des orientations précises, ni à entraîner une évolution forcée des valeurs, le tout simultanément ;
 3. et comment nous acquitter de notre devoir de dévouement à notre prochain ?
- Toutes ces questions nous placent devant un terrible dilemme que nous ne pouvons résoudre une fois pour toutes.

Il y aurait peut-être une issue, cependant, si les donateurs apprenaient à mettre leurs voisins en mesure de leur dire non. Leur mission n'est pas de faire en sorte que leurs voisins les aiment, eux et leurs façons d'agir. Elle n'est pas de faire en sorte que ces voisins ressemblent à ceux qui leur viennent en aide. Aimer son prochain signifie qu'on essaie de le mettre en mesure de déterminer ses propres objectifs et de les atteindre par lui-même. Cela suppose qu'on l'aide à prendre conscience de ses

propres valeurs, lesquelles déterminent les possibilités d'action qui s'offrent à lui. Les bonnes pratiques des donateurs sont les mieux adaptées à leurs propres problèmes.

En conséquence, lorsque la situation n'est pas trop grave, les donateurs ont moins à se préoccuper de soulager les souffrances immédiates de leurs voisins. Ils peuvent en revanche se pencher sur les moyens de rendre les autres moins vulnérables à l'avenir. Si les autres sont vraiment nos voisins, nous sommes vulnérables au même titre qu'eux, et en assumant notre part de souffrances, nous allégeons la leur.

À l'heure de la mondialisation, une occasion unique s'offre à nous, celle de constituer des communautés plus larges dont l'atout principal sera leur grande diversité, mais aussi leur dépendance mutuelle. L'un des grands défis du XXI^e siècle sera d'apprendre à saisir cette chance dans le domaine de l'éducation.

Notes

1. En rédigeant cet article, j'ai bénéficié de l'aide éclairée de Lene Buchert, Harry Costin, Kenneth King, Mary Lou McGinn, James Williams et Thomas Welsh, qui ne sont en rien responsables des limites de mon travail.
2. La Commission trilatérale a été fondée en 1973 par deux cents représentants des milieux d'affaires internationaux, des mouvements syndicaux conservateurs et de la société civile afin de « forger un partenariat durable entre les classes dirigeantes d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon » pour défendre le capitalisme (Sklar, 1980, p. 6). Nye, Biedenkopf et Motou (1991) en ont fait une nouvelle apologie.
3. Samoff (1996) a réalisé une excellente critique des analyses sectorielles les plus récentes menées en Afrique.
4. Les définitions qui suivent sont proches, mais ne s'inspirent pas de celles élaborées par les Gouvernements de la Suède (Ministère des affaires étrangères, 1997) et du Royaume-Uni (Department of International Development, 1997), et par le Président de la Banque mondiale (Wolfensohn, 1995).
5. Ces idées ont été avancées par Thomas Welsh.
6. Ces idées s'inspirent de la notion de « fonds de développement autonome » développée par Hyden (1997).

Références et bibliographie

- Ayres, R. L. 1984. *Banking on the poor : the World Bank and world poverty* [Parier sur les pauvres : la Banque mondiale et la pauvreté dans le monde]. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Benavot, A. ; Kamen, D. 1989. *The curricular content of primary education in developing countries* [Le contenu des programmes du primaire dans les pays en développement]. Washington, D. C., Banque mondiale. (World Bank Staff Working Paper n° 237.)
- Bornschieer, V. ; Chase-Dunn, C. 1985. *Transnational corporations and underdevelopment* [Les sociétés transnationales et le sous-développement]. New York, Praeger.
- Buchert, L. 1999. « Co-ordination of aid to education at the country level : some experiences

- and lessons from the United Republic of Tanzania in the 1990s » [La coordination de l'aide à l'éducation au niveau national : quelques expériences menées et quelques leçons tirées par la République-Unie de Tanzanie dans les années 90]. Dans : King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). *Op. cit.*, p. 222-238.
- Buchert, L. ; King, K. (dir. publ.). 1995. *Learning from experience : policy and practice in aid to higher education* [Apprendre par l'expérience : politiques et pratiques de l'aide à l'enseignement supérieur]. La Haye, Centre for Studies on Education in Developing Nations. (CESO Paperback n° 24.)
- Cassen, R. et Associés. 1994. *Does aid work ? Report to an intergovernmental task force* [L'aide est-elle efficace ? Rapport à une équipe de travail intergouvernementale]. New York, Oxford University Press.
- Farer, T. J. 1996. *Beyond sovereignty : collectively defending democracy in the Americas* [Au-delà de la souveraineté : la défense collective de la démocratie dans les Amériques]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Farrell, J. P. 1994. « Educational co-operation in the Americas : a review » [La coopération en matière d'éducation dans les Amériques : analyse]. Dans : Puryear, J. M. ; Brunner, J. J. (dir. publ.). *Education, equity and economic competitiveness in the Americas : an Inter-American Dialogue Project* [L'éducation, l'équité et la compétitivité dans les Amériques : projet de dialogue interaméricain]. Washington, D. C., Organisation des États américains, p. 67-102.
- Forster, J. 1999. « The new boundaries of international development co-operation » [Les nouvelles limites de la coopération internationale pour le développement]. Dans : King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). *Op. cit.*, p. 31-45.
- Freedman, J. 1994. « Partnership in development co-operation » [Le partenariat dans la coopération pour le développement]. *Development* (Thousand Oaks, Californie), vol. 4, p. 50-51.
- Gagné, R. M. 1980. « Educational research and development : how to influence school practices » [Recherche pédagogique et développement : comment influencer sur les pratiques scolaires]. *Educational technology* (Englewood Cliffs, New Jersey), vol. 20, n° 4, p. 40-43.
- Habte, A. 1999. « The future of international aid to education : a personal reflection » [L'avenir de l'aide internationale à l'éducation : réflexion personnelle]. Dans : King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). *Op. cit.*, p. 46-59.
- Hyden, G. 1997. « The battle for new formulas : foreign aid in longer term perspective » [La lutte pour imposer de nouvelles formules : l'aide extérieure dans une perspective à plus long terme]. Dans : Agence suédoise de coopération internationale au développement (dir. publ.). *Development cooperation in the 21st century* [La coopération pour le développement au XXI^e siècle]. Stockholm, Agence suédoise de coopération internationale au développement.
- King, K. 1991. *Aid and education in the developing world : the role of the donor agencies in educational analysis* [L'aide et l'éducation dans le monde en développement : le rôle des organismes donateurs dans l'analyse de l'éducation]. Harlow, Angleterre, Longman.
- . 1999. « Introduction : new challenges to international development co-operation in education » [Introduction : nouveaux enjeux de la coopération internationale pour le développement en matière d'éducation]. Dans : King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). *Op. cit.*, p. 13-30.

- King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). 1999. *Changing international aid to education* [L'évolution de l'aide internationale à l'éducation]. Paris, Éditions UNESCO/NORRAG.
- Leach, F. 1997. « International aid to education : why projects fail » [L'aide internationale à l'éducation : pourquoi les projets échouent]. Dans Watson, K. ; Modgil, C. ; Modgil, S. (dir. publ.). *Educational dilemmas : debate and diversity* [Dilemmes posés par l'éducation : débat et diversité], vol. 3, *Power and responsibility in education* [Pouvoir et responsabilité en matière d'éducation], p. 89-100. Londres, Cassell.
- Littrell, D. W. 1985. « An introduction to action research in community development » [Introduction à la recherche-action dans le domaine du développement communautaire]. *Research in rural sociology and development* (Greenwich, Connecticut), vol. 2, p. 187-195.
- McGinn, N. F. 1994. « The impact of supranational organizations on public education » [L'impact des organisations supranationales sur l'instruction publique]. *International journal of educational development* (Tarrytown, New York), vol. 14, n° 3, p. 289-298.
- . 1999. *Toward international cooperation in education* [Vers une coopération internationale en faveur de l'éducation]. Washington, D. C., Organisation des États américains.
- McNeely, C. L. 1995. « Prescribing national education policies : the role of the international organizations » [La définition des politiques nationales d'éducation : le rôle des organisations internationales]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 39, n° 4, p. 483-507.
- Meehan, E. J. 1979. *In partnership with people : an alternative development strategy* [Agir en partenariat avec la population : une autre stratégie de développement]. Washington, D. C., Superintendent of Documents.
- Nye, J. S. ; Biedenkopf, K. ; Motou, S. 1991. *Global cooperation after the Cold War : a reassessment of trilateralism* [La coopération mondiale après la guerre froide : nouvelle analyse du trilatéralisme]. New York, Commission trilatérale.
- Paddock, W. ; Paddock, E. 1973. *We don't know how : an independent audit of what they call success in foreign assistance* [Nous ne savons pas comment faire : évaluation indépendante de l'« efficacité » de l'aide extérieure]. Ames, Iowa, Iowa State University Press.
- Ramirez, F. O. 1997. « The nation-State, citizenship and educational change : institutionalization and globalization » [État-nation, citoyenneté et évolution de l'éducation : institutionnalisation et mondialisation]. Dans : Cummings, W. K. ; McGinn, N. F. (dir. publ.). *International handbook of education and development : preparing schools, students and nations for the twenty-first century* [Guide international de l'éducation et du développement : comment préparer les écoles, les élèves et les pays pour le XXI^e siècle]. Oxford, Elsevier Science, p. 47-62.
- Riddell, A. 1999. *Technical assistance in sector-wide approaches to educational development : some issues for discussion* [L'assistance technique dans les approches sectorielles au développement de l'éducation : quelques sujets de discussion]. Londres, Department for International Development. (Non publié.)
- Riddell, R. 1987. *Foreign aid reconsidered* [Réexamen de l'aide extérieure]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Rondinelli, D. A. 1993. *Development projects as policy experiments : an adaptive approach to development administration* [Tester les orientations à travers les projets de développement : approche souple de l'administration du développement]. New York, Routledge.

- Royaume-Uni. Department for International Development. 1997. *Eliminating world poverty : a challenge for the 21st century* [Éliminer la pauvreté dans le monde : un défi pour le XXI^e siècle]. Londres, Her Majesty's Stationery Office.
- Rudner, M. 1996. « Canada in the world : development assistance in Canada's new foreign policy framework » [Le Canada dans le monde : l'aide au développement dans le cadre de la nouvelle politique extérieure du Canada]. *Revue canadienne d'études du développement/Canadian journal of development studies* (Ottawa), vol. 17, n° 2, p. 193-220.
- Samoff, J. 1996. « Chaos and certainty in development » [Chaos et certitude dans le domaine du développement]. *World development* (Tarrytown, New York), vol. 24, n° 4, p. 611-633.
- Schiefelbein, E. et al. 1998. *Education in the Americas : quality and equity in the globalization process* [L'éducation dans les Amériques : qualité et équité dans le processus de mondialisation]. Washington, D. C., Organisation des États américains.
- Sklar, H. 1980. *Trilateralism : the Trilateral Commission and elite planning for world management* [Le trilatéralisme : la Commission trilatérale et l'intervention des élites dans la gestion du monde]. Boston, South End Press.
- Smith, B. H. 1990. *More than altruism : the politics of private foreign aid* [Plus que de l'altruisme : la politique qui entoure l'aide extérieure privée]. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Stokke, O. (dir. publ.). 1996. *Foreign aid towards the year 2000 : experiences and challenges* [L'aide extérieure en l'an 2000 : expériences et enjeux]. Londres, Frank Cass.
- Suède. Ministère des affaires étrangères. 1997. *Partnership with Africa : proposals for a new Swedish policy toward sub-Saharan Africa* [En partenariat avec l'Afrique : propositions en vue d'une nouvelle politique suédoise en faveur de l'Afrique subsaharienne]. Stockholm, Ministère des affaires étrangères.
- Tendler, J. 1975. *Inside foreign aid* [L'aide extérieure examinée de l'intérieur]. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Tisch, S. J. ; Wallace, M. B. 1994. *Dilemmas of development assistance : the what, why, and who of foreign aid* [Dilemmes posés par l'aide au développement : la nature de l'aide extérieure, sa raison d'être et ceux qui la fournissent]. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Van Audenhove, L. 1999. *Development co-operation in higher education : a strategic review of international donor policy and experiences* [La coopération pour le développement dans l'enseignement supérieur : examen stratégique des politiques et des expériences des donateurs au niveau international]. Bruxelles, Administration belge pour la coopération au développement.
- von Laue, T. H. 1987. *The world revolution of westernization : the twentieth century in global perspective* [La révolution mondiale de l'occidentalisation : le XX^e siècle envisagé dans une perspective mondiale]. New York, Oxford University Press.
- Williams, P. 1995. *Government's coordination of aid to education : the case of Namibia* [La coordination de l'aide à l'éducation par les pouvoirs publics : le cas de la Namibie]. Paris, ADEA/UNESCO/IPE.
- Wohlgemuth, L. 1999. *Education and geopolitical change in Africa : a case for partnership* [Éducation et changement géopolitique en Afrique : intérêt du partenariat]. Dans : King, K. ; Buchert, L. (dir. publ.). *Op. cit.*, p. 153-165.
- Wolfensohn, J. 1995. *New directions and new partnerships* [Nouvelles orientations et nouveaux partenariats]. Washington, D. C., Banque mondiale.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

LA COLLABORATION ENTRE

LA COMMISSION EUROPÉENNE

ET L'INDE EN MATIÈRE

D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE :

APPROCHES DE COOPÉRATION

AU DÉVELOPPEMENT

À L'ÉCHELLE SECTORIELLE

Shanti Jagannathan et Mervi Karikorpi¹

Langue originale : anglais

Shanti Jagannathan (Inde)

Conseillère pour le développement auprès de la délégation de la Commission européenne en Inde. Ses domaines d'intérêt sont notamment l'éducation, la formation et les droits de l'homme. Elle est l'auteur d'ouvrages portant sur les relations entre la Communauté européenne et l'Inde, les liens économiques entre l'Inde et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que le rôle des ONG dans le secteur de l'éducation en Inde. Courrier électronique : Shanti.Jagannathan@ind.eudel.com

Mervi Karikorpi (Finlande)

Spécialiste de la gestion de l'éducation à la Commission européenne, elle dirige depuis 1996 le bureau de la Commission européenne chargé du programme en matière d'éducation en Inde. Ses domaines d'intérêt sont le développement de connaissances collectives et la mise en place de cadres structurels qui appuient les activités à forte intensité de connaissances. Courrier électronique : ecepo@bol.net.in

Introduction

L'Union européenne (UE) et l'Inde entretiennent des relations depuis plus de quarante ans. Au cours de la dernière décennie, des initiatives concrètes ont été prises pour renforcer ces relations et les approfondir. L'Accord de coopération relatif au partenariat et au développement conclu en décembre 1993 (*Journal officiel des Communautés européennes*, 1994) a mis l'accent sur le respect mutuel des principes démocratiques et des droits de l'homme, et visé à placer les divers modes de collaboration à l'intérieur d'un cadre commun plus stratégique. La communication de la Commission européenne (CE) intitulée *Pour un partenariat renforcé avec l'Inde*, publiée en 1996, a encore resserré ces liens (Commission des Communautés européennes, 1996).

L'Accord de coopération a réitéré la priorité donnée, dans la coopération au développement, à l'élimination de la pauvreté et à l'exploitation durable des ressources. Certains des éléments clés de la politique générale de coopération au développement de la CE (Commission des Communautés européennes, 1992) et plusieurs résolutions ultérieures du Conseil relatives à divers domaines la concernant ont été repris dans le nouvel Accord de coopération avec l'Inde. L'Accord souligne l'importance à la fois des efforts et de la volonté du pays partenaire, et insiste sur la nécessité de stratégies conçues pour le pays et s'appuyant sur un programme, ainsi que d'une prise en compte du développement humain dans tous les domaines d'action.

Dans les années 90, une réorientation perceptible est intervenue dans l'éventail des activités de coopération au développement entre la Commission et l'Inde, éventail élargi de manière à englober les secteurs sociaux, comme l'éducation et la santé, ainsi que l'agriculture et le développement rural. On a reconnu que les programmes de réforme sectorielle permettaient de regrouper les interventions et les objectifs des pays partenaires, en même temps que les ressources financières et les compétences nécessaires, pour atteindre ces objectifs à l'intérieur d'un cadre d'action assurant cohérence et coordination, et garantissant l'engagement à moyen terme de toutes les parties en présence. Les programmes de réforme sectorielle placent les objectifs de coopération au développement dans une optique à plus long terme.

Une nouvelle phase de la coopération au développement entre la CE et l'Inde a été inaugurée en 1993 lorsque la Commission a conclu un accord en vue de la réalisation d'un programme sectoriel de soutien de l'enseignement primaire en Inde. Par cet accord, la Commission a engagé un montant sans précédent pour un programme, qui était d'ailleurs le premier programme sectoriel mené avec son appui en Asie. La Commission et le Gouvernement indien sont convenus de collaborer dans le domaine de l'enseignement primaire au titre du District Primary Education Programme (DPEP), programme, comme le nom l'indique, de district pour l'enseignement primaire. L'accord précise les modalités du soutien dont l'Inde bénéficie pour introduire des mesures visant à rénover le primaire. La stratégie de collaboration sur la base d'un programme était censée faciliter le passage à une réforme de l'enseignement primaire à l'échelle sectorielle.

Cet engagement de la Commission dans des approches sectorielles en faveur de l'éducation de base en Inde était encouragé par une inflexion générale de ses politiques et de ses stratégies en faveur des programmes de soutien sectoriel. Un nouveau pas dans cette direction a été franchi avec l'initiative « Horizon 2000 » de l'UE, qui a permis à la Commission et aux États membres de définir une plate-forme commune de discussion des programmes et des interventions dans le secteur de l'éducation. À la fin des années 90, le Groupe de travail d'experts de l'éducation de l'UE, qui pilote cette initiative, a élaboré un code de conduite des organismes de financement du secteur de l'éducation, qui sert de modèle à l'UE et à ses pays membres dans leurs programmes de coopération relative à l'éducation. Ce code a notamment été utilisé dans des pays africains.

D'ici à la fin de cet article, nous réfléchirons à l'expérience acquise au terme de cinq années de collaboration entre la Commission et l'Inde dans le cadre d'un programme de développement du secteur de l'enseignement primaire. Nous examinerons les principales caractéristiques de cette collaboration, ainsi que les instruments et les moyens utilisés pour acheminer l'aide de la Commission au secteur. Nous tenterons de démontrer qu'il est utile de s'attacher durablement à réformer et à développer le secteur, et nécessaire de créer une dynamique des parties intéressées, dont le partenariat est considéré comme un phénomène évolutif. Plusieurs domaines et plusieurs enjeux fondamentaux seront examinés dans l'optique de la prochaine génération de programmes de réforme sectorielle, et nous nous interrogerons notamment sur la façon dont la Commission pourrait se doter de ses propres moyens institutionnels pour gérer la coopération au développement conformément à cette nouvelle approche.

L'émergence des programmes d'investissement sectoriel

Le DPEP est le premier programme de développement de grande envergure mené en Asie auquel la Commission participe. Dans cette section, nous faisons valoir qu'il existe une formule intermédiaire entre une approche par projet et un programme de réforme sectorielle à part entière, et qu'il faut opérer une distinction entre un programme de développement appliqué à un sous-secteur et un programme de réforme sectorielle. La participation de la Commission au DPEP s'apparente davantage à un appui au développement d'un sous-secteur. Un véritable programme de réforme sectorielle est normalement l'aboutissement d'un programme de coopération de financement et de deuxième ou troisième génération dans le secteur de l'éducation.

Le tableau 1 présente les principales caractéristiques du processus qui permet de passer d'une approche par projet à un véritable programme de réforme sectorielle en termes de portée, de mécanismes de mise en œuvre, de gestion, de financement, ainsi qu'au regard du rôle de l'assistance technique et des institutions. Dans une approche par projet, la portée des activités et les résultats sont déterminés à l'avance, et le plan de mise en œuvre est bien défini. Un projet n'intéresse qu'une région précise, de sorte que son impact est par nature limité. Il peut s'agir d'une for-

mule novatrice ou expérimentale que l'on peut essayer en recourant à un financement extérieur et, éventuellement, reproduire dans un cadre plus large en faisant appel à des ressources internes.

Le programme de développement d'un sous-secteur s'appuie sur un cadre d'action conçu pour répondre aux problèmes majeurs de ce sous-secteur. Il a une portée relativement plus large et suit un plan de mise en œuvre original qui prépare la réforme et le changement. Des buts et des objectifs plus ambitieux sont définis et différents organismes participent au programme. On espère qu'il aura un impact durable sur le sous-secteur. L'aide extérieure a un rôle catalyseur et stimule le changement.

Dans le cadre d'un programme de réforme sectorielle à part entière, les objectifs immédiats et à plus long terme sont fixés pour le secteur tout entier et articulés avec les réformes intersectorielles, notamment celle du financement public des secteurs sociaux. Les structures nationales d'administration et de gestion sont modifiées. Les institutions du secteur se dotent de moyens hautement performants, et l'aide extérieure renforce les capacités nationales et l'autonomie.

Nous faisons valoir dans le présent article que les programmes sectoriels de l'éducation, qui sont en cours de réalisation, relèvent de la seconde catégorie, à savoir le développement d'un sous-secteur. Une action soutenue doit être menée dans un secteur sur une période de dix à quinze ans avant que l'on puisse passer à un véritable programme de réforme sectorielle. Ce processus de transition progressive doit être pris en considération lorsque la collaboration et le partenariat sont instaurés, et c'est lui qui doit déterminer le choix des modalités de collaboration.

Partenariat UE-Inde pour le développement de l'éducation et le développement social : l'expérience du DPEP

LE REMPLACEMENT DES OBJECTIFS À COURT TERME PAR DES OBJECTIFS À MOYEN ET À LONG TERME

Le DPEP est un programme appliqué à l'échelle d'un sous-secteur pour améliorer l'enseignement primaire dans plusieurs districts du pays, choisis en raison de leur retard dans le domaine de l'éducation. Il regroupe, sous l'égide d'une même autorité — le Gouvernement indien —, les gouvernements de quinze États (dont relèvent actuellement plus de 60 % des écoles primaires du pays) et plusieurs organismes internationaux de financement et d'assistance technique. Tous les partenaires concernés ont décidé de collaborer selon des modalités communes que le Gouvernement indien a précisées en formulant les grandes lignes du DPEP (Department of Education, 1995).

L'accord conclu entre la CE et le Gouvernement indien au sujet du DPEP s'appuie sur la volonté d'améliorer l'enseignement primaire exprimée en 1986 par le Gouvernement indien dans sa politique nationale de l'éducation et dans le Plan d'action de 1992 (Inde, Department of Education, 1986, 1992a), ainsi que sur les prin-

TABLEAU 1. Caractéristiques essentielles du processus de transition entre une approche par projet et un programme de réforme sectorielle

Caractéristiques	Approche par projet	Programme de développement d'un sous-secteur	Programme de réforme sectorielle
Portée et activités couvertes	Activités spécifiques ciblées sur une région précise.	Programme d'action intéressant un sous-secteur et couvrant des régions spécifiques.	Portée sectorielle et activités menées dans l'ensemble du pays conformément aux grandes orientations d'action et à une politique volontariste.
Mise en œuvre	La CE participe étroitement à la gestion en approuvant les plans de travail et les budgets annuels, et en participant aux réunions du comité de pilotage.	Entière prise en charge de la gestion du programme par l'administration nationale. Le mode de collaboration prévoit l'échange d'informations. L'aide extérieure joue un rôle catalyseur.	Entière prise en charge de la gestion du programme de réforme par l'administration nationale. L'aide extérieure renforce les capacités nationales et encourage l'autonomie.
Gestion	Création d'une unité chargée de la gestion du projet au sein de l'organisme partenaire (organisation non gouvernementale ou ministère).	Structures de gestion novatrices, souvent de nature parallèle, destinées à faciliter la réforme et le changement.	La gestion sectorielle évolue au rythme de la réforme de l'ensemble des structures administratives.
Financement	Des objectifs matériels et financiers chiffrés sont assignés pour l'aide de la CE. Les crédits sont affectés à des éléments précis, choisis d'un commun accord.	Soutien budgétaire à un sous-secteur. Les crédits de la CE ne sont pas destinés à des éléments spécifiques, leur répartition étant déterminée par un plan directeur. Les versements sont liés aux progrès dans la réalisation des finalités et objectifs immédiats du programme.	Soutien budgétaire à l'ensemble du secteur, avec priorité aux investissements. Le versement de l'aide est conditionné par l'impact de la réforme sectorielle et ses grandes étapes.
Mode de financement	La CE est souvent le seul bailleur de fonds.	Le cofinancement est le mode normal. Cependant, chaque organisme applique ses propres modalités.	Financement sectoriel à parts égales. Les organismes de financement internationaux soutiennent les modalités nationales.
Assistance technique	L'assistance technique est souvent un instrument de cogestion.	L'assistance technique est utilisée pour le contrôle d'ensemble et dans des domaines déterminés. Suivi et évaluation sont exercés de manière participative.	L'assistance technique a un rôle catalyseur et elle s'appuie fermement sur les intérêts mutuels et la volonté d'apprendre et de se remettre en question.
Rôle des institutions	Les institutions existant dans le secteur appuient le projet.	L'évolution des structures est stimulée et des plans de développement des institutions sont élaborés.	Réforme et évolution des institutions. Création d'importants moyens institutionnels pour le développement du secteur.

cipes énoncés en 1991 par le Central Board on Education (CABE, Conseil central de l'éducation), organe de haut niveau qui définit la politique générale en matière d'aide extérieure (Department of Education, 1992*b*). Le CABE a souligné que l'aide extérieure devait venir s'ajouter aux ressources consacrées par le pays à l'éducation et que les projets bénéficiant de cette aide devaient être parfaitement conformes aux politiques, stratégies et programmes nationaux. Les objectifs à atteindre à long terme grâce au soutien de la Commission ont été fixés en tenant compte des objectifs d'universalisation de l'enseignement élémentaire et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système d'éducation. La décentralisation ainsi que la planification et la mise en œuvre au niveau de chaque district sont jugées essentielles. Il est désormais largement reconnu qu'investir dans l'éducation contribue au changement social en général et que l'émancipation des femmes est un facteur décisif à cet égard. L'amélioration de l'éducation des filles est un volet prioritaire du DPEP. L'accord souligne également la nécessité d'investir dans la mise en valeur des ressources humaines et dans le renforcement des institutions si l'on veut relever les nouveaux défis que pose l'éducation.

Le Gouvernement indien, à qui revient l'entière responsabilité de la gestion du programme national, est le principal partenaire de la Commission dans le programme. C'est lui qui définit les buts et les objectifs à atteindre dans l'enseignement primaire. La Commission appuie la mise en œuvre du DPEP par un soutien budgétaire au sous-secteur de l'enseignement primaire. Le montant de ses investissements dans le DPEP s'élève à 150 millions d'euros. Plus de 95 % des crédits alloués doivent normalement être versés directement au Gouvernement indien selon un dispositif souple qui permet à ce dernier de répartir ces fonds en fonction des priorités de développement du DPEP. À ce jour, l'aide financière de la Commission a été utilisée pour mettre en œuvre le DPEP dans le Madhya Pradesh. L'aide doit être versée en quatre tranches échelonnées sur sept ans. Le versement de chaque tranche est fonction des progrès accomplis dans la réalisation des finalités et objectifs immédiats à chaque étape intermédiaire.

La Commission européenne et le Gouvernement indien sont convenus d'un certain nombre de modalités qui visent à garantir la pérennité financière des nouvelles initiatives prises dans le domaine de l'éducation. Au moins 15 % des dépenses totales consacrées au programme doivent être financés par les gouvernements des États sur leur propre budget. L'aide internationale a servi à financer, pour la première fois à une telle échelle, les activités de développement primordiales pour l'enseignement primaire. Les organismes d'aide extérieure ont stipulé que le financement des coûts récurrents, en particulier des salaires, irait en diminuant, l'objectif étant de parvenir à un développement persistant. L'aide accordée par les organismes internationaux de financement a également démultiplié les ressources complémentaires apportées au DPEP par les gouvernements des États et le gouvernement central, ainsi que les contributions directes venant de la société civile. Au niveau global, le Gouvernement indien s'est engagé à faire en sorte que les dépenses consacrées à l'enseignement élémentaire ne baissent pas en termes réels, du moins au stade du démarrage du programme, et à considérer les investissements dans le DPEP comme

un surcroît de ressources et non comme un capital qui se substituerait au financement public.

COORDINATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS

Les organismes internationaux de financement et le Gouvernement indien concertent leur action de manière originale : deux fois par an, un exercice de contrôle conjoint et des missions d'évaluation sont en effet organisés, qui permettent à une équipe pluridisciplinaire composée de vingt-cinq ou trente spécialistes d'évaluer les progrès accomplis pour la réalisation des objectifs du programme, en mettant l'accent sur les domaines réclamant une attention prioritaire et sur les mesures à prendre dans les six mois à venir pour remédier aux difficultés. Les membres de l'équipe technique indépendante sont désignés par le Gouvernement indien et par les organismes de financement et d'assistance technique internationaux. Cette formule a ses avantages et ses inconvénients.

Le principal avantage de ce système de contrôle conjoint est qu'il permet à la Commission de disposer d'informations sur les progrès accomplis dans tous les États concernés par le DPEP et offre aux partenaires, à tous les niveaux, la possibilité de se rencontrer pour procéder à des échanges de vues et d'expériences. Cet aspect est essentiel pour la Commission compte tenu de l'approche qui est suivie de collaboration basée sur un programme. Par ailleurs, cette stratégie signifie aussi que chaque organisme participant doit composer avec ses partenaires pour choisir ce vers quoi chaque mission sera orientée. De plus, la nature même des missions ne permet pas d'analyser de manière approfondie les problèmes et les contraintes ; les missions s'appuient au contraire sur les études réalisées par d'autres. On a envisagé lors de discussions récentes d'orienter davantage les missions d'évaluation conjointe vers la consultation et l'examen collégial. De la même façon a-t-on soulevé, au moment de l'évaluation des progrès accomplis au niveau des États, la question de savoir comment les performances des organismes internationaux de financement et du Gouvernement indien pourraient également être évaluées, et quel serait le cadre approprié pour procéder à cette évaluation.

Une condition préalable essentielle pour administrer un partenariat constitué autour d'un programme sectoriel est d'avoir en main et de pouvoir utiliser des informations satisfaisantes sur ce programme. Ces informations sont indispensables pour enrichir la somme des connaissances sur les questions en rapport avec le programme de réforme, pour garantir la transparence et le respect des engagements communs, et pour améliorer l'impact et l'efficacité des interventions. Incontestablement, la collaboration dans le cadre du DPEP a généré un volume considérable d'informations et approfondi notre compréhension et notre connaissance d'une multiplicité de questions relatives à l'enseignement primaire dans le pays. Voici quelques-unes des questions soulevées par la gestion de l'information :

- À tous les niveaux — depuis l'organisme international jusqu'à l'établissement scolaire —, les intéressés ont tendance à recueillir des données et à s'en servir surtout à des fins administratives, l'auto-évaluation et le progrès interne n'étant que secondaires.

- L'établissement de rapports administratifs est une exigence des échelons supérieurs de la hiérarchie, si bien que la production de données et d'informations est jugée contraignante par ceux, plus immédiatement impliqués dans la mise en œuvre, qui n'en voient pas les avantages directs. La tâche à laquelle il faudra s'atteler dans les années à venir sera de créer des mécanismes de communication des informations, à la fois verticale et horizontale, qui permettent la mise en commun et l'échange d'informations entre tous les protagonistes.
- Dans un programme et un partenariat qui évoluent, les indicateurs utilisés pour mesurer les progrès et l'impact doivent progressivement changer eux aussi. Il conviendrait en outre d'élaborer les indicateurs d'un partenariat réussi entre le gouvernement et les organismes internationaux de financement.
- En règle générale, l'échange d'informations entre organismes ne répond pas à un objectif clairement défini. Il importerait de bien préciser la finalité de la gestion de l'information.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION MUTUELLE ENTRE L'UE ET L'INDE

La flexibilité du dispositif d'investissement adopté par la Commission pour le DPEP, s'agissant notamment du versement anticipé des crédits qui dépend du déroulement du programme et des indicateurs d'impact et non des apports ou des activités, montre bien la confiance qu'inspire ce partenariat et la capacité de prise de risque des partenaires. Ces éléments sont la clé de voûte de la réforme du secteur social, qui doit se traduire non seulement par des améliorations de nature technique et administrative, mais aussi par une évolution des attitudes et des comportements qui est longue à se manifester. Toutefois, l'accord conclu entre le Gouvernement indien et la Commission de même que les grandes lignes du DPEP ne précisent pas la manière dont le partenariat et la compréhension mutuelle pourraient être peu à peu renforcés ou la façon dont on pourrait faire apparaître ce partenariat comme une occasion de formation réciproque. Ils ne donnent pas non plus d'indications claires sur l'opinion des partenaires à cet égard.

Un dialogue s'est instauré entre la Commission et le Gouvernement indien à l'occasion des réunions de la commission mixte et de la sous-commission sur la coopération au développement. Toutefois, aucun dialogue formel n'a été ouvert sur les différents secteurs. Étant donné que le programme entre dans sa sixième année de mise en œuvre, il importe de plus en plus désormais de créer un forum pour dialoguer sur les problèmes du secteur social (étant donné que la Commission verse une aide aussi bien pour le secteur de l'éducation que pour celui de la santé) et un forum spécifiquement consacré à l'éducation, et qui aurait pour tâche de conduire une réflexion sur les leçons tirées et les expériences menées jusqu'ici.

La Commission entretient des contacts réguliers, à l'échelon du Conseiller pour le développement, avec les représentants des États membres de l'UE en Inde aux fins d'établir le bilan de la coopération au développement en général. Les représentants de la Commission et des États membres, responsables des projets dans le domaine

de l'éducation, se rencontrent aussi régulièrement. Ce genre de collaboration a été très positif.

Quel avenir pour les programmes d'investissement sectoriel ?

UN ENGAGEMENT À LONG TERME

Nous avons démontré que l'on passe graduellement d'une approche par projet à une approche opérant dans le cadre d'un programme de réforme sectorielle. L'étape intermédiaire que constitue l'approche au titre d'un programme ouvre la voie à la préparation de la réforme d'un secteur tout entier. Le DPEP en Inde est un programme intermédiaire de développement d'un sous-secteur qui, espérons-le, servira de tremplin à la préparation d'un programme de réforme sectorielle de l'enseignement élémentaire et, à terme, de l'ensemble du secteur de l'éducation. Bien que la mise en œuvre du DPEP ait induit des changements positifs dans le secteur de l'enseignement primaire dans tous les États concernés, ce programme ne s'attelle pas encore aux problèmes de l'enseignement primaire dans le pays tout entier, et il ne s'attaque pas encore non plus aux questions intéressant la totalité du cycle de l'enseignement élémentaire.

Le principe et la nature d'un programme de réforme sectorielle s'étoffent à mesure de l'évolution et de la montée en puissance du partenariat entre les acteurs du développement et l'administration nationale. Pour s'attaquer aux problèmes sectoriels au sens le plus large, les partenaires doivent s'engager à long terme, pour une période de quinze à vingt ans. La mise en œuvre et les accords de financement peuvent porter sur des cycles de cinq ans, mais il est indispensable que l'approche sectorielle couvre une plus longue période. Il est assez fréquent que la réforme sectorielle débute par une approche concernant un sous-secteur, qui pourra déboucher sur une compréhension et une approche plus approfondies des problèmes sectoriels. En outre, pour intéresser l'ensemble du secteur, les partenariats doivent être élargis à d'autres acteurs que le gouvernement. Ce dernier est le mieux placé pour stimuler le processus de réforme au départ, tandis qu'à un stade ultérieur d'autres secteurs doivent aussi participer. Bien que l'aide extérieure puisse ne pas être nécessaire ou adaptée dans l'ensemble du secteur, il faut néanmoins instaurer un dialogue et un débat pour comprendre les relations intrasectorielles.

LES RÉFORMES INTERSECTORIELLES

Un programme réussi de réforme du secteur de l'éducation à long terme a également besoin d'être appuyé par une réforme de fond dans d'autres domaines. Pour que l'amélioration de la gestion et de la prestation des services éducatifs soit durable, il peut aussi être nécessaire d'engager une réforme plus large de la fonction publique, de décentraliser les structures de gestion et de déléguer les pouvoirs, ainsi que de favoriser la participation des organes locaux élus. Il importe aussi d'envisager une

réforme des procédures budgétaires qui régissent le déploiement des crédits dans l'ensemble des secteurs sociaux. Trop souvent, le gouvernement est sollicité à l'occasion des programmes de développement sectoriel pour fournir des ressources supplémentaires à un secteur donné — l'éducation ou la santé, par exemple —, sans que l'on procède à une plus ample analyse des choix en matière de finances publiques. On risque ainsi d'en arriver à « déshabiller Pierre pour habiller Paul », autrement dit à redistribuer les crédits entre les secteurs sans préparer de solutions à long terme. Dans une réforme du financement de l'éducation, il conviendrait d'envisager de diminuer progressivement la part des dépenses salariales dans le budget total, tout en instituant des lignes budgétaires pour l'innovation et la qualité². Des pouvoirs financiers élargis doivent être concédés aux organes décentralisés.

Les programmes de réforme sectorielle appuyés par les organismes de financement internationaux apportent souvent un très important surcroît de ressources financières. Lors du déploiement de ces ressources conformément aux échéanciers de versement, on ne se préoccupe guère ou ne prend guère le temps de concevoir des méthodes performantes de répartition des crédits et d'encourager la recherche de nouvelles approches permettant de démultiplier les ressources apportées par la société civile ou par les entreprises privées. Les organismes internationaux de financement doivent aussi rechercher des solutions originales pour canaliser les ressources vers les programmes sectoriels. Si, au moment du lancement d'un programme de développement sectoriel, les organismes de financement internationaux peuvent stipuler la méthode appropriée pour utiliser leurs ressources et les déployer, la structure et le rythme du financement devraient, à long terme, être conditionnés non plus par le respect des échéanciers, mais par les besoins des programmes. Les processus de planification et de budgétisation annuelles doivent devenir évolutifs et s'adapter au processus de changement et de développement. Il faudrait privilégier les plans glissants à long terme et une budgétisation par objectifs plutôt que la budgétisation basée sur le respect de normes et de plafonds. On aurait ainsi plus de garanties que les mesures prises par l'éducation bénéficient aux plus défavorisés et on serait mieux à même d'utiliser l'essentiel des ressources pour s'attaquer aux problèmes les plus graves. Pour passer du stade d'un programme appliqué à un sous-secteur à celui d'une réforme sectorielle à part entière, il faudrait procéder à des transformations fondamentales dans les structures d'administration et de gestion. Par exemple, le risque est grand que le DPEP crée une vaste entité isolée ou presque, dotée de structures parallèles, si l'administration normalement chargée de l'éducation n'en vient pas finalement à s'approprier les principaux éléments du programme.

LA PLURALITÉ DES PARTENARIATS

Dans bien des pays, on ne cesse de repousser l'échéance fixée pour atteindre l'objectif de l'universalisation de l'enseignement élémentaire. Il est devenu évident que les gouvernements doivent s'employer activement à former de nouveaux partenariats pour atteindre cet objectif. Le secteur non gouvernemental, c'est-à-dire les organisations non gouvernementales (ONG), serait un partenaire tout indiqué. Dans de

nombreux pays, les ONG ont fait œuvre de pionnier et ont innové dans la recherche de solutions aux problèmes liés à l'éducation de base. Mais il est rare que des partenariats à égalité aient été conclus entre des gouvernements et le secteur des ONG. Dans la plupart des cas, les ONG jouent un rôle secondaire ou mènent, en qualité de sous-traitant, des activités déterminées pour l'essentiel par le gouvernement. L'action indépendante des ONG reste généralement de faible ampleur et de portée limitée, et n'est pas reprise à une plus grande échelle. En Inde, il est arrivé que certaines ONG jouent un rôle stratégique plus important, le gouvernement reconnaissant l'efficacité de leurs modèles. Des essais de collaboration avec des ONG ont été menés pour trouver des solutions à des problèmes difficiles ou intervenir auprès de populations démunies et défavorisées.

Les ONG peuvent jouer deux rôles stratégiques : d'une part, leurs actions au plus près du terrain et leurs expériences peuvent éclairer le choix des actions à mener au niveau global ; d'autre part, elles peuvent conduire le gouvernement à prendre modèle sur leurs innovations à petite échelle pour les généraliser dans le secteur de l'éducation. Lorsque sont mis en œuvre d'importants programmes de développement sectoriel, il ne faut pas oublier la nécessité constante d'innover et d'expérimenter sur le terrain. Des ressources suffisantes doivent être fournies et des occasions créées pour essayer des programmes pilotes et innover en permanence. C'est dans cet esprit que la Commission a financé avec la Fondation Aga Khan un projet rassemblant une douzaine d'ONG, et dont l'objet est d'insérer leurs activités dans le système d'éducation et leur offrir un point d'appui pour présenter ensemble les solutions nouvelles qu'elles proposent. Un soutien adéquat invitant à aborder de façon nouvelle certains problèmes majeurs auxquels doit faire face le secteur de l'éducation, ainsi que des conditions propices à l'éclosion des initiatives que prennent les ONG et la société civile constituent des éléments inestimables, et les organismes internationaux de financement, qui d'ordinaire collaborent surtout avec les gouvernements, devraient en prendre conscience.

Les ONG sont généralement connues pour les modèles expérimentaux efficaces et ciblés qu'elles appliquent à petite échelle et pour leur action soutenue auprès des populations. Tout en reconnaissant le rôle central qui revient au gouvernement en matière d'éducation, il est temps de considérer que les ONG ont désormais un rôle à jouer car, en apportant des ressources et un soutien, elles peuvent contribuer à réaliser des objectifs plus ambitieux et former des partenariats stratégiques avec le gouvernement pour généraliser des approches novatrices. Compte tenu de la montée en régime du développement du secteur de l'éducation, il serait bon aussi d'explorer activement les possibilités de partenariat avec le secteur privé.

LES PROCÉDURES CONSULTATIVES

Parallèlement, il faut faciliter la création d'espaces de dialogue où s'instaureraient un débat et des consultations démocratiques plus amples ; le gouvernement pourrait délibérer dans ce cadre des questions touchant l'enseignement élémentaire avec les groupes concernés appartenant ou non au secteur public. Bien souvent, les pro-

grammes de développement sectoriel tendent à être la chasse gardée d'un groupe restreint de hauts fonctionnaires de l'État, de représentants des organismes internationaux de financement, et des experts étrangers et nationaux.

À mesure que l'on progresse sur la voie d'une réforme sectorielle de l'éducation, il conviendrait d'ouvrir les rangs de cette petite chapelle à d'autres parties prenantes. Bien que la réforme sectorielle exige, en ses premiers temps, une grande ouverture à la participation des populations et la consultation des bénéficiaires, on prend rarement le temps d'engager avec une palette d'intellectuels et de penseurs des débats élargis susceptibles d'aboutir à une critique constructive du programme. L'information et la communication concernant les programmes sectoriels ont dans l'ensemble beaucoup plus eu pour objet de satisfaire aux exigences des organismes internationaux de financement et d'assistance technique, d'où la production d'une quantité d'informations supérieure à celle qu'il est possible d'utiliser avec profit. Si l'on veut s'engager résolument dans la réforme, il importe d'assurer une plus grande transparence de la décision et de mener une politique d'information ouverte qui permette à tout un chacun de dire son opinion sur l'évolution d'un secteur aussi important que l'éducation, et qui laisse place aux évaluations indépendantes.

LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

Renforcer les institutions est devenu un maître mot du développement sectoriel. C'est pourtant là une question plus théorique que réelle. Il est plus facile de créer des structures et des institutions nouvelles que de réformer et d'améliorer celles qui existent déjà. On ne manque pas d'exemples où des structures parallèles, créées pour mettre rapidement en œuvre des programmes de réforme, contournent les lourdes structures administratives en vigueur. Certes, sur le moment, ces structures contribuent à mettre en route le programme de réforme, mais on s'inquiète rarement de leurs conséquences à long terme³. Il sera indispensable, lors d'une étape ultérieure du programme de réforme, de s'attacher à joindre les structures nouvelles aux anciennes où l'absence d'évolution entraîne des problèmes de perte de qualité et d'inadaptation des compétences. Un programme de réforme de l'éducation doit aussi servir de tremplin au changement structurel et touchant l'organisation.

Nombreuses sont les difficultés auxquelles se heurte la réforme institutionnelle. Comment faire pour préparer un plan réaliste et sensé de réforme et de renforcement des institutions ? Comment établir et appliquer un projet de renforcement des institutions par étape qui couvre les institutions non publiques ? Quelles sont les règles qui garantissent qu'on dispose de ressources et d'engagements financiers suffisants pour changer les institutions ? Il est évident que les organismes internationaux de financement et d'assistance technique ne peuvent et ne doivent pas orchestrer seuls le renforcement des institutions. Le mouvement doit pour l'essentiel surgir du pays lui-même.

Le rôle et la nature de l'assistance technique sont en outre étroitement liés au renforcement institutionnel. L'assistance technique est généralement assurée pour l'essentiel par des consultants indépendants, nationaux et étrangers. S'il est vrai que

les procédures de recrutement des consultants chargés d'apporter leur soutien technique se libéralisent peu à peu, il n'en reste pas moins que les institutions d'assistance technique ne sont pas légion. Chacun sait qu'un tel système favorise indûment le recours à des consultants travaillant à titre individuel, au détriment du développement institutionnel. À quoi s'ajoute qu'il s'agit d'une question à laquelle on n'a pas forcément la possibilité de s'attaquer dès les premiers temps de la réforme. La Commission européenne en est bien consciente, qui s'est rendu compte que l'élément qui concerne le renforcement des capacités, et qu'on destinait à promouvoir les liaisons institutionnelles entre l'Inde et l'Europe, n'a pu déboucher sur un programme opérationnel en dépit de la bonne volonté affichée de part et d'autre.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES SECTORIELS

Les organismes extérieurs qui dans un programme de longue haleine s'engagent dans la réforme du secteur de l'éducation doivent développer des procédures et des instruments appropriés. Il faut reconnaître les avantages relatifs particuliers de la participation de chaque organisme et les articuler entre eux, et le peloton des organismes internationaux de financement doit s'efforcer tout spécialement de développer des synergies en son sein. On a vu des organismes se faire concurrence pour financer les programmes de réforme. C'est pourquoi chacun doit se doter d'une capacité technique et de gestion interne pour participer à un programme de réforme du secteur.

L'administration nationale chargée de mettre en œuvre le programme s'appuiera sur sa propre équipe spéciale multidisciplinaire pour établir un dialogue réel avec les organismes internationaux de financement sur les questions de politique et de mise en œuvre. Les tâches d'exécution devront être séparées des tâches techniques et de conseil. Les exigences de l'administration et de l'exécution priment généralement sur les considérations techniques et même le plus éminent des groupes de techniciens n'a parfois pas suffisamment de pouvoir pour l'emporter sur les pouvoirs publics. Il convient de mettre au point des systèmes qui permettent aux impératifs administratifs et techniques de s'équilibrer. Il en va de même pour ce qui est des organismes internationaux de financement. Durant la première phase de la réforme, c'est généralement le gouvernement central qui a la haute main sur la conduite du programme. À mesure que la décentralisation s'installe, les gouvernements des États et des provinces doivent se doter des capacités nécessaires pour jouer un rôle moteur. Si l'on veut que les programmes de réforme réussissent, il faut mettre en place les incitations et les motivations adéquates pour améliorer la performance des administrateurs et des hommes de terrain.

Il est très important de tirer des enseignements de la situation de différentes régions et de différents pays. Les groupements régionaux ont beaucoup plus de chances que d'autres de dégager des occasions de formation interne. Les institutions internationales qui financent des programmes dans plusieurs pays d'une région doivent s'efforcer de se communiquer leurs expériences et d'entreprendre des recherches et des analyses sur des thèmes stratégiques d'intérêt commun. Les évaluations des

programmes de développement du secteur de l'éducation par des collègues de différents pays sont un moyen de favoriser la création de capacités nationales.

L'Union européenne comme organisation apprenante

Pour être un partenaire efficace sur toute la durée d'un programme de réforme sectorielle, les organismes internationaux de financement doivent mettre au point des procédures et des instruments leur permettant d'être des organisations qui apprennent. Cela est particulièrement important quand on souhaite véritablement que la coopération fonctionne sur le mode du partenariat et quand l'organisme de financement en question aspire à être autre chose que le simple financier d'un programme.

DIALOGUE ET ÉCHANGES À TOUS LES NIVEAUX

Le dialogue officiel entre l'Union européenne et l'Inde se déroule principalement dans le cadre des réunions de la Commission mixte et de la Sous-Commission sur la coopération au développement, dont les débats tendent à être plutôt vastes et généraux. Alors qu'elle s'engage dans un programme concernant le secteur de l'éducation et qui entre dans sa deuxième phase, l'Union européenne se doit d'établir des lieux de discussion exclusivement voués aux questions d'éducation. Il faut que, au moins une fois l'an, un débat de haut niveau ait lieu entre l'UE et l'administration nationale sur les orientations et l'exécution du programme du secteur. Le dialogue doit être ouvert aux groupes d'intérêts extérieurs aux pouvoirs publics afin que les universitaires, les groupes professionnels, les institutions et la société civile de l'Inde et des pays de l'UE puissent interagir et échanger leurs points de vue. La Commission européenne serait ainsi informée en permanence des questions relatives à l'éducation et pourrait affiner et améliorer les modalités de sa coopération.

CAPACITÉS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES INTERNES

Les capacités internes de la Commission, qu'il s'agisse de la gestion ou des questions techniques, sont assez réduites, ce qui l'oblige à faire largement appel à des consultants extérieurs recrutés pour de courtes durées. Le processus d'autoformation et d'adaptation en est freiné, de même que la capacité de mettre au point et d'appliquer une approche stratégique susceptible de soutenir le secteur de l'éducation et de construire un fonds interne de connaissances et d'analyses, qui alimente et oriente la politique future. Les obstacles administratifs qui s'opposent à la création de ces capacités internes pourront être surmontés si la Commission tient à travailler en partenariat à la réforme du secteur. Des déclarations récentes de politique générale sont très favorables au principe d'une réforme sectorielle et témoignent d'une volonté d'abandonner progressivement les petits projets. Il faudrait par conséquent procéder parallèlement à un redéploiement du personnel et des ressources humaines de manière à édifier une expertise sectorielle. Des opérations régulières de réflexion

interne et de gestion de l'information générée par les programmes devraient être menées.

ÉCHANGES MONDIAUX EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

La Commission européenne finance actuellement des programmes d'éducation dans de nombreux pays et dans toutes sortes de situations. Pourtant, il y a eu très peu d'efforts systématiques pour échanger des informations et des expériences sur ces programmes. On note aussi la quasi-absence d'évaluations transversales et d'études comparées du soutien apporté à l'éducation. En Asie du Sud, la Commission finance des programmes de développement du secteur de l'éducation en Inde et au Népal, et le Programme d'action sociale au Pakistan ; elle a aussi apporté son appui à des ONG travaillant dans le secteur de l'éducation au Bangladesh. Il y a vraiment lieu de mettre au point une perspective régionale et de veiller à ce que des échanges d'information appropriés s'établissent entre les pays et les régions.

RECHERCHE LIÉE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION

Il importe d'établir des liens entre le grand programme de recherche de la Commission européenne et ses programmes de coopération au développement, en particulier en matière d'éducation. Tant que des études de recherche sont financées par le truchement du programme DPEP, il y a beaucoup de mérite à relier les recherches indépendantes sous l'égide d'autres directions générales de la Commission européenne. Il faudrait aussi favoriser les liaisons entre programmes et projets financés par l'Union européenne dans une perspective dynamique.

Étant donné que l'axe majeur de la coopération au développement de l'Union européenne est la lutte contre la pauvreté, il serait bon de mettre en place un programme permanent de recherche et d'analyse chargé d'étudier les relations réciproques entre l'éducation et d'autres secteurs. La pauvreté vue sous l'angle du « capital social » et l'influence de l'éducation sur le processus de développement devraient faire l'objet d'études empiriques de terrain. Ces travaux de recherche intersectoriels et interdisciplinaires permettraient à la Commission européenne de mieux comprendre avec quoi s'articule le développement. On citera à cet égard l'exemple du Kerala, où tous les indicateurs sociaux sont au vert mais où la croissance économique est faible, et celui de l'Haryana, où la situation est inverse — indicateurs sociaux bas mais forte croissance économique. Cette entrée par cooptation des instituts de recherche et des départements universitaires dans les projets de recherche-action atténuerait également le fardeau qui pèse sur les hommes de terrain et les administrateurs, tenus d'informer et de remettre des rapports.

SYNERGIE DES ACTIONS

Un bon moyen d'être une organisation apprenante est de ne pas ménager son soutien aux innovations, aux expérimentations et aux opérations inédites, qui peuvent

parfois être risquées mais qui ouvrent des perspectives nouvelles. Il faut, tout en soutenant un grand programme de réforme du secteur, aider par des subventions les petits projets qui ont une affinité avec ce vaste programme et dont celui-ci pourrait ressentir l'effet. On en donnera pour excellent exemple l'appui apporté au projet Aga Khan. Des projets analogues pourraient être imaginés, dans le cadre même ou en marge du programme de réforme sectorielle, comme activité complémentaire. Le soutien aux ONG entre manifestement dans ce cas. On pourrait aussi envisager des programmes avec des établissements universitaires, avec les médias, les organisations de citoyens, voire une coopération stratégique avec le secteur privé qui pourrait donner lieu à un nouveau mode de construction de partenariats fondés sur l'intérêt mutuel.

En guise de conclusion

En résumé, l'action menée par la Commission européenne pour appuyer l'enseignement primaire dans le cadre du programme DPEP a été une démarche très positive allant dans le sens d'un relèvement du niveau de coopération au développement entre l'Union européenne et l'Inde. La haute priorité accordée aux secteurs sociaux a contribué à valoriser la coopération communautaire au développement. De même, il est clair que l'approche de la réforme de l'éducation sur la base d'un programme sera maintenue ; elle a d'ailleurs été réaffirmée par le nouveau Commissaire européen aux relations extérieures.

Le secteur de l'éducation, en particulier l'enseignement primaire, a une valeur sociale intrinsèque très élevée qui justifie un appui extérieur. On peut supposer que la participation de la Commission aux actions intéressant ce secteur augmentera. Certes, la collaboration dans le cadre du programme DPEP ne concerne pour le moment que des questions sous-sectorielles, mais on s'attend à ce qu'elle intéresse, dans un avenir proche, l'ensemble du secteur de l'enseignement élémentaire, ce qui ouvrira la voie à une action d'amélioration de l'ensemble du secteur de l'éducation en Inde. Il devrait aussi se produire de la sorte une nouvelle évolution des modalités et des instruments de coopération utilisables à l'avenir. Le partenariat de l'Union européenne avec l'Inde dans le secteur de l'éducation pourrait également voir ses bases s'élargir à des partenaires extérieurs au gouvernement.

Notes

1. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement celles de la Commission européenne.
2. En Inde, les salaires absorbent plus de 95 % du budget de l'éducation.
3. C'est le cas, par exemple, des Sociétés d'État pour l'éducation et la santé qui existent en Inde. La constitution de sociétés d'État et de district facilite la mobilisation des crédits et apporte la flexibilité permettant d'entreprendre des travaux expérimentaux et innovants. Mais elle crée également des structures parallèles aux programmes DPEP des États et des districts.

Références

- « Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République de l'Inde relatif au partenariat et au développement ». 1994. *Journal officiel des Communautés européennes* (Bruxelles), n° L223/4 du 27 août.
- Commission des Communautés européennes. 1992. « Politique de coopération au développement à l'horizon 2000 ». Communication de la Commission au Conseil et au Parlement. Bruxelles, 16 septembre. (SEC(92)915 final/2.)
- . 1996. « Pour un partenariat renforcé avec l'Inde ». Communication de la Commission. Bruxelles, 26 juin. (COM (96) 275 final.)
- Inde. Department of Education, Ministry of Human Resource Development, Government of India. 1986. *National policy of education* [Politique nationale de l'éducation]. New Delhi.
- . 1992a. *Plan of action* [Plan d'action]. New Delhi.
- . 1992b. *Report of the CAGE Committee on policy* [Rapport du Comité CAGE sur les orientations]. New Delhi.
- . 1995 (rév. 1997). *District primary education program guidelines* [Grandes lignes du Programme de district pour l'enseignement primaire]. New Delhi.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

STRATÉGIE SECTORIELLE

DE L'ÉDUCATION :

LE POINT DE VUE DE L'ASDI

Agneta Lind et Christine McNab

Introduction

Cet article décrit les politiques de l'Agence suédoise de développement international (ASDI) et son expérience en matière d'appui aux programmes sectoriels ou de stratégies sectorielles de l'éducation, et propose une réflexion sur ces questions. Il expose les vues générales de la Division de l'éducation de l'ASDI, telles qu'illustrées par le cas de la République-Unie de Tanzanie. La première partie de l'article montre comment l'ASDI a été amenée à abandonner l'appui à des projets pour privilégier l'appui à des programmes sectoriels, et quelles ont été les incidences de ce changement. La seconde partie, qui traduit le point de vue de l'ambassade de Suède à Dar es-Salaam, analyse les complexités particulières qu'entraîne le passage d'une aide

Langue originale : anglais

Agneta Lind (Suède)

Titulaire d'un doctorat (Ph. D.). Chef de la Division de l'éducation à l'Agence suédoise de développement international (ASDI). Spécialiste internationale réputée de l'alphabétisation des adultes dans les pays en développement, elle a signé plusieurs études à visée pratique sur ce sujet. Courrier électronique : agneta.lind@sida.se

Christine McNab (Suède)

Titulaire d'un doctorat (Ph. D.). Chef de la Division de la coopération au développement de l'ambassade de Suède à Dar es-Salaam depuis 1997. De 1990 à 1997, elle a étudié à la Division de l'éducation de l'Agence suédoise de développement international (ASDI) les problèmes d'enseignement en République-Unie de Tanzanie. Courrier électronique : christine.mcnab@sida.se

provenant de plusieurs donateurs et axée sur des projets à une stratégie sectorielle intégrée dans laquelle les principes du partenariat occupent une place centrale.

Historique

L'éducation de base pour tous et les autres possibilités d'éducation et de formation sont considérées comme indispensables à la promotion des objectifs généraux de la coopération suédoise au développement, qui vise à améliorer la qualité de vie des pauvres. Le Parlement suédois a fixé six objectifs qui se complètent et se renforcent mutuellement : i) la croissance économique ; ii) l'égalité économique et sociale ; iii) l'indépendance économique et politique ; iv) le développement démocratique ; v) l'utilisation durable des ressources naturelles ; et vii) l'égalité des droits pour les femmes et les hommes. Les politiques d'aide adoptées récemment par la Suède s'efforcent de tenir compte de l'évolution mondiale et de l'expérience acquise après plusieurs décennies de coopération au développement ; les activités de l'ASDI s'inscrivent désormais dans une approche globale au lieu d'être axées sur tel ou tel projet. Ainsi, tous les accords de coopération au développement conclus par la Suède mettent de plus en plus l'accent sur la nécessité d'intégrer ou de recentrer les aspects concernant la démocratie, les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes, ainsi que les perspectives environnementales (Ministère des affaires étrangères ; ASDI, 1997).

Suivant une tendance qui se manifeste dans tous les pays, la notion de partenariat a pris de l'importance dans les politiques de la Suède. Le partenariat s'appuie sur la réciprocité pour modifier la relation classique donateur-bénéficiaire et la situation de dépendance vis-à-vis de l'aide. Comme l'a souligné Mats Karlsson, ancien sous-secrétaire d'État au Ministère des affaires étrangères, « cette réciprocité doit avoir pour base l'émergence progressive d'une culture de la démocratie dans les pays partenaires » (Ministère des affaires étrangères ; ASDI, 1997, p. 3).

Depuis les années 70, les programmes de coopération de l'ASDI dans le domaine de l'éducation donnent la priorité à l'éducation de base, considérée comme l'un des droits de l'homme et comme un instrument de lutte contre la pauvreté. Les objectifs et les stratégies de l'éducation de base ont été exposés par la Division de l'éducation dans un document directif (ASDI, 1996), qui traduit la volonté de l'Agence d'aider les gouvernements à mettre en œuvre la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous. Le but premier est d'améliorer la qualité de l'éducation de base et d'en faciliter l'accès aux enfants, aux jeunes et aux adultes, dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire, et dans le cadre des programmes d'alphabétisation et de postalphabétisation des adultes. L'aide suédoise consiste habituellement à fournir des manuels et des matériels scolaires, à former des enseignants, à construire des écoles et à les équiper, à faciliter la gestion et la planification.

Durant les années 70 et 80, l'appui sectoriel comportait divers éléments ou projets bien définis prévus pour des activités précises, couverts par un accord conclu pour trois à cinq ans avec les ministères de l'éducation dans de nombreux pays partenaires de l'ASDI. Chaque « plan » d'appui sectoriel était évalué du point de vue du secteur de l'éducation dans son ensemble et de chaque élément afin d'éviter les

chevauchements avec les autres organismes. Cette approche était considérée comme un moyen efficace de répondre aux besoins des pays partenaires coopérants. Au cours des années 90, on a souligné de plus en plus la nécessité d'envisager cet « appui sectoriel » dans le cadre d'un programme élargi. Cette évolution résulte de divers facteurs sectoriels et macro-économiques, notamment la crise économique, le problème de la dette, l'ajustement structurel et l'augmentation spectaculaire du nombre d'organismes ayant donné la priorité à l'éducation de base, en particulier après la tenue en 1990 de la Conférence de Jomtien sur l'éducation pour tous. De ce fait, le contrôle exercé par les pays et les pouvoirs des ministères de l'éducation se sont trouvés sérieusement réduits. En outre, l'aide aux projets, qui est régie par l'offre et fournie par de multiples organismes de financement et d'assistance technique en l'absence de toute coordination, a entraîné une duplication des activités, qui est source de gaspillage, et le morcellement des secteurs, notamment celui de l'éducation.

Soucieuse d'accroître l'efficacité de sa coopération au développement, l'ASDI a adopté une politique d'appui à des programmes sectoriels en septembre 1995 (Décision ASDI GD 75/95, 1995-09-19). Cette décision a marqué un changement d'orientation privilégiant une stratégie sectorielle, mais elle n'a pas eu beaucoup d'effets dans la pratique car les conditions macro-économiques requises pour son application n'étaient pas réunies. Se fondant sur les nouveaux enseignements tirés des programmes sectoriels et conformément aux instructions du Gouvernement suédois qui demandait depuis trois ans que l'on intensifie les efforts en matière d'appui aux programmes sectoriels, l'ASDI a élaboré une politique d'appui révisée (Décision ASDI GD 16/00, 2000-02-07).

La politique de l'ASDI relative aux stratégies sectorielles

La politique révisée de l'ASDI en matière d'appui aux programmes sectoriels vise à renforcer l'engagement des gouvernements bénéficiaires et le contrôle qu'ils exercent, et à mieux harmoniser les contributions des divers organismes. Les principes qui sous-tendent cette politique sont dans la ligne de ceux qui ont été approuvés par d'autres agences de développement ou qui sont exposés dans l'ouvrage de Cassels (1997) sur le secteur de la santé, et sont à rapprocher du Code de conduite pour les programmes de développement du secteur de l'éducation qui a été recommandé par le Groupe d'experts de l'éducation à l'Horizon 2000 établi par l'Union européenne.

Pour l'ASDI, le partenariat suppose que les autorités nationales dirigent le processus de développement et il lui paraît plus important, pour améliorer la politique sectorielle et les résultats obtenus, que les principaux partenaires poursuivent des objectifs communs plutôt que de fixer les conditions requises. Les conséquences de l'adoption d'une stratégie sectorielle pour les organismes ont été bien décrites par Cassels (1997, p. x) :

Le changement fondamental est que les donateurs abandonneront leur droit de choisir les projets qu'ils souhaitent financer mais qu'en revanche ils auront leur mot à dire dans l'éla-

boration des stratégies sectorielles et l'affectation des ressources. [...] Au lieu de planifier les projets, on devient une partie reconnue aux négociations sur l'utilisation des ressources, et l'évaluation de tel ou tel projet est remplacée par des examens conjoints de la performance du secteur.

Définir les stratégies sectorielles en termes d'intention plutôt que de conditions à remplir n'empêche pas les donateurs d'identifier les étapes à franchir pour éliminer les principaux obstacles à une bonne performance du secteur. Les actions à mener s'inscriront dans un programme de travail accepté d'un commun accord au lieu d'être imposées de manière unilatérale.

On attend donc beaucoup du partenariat, de la flexibilité et d'une approche globale. Selon sa politique d'appui aux programmes sectoriels, l'ASDI « sera prête à allouer des ressources au budget de l'État pour le programme sectoriel sans préciser leur affectation, si tous ses partenaires se déclarent satisfaits des arrangements de gestion financière inscrits dans le budget national et si les autres gros contributeurs sont prêts à faire de même » (Décision ASDI GD 16/00, 2000-02-07, p. 3). L'ASDI reconnaît que, avant de fournir un appui budgétaire sectoriel, il faudra peut-être envisager d'autres modalités de soutien à l'élaboration du programme et la mise en commun des ressources allouées pour en financer les éléments, qu'ils soient précisés ou non ; il faudra peut-être en particulier renforcer les capacités de gérer afin de garantir la transparence du système de gestion des finances publiques et de s'assurer de son obligation de rendre des comptes.

La mise en œuvre de la politique d'appui aux programmes sectoriels

Certaines questions importantes reviennent souvent dans les débats sur l'appui aux programmes sectoriels, par exemple : comment les fonds seront-ils utilisés pour atteindre les objectifs de la politique et de la stratégie sectorielles ? Les fonds risquent-ils d'être mal employés si les responsables n'ont pas à justifier de leur utilisation pour un projet précis ? Cette politique aidera-t-elle à atteindre des objectifs tels que la diminution de la pauvreté, l'égalité des hommes et des femmes et les droits de l'homme ? Quelles conséquences aurait le recours à des consultants et à des organismes (suédois) ? Comment le public sera-t-il informé des résultats obtenus ?

Les nouveaux principes directeurs de l'ASDI apportent une réponse à ces questions. Avant d'aborder l'élaboration et l'examen de l'appui aux programmes sectoriels, l'ambassade de Suède concernée doit évaluer les conditions économiques générales, l'environnement socio-économique et politique, le risque de corruption ainsi que le fonctionnement de l'administration et de la gestion des affaires publiques, notamment les procédures de budgétisation et d'achat. L'ASDI estime qu'une stratégie sectorielle comporte un risque de corruption moindre que l'appui traditionnel à des projets car l'évaluation, le contrôle et la vérification de la transparence du système administratif et de l'obligation de rendre des comptes sont partie intégrante du processus. Contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'appui à des projets,

on détermine explicitement le caractère fongible des ressources en rapportant les indicateurs de performance aux objectifs fixés et non à des activités spécifiques. Le financement doit contribuer à une amélioration globale du secteur et c'est ce type de résultat qui sera porté à la connaissance du public.

Les grands objectifs intéressant plusieurs secteurs, comme la diminution de la pauvreté et l'égalité des hommes et des femmes, devraient faire l'objet d'une analyse et d'une concertation des principaux partenaires à certaines étapes du cycle de programmation et de l'examen, puis de la surveillance et de l'évaluation. Étant donné que la notion de partenariat suppose des valeurs et des objectifs communs tels que ceux énoncés dans les conventions internationales sur les droits de l'homme et d'autres déclarations pertinentes, les partenaires internationaux devraient, au cours du processus de concertation sur les politiques et stratégies sectorielles, orienter l'affectation des ressources de manière à garantir aux pauvres, aux jeunes filles et aux femmes, ainsi qu'aux groupes marginalisés l'exercice de leurs droits¹.

L'ASDI a participé à la préparation de l'appui aux programmes sectoriels pour l'éducation en Éthiopie, au Mozambique, en Namibie, en République-Unie de Tanzanie et au Zimbabwe. En Bolivie, la Suède et les Pays-Bas ont constitué un partenariat efficace et mettent en commun les ressources par l'intermédiaire de la Banque mondiale, dans le cadre d'une stratégie sectorielle de réforme de l'éducation. Des enseignements ont été tirés de cette expérience ainsi que de la participation de l'ASDI au financement et à la surveillance de l'enseignement primaire au Bangladesh, réalisés en commun par plusieurs organismes entre 1990 et 1995. Toutefois, en raison de la durée et de la complexité de ces préparatifs conjoints, l'appui aux programmes sectoriels, en tant que soutien budgétaire fourni sans préciser une affectation à des activités spécifiques, n'a pas encore été appliqué à un ESDP (Education Sector Development Programme), si ce n'est que des mesures ont été prises en particulier pour assurer la coordination entre les donateurs².

Répercussions sur la politique de l'ASDI dans le domaine de l'éducation

La Division de l'éducation de l'ASDI révisera sa politique pour tenir compte de l'adoption de l'appui aux programmes sectoriels et d'autres réorientations concernant par exemple l'accent mis sur les droits de l'homme. L'éducation de base restera le premier objectif mais, au lieu de recevoir des fonds versés spécialement pour financer certaines activités, elle sera prioritaire dans la répartition des ressources allouées au programme sectoriel. La stratégie sectorielle devrait avoir un effet bénéfique sur l'éducation de base puisqu'elle prend en considération le fonctionnement de l'ensemble du système ; par exemple, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur doivent former les enseignants et les autres personnels qui travaillent au niveau de l'éducation de base.

Un autre avantage est que les investissements sectoriels peuvent être répartis de manière équilibrée en fonction des priorités et des besoins nationaux, et non pas selon les domaines d'intervention privilégiés des organismes. Ainsi, au Mozambique,

lorsqu'on a élaboré le plan de dépenses et de financement du programme pour le secteur de l'éducation, on a constaté que la formation des enseignants bénéficiait d'investissements trop importants tandis que d'autres postes budgétaires essentiels n'en avaient pas suffisamment.

L'ESDP est le cadre dans lequel doivent s'inscrire le dialogue et l'appui aux programmes sectoriels destinés à créer de meilleures possibilités d'enseignement et d'apprentissage pour tous. Il sera fondé sur une politique nationale de l'éducation, un plan de dépenses à moyen terme et un budget détaillé pour la première année. Des examens conjoints de la performance sectorielle par rapport aux repères et aux cibles, qui auront été arrêtés d'un commun accord, constituent le principal outil d'ajustement des plans et des budgets. L'ampleur des programmes peut varier d'un pays à l'autre, selon la division des tâches entre les différents ministères, la structure du budget de l'État et l'existence d'une structure institutionnelle et d'un programme de financement appropriés tels qu'ils ressortent du budget. Suivant les pays, il peut couvrir la totalité du secteur de l'éducation ou exclure l'enseignement supérieur et la formation professionnelle et technique, ou encore concerner uniquement l'éducation de base dispensée en milieu scolaire.

Conséquences du point de vue de l'utilisation de l'assistance technique financée par la Suède

Le passage à l'appui à des programmes sectoriels représente de nouveaux défis pour les personnels de l'Agence et ses consultants. Il les oblige à développer leurs compétences dans divers domaines : analyse globale des systèmes d'éducation, réformes, gestion de l'éducation et d'autres systèmes d'administration publique, gestion financière, procédures de planification budgétaire, considérations de coût et de financement, surveillance et présentation de rapports. Des facultés d'analyse leur sont nécessaires pour donner forme à des processus au lieu de concevoir des programmes d'activité. Les aptitudes liées à la facilitation et à la communication devraient se révéler aussi importantes, sinon plus, que les capacités techniques, vu la complexité des processus de négociation dans lesquels interviennent de nombreux partenaires. Même si l'expérience a montré que, pour ces tâches, des consultants ne peuvent remplacer une représentation officielle de l'ASDI, le personnel de l'Agence doit néanmoins être formé à la négociation et à l'évaluation, et les consultants doivent s'adapter à la nouvelle orientation privilégiant les processus et non plus les projets.

Le renforcement des capacités restera une composante essentielle de la coopération au développement. Toutefois, cette aide doit être fournie en collaboration avec les gouvernements bénéficiaires et les autres organismes, hors de tout intérêt particulier. Un moyen d'instaurer une coopération entre les divers organismes pourrait être que le ministère hôte opère une sélection parmi les propositions soumises par les pays. Il faudra peut-être renforcer d'appel d'offres, ou de sélection, les capacités pour de telles procédures si l'on veut que les processus de renforcement des institutions restent sous la dépendance des autorités nationales et qu'ils soient régis par la demande plutôt que par l'offre.

Le meilleur moyen de garantir l'appropriation et la transparence des différentes formes d'assistance technique serait que tous les partenaires (organismes, autorités nationales et parties prenantes) s'entendent sur des mécanismes de financement, de sélection et d'adjudication. Si tel n'est pas le cas, il faut mettre en place une division claire des responsabilités et une véritable coordination pour éviter les orientations divergentes et la duplication de l'aide. Le code de conduite de l'Union européenne semble être un point de départ valable pour la mise en œuvre d'un programme qui réduise les initiatives des institutions, fasse appel à des consultants engagés à court plutôt qu'à long terme et tire un meilleur parti des capacités et des compétences nationales aussi bien que régionales. Avec une coordination plus étroite des institutions en matière d'assistance technique, on pourrait diminuer le nombre des consultants suédois, sauf s'ils sont concurrentiels au niveau international.

La situation en République-Unie de Tanzanie

En République-Unie de Tanzanie, la situation de l'éducation s'est détériorée depuis deux décennies. L'éducation de base, qui fit à une époque la fierté du pays, est devenue si médiocre, avec un taux d'inscription si faible que les parents se demandent sérieusement s'il est utile d'envoyer leurs enfants à l'école. Selon diverses sources, le taux d'inscription net dans le primaire avoisinerait 57 %, il serait de 50 % dans le secondaire — le plus faible d'Afrique — et un très petit nombre d'élèves (environ 0,3 % de ce groupe d'âge) atteindrait l'enseignement supérieur (voir par exemple République-Unie de Tanzanie, 1999). Malgré le nombre considérable de projets financés par des organismes, au niveau national ou dans les districts, les infrastructures scolaires sont de mauvaise qualité, les établissements manquent de mobilier et de matériels pédagogiques, de nombreux professeurs ne possèdent pas les qualifications voulues et leur faible niveau de salaire les incite à prendre un deuxième emploi, notamment à donner des leçons particulières, ce qui nuit à la qualité de leur travail d'enseignant.

Le déclin de ce secteur découle en grande partie des problèmes d'ordre économique et structurel qui affectent le pays dans son ensemble. Bien que le gouvernement ait pris des initiatives en matière de gestion financière, et qu'il ait obtenu de bons résultats pour ce qui est de l'équilibre budgétaire et du service de la dette, instaurant un cadre économique à moyen terme et ramenant l'inflation à moins de 10 %, d'autres problèmes ont un impact direct sur l'éducation. La corruption continue de ponctionner les ressources, le service de la dette absorbe environ 30 % du budget de l'État, les dépenses consacrées à l'armée et aux forces de sécurité restent élevées et la réforme de la fonction publique ne s'est pas encore traduite par une augmentation des salaires des cadres, y compris des enseignants, qui sont très mal payés. Le système de gestion de trésorerie du budget de l'État est d'une application particulièrement délicate dans les secteurs comme l'éducation qui, devant faire face à des coûts de fonctionnement élevés, peuvent difficilement affecter des ressources aux dépenses autres que salariales, alors qu'ils n'ont aucune certitude quant au montant total des versements du Trésor.

Des problèmes structureaux s'opposent aussi à la gestion, à la réforme et au développement de ce secteur. La gestion de l'éducation relève de plusieurs ministères, à différents niveaux, ce qui empêche les changements et entraîne un gaspillage des ressources matérielles et humaines. S'agissant de l'enseignement secondaire, la situation est claire puisque le Ministère de l'éducation et de la culture est chargé de la politique générale, y compris de la conception des programmes, et de la gestion. Pour ce qui est de l'enseignement primaire, les responsabilités incombent en partie au Ministère de l'administration régionale et de l'administration locale, et en partie aux autorités de district et aux municipalités. L'enseignement supérieur a son propre ministère, tandis que la formation professionnelle relève du Ministère du travail et du développement des jeunes. Certains programmes éducatifs, tels que les Folk Development Colleges, sont gérés par le Ministère du développement communautaire, des femmes et des enfants. Zanzibar a son Ministère de l'éducation. Dès lors, il n'est pas surprenant que ce secteur se caractérise du côté du gouvernement par une direction manquant de fermeté et de cohérence, et du côté des organismes d'aide par un appui morcelé à des projets particuliers. Chacun souffre de l'absence de données statistiques fiables sur lesquelles appuyer les prises de décisions, notamment pour l'affectation des ressources financières et matérielles.

DU DÉCLIN À LA RÉFORME

Bien que le secteur ait continué à décliner tout au long des années 90, les responsables ont pris peu à peu conscience du problème et le gouvernement a adopté des mesures visant à libéraliser l'éducation à tous les niveaux et à supprimer les politiques et les pratiques en vertu desquelles seuls des organismes publics et semi-publics étaient habilités à fournir des services d'éducation et des matériels pédagogiques. Pour commencer, les manuels scolaires ont été mis dans le circuit commercial. La modification des programmes, menée parallèlement, a réduit le nombre des matières enseignées à l'école primaire.

La réforme générale en cours a conduit à adopter les politiques suivantes qui posent les bases d'une réforme du secteur de l'éducation et qui déboucheront ultérieurement sur une stratégie sectorielle de l'aide :

- la politique nationale de la formation (République-Unie de Tanzanie. Bureau du Président. Département de la fonction publique, 1994) ;
- la politique de l'éducation et de la formation (Ministère de l'éducation et de la culture, 1995) ;
- la politique nationale de l'enseignement supérieur (Ministère des sciences, de la technologie et de l'enseignement supérieur, 1999) ;
- la politique scientifique et technologique (Ministère des sciences, de la technologie et de l'enseignement supérieur, 1998a) ;
- le développement de la République-Unie de Tanzanie à l'horizon 2025 (Bureau du Président. Commission de la planification, 1998b) ;
- la politique de la réforme de l'administration locale (Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie, 1998).

Malgré cela, le système reste inefficace et ne dispose pas de fonds suffisants. L'une des raisons de cette inefficacité tient aux multiples projets financés par des donateurs ayant chacun leurs propres systèmes de gestion et d'établissement de rapports, qui sont exécutés soit au niveau national, soit au niveau des districts, dont certains sont fortement tributaires de collaborateurs techniques extérieurs, tandis que d'autres sont gérés par les ministères ou les services administratifs locaux. Leur nombre a constamment augmenté jusqu'à atteindre au total quatre-vingts projets de mise en valeur des ressources humaines financés par des sources extérieures (essentiellement dans le domaine de l'éducation et de la formation), auxquels travaillent une vingtaine d'organisations bilatérales et multilatérales (PNUD, 1998).

Le nombre même de ces projets et le morcellement des responsabilités gouvernementales sont devenus intolérables. Les premières victimes de cette situation sont les enfants, en particulier les pauvres et leurs enseignants, surtout lorsqu'ils sont en poste dans des régions défavorisées. Pour que les institutions d'aide puissent modifier cet état de choses, il est devenu indispensable qu'elles agissent ensemble, de concert avec le gouvernement, afin de soutenir le processus de réforme et d'accroître sensiblement les fonds alloués à l'éducation.

PARTENARIAT ET CONTRÔLE

En même temps que l'aide à l'éducation devenait de plus en plus morcelée, le gouvernement et tous les organismes d'aide s'efforçaient de transformer la relation donateur-bénéficiaire en une relation de partenariat. Tout a commencé en 1995 par des entretiens entre les pays nordiques et le gouvernement du président Benjamin Mkapa qui venait d'être élu. Une note d'information a été rédigée (Helleiner, 1995) pour fixer certains principes fondamentaux affirmant le contrôle de la République-Unie de Tanzanie sur le processus de coopération au développement et établissant le partenariat comme base des relations entre le gouvernement et les institutions. Ces principes ont été acceptés par la plupart des pays partenaires et des organisations qui travaillent dans ce pays.

L'accord conclu traduit la conception politique de la République-Unie de Tanzanie qui s'est engagée à promouvoir la démocratisation, la décentralisation et une politique économique durable, ainsi qu'à lutter contre la corruption. S'agissant des relations de coopération, la République-Unie de Tanzanie assumera la direction et le contrôle exclusif des programmes aussi bien aux stades de la planification et de l'élaboration qu'à ceux de la mise en œuvre et de l'évaluation. Elle sera ainsi seule responsable des programmes et des ressources, mais tous les aspects des programmes donneront lieu à des échanges ouverts entre les parties. Dès l'adoption des politiques tanzaniennes relatives aux divers secteurs, les pays nordiques parties à l'accord initial ont opté pour l'assistance au programme et décidé de ne financer que les secteurs définis comme prioritaires par la République-Unie de Tanzanie. Ce partenariat élargi fait l'objet d'un suivi régulier non seulement dans le pays mais aussi lors des réunions du Groupe consultatif. L'engagement suédois à cet égard s'est trouvé encore

affermi lorsque le principe d'un tel partenariat a été clairement énoncé dans la nouvelle politique africaine de la Suède (Suède, 1998).

Ces notions de partenariat et d'appropriation du processus par la République-Unie de Tanzanie ont des répercussions sur les relations entre le gouvernement et les agences qui s'occupent d'éducation. Pour que le gouvernement puisse contrôler la réforme de l'éducation et travailler avec les organismes de financement, il doit établir des contacts entre eux. C'est une tâche extrêmement difficile compte tenu du morcellement de l'aide. Au milieu des années 90, le Ministère de l'éducation et de la culture avait décidé de convoquer les agences de coopération au développement à des réunions trimestrielles, mais cette démarche n'a pas abouti à des résultats probants. Manquant de régularité et de souplesse, ces réunions ont souvent provoqué une frustration générale. Il était donc nécessaire d'établir une sorte de partenariat au sein duquel les agences elles aussi se sentent responsables du développement de l'éducation.

La coordination a été améliorée en 1998 grâce à une série de réunions des partenaires extérieurs. Ceux-ci ont désigné un groupe restreint qu'ils ont chargé de se réunir régulièrement et de tenir le gouvernement informé de leurs opinions et de leurs activités concernant la réforme. Ce groupe était coordonné par le bureau de la Commission européenne agissant au nom de toutes les institutions qui s'occupent d'éducation, pas seulement celles des États membres de l'Union européenne. L'élaboration d'un ESDP étant bien engagée, trois organismes (la Commission européenne, le Department for International Development du Royaume-Uni et l'ambassade de Suède) ont été désignés pour représenter tous les partenaires extérieurs au sein d'un groupe de gestion mixte gouvernement-institutions. Ce mécanisme de coordination a bien fonctionné et a permis de procéder à l'examen de l'ESDP en mai 1999.

DES PROJETS AU PROGRAMME

À la suite de cet examen, un consultant a étudié le rapport d'évaluation avec le gouvernement et les agences de coopération au développement afin de faire des propositions pour gérer les activités préparatoires. Le plus important était de garantir la participation de toutes les parties concernées, c'est-à-dire les nombreux organes gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que les agences de coopération au développement, et de mettre sur pied un système viable de direction et de prise de décisions qui puisse faire avancer le processus. Une structure assez complexe a été créée, avec un comité de direction interministériel et des groupes de travail techniques chargés respectivement des divers degrés d'enseignement et des questions intéressant plusieurs secteurs. Entre ces deux niveaux se situe un Comité permanent du secteur de l'éducation composé de secrétaires et directeurs généraux des ministères concernés, de représentants des partenaires extérieurs et d'organisations non gouvernementales et communautaires. Certains de ces organes, mais pas tous, ont tenu leur réunion initiale. Les progrès sont lents, et il est possible que, pour garantir la participation de tous les intéressés, on ait sacrifié l'efficacité et le respect des délais.

L'élaboration de l'ESDP a posé un certain nombre de problèmes qui ne sont pas encore résolus et qui risquent de se révéler impossibles à résoudre à la satisfaction de toutes les parties. Au nombre de ces problèmes, signalons :

- Les difficultés rencontrées par le Ministère de l'éducation et de la culture pour faire participer pleinement à cette élaboration les autres ministères et les grandes institutions concernées comme l'Institut tanzanien de l'éducation (responsable de la conception des programmes) et le Conseil national des examens. Ils n'ont participé qu'assez faiblement à la conception et à la gestion des activités préparatoires du programme.
- Le style directif de la gestion de l'administration publique en République-Unie de Tanzanie, qui explique la tendance du Ministère de l'éducation et de la culture à communiquer l'information de haut en bas de l'échelle hiérarchique au lieu de faire véritablement participer ses services opérationnels et les fonctionnaires chargés des districts.
- L'avancement de l'élaboration du programme qui doit procéder au même rythme que le Programme de réforme de l'administration locale, lequel est d'importance cruciale. Les fonctions et les budgets seront transférés à un tiers des administrateurs locaux dès janvier 2000 et à la totalité d'entre eux d'ici à 2002. Cela concerne entre autres les dotations forfaitaires pour l'éducation.
- Le recours excessif à des consultants extérieurs, nationaux et internationaux. Il en résulte une pléthore de rapports que bien peu d'intéressés ont le temps de lire. C'est ainsi que le ministère a demandé un financement international supplémentaire pour un exercice de cartographie scolaire par districts. Le projet avait déjà été exécuté dans 12 districts sur 115, mais les responsables qui avaient formulé cette demande au cours d'une réunion avaient été incapables de dire si le projet fournissait des renseignements utiles. Ils n'avaient pas eu le temps de lire les rapports.
- Le manque de transparence en ce qui concerne les attributions des consultants, leur sélection et les résultats qu'ils obtiennent.
- Les ralentissements à éviter, par exemple pendant les périodes de vacances et de travail ministériel intensif comme au moment de la préparation du budget annuel.

En plus de ce qui précède, on se demande avec inquiétude si les administrations des districts seront capables d'assumer la responsabilité de l'éducation de base. Certaines y parviendront sans doute seules, et même bien, alors que d'autres auront besoin d'aide. Cette diversité des besoins est incompatible avec la tradition tanzanienne qui exige un traitement égal pour tous. En outre, on constate une forte réticence des enseignants à abandonner l'administration centrale pour devenir fonctionnaires d'une administration locale. Cela a retardé le transfert aux districts des fonctions concernant les enseignants, qui était prévu pour 1999.

Des progrès ont cependant été faits. Ensemble, nous prenons conscience de la difficulté de mettre en œuvre un ESDP dans un pays où l'administration de ce secteur est excessivement complexe et où de multiples institutions bilatérales et multilatérales travaillent sur des projets. L'examen du programme a fait apparaître très clairement les éléments les plus importants pour son application. Ce sont :

- la gestion ;
- la gestion financière ;
- la surveillance et l'évaluation ;
- le mécanisme de financement ;
- les modalités d'assistance technique.

Faute d'un consensus sur ces questions, il sera très difficile à chaque institution de prendre des engagements financiers. Même lorsqu'un accord global aura été atteint, par exemple sur la gestion financière, il est probable que certaines institutions ne seront pas capables de mettre en commun leurs ressources et devront travailler sur des sous-projets précisément identifiés. Cela ne devrait pas causer de problèmes du moment que chacun s'accorde sur la gestion globale de la stratégie sectorielle et sur la surveillance et l'évaluation. On ignore encore quelles institutions s'engageront à financer la stratégie sectorielle, mais il faudra constituer un groupe de base disposant de fonds importants, réunissant par exemple la Commission européenne, la Banque mondiale et les grandes agences bilatérales qui travaillent dans le domaine de l'éducation en République-Unie de Tanzanie.

L'APPLICATION DE L'ESDP :

LE RÔLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Une assistance technique non négligeable a été fournie ces deux dernières années par des consultants à la fois locaux et internationaux, assistants techniques travaillant au Ministère de l'éducation et de la culture recrutés aux termes de contrats de courte ou de longue durée. Malheureusement, ces initiatives ont manqué de transparence et le grand nombre des rapports ainsi que leur qualité douteuse ont suscité beaucoup de frustration. La rédaction de rapports semble tenir lieu de pensée et de réflexion, et dans une culture administrative où la lecture n'a pas de place, ces documents ne font guère avancer le processus.

Ainsi la multiplicité des rapports, leur absence de logique interne et parfois leurs conclusions divergentes ont obligé à recruter de nombreux consultants pour l'examen du programme. En plus de l'examen proprement dit, les tâches qui consistaient à passer au crible les rapports, à en tirer des conclusions et à formuler un ensemble cohérent de propositions ont incombé aussi aux consultants alors qu'elles auraient très bien pu être effectuées par le ministère lorsqu'il a élaboré le programme. À la fin, une cinquantaine de consultants étaient mobilisés, l'aspect positif de cette situation étant que des spécialistes tanzaniens de l'éducation ont été amenés à participer à un processus dont ils étaient auparavant exclus.

LES SOLUTIONS D'AVENIR

Malgré les bonnes intentions, il reste de nombreux obstacles à surmonter avant qu'un programme sectoriel soit mis en place. Ces trente dernières années, la relation traditionnelle donateur-bénéficiaire a habitué la République-Unie de Tanzanie à dépendre de l'aide extérieure ; par ailleurs, les agences considèrent encore

les projets comme un moyen de coopération plus rassurant que des programmes sectoriels.

Dans un secteur comprenant de nombreux intervenants aussi bien du côté du gouvernement que du côté des institutions, il faudra un certain temps pour parvenir à un accord sur un programme sectoriel. Il y aura inévitablement une période intérimaire pendant laquelle les projets seront exécutés parallèlement aux premiers essais de programme sectoriel et où de nouveaux styles de gestion, de surveillance et d'évaluation seront expérimentés. Même aux prises avec des difficultés techniques et des problèmes de gestion et de surveillance, nous ne devons en aucun cas perdre de vue l'objectif ultime, qui est d'avoir un impact sur la situation des enfants et de leurs enseignants dans les écoles tanzaniennes.

Il faudra déterminer avec réalisme ce qui est faisable et à quelle échéance, et maintenir un équilibre entre les aspects tenant à la gestion et les aspects éducatifs du programme. L'éducation en République-Unie de Tanzanie s'est tellement détériorée que les changements marginaux que peuvent apporter des projets ne sauraient en améliorer la qualité et les possibilités d'accès. Un programme sectoriel est à la fois indispensable et réalisable.

Quelques conclusions et défis pour les partenaires extérieurs

L'ASDI a constaté, en participant à l'élaboration des ESDP et de l'appui aux programmes sectoriels, que ces tâches sont à la fois complexes et longues. À ce jour, comme on l'a vu à propos de la République-Unie de Tanzanie, cette constatation n'a fait gagner de temps ni à l'ASDI ni aux ministères concernés. Si le gouvernement hôte ne conduit pas les opérations avec une volonté et une détermination sans faille, les exigences diverses et parfois divergentes des institutions d'aide ont tendance à amoindrir le contrôle qu'il exerce et sa résolution.

Il est essentiel de ne pas court-circuiter les procédures démocratiques nationales lorsqu'on négocie l'appui à des ESDP. Les partenaires extérieurs, y compris de nombreux consultants, ont tendance à oublier que les politiques et les budgets, c'est-à-dire les programmes à long terme comme les ESDP, sont censés être débattus et approuvés par le Parlement et ses électeurs. Si, comme partenaires, nous ne respectons pas les règles de l'appropriation par les pays et le processus démocratique, notre crédibilité, lorsque nous nous efforçons de promouvoir une éducation démocratique, de renforcer les droits de l'homme, d'instaurer un développement démocratique et de réduire la pauvreté, sera mise en question. Une erreur à ne pas commettre, comme on l'a vu pour la République-Unie de Tanzanie, consiste à trop s'appuyer sur les consultants dont les demandes conduisent souvent à recruter de nouveaux consultants au lieu d'acquérir les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'ESDP.

Pour les institutions, l'un des obstacles majeurs est d'admettre un contrôle strict du gouvernement, comme ce fut le cas en Éthiopie et au Mozambique. Certaines n'envisent qu'avec réticence une limitation de leur sphère d'influence. Il leur est

difficile aussi d'accepter la coordination et l'harmonisation qu'exige toute stratégie sectorielle. Étant donné que les institutions travaillant dans le secteur de l'éducation (souvent une vingtaine) ne peuvent participer toutes ensemble à toutes les activités, elles doivent se répartir les tâches, dans un esprit de confiance et de collaboration. Certes, les accords de partenariat et les codes de conduite sont utiles, mais les institutions bilatérales et multilatérales ne sont pas toujours désireuses de partager l'information et d'élaborer puis d'exécuter en commun des missions d'examen et de surveillance. Même si tous les intervenants participent à des réunions mixtes d'examen ou d'évaluation, ils sont encore nombreux à insister pour procéder à leurs propres examens et établir leurs propres rapports en oubliant que l'un des objectifs de toute stratégie sectorielle est de préserver les prérogatives des ministères de l'éducation. Ceux-ci doivent ajouter l'élaboration commune du programme sectoriel à tous les autres contacts qu'ils ont avec les diverses institutions.

Un élément qui contribue à la complexité des processus d'une stratégie sectorielle est que la coordination entre les agences doit avoir lieu à la fois sur le terrain et au siège. Dans un petit nombre de cas, le siège de l'ASDI a pris l'initiative d'organiser des réunions des grandes institutions participant à l'élaboration de l'aide fournie pour des ESDP. Il s'est avéré utile aussi de tenir des réunions de coordination séparées avec chaque organisme au cours des réunions mixtes d'examen ou d'évaluation afin de dégager les préoccupations communes ou les opinions divergentes.

L'expérience a montré, par exemple en République-Unie de Tanzanie, que l'élaboration de l'appui aux programmes sectoriels est un processus complexe, astreignant et long, qui doit être évalué en permanence pour que les partenaires concernés puissent en tirer ensemble des enseignements. Le passage de l'aide sous forme de projets à l'aide sous forme de programme sectoriel doit se faire par étapes, et exige de la patience et de la persévérance. Nous sommes convaincus que la stratégie sectorielle ainsi que l'appui aux programmes sectoriels représentent des solutions d'avenir qui méritent d'être appliquées au secteur de l'éducation. Toutefois, il ne faut pas interrompre trop tôt l'application et l'évaluation du programme si l'on veut pouvoir conclure que ce changement valait la peine.

Notes

1. Les méthodes à utiliser pour procéder à cette analyse et exercer cette influence dans le contexte des programmes sectoriels ont été exposées par Norton et Bird (1998).
2. Dans le cas de l'Éthiopie, tout est prêt pour l'appui de l'ASDI, mais la signature de l'accord a dû être repoussée en raison de la guerre qui sévit entre l'Éthiopie et l'Érythrée.

Références

- ASDI. 1996. *Policy for Sida cooperation in basic education and education reform* [Politique de coopération de l'ASDI en matière d'éducation de base et de réforme de l'éducation]. Stockholm.
- Cassels, A. 1997. *Guide to sector-wide approaches for health development* [Guide des stratégies sectorielles pour le développement sanitaire]. Genève, OMS.

- Helleiner, G. K. 1995. *Report on the group of independent advisors on development co-operation issues between Tanzania and its aid donors* [Rapport sur le groupe des conseillers indépendants concernant les questions de coopération au développement entre la République-Unie de Tanzanie et ses donateurs]. Copenhague, Ministère danois des affaires étrangères.
- Norton, A. ; Bird, B. 1998. *Social development issues in sector wide approaches* [Les questions de développement social dans les stratégies sectorielles]. Londres, Department for International Development. (Document de travail du DFID.)
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1998. *Development co-operation report for 1997 : Tanzania* [Rapport sur la coopération au développement en 1997 : République-Unie de Tanzanie]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. 1998. *Policy for local government reform* [Politique de réforme pour l'administration locale]. Dar es-Salaam.
- . 1999. *The main document for the appraisal mission, March 13–27, 1999* [Document principal destiné à la mission d'évaluation, 13-27 mars 1999]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. Bureau du Président. Département de la fonction publique. 1994. *National training policy* [Politique nationale de la formation]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. Ministère de l'éducation et de la culture. 1995. *Education and training policy* [Politique de l'éducation et de la formation]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. Ministère de la science, de la technologie et de l'enseignement supérieur. 1998a. *Science and technology policy* [La politique scientifique et technologique]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. Bureau du Président. Commission de planification. 1998b. *The Tanzania development vision 2025* [Le développement de la République-Unie de Tanzanie à l'horizon 2025]. Dar es-Salaam.
- République-Unie de Tanzanie. Ministère de la science, de la technologie et de l'enseignement supérieur. 1999. *National higher education policy* [La politique nationale de l'enseignement supérieur]. Dar es-Salaam.
- Suède. 1998. *Africa on the move : revitalising Swedish policy towards Africa for the 21st century* [L'Afrique en mouvement : revitaliser la politique de la Suède envers l'Afrique au XXI^e siècle]. Stockholm, Regeringskansliet. (Communication du gouvernement, 1997-1998, 122 p.)
- Suède. Ministère des affaires étrangères ; ASDI. 1997. *Swedish international development cooperation 1997* [La coopération internationale de la Suède au développement en 1997]. Stockholm.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

PARTICIPATION

DE LA POPULATION MAYA

À LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION

AU GUATEMALA : MISE EN PLACE

D'UN NOUVEAU CADRE D'ACTION

Linda Asturias, Katherine Grigsby et Theo Oltheten

Langue originale : anglais

Linda Asturias (Guatemala)

Titulaire d'un doctorat (Ph. D.), elle occupe actuellement le poste de conseillère spéciale auprès du Ministre guatémaltèque de la culture. Elle a été précédemment responsable de l'Unité pour la coopération technique internationale et nationale du Ministère de l'éducation et directrice technique du Musée ethnographique. Elle a publié diverses études sur les aspects sociolinguistiques de l'éducation bilingue.

Katherine Grigsby (Nicaragua)

Conseillère technique principale de l'UNESCO au titre du Projet de mobilisation de l'appui en faveur de l'éducation maya (PROMEM) au Guatemala. Elle a occupé plusieurs postes au Ministère nicaraguayen de l'éducation et a été Vice-Ministre de l'éducation de 1988 à 1990. Elle a été nommée en 1993 directrice générale de la CRIES (Organisation régionale de recherche économique et sociale pour l'Amérique centrale et les Caraïbes). Elle est l'auteur de matériels pédagogiques et de plusieurs articles. Courrier électronique : kgrigsby@guate.net

Theo Oltheten (Pays-Bas)

Sociologue spécialiste du développement, il a, jusqu'à une date récente, exercé les fonctions de conseiller principal pour les questions d'éducation au sein de l'Organisation néerlandaise pour la coopération internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur (NUFFIC), à La Haye. Il a rempli de nombreuses missions en qualité de consultant en éducation de base pour le compte des Pays-Bas, de la Commission européenne et d'autres organismes internationaux, en particulier en Amérique latine. Il a récemment publié en collaboration une étude en espagnol intitulée *La culture de la paix en El Salvador : réflexions sur l'éducation pour la paix*. Il occupe actuellement les fonctions de spécialiste de l'éducation à l'ambassade royale des Pays-Bas de Bamako (Mali). Courrier électronique : oltheten@cistron.nl

Le débat actuel sur la nouvelle orientation des modalités de l'appui international et sur le rôle de l'assistance technique est centré sur les perspectives et les risques liés à l'adoption d'une approche sectorielle de l'appui. Une telle approche — qui se caractérise notamment par un champ d'action sectoriel, une stratégie clairement définie, une conduite et une appropriation nationales des activités, la réalisation conjointe de ces dernières, la mise en commun des ressources et l'instauration de partenariats — est censée accroître l'efficacité, l'efficacité et la viabilité de l'aide internationale. Cela étant, on n'accorde que peu d'attention au rôle et aux résultats de projets et de programmes traditionnels, ainsi qu'à la façon dont leurs modalités d'exécution pourraient s'intégrer dans ce nouveau cadre d'action. Le sentiment de plus en plus répandu que les projets et les programmes traditionnels sont désormais périmés explique peut-être cette situation.

Cet article expose certains des enseignements tirés de la réalisation d'un projet dans le contexte de la réforme de l'éducation au Guatemala. L'intérêt particulier présenté par ce cas tient, nous semble-t-il, au fait qu'il souligne la façon dont le gouvernement s'efforce de mettre sur pied un cadre d'action englobant la réforme de l'éducation et l'appui international, et la façon dont un projet traditionnel a contribué à la réflexion nationale sur la réforme de l'éducation en renforçant la participation de la société civile à cette réflexion et en particulier la participation des organisations mayas¹.

Historique

Le Guatemala est un pays d'Amérique centrale d'une grande diversité ethnique, géographique, économique, sociale, culturelle et linguistique. Sa population, qui compte environ 11 millions d'habitants, est essentiellement rurale (65 %). On peut dire que 60 % des Guatémaltèques sont d'origine maya et 40 % sont des *ladinos*, c'est-à-dire des descendants de colons espagnols. Le pays compte encore deux groupes ethniques moins nombreux : les *xincas*, qui sont une communauté autochtone, et les *garifunas*, descendants d'Afro-Caraïbes. La population maya est surtout concentrée dans les zones rurales et est organisée en vingt et une communautés linguistiques situées dans différentes régions du pays, dont les plus importantes sont les communautés k'iché, mam, caqchikel et kekchi².

L'extrême pauvreté est très répandue dans les régions rurales et touche environ 55 % de la population et le peuple maya en particulier³. La situation socio-économique de cet dernier peut être décrite en termes de marginalité structurelle et d'exclusion des services de base. S'agissant d'éducation, les statistiques indiquent que près de 70 % de la population maya est analphabète. Le taux d'analphabétisme des femmes mayas s'élève à plus de 90 % dans certaines régions du pays⁴. Les taux de redoublement et d'abandon des écoliers mayas au cours des cinq premières années d'études sont supérieurs à 50 %. Seulement 35 % des enfants d'âge scolaire sont scolarisés, contre 82 % des enfants *ladinos*, et 3 % d'entre eux uniquement parviennent en quatrième année d'études. Le nombre moyen d'années d'études de la population maya ne dépasse donc pas deux ans (UNICEF et Ministère de l'éducation, 1994, p. 33-37).⁵

Ainsi, une grande partie de la population maya ne reçoit pas d'enseignement scolaire. Cela étant, la faible couverture et le manque d'efficacité du système d'éducation sont non seulement dus à un accès insuffisant de cette population aux moyens d'enseignement, mais aussi au fait qu'historiquement le système a été élaboré par l'élite politico-militaire et cléricale formée par les *ladinos*, qui considérait l'éducation comme un instrument d'assimilation de la population maya à la culture et à la société « modernes » occidentales. Les diverses expressions de la culture et des langues mayas étaient considérées comme des obstacles au développement que l'on a tenté d'éliminer en ayant recours à une exploitation structurelle, à la discrimination, au racisme et à l'oppression. On ne s'étonnera guère que la population maya et ses représentants reprochent au système d'éducation d'être aliénant et peu réceptif à leurs problèmes, à leurs intérêts et à leurs besoins.

Cadre d'action mis en place par les pouvoirs publics

Le retour en 1986 à des élections démocratiques s'est traduit par d'importants changements politiques au Guatemala. Déjà, en 1985, l'Assemblée constituante avait reconnu la diversité culturelle du pays et le droit de la population autochtone à l'éducation. Un processus de négociation a été engagé entre le mouvement de guérilla et le gouvernement, et a débouché sur la signature de l'Accord sur les identités et les droits de la population autochtone et, une année plus tard, en décembre 1996, de l'Accord de paix ferme et durable. Les deux accords ont clairement établi le droit des populations autochtones d'avoir accès à l'éducation dans leur langue maternelle ainsi qu'à leur propre culture, ce qui a représenté une avancée majeure dans leur lutte, compte tenu du fait que l'éducation avait auparavant tendu à l'assimilation de la culture indigène par la culture dominante.

De même, lors des négociations de paix, la mise en œuvre d'une réforme profonde de l'éducation a été jugée prioritaire par le mouvement de guérilla, qui considérait qu'il s'agissait d'une question fondamentale appelant un accord, ainsi qu'un préalable indispensable à l'édification d'une société plus démocratique et à l'instauration de l'égalité des chances. Déjà, au cours du conflit armé, des groupes mayas locaux s'étaient attachés dans plusieurs cas à organiser et à faire fonctionner par leurs propres moyens des écoles mayas. Ces initiatives, et d'autres du même type, ont reçu un appui international de plus en plus important, ce qui a souligné l'urgence qu'il y avait à réformer en profondeur le système d'éducation. Les changements politiques qui ont eu lieu, à la fin des années 80 et au début des années 90, au Guatemala ont permis de progresser dans cette voie.

Le cadre d'action dans lequel s'inscrit l'appui international à l'éducation est formé des éléments suivants : a) les obligations constitutionnelles du Guatemala (articles 74 et 76 de la Constitution), aux termes desquelles la population a le droit et le devoir de suivre un enseignement élémentaire, l'administration du système d'éducation doit être décentralisée et l'éducation dispensée dans les régions dont la population est à majorité autochtone doit, de préférence, être bilingue ; b) l'Accord de

paix signé le 29 décembre 1996 par le Gouvernement du Guatemala et l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG), qui souligne que l'éducation et la formation sont « essentielles dans une stratégie visant à l'équité et à l'unité nationale » ; c) le Plan d'action quinquennal (1996-2000) en faveur du développement social, qui définit des objectifs spécifiques en matière d'amélioration de la couverture et de l'équité de l'éducation ; d) les politiques et le Plan d'action du Ministère de l'éducation ; et e) le Plan de réforme de l'éducation, issu des travaux de la Commission de réforme de l'éducation (Guatemala, Comisión Paritaria de la Reforma Educativa, 1998).

La réforme de l'éducation vise à transformer le système national d'enseignement de sorte qu'il soit adapté aux besoins, aux caractéristiques et aux demandes actuelles et futures de la population, et qu'il contribue véritablement à l'amélioration du niveau de vie ainsi qu'au développement du pays. La participation, les valeurs fondamentales d'une société multiculturelle, la démocratie, les droits de l'homme et la paix, le développement durable, l'enseignement à vocation professionnelle, la science et la technologie constituent les éléments fondamentaux de cette réforme. S'agissant des objectifs à atteindre, la réforme de l'éducation vise à assurer à tous les enfants un enseignement élémentaire pendant trois ans, l'accent étant placé sur l'équité entre les sexes et sur les zones rurales, l'amélioration de la qualité, l'éducation interculturelle bilingue, ainsi que la modernisation des institutions et la décentralisation de l'administration de l'éducation, afin d'améliorer son efficacité et de la rendre plus accessible, d'accroître la responsabilisation au niveau local et de promouvoir la participation de la collectivité. En outre, une attention particulière est accordée à la promotion de programmes non institutionnalisés d'initiation à la vie professionnelle et d'alphabetisation fonctionnelle afin d'abaisser les taux d'analphabétisme et de chômage des jeunes et des adultes qui n'ont pas accès au système d'éducation (Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985 ; Guatemala, Ministerio de Educación, 1996, 1998 ; Universidad Rafael Landívar *et al.*, 1998 ; Guatemala, Secretaría de Planificación, 1997).

L'appui international fourni au titre des politiques et de la planification de l'éducation a été et continue d'être d'une grande utilité dans le cadre de la réforme de l'éducation. L'aide fournie par des organismes de financement et d'assistance technique a permis de réaliser des analyses concernant divers domaines d'action, ainsi que de renforcer les capacités du ministère en matière de planification et de réorganiser son Unité de planification. Pour améliorer la planification de l'éducation, une partie du personnel des services centraux et départementaux a suivi des formations spécialisées à l'étranger et au Guatemala. On a fait appel à une équipe de spécialistes internationaux pour aider le ministère à renforcer les aspects touchant la définition d'orientations et la planification dans divers domaines techniques et administratifs.

En outre, des organismes d'aide multilatérale et bilatérale fournissent un appui, essentiellement sous la forme d'une assistance technique, à la Commission consultative sur la réforme de l'éducation, qui a pour objectif de mettre en œuvre la réforme. Ses membres se sont répartis en six sous-commissions techniques : réforme des programmes, éducation interculturelle et pluriculturelle, ressources humaines, mobili-

sation sociale, questions juridiques et Plan national pour l'éducation 2000-2020. Afin de coordonner les changements apportés aux programmes des centres de formation pédagogique (Escuelas Normales), le Ministère de l'éducation a créé un Comité directeur chargé du remaniement des programmes. Ce Comité est composé de représentants de projets bénéficiant d'un appui international dont l'axe principal, ou l'une des composantes, est le remaniement des programmes d'enseignement des écoles normales, ainsi que de représentants d'autres organisations importantes telles que l'Association des centres d'enseignement mayas.

Le Ministère de l'éducation est chargé de négocier les programmes d'aide internationale concernant le secteur de l'éducation. En 1996, il a créé l'Unité de coordination nationale et internationale du Ministère de l'éducation (Unidad de Coordinación Nacional e Internacional del Ministerio de Educación, UCONIME), dont la fonction est de négocier et de coordonner l'ensemble de l'aide nationale et internationale fournie à l'éducation afin d'améliorer son efficacité et de veiller à sa cohérence avec la politique générale de l'éducation qui a été définie. Les résultats, à ce jour, sont encourageants, vu que toute l'aide nationale et internationale a été acheminée par le truchement de l'UCONIME depuis la création de cette dernière et qu'elle va dans le sens des priorités fixées par le ministère. Depuis le début de 1999, des propositions de projets ont été analysées par un comité d'examen des projets à la lumière des priorités décrétées par le gouvernement. Les membres de ce comité sont le Vice-Ministre de l'éducation pour l'administration ainsi que des représentants de l'Unité de planification, de l'Unité de la coopération internationale, de la Direction générale de l'éducation bilingue interculturelle (DIGEBI), du Système d'amélioration des programmes (SIMAC), de la Direction générale de l'éducation extrascolaire (DIGEEX) et de l'Unité d'administration financière.

Le cas du PROMEM

Le Projet de mobilisation de l'appui en faveur de l'éducation maya (Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya, PROMEM) a été entrepris dans le contexte sociopolitique des dix premières années de gouvernement démocratique du Guatemala. Celles-ci ont fait suite à une longue tradition de dictatures militaires et de guerre civile qui ont marqué de leur empreinte et mis à mal la structure et la stabilité de la société guatémaltèque, ainsi que la population du Guatemala. Violations des droits de l'homme et crimes contre l'humanité, actes de génocide et massacres ont été pratiqués couramment pendant de nombreuses années et ont entraîné la mort ou la disparition d'innombrables personnes. En outre, nombreuses sont les familles mayas qui ont été déplacées ou dont les membres ont fui comme réfugiés.

L'évolution politique des dix dernières années a permis à la société civile de jouer un rôle plus actif et plus représentatif dans des domaines d'intérêt public. Bien que les élites représentant les intérêts de la population *ladina* aient encore une place déterminante sur la scène politique, d'autres intervenants y jouent désormais un rôle, en particulier des organisations non gouvernementales ou d'autres éléments non traditionnels issus de l'ancien mouvement de guérilla, de la population rurale et des

syndicats paysans et ouvriers. À partir de 1986, la société civile et la population autochtone ont progressivement saisi les possibilités que leur offrait le nouvel environnement politique et démocratique et ont accru leur participation à diverses activités en application de leurs droits légitimes⁶.

L'un des résultats les plus remarquables auxquels ils aient contribué a été la création, en 1993, du Conseil de l'éducation maya du Guatemala (CEM-G), organisme représentatif regroupant vingt-huit organisations non gouvernementales ayant pour objectif la promotion de la culture, des langues et de l'éducation de la population maya. Le Conseil s'est peu à peu transformé en une association fédérale des institutions et organisations mayas baptisée Consejo Nacional de Educación Maya. Ce Conseil national de l'éducation maya (CNEM) a été légalement reconnu, en septembre 1996, comme organisation non gouvernementale dotée de ses propres statuts. Actuellement, il est considéré comme un organisme consultatif autonome éminent pour ce qui touche l'éducation maya au Guatemala, et regroupe environ vingt-six organisations non gouvernementales et deux organismes gouvernementaux, parmi lesquels la DIGEBI et l'Académie des langues mayas (ALM).

Le premier Congrès national sur l'éducation maya s'est tenu en août 1994 avec l'appui du Ministère de l'éducation et la coopération active de l'UNESCO. Plus de deux cent cinquante participants mayas représentant près de quatre-vingts organisations, ainsi que l'ensemble des groupes linguistiques et ethniques du pays, ont participé à cette réunion qui a fourni l'occasion de débattre publiquement de la situation de l'éducation maya. Le Conseil national de l'éducation maya a publié les conclusions, les recommandations et les résolutions du Congrès, lesquelles ont été appliquées avec l'appui du Gouvernement des Pays-Bas et le concours technique de l'UNESCO. C'est sur ces bases qu'a été lancé le PROMEM, c'est-à-dire, rappelons-le, le Projet de mobilisation de l'appui en faveur de l'éducation maya.

OBJECTIFS ET FINALITÉ

Le PROMEM visait tout d'abord à contribuer au renforcement du Conseil national de l'éducation maya, des organisations membres de ce dernier et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux s'occupant de l'éducation maya. Il avait ensuite pour objet l'application, au sein de quarante Unités locales d'éducation maya (ULEM), de pratiques pédagogiques novatrices appelant des recherches et des expérimentations, la conception de programmes d'étude, l'élaboration de matériels pédagogiques et des activités de formation des maîtres. Ses autres objectifs portaient sur la définition d'une proposition concernant la création d'une université maya, la mise en place de processus et de mécanismes devant permettre d'instituer un système d'éducation maya et la généralisation des expériences pédagogiques menées dans le cadre des quarante ULEM.

Le projet, doté d'un budget total de 1,8 million de dollars des États-Unis, a été lancé en décembre 1995 pour une période initiale de trois ans. À la fin de sa première phase, en août 1998, le Gouvernement des Pays-Bas a autorisé sa prolongation pour dix mois, période au cours de laquelle un nouveau descriptif concernant

la seconde phase du projet a été établi. Celui-ci se fondait sur les résultats d'une évaluation externe entreprise six mois avant la fin de la première phase, ainsi que sur un processus participatif faisant intervenir les divers partenaires impliqués dans le projet et les bénéficiaires de ce dernier. Le nouveau descriptif a été par conséquent le fruit d'un consensus de toutes les parties intéressées. Le Gouvernement des Pays-Bas a approuvé la seconde et dernière phase de trois ans du projet, qui a débuté le 1^{er} juillet 1999, et au titre de laquelle il a versé une contribution financière d'un montant de 3,8 millions de dollars des États-Unis.

Le PROMEM, au cours de sa seconde phase, a pour objectif général de consolider le développement de l'éducation maya et de contribuer, ce faisant, pour une large part à l'édification d'une nation guatémaltèque multilingue, multiethnique et pluriculturelle dans le cadre du processus de paix et de la réforme de l'éducation. Il a pour premier objectif précis de soutenir le processus de réforme de l'éducation en contribuant à la formulation de mesures gouvernementales concernant l'éducation maya. Il lui faut en particulier : *a*) élaborer une proposition tendant à intégrer les sciences, la culture et la pédagogie mayas, ainsi que l'éducation interculturelle, aux différents niveaux du système scolaire ; *b*) renforcer la capacité institutionnelle du Ministère de l'éducation de mettre en œuvre la réforme de l'éducation ; et *c*) promouvoir la participation active des établissements scolaires, des familles et des collectivités au processus de cette réforme.

Le deuxième objectif spécifique du projet est de renforcer les capacités institutionnelles des organisations membres du CNEM, notamment au niveau local, de manière à assurer sa viabilité technique et financière à moyen et à long terme. Le troisième objectif est d'élaborer une proposition de politique et de stratégie en matière d'éducation maya dont le bien-fondé serait vérifié dans le cadre des initiatives pédagogiques mises en œuvre dans les ULEM et dans d'autres écoles mayas faisant partie des réseaux éducatifs créés dans douze communautés linguistiques couvertes par le projet. La participation à l'élaboration d'un programme de formation d'enseignants aux niveaux préprimaire et primaire, ainsi que de formation de professeurs d'établissements de formation pédagogique publics et privés (communautaires), d'animateurs communautaires et de responsables locaux des organisations membres du CNEM, constitue le quatrième objectif du projet.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA MISE EN ŒUVRE

L'action engagée au titre du PROMEM est coordonnée à la fois avec celle d'un organisme public et celle d'un groupe d'organisations non gouvernementales représentant la société civile. Le Ministère de l'éducation est responsable de l'exécution du projet et fournit à ce titre un appui au Système national d'amélioration et d'adaptation des programmes (SIMAC), à la DIGEBI, à la DIGEEX ainsi qu'aux Directions départementales de l'éducation (DDE). Le ministère a pour homologue, au sein de la communauté nationale, le CNEM et ses vingt-huit organisations membres. Un vaste réseau de partenaires institutionnels des secteurs public et privé ainsi que des organisations et des groupes locaux interviennent également dans le PROMEM.

Ce cadre institutionnel particulier permet de promouvoir un dialogue constructif entre l'État et la société civile sur des questions clés et d'éviter, par conséquent, des situations conflictuelles. Au Guatemala, en particulier dans le cas d'activités concernant la population autochtone (c'est-à-dire maya), il est indispensable d'offrir à celle-ci des possibilités de prendre part au dialogue, d'exprimer ses avis et de participer à des actions communes dans la perspective du processus plus large d'édifier la société et de promouvoir un développement stable sur des bases démocratiques.

Des relations importantes ont été établies avec des organismes publics, des institutions et des organisations de la société civile dans le cadre du PROMEM. De même, avec l'appui de ce dernier, le CNEM a engagé un dialogue politique permanent avec les présidents de la Commission de l'éducation et de la Commission des questions indigènes et des questions relatives à la paix au Parlement. Ainsi, avec le soutien du PROMEM, le CNEM a présenté au Parlement le projet de résolution suivant pour que :

- a) la promotion de la recherche-développement en ce qui concerne l'éducation maya, garifuna et xinca soit déclarée d'intérêt national ;
- b) le Ministère de l'éducation soit prié de renforcer les programmes d'enseignement destinés à la population autochtone ;
- c) un appel soit lancé à la communauté internationale afin qu'elle continue d'appuyer les efforts déployés par différentes organisations et institutions dans ce domaine. La résolution (n° 32-97) a été approuvée à l'unanimité par le Parlement le 9 septembre 1997. La participation de représentants du CNEM aux travaux de la Commission paritaire sur la réforme de l'éducation témoigne une fois de plus du rôle joué par le Conseil à l'échelon national.

La diversité des expériences, des démarches, des intérêts et des aspirations représentés au sein du CNEM peut être source de difficultés, mais elle constitue également une richesse et l'un de ses atouts fondamentaux, puisque une pensée pluraliste et la promotion d'une réflexion critique indépendante caractérisent essentiellement cet organisme. Dans ce contexte, un nouveau contrat social devrait pouvoir être conclu entre l'État (le Ministère de l'éducation) et la société civile en vue d'instaurer un partage des responsabilités qui devraient contribuer de manière décisive à la bonne gouvernance, à la démocratisation et au développement social.

L'appui fourni au Ministère de l'éducation par le PROMEM a été centré sur le renforcement des institutions dans le cadre de la politique de modernisation et de décentralisation appliquée par le ministère. En 1997, un accord de coopération a été signé entre les responsables du PROMEM et le ministère en ce qui concerne quatre actions majeures devant être menées conjointement avec la DIGEBI. La première de ces actions portait sur la réalisation d'une étude organisationnelle de la DIGEBI aux niveaux central, départemental et local, destinée à identifier les principaux dysfonctionnements et lacunes à l'intérieur de celle-ci et à proposer les ajustements structurels et fonctionnels nécessaires. Sur la base de cette étude spécifique, une nouvelle étude a été effectuée afin de concevoir les stratégies qui permettraient d'accroître le plus possible l'efficacité du personnel de la DIGEBI aux niveaux cen-

tral et départemental. En outre, un plan de mise en valeur des ressources humaines a été élaboré pour renforcer la capacité de la DIGEBI, à l'échelon national, d'assurer et de suivre la mise en œuvre des politiques gouvernementales relatives à l'éducation bilingue et interculturelle.

La deuxième action avait pour objet d'étendre l'application des pratiques pédagogiques novatrices suivies dans les ULEM à neuf écoles bilingues publiques, associées à ces dernières. La troisième portait sur la mise en œuvre d'un programme de formation de professeurs chargés de former des maîtres bilingues aux niveaux pré-primaire et primaire dans le cadre d'établissements de formation pédagogique communautaires et publics. Quant à la quatrième action envisagée, elle consistait à fournir un appui au processus de réforme de l'éducation bilingue et interculturelle maya, coordonné par le Ministère de l'éducation.

L'appui du PROMEM porte notamment sur les pratiques pédagogiques novatrices appliquées dans soixante ULEM. En ce qui concerne la seconde phase du projet, les unités ont été sélectionnées sur la base de diagnostics établis par les communautés avec le concours direct du CNEM et des antennes ministérielles locales. Les pratiques proprement dites et les résultats qu'elles permettent d'obtenir sont consignés et font l'objet d'une analyse systématique par les ULEM. Les données ainsi obtenues, conjuguées avec les résultats d'activités de recherche appliquée centrées sur les contenus et les méthodes, forment la base de propositions de directives, de politiques et de stratégies en matière d'éducation maya, qui doivent être intégrées dans les mesures de réforme du système d'éducation⁷.

À Ajaaw Tukur, une école communautaire créée à l'initiative de parents et de membres de la collectivité souhaitant offrir aux enfants dans leur langue maternelle un enseignement qui correspond à leur culture, une journée ordinaire s'ouvre sur le tracé d'un cercle par les élèves et l'observation, à partir de ce cercle, du calendrier sacré maya. Le maître explique que cette journée, appelée *No'j*, est placée, d'après le calendrier maya, sous le signe de l'intelligence, de la mémoire, de l'inventivité, de la créativité, de la sagesse et de l'harmonie.

Pendant le cours de mathématiques, maître et élèves examinent les divers moyens auxquels les anciens Mayas avaient recours pour interpréter l'univers, l'un d'entre eux étant le *Tzolk'in*, ou calendrier sacré de deux cent soixante jours. Le calendrier sacré maya détermine les activités de chaque jour. Les enfants apprennent, en lisant des textes dans leur langue maternelle, comment les Mayas ont commencé à utiliser un système de numération intégrant le concept mathématique du zéro, ce qui a constitué un apport exceptionnel pour l'humanité. Organisés en groupes, les élèves font des exercices à l'aide du système « vicésimal » créé par les anciens Mayas et toujours utilisé. Sous la direction d'un tisserand hautement compétent, les enfants produisent des textiles. Leur école appartient à l'une des soixante ULEM qui mettent actuellement sur pied une nouvelle forme d'organisation du processus d'apprentissage dans le but de revitaliser la langue et la culture mayas.

Dans le même temps, une démarche communautaire a été définie à l'appui du mouvement éducatif maya local, qui incite les parents, les femmes, les autorités, les responsables locaux et les responsables d'autres programmes et d'organisations à

participer activement à ce mouvement, et qui se traduit par une synergie des efforts au niveau local. Pour assurer un échange de données d'expérience entre les ULEM et les réseaux éducatifs ainsi que l'accès des communautés locales à ces données, une stratégie de communication a été élaborée qui utilise des moyens locaux reflétant la culture et les valeurs mayas, notamment la radio communautaire et les arts (théâtre, musique et danse, tissage).

Afin de mobiliser les efforts, les initiatives et les ressources au niveau local, on a fait appel, dans le cadre du PROMEM, à un groupe d'animateurs sous contrat qui sont nommés dans les différentes communautés linguistiques retenues. Le rôle des animateurs est de faciliter la coordination, la coopération et l'entente avec les autorités locales et les responsables d'institutions, d'organisations, de programmes et de projets, de suivre aussi les activités des ULEM et de fournir à ces dernières un appui technique, d'aider enfin les organismes locaux dans le cadre de leurs activités de formation, et dans celui de la gestion et de la mise en réseau d'activités de terrain.

La stratégie de coordination avec d'autres projets, programmes et institutions, y compris des universités, mise en œuvre dans le cadre du PROMEM afin d'encourager le dialogue, la coopération, la compréhension et le respect mutuels, constitue un autre aspect important du projet. Ainsi, chaque organisme concerné fournit un appui technique ou financier aux différentes sous-commissions techniques créées par la Commission consultative sur la réforme de l'éducation. Chacun de ces organismes a été par ailleurs désigné, en fonction du domaine de concentration de ses activités ou de sa spécialisation, organisme chef de file dans la sous-commission technique aux travaux de laquelle il participe ; dans le cas du PROMEM, il s'agit de la sous-commission de l'éducation multiculturelle et interculturelle. Ces thèmes, ainsi que d'autres d'intérêt commun, sont examinés lors de réunions mensuelles du Réseau éducatif interorganisations et du Ministère de l'éducation. Les réunions sont présidées à tour de rôle par chacun des organismes et, selon la nature de l'ordre du jour, par des organismes tels que le CNEM qui sont invités à y participer.

Outre qu'il encourage le dialogue politique et l'élaboration de consensus, le projet met l'accent sur le renforcement des capacités nationales, qui est considéré comme l'un des facteurs essentiels devant permettre d'assurer la viabilité des actions engagées. On pense qu'il est important de créer des capacités techniques et administratives, ou de renforcer les capacités existantes, au sein des organisations et institutions mayas ainsi que du Ministère de l'éducation, notamment de la DIGEBI et des DDE, afin de leur donner des moyens accrus de s'acquitter efficacement de leurs fonctions, de résoudre les problèmes, d'atteindre les objectifs fixés et de gérer le processus de changement.

Pour faciliter l'élaboration de propositions cohérentes et globales en ce qui concerne l'éducation maya, on incite du personnel spécialisé local à promouvoir la communication, la collaboration et la coordination des efforts avec les différentes entités du Ministère de l'éducation, les organisations non gouvernementales et les organisations locales. Ce personnel a pour principales fonctions de soutenir, de faciliter et de suivre le déroulement d'opérations ainsi que de fournir des conseils et une assistance. Il a pour mission essentielle d'élaborer des politiques et des stratégies, de

formuler des propositions, de faciliter et de mettre au point le déroulement d'opérations, et de promouvoir le travail en équipe et le renforcement des capacités. On fait appel, selon les besoins, à des services à court terme de consultants spécialisés dont la tâche est de contribuer à l'élaboration de politiques et de stratégies, d'étudier des questions techniques et spécialisées, de suivre et d'évaluer les activités. Leur recrutement vise à favoriser le travail en équipe, le bon déroulement des activités et le renforcement des capacités existantes. Étant donné que le thème central du PROMEM est l'éducation maya, il est préférable d'avoir recours à des consultants du pays ou de la région, en particulier de pays multiethniques, pluriculturels et multilingues d'Amérique latine tels que la Bolivie, l'Équateur, le Pérou et le Mexique.

Les enseignements que l'on peut tirer

Le PROMEM se prêterait d'une manière générale à une approche sectorielle de l'appui dans la mesure où il a manifestement des liens profonds avec la réforme de l'éducation. Ses objectifs, ses axes d'action et ses modalités d'exécution ont été définis en étroite consultation avec les principales parties intéressées, qui sont responsables de sa mise en œuvre. Le projet prévoit une assistance technique internationale à long terme réduite au minimum, ainsi que le recours à des compétences locales et régionales. Toutefois, le budget international est géré par les responsables du projet et l'UNESCO. D'après les différentes parties impliquées, ce mode de gestion est le plus adapté car il donne plus de poids au PROMEM.

On peut considérer le PROMEM comme un mécanisme d'appui destiné à faciliter l'apport d'une assistance financière et technique extérieure, et offrant en outre la possibilité à diverses parties intéressées de contribuer à la réflexion sur l'orientation de la réforme de l'éducation et à la mise en œuvre de cette dernière. L'appropriation locale des activités ainsi que l'instauration de partenariats sont les principes directeurs sur lesquels il se fonde et, malgré de nombreuses limites tenant aux capacités institutionnelles et d'organisation, on peut affirmer qu'il offre des résultats positifs. Les limites constatées, auxquelles il convient de s'attaquer, nécessitent une attention prioritaire dans la conception des propositions de projets.

À la suite des évolutions politiques récentes, se dessine un nouveau contexte institutionnel permettant de définir plus précisément l'action à mener sur la base d'un dialogue permanent avec les différentes parties prenantes, y compris celles qui, d'une façon générale, en avaient été exclues, notamment les organisations communautaires mayas. Le mode de fourniture de l'appui et la stratégie définie à cet égard dans le cadre du PROMEM, à savoir promouvoir et renforcer des mécanismes de consultation, de planification, de coordination et de retour d'informations, se sont révélés très utiles dans ce contexte.

Le PROMEM met en évidence l'apport de l'assistance technique et l'évolution du rôle des experts, des consultants et des spécialistes nationaux et internationaux chargés d'exécuter le projet. La réforme de l'éducation a des répercussions profondes qui sont très délicates au plan politique. Compte tenu du passé récent du Guatemala, on doit tenir compte de l'importance de la réconciliation nationale dans l'éva-

luation des possibilités et des limites en matière d'innovations et d'évolutions durables dans le domaine de l'éducation.

Cette situation détermine pour beaucoup les possibilités de mise en œuvre constructive de l'assistance technique. Savoir négocier et juger d'une situation, respecter les organisations et les institutions partenaires, et percevoir sa propre position au sein d'une réalité culturelle et politique concrète sont autant d'aptitudes dont il faut faire preuve pour véritablement contribuer au processus de changement. Par ailleurs, la constitution d'équipes et la formation du personnel avec l'intention de lui faire clairement percevoir les principes de base de la réforme de l'éducation et, dans le cadre de celle-ci, le rôle et le mandat spécifiques du projet, doivent contribuer à une appréhension de la mission poursuivie par le projet dans sa globalité.

D'une manière générale, le terrain a été préparé pour que les projets puissent s'intégrer à un cadre d'action fondé sur une approche sectorielle de l'appui. Le réseau éducatif interinstitutions — créé pour servir de mécanisme apte à coordonner les activités menées par les organisations internationales avec la participation de hauts fonctionnaires et de représentants du secteur associatif — peut contribuer à mettre un terme à la fragmentation de l'aide en augmentant l'efficacité de l'assistance à long terme. Qui plus est, le processus de réforme du secteur de l'éducation pourrait, à moyen terme, entraîner l'adoption d'une conception sectorielle de l'appui à l'éducation au Guatemala. Cependant, certaines conditions doivent être respectées pour qu'un cadre d'action fondé sur une démarche sectorielle puisse être mis en place :

1. Une politique ou des orientations stratégiques précises doivent être définies en ce qui concerne le secteur de l'éducation, de concert avec la collectivité, et avec la population autochtone et les principales parties intéressées en particulier. Le Plan directeur pour l'éducation dont l'élaboration, qui est en cours, est coordonnée par le Ministère de l'éducation pourrait être mis en œuvre dans le cadre de structures d'appui sectorielles si sa formulation et son adoption font l'objet d'un consensus. Cependant, la tradition démocratique encore fragile rend incertaine cette possibilité. Bien que certains indices donnent à penser que le processus de réforme de l'éducation se poursuivra, les résultats atteints sous le gouvernement précédent doivent être officiellement reconnus pour que puisse être maintenue l'impulsion donnée au processus de consultation et de dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile.
2. Le budget de l'éducation doit traduire clairement les priorités convenues dans le cadre de consultations avec la société civile et avec la participation de cette dernière. Depuis la signature des accords de paix, des efforts considérables ont été déployés par le Ministère de l'éducation pour promouvoir l'éducation bilingue interculturelle. Cependant, nombre d'activités menées à ce titre sont financées au travers de projets exécutés par des organisations internationales, par exemple la fourniture de matériels pédagogiques et de manuels, la conception et l'élaboration de programmes d'enseignement, la formation d'enseignants bilingues et la formation de personnel administratif chargé de l'éducation interculturelle bilingue. Par conséquent, le gouvernement doit non seulement manifester clairement une volonté politique de promouvoir l'enseignement bilingue

interculturel, mais aussi faire preuve de sa capacité d'assumer progressivement les coûts en jeu, dans l'optique de la viabilité et de l'appropriation nationale des activités, ainsi que de la responsabilisation des intéressés.

3. Du point de vue des organisations non gouvernementales et des organisations mayas, la mise en place d'un cadre d'action reposant sur une approche sectorielle de l'appui soulève un certain nombre de questions. Comment veiller à ce que les mesures visant à promouvoir l'éducation bilingue et interculturelle maya soient financées par les pouvoirs publics ? Comment garantir la fiabilité et la transparence du système institué par le gouvernement ? Celui-ci est-il prêt à abandonner un mode de gestion centralisée en faveur d'une participation véritable des principaux intéressés ? Existe-t-il des capacités suffisantes aux niveaux départemental et local pour que ceux-ci puissent se charger intégralement de l'éducation bilingue et interculturelle maya dans le cadre du processus de modernisation et de décentralisation ?
4. Pour que puisse être adoptée une approche sectorielle de l'appui au Guatemala, il faudrait procéder au préalable à une évaluation approfondie des perspectives et des risques en jeu aux niveaux politique, social et institutionnel, en consultation avec les diverses parties concernées. Il est très probable que celles-ci auront des perceptions différentes de ces perspectives et de ces risques. Les organisations internationales doivent accorder toute l'attention voulue aux avis exprimés à cet égard dans leurs tentatives de mettre en place de nouvelles modalités d'appui. Elles doivent convenir de mesures spécifiques destinées à garantir la participation active et directe de la société civile au débat et aux décisions concernant l'adoption d'une conception sectorielle de l'appui.
5. Les organismes de financement et d'assistance technique doivent être prêts à accepter l'une des conséquences de la nouvelle orientation, à savoir la nécessité d'harmoniser certains principes et critères administratifs de base concernant l'assistance financière et technique. En effet, l'incompatibilité des pratiques administratives actuelles fait gravement obstacle à une utilisation efficace de l'appui fourni par ces organismes.
6. L'application d'une approche sectorielle de l'appui exigerait que l'ensemble des donateurs internationaux, le gouvernement et la société civile s'entendent sur les moyens de mettre à profit les avantages comparatifs de l'aide internationale fournie jusqu'ici, tant du point de vue technique que financier. À cette fin, les organisations internationales devraient être prêtes à contribuer à l'élaboration d'un programme commun sous la direction du gouvernement. Malheureusement, il n'est pas certain que toutes soient disposées à agir en ce sens.

Le principal élément à prendre en compte, eu égard à ces conditions, est la façon dont le soutien international est perçu par les différents partenaires. Tout indique que le PROMEM est apprécié par le gouvernement et par le CNEM en raison de sa fonction d'intermédiaire, de relais et de facilitateur. Par appui fourni dans le cadre du PROMEM, il faut aussi entendre l'aide apportée aux organisations mayas dans leurs efforts pour : a) présenter leur point de vue en ce qui concerne la réforme de l'éducation ; b) tirer parti de leurs propres expériences en matière d'éducation et

partager ces expériences avec d'autres ; et c) constituer une équipe de spécialistes chargée de prêter son concours aux organisations et aux institutions collaborant avec elles. Le PROMEM a indéniablement permis de situer l'évolution de l'éducation maya et l'avis des Mayas sur la réforme de l'éducation au cœur de la réflexion générale sur les orientations de l'éducation bilingue et interculturelle. De fait, les organisations mayas sont parfaitement préparées pour participer de façon constructive à l'élaboration d'un programme d'appui sectoriel.

Questions et problèmes en jeu

Les projets traditionnels pourraient et devraient continuer à jouer un rôle important, y compris au sein de structures d'appui sectorielles, non seulement comme pourvoyeurs d'idées nouvelles, mais aussi comme points de rencontre, relais ou médiateurs entre les différentes parties prenantes. Dans la situation sociale et politique actuelle du Guatemala, le développement et le renforcement des liens inter-institutions sont particulièrement importants et pourraient généreusement contribuer à promouvoir un dialogue constructif et une approche consensuelle. Comment ce rôle capital peut-il être tenu dans le cadre d'une démarche d'appui sectorielle ? En d'autres termes, existe-t-il d'autres moyens qui soient à même de promouvoir et de faciliter la collaboration et la participation effective d'organisations de la société civile, d'une part, et des divers services concernés au sein des structures administratives de l'État, d'autre part, à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'aide sectorielle dans le cadre de la réforme de l'éducation ?

La mise en place d'un cadre d'action efficace, dans lequel inscrire le soutien dispensé à l'ensemble du secteur de l'éducation par la communauté internationale, est un processus assez complexe qui doit reposer sur des fondements solides et qui exclut toute précipitation. L'adoption de la nouvelle démarche devrait se fonder sur les enseignements tirés de l'exécution de projets traditionnels et de programmes d'appui sectoriel dans d'autres pays. Au Guatemala, un cadre d'action concernant la réforme de l'éducation a déjà été élaboré, les organisations de la société civile sont de plus en plus impliquées dans le processus de réforme et les donateurs internationaux sont résolus à soutenir celui-ci.

Dans la situation actuelle du pays, on peut se demander si la mise en place de nouvelles structures d'appui à caractère sectoriel améliorerait sensiblement l'efficacité et l'efficacé de l'aide internationale, et déboucherait sur une plus grande responsabilisation des intéressés et une plus grande viabilité des activités. Le bien-fondé de l'appui international et son impact sont fonction des liens entre cet appui et les évolutions et priorités de l'action publique. L'important est de définir la teneur de l'aide internationale. Les mécanismes et les procédures de financement devraient être considérés comme secondaires. L'expérience acquise dans le cadre du PROMEM montre que la planification, la mise en œuvre et l'évaluation d'activités de projets sur une base participative favorisent l'appropriation des activités par les intéressés et la responsabilisation de ces derniers, et que ce mode d'action s'est révélé efficace pour atteindre les objectifs des projets.

Comment une modalité telle que l'approche sectorielle de l'appui serait-elle perçue par les organisations mayas par rapport à l'approche actuelle centrée sur des projets et des programmes ? Alors que les organisations considèrent le PROMEM comme leur propre projet, dont elles sont responsables, l'adoption d'une approche sectorielle nécessiterait la mise en place de mécanismes démocratiques efficaces de consultation et de négociation avec la société civile, et avec la population maya en particulier, pour obtenir le même effet. Bien que d'importants progrès aient été réalisés à cet égard, les mécanismes existants doivent être encore renforcés. La fourniture de l'aide au titre de projets s'est révélée efficace en raison de sa capacité de répondre à des circonstances particulières.

Notes

1. Cet article a été rédigé avant l'élection présidentielle de 1999. Le nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions en janvier 2000 a continué d'attribuer une priorité élevée à la réforme de l'éducation entreprise sous le gouvernement précédent, ainsi que l'a indiqué le président Portillo, qui, dans son discours inaugural du 14 janvier, a souligné la nécessité de continuer à promouvoir l'éducation bilingue et interculturelle. L'une des principales stratégies du Plan gouvernemental pour le secteur de l'éducation (2000-2004), qui aurait dû être en principe officiellement adopté en août 2000, est la généralisation de l'éducation bilingue et interculturelle.
2. Depuis les années 80, les diverses communautés autochtones se sont approprié le terme « maya ». D'après Heckt (1999, p. 329), certaines évolutions sociales et la lutte pour la participation à la vie politique sont à l'origine de la création et de l'expression d'une nouvelle identité ethnique collective : l'identité maya.
3. Pour une analyse plus complète, voir PNUD (1998).
4. Ces pourcentages se réfèrent au fait de savoir lire et écrire en espagnol ; en ce qui concerne les langues mayas, le taux d'alphabétisation de la population guatémaltèque a été estimé à 1 % (Heckt, 1997, p. 21).
5. Voir également Gorman et Pollit (1992). Les taux d'analphabétisme du Guatemala sont parmi les plus élevés d'Amérique latine, et les statistiques concernant les taux de scolarisation, de rétention et de redoublement dans l'enseignement primaire sont nettement moins satisfaisants que ceux d'autres pays d'Amérique centrale (Arrién *et al.*, 1996).
6. Pour une analyse plus complète du mouvement maya au Guatemala au cours des trente dernières années, voir Moya (1998) et Heckt (1999).
7. Pour une étude de cas concernant l'une des ULEM, voir Oltheten (1998).

Références

- Arrién, J. A. *et al.* 1996. *Calidad de la educación en el Istmo Centroamericano* [Qualité de l'éducation dans l'isthme centro-américain]. San José, Costa Rica, UNESCO.
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ; Ministerio de Educación. 1994. *Análisis de situación de la educación Maya en Guatemala* [Analyse de la situation de l'éducation maya au Guatemala]. Guatemala.
- Gorman, K. S. ; Pollit, E. 1992. « School efficiency in rural Guatemala » [Efficacité scolaire dans le Guatemala rural]. *Revue internationale de pédagogie* (Hambourg, Allemagne), vol. 38, n° 5, p. 519-534.

- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1985. *Constitución política de la República de Guatemala* [Constitution politique de la République du Guatemala]. Guatemala.
- Guatemala. Comisión Paritaria de Reforma Educativa. 1998. *Diseño de reforma educativa/runuk'ik june k'ak'a'tijonik* [Plan de réforme de l'éducation]. Guatemala.
- Guatemala. Ministerio de Educación. 1996. *Filosofía, políticas y estrategias educativas* [Philosophie, politiques et stratégies de l'éducation]. Guatemala.
- . 1998. *Memoria de labores* [Rapport final]. Guatemala.
- Guatemala. Secretaría de Planificación. 1997. *Plan de acción y desarrollo social (PLADES). Desarrollo humano, infancia y juventud, 1997-2001* [Plan d'action et de développement social (PLADES). Développement humain, enfance et jeunesse, 1997-2001]. Guatemala.
- Heckt, M. 1997. *Educación intercultural : futuro para una Guatemala multilingüe y pluriétnica* [Éducation interculturelle : l'avenir, dans un Guatemala multilingue et multi-ethnique]. Colección, CIDECA.
- . 1999. « Mayan education in Guatemala : a pedagogical model and its political context » [L'éducation maya au Guatemala : un modèle pédagogique et son contexte politique]. *Revue internationale de pédagogie* (Hambourg, Allemagne), vol. 45, n° 3-4, p. 321-337.
- Moya, R. 1998. « Interculturalidad y reforma educativa en Guatemala » [Interculturalisme et réforme de l'éducation au Guatemala]. *Pueblos indígenas y educación* (Quito, Équateur), n° 45-46, p. 19-51.
- Oltheten, T. 1998. « In search of Mayan education in Guatemala : a review of the PROMEM approach » [À la recherche de l'éducation maya au Guatemala : analyse de l'approche PROMEM]. (Communication présentée lors de la réunion du Groupe international de travail sur l'éducation (GITE), Feldafing, Allemagne, juin.)
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1998. *Guatemala : los contrastes del desarrollo humano* [Guatemala : les contrastes du développement humain]. Guatemala.
- Universidad Rafael Landívar et al. 1998. *Acuerdos de paz* [Les accords de paix], 3^e éd. Guatemala.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

L'APPROCHE SECTORIELLE

ET SES CONSÉQUENCES

POUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE :

LE FONDS SOCIAL POUR

LE DÉVELOPPEMENT EN ÉGYPTÉ

Samir T. IsHak et Hussein M. El Gammal

Introduction

L'article que l'on va lire se propose de montrer comment s'applique l'approche sectorielle au développement, et plus particulièrement de décrire la lutte contre la pau-

Langue originale : anglais

Samir T. IsHak (États-Unis d'Amérique)

Docteur, professeur de commerce international et de gestion à la Grand Valley State University, Michigan, et Président des International Consultants Inc. Son champ d'expérience recouvre notamment : le développement en matière d'organisation, la privatisation, la gestion du changement, et l'ajustement structurel et la réforme économique. Consultant auprès de plusieurs entreprises et organisations internationales, il est également, depuis 1994, consultant principal du PNUD auprès du Fonds social pour le développement. Au nombre de ses publications figurent deux ouvrages et plus de quatre-vingt-dix articles et documents de recherche. Courrier électronique : ICISamir@aol.com

Hussein M. El Gammal (Égypte)

Docteur, directeur général du Fonds social pour le développement en Égypte de 1993 à ce jour. Professeur et ancien doyen, il a rempli les fonctions de consultant principal et d'administrateur à l'Institut koweïtien de recherche scientifique, ainsi qu'en Arabie saoudite et en Égypte. On lui doit plusieurs ouvrages et de nombreux articles spécialisés dans les domaines du génie et du développement social. Courrier électronique : hussein_elgammal@sfdegypt.org

veté et l'éducation. Le secteur est défini en termes démographiques, sociaux, économiques. Sur le plan démographique, il vise la fraction de la société qui a pâti de la mise en œuvre des programmes de réforme économique et d'ajustement structurel. Sur le plan social, il englobe les couches inférieures de la population cible en termes de niveau d'instruction, possibilités d'emploi et disparités entre les femmes et les hommes. Sur le plan économique, il renvoie au niveau de revenu et à d'autres caractéristiques de la pauvreté. La période prise en compte va de 1991 à 2000 et le pays considéré est l'Égypte. Le cas à l'étude illustre la contribution des organisations mondiales et régionales à la lutte contre le problème endémique de la pauvreté, compte tenu de sa relation causale avec l'analphabétisme et des phénomènes connexes.

Cette étude de cas est importante pour un certain nombre de raisons. Premièrement, l'Égypte a connu une transformation fondamentale de son système économique et social, en particulier au cours de la dernière décennie pendant laquelle elle a entrepris de mettre en œuvre les prescriptions découlant des programmes de réforme économique et d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Le Fonds social pour le développement (FSD) est devenu un instrument majeur au sein des institutions qui contribuent à atténuer les effets potentiellement préjudiciables des programmes de réforme économique et d'ajustement structurel. Il a été conçu et financé par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Gouvernement égyptien, avec des contributions d'institutions de financement régional comme l'Union européenne (UE), de quatre fonds arabes et de quatorze pays. Deuxièmement, le FSD est le plus grand projet bénéficiant d'un financement international parmi les trente-cinq institutions analogues en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Troisièmement, il a contribué à la réalisation d'objectifs internationaux conformément aux plans de développement national. Ses succès en termes de réalisation d'objectifs et d'efficacité de l'exécution sont attestés par l'appui sans relâche que lui apportent des entités nationales et internationales. Quatrièmement, alors qu'il avait été conçu à titre expérimental et temporaire, le FSD a déjà dix ans et il est actuellement prorogé, ce qui indique une certaine forme de permanence. Cinquièmement, l'approche sectorielle, telle qu'elle a été définie et appliquée dans le cas présent, diffère de l'approche restrictive retenue jusque-là par les institutions de financement. En choisissant des stratégies précises qui s'inscrivent dans un plan d'action intégré, il vise une fraction de la société assez bien déterminée et s'attache davantage aux causes sous-jacentes de la pauvreté qu'à ses manifestations. Sixièmement, l'expérience acquise par le FSD influera sur la question de savoir s'il faut continuer d'appliquer ou s'il faut modifier les modalités de l'aide internationale et de l'assistance technique.

Plusieurs questions seront abordées dans le présent article. Un premier groupe de questions par ordre d'importance porte sur l'intégration du développement de l'éducation de base dans la politique nationale, la maîtrise par le gouvernement bénéficiaire de l'assistance financière et en matière d'organisation, et la gestion des programmes d'aide dans un contexte induit par la demande. Un autre groupe de questions a trait à la validité des avantages présumés de l'approche sectorielle. Il s'agit en l'occurrence de l'efficacité des méthodes utilisées pour canaliser les fonds vers le secteur

cible, des mécanismes de la responsabilisation et de la mise en corrélation avec les besoins locaux, des solutions enfin apportées pour répondre à ces besoins. Un troisième groupe de questions renvoie aux préoccupations qui ont été exprimées pendant les dix dernières années d'exécution au sujet, notamment, de la capacité potentiellement limitée d'absorption de l'économie et de la sous-utilisation des fonds disponibles, des efforts de développement institutionnel et de renforcement des capacités, de l'interaction aussi, administrative et logistique, entre d'une part le gouvernement bénéficiaire et ses organismes, et d'autre part les institutions internationales de financement et d'assistance technique.

Le contexte national

Ce sont des problèmes fondamentaux de l'économie nationale, d'ordre structurel et fonctionnel, qui ont conduit le Gouvernement égyptien à s'engager dans les années 80 à appliquer les prescriptions de la Banque mondiale ainsi que celles d'autres institutions internationales de financement. Au nombre de ces problèmes, signalons un déficit persistant des finances publiques de plus de 15 %, une dette nationale s'élevant à 21 % environ du produit intérieur brut (PIB), un taux d'inflation de 23 %, un déficit chronique de la balance commerciale, un taux de chômage s'inscrivant à 21 % ainsi que de faibles taux d'épargne (Banque mondiale, 1991 ; Ministère de l'économie, 1998). Un programme de réforme économique et d'ajustement structurel a été conçu en vue de faire passer l'économie d'un système de production presque entièrement détenu par l'État à un système reposant essentiellement sur l'entreprise privée. Cela impliquait d'importants changements dans la structure et le fonctionnement de l'économie, ainsi que de profondes conséquences pour la société. Le programme prévoyait un certain nombre de stratégies : vente des entreprises d'État au secteur privé, indépendamment de leur nationalité ; levée de toutes les barrières au commerce extérieur et maximisation des exportations ; réduction de la dette nationale et du financement par le déficit, moyennant la suppression des subventions publiques aux produits et services de base destinés à une large fraction de la population ; et, plus important dans le cadre de cet article, mesures de stabilisation visant à restaurer l'équilibre macro-économique et efforts tendant à réduire au minimum les effets potentiellement préjudiciables aux pauvres de la période initiale de rigueur économique qui était prévue (Banque mondiale, 1991, p. 1-2).

En 1998, la plupart des indicateurs macro-économiques étaient positifs. Par exemple, entre 1991 et 1998, le PIB avait augmenté de 95 % et le PIB par habitant de 72 %, la population avait progressé de 14 %, le taux de croissance réel du PIB avait triplé, affichant une hausse de 5 à 6 % par an dès 1996, le déficit budgétaire était tombé à 8 %, le taux d'inflation avait radicalement chuté à hauteur de 3,8 % (alors qu'il atteignait le niveau stupéfiant de 21,1 % moins de huit ans auparavant), le taux de change avec le dollar des États-Unis était resté presque constant et les réserves internationales représentaient plus de dix-huit mois d'importations (Moore, 1998).

Le gouvernement a respecté l'objectif fixé aussi bien sur le plan macro- que sur le plan micro-économique, comme l'a reconnu *Business monitor international* (Égypte,

1998), qui a souligné que l'environnement macro-économique de l'Égypte était exemplaire. Le Fonds monétaire international (FMI) a fait observer que les résultats obtenus par le programme de réforme avaient peu d'équivalents et *The economist* a classé l'Égypte parmi les cinq premiers marchés émergents du monde pour quasiment tous les indicateurs, y compris la croissance de la production industrielle, les faibles taux d'inflation et la couverture de change des importations. Au niveau micro-économique, la part du secteur public par rapport au secteur privé dans le PIB a diminué, ce qui prouve que les mesures progressives de privatisation ont été concluantes. Selon le FMI, l'Égypte se situe parmi les quatre premiers marchés émergents pour le taux de privatisation. L'investissement direct privé, étranger et national, a augmenté grâce aux lois nouvellement promulguées qui encouragent l'investissement par le jeu d'incitations financières et autres. Il a créé 519 000 emplois nouveaux entraînant une décrue du taux de chômage (American Chamber of Commerce, 1999).

Toutefois, les indicateurs sociaux concernant la pauvreté, l'éducation, la protection sociale, les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, la santé ne sont pas aussi positifs. Les indicateurs de la pauvreté font apparaître que le PIB par habitant est inférieur à 1 200 dollars des États-Unis et que 23 % de la population vit au dessous du seuil le plus bas de pauvreté (1 300 dollars des États-Unis), dont 7 % dans une pauvreté absolue. Les taux d'alphabétisation, calculés selon l'hypothèse que quatre années d'enseignement primaire équivalent à une alphabétisation fonctionnelle, s'établissent officiellement à 50 %. Les taux de rendement de l'éducation parmi les pauvres sont essentiellement négatifs, et l'on constate une grande disparité dans les taux d'analphabétisme entre les hommes et les femmes (le double pour ces dernières) à tous les niveaux d'instruction. On estime que le taux d'analphabétisme parmi les adultes a augmenté au cours des trois dernières décennies, passant de 16 millions (dont 9,7 millions de femmes) en 1990 à 17,5 millions (dont 11 millions de femmes) en 1993. Après ajustement pour tenir compte du sous-emploi, le taux de chômage a été évalué à 21 % environ ; 85 % des chômeurs sont des diplômés récents d'une vingtaine d'années et le taux le plus élevé de chômage est recensé parmi les femmes des zones rurales (Institut de planification nationale, 1996).

Si la pauvreté a de nombreuses causes et manifestations, on peut penser que l'élément moteur en est principalement un processus d'exclusion qui interdit l'accès à certains biens matériels, humains et sociaux. Les indicateurs qui mesurent la pauvreté prennent en compte le revenu des ménages et le niveau minimal de consommation défini par des seuils de pauvreté relatifs, absolus ou subjectifs (Assaad et Rouchdy, 1998). La mesure de la pauvreté retenue par le PNUD, sur la base des travaux consacrés par Sen à la mesure de la qualité de la vie (1981), a été élaborée pour compléter les mesures de la pauvreté absolue en Égypte, fondées sur la consommation ; elle prend en considération, parmi ses trois composantes, le nombre d'analphabètes et de femmes analphabètes (PNUD, 1996). Bien que la pauvreté soit très répandue, elle est plus concentrée en Haute-Égypte. L'un de ses meilleurs révélateurs est le niveau d'instruction du chef de famille. L'incidence de la pauvreté parmi les chefs de famille analphabètes est de 61 % contre 29 % parmi les chefs de famille ayant bénéficié d'une instruction secondaire. Ils représentent 48 % des pauvres en

zone urbaine et 71 % en zone rurale (El-Laithy et Osman, 1996). Les femmes chefs de famille sont beaucoup plus vulnérables que leurs homologues masculins et leur possibilité d'accéder à un emploi permanent est très limitée. Dans la mesure où la pauvreté correspond à un processus interdisant l'accès aux services de base, le manque d'instruction aggrave la pauvreté et ses conséquences.

Fergany (1996, p. 2-4) fait observer que l'analphabétisme en Égypte est très répandu, dépassant le niveau officiellement reconnu, et que le concept d'analphabétisme doit être redéfini afin d'inclure ceux qui ont fréquenté l'école mais qui ne sont pas complètement alphabétisés. L'application de cette définition dans une enquête a fait apparaître que 33 % de la population rurale n'avaient jamais fréquenté l'école et que 88 % avaient un niveau d'instruction inférieur au niveau moyen. Les pourcentages variaient entre les zones urbaines (35 %) et rurales (61 %), et entre les femmes et les hommes. Le taux d'analphabétisme parmi les femmes s'inscrivait à 76 % en zone rurale et à 45 % en zone urbaine ; 81 % des filles en zone rurale étaient même exclues de l'éducation de base.

La corrélation entre la pauvreté et l'impossibilité d'accéder à l'éducation de base a été confirmée par Assaad et Rouchdy (1998), qui ont fait observer que plus le revenu du ménage était modeste, plus les dépenses d'éducation diminuaient. Ils en ont conclu que le taux élevé d'abandons scolaires, estimé à 51 % des élèves au niveau de l'éducation de base, pouvait être attribué à la fois à la pauvreté des intéressés et à la précarité des services d'éducation. L'accès à l'emploi soulève des difficultés, particulièrement parmi les femmes, et le recours accru au travail des enfants, estimé à 21,5 % parmi les 6-14 ans, compromet la possibilité d'être employé et le niveau de revenu de la génération suivante.

LE RECENSEMENT DES ACTEURS CLÉS DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'ÉDUCATION

Le programme de réforme économique et d'ajustement structurel a adopté une approche polyvalente des problèmes économiques de l'Égypte. Selon la Banque mondiale (1998), l'Égypte a mené à bien son programme de stabilisation et s'est engagée dans la phase plus difficile de restructuration économique. La croissance a repris, mais le pays doit répartir les avantages de cette croissance en créant des emplois et en luttant contre la pauvreté. C'est un fait, l'incidence de la pauvreté a augmenté et l'écart entre les pauvres et les riches s'est creusé. Il faut donc créer davantage d'emplois pour les nouveaux venus sur le marché du travail, soit quelque 560 000 emplois nouveaux par an, si l'on veut que le taux actuel de chômage reste constant (IsHak, 1997). Les organisations internationales ont reconnu l'ampleur et l'importance de ce problème dont le Gouvernement égyptien s'est activement préoccupé en prévoyant un programme massif d'infrastructures et de grands projets, fondé sur des objectifs ambitieux.

On recense un certain nombre d'acteurs dont les rôles respectifs peuvent varier mais dont il convient de noter l'effet cumulatif sur cette question. Il s'agit notamment d'organisations internationales, d'associations régionales, de pays et

aussi du Gouvernement égyptien. Parmi les *organisations internationales*, on retiendra notamment la Banque mondiale et des organismes des Nations Unies tels que le PNUD, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). La Banque mondiale joue le rôle d'orchestrateur. Son mode de fonctionnement repose sur le diagnostic des causes sous-jacentes du problème ; ce diagnostic est réalisé par ses propres experts qui travaillent sur place à l'occasion de longues missions. Les experts font à la Banque et au Gouvernement égyptien des propositions qui sont ensuite examinées et officiellement approuvées. Un accord est signé, qui précise pour chaque partie les responsabilités, le niveau d'engagement et la répartition du travail. Dans le cas de prêts ou de dons, la Banque mondiale engage d'autres négociations concernant les arrangements et le suivi. Les fonds sont versés directement au Gouvernement égyptien qui peut à son tour charger certains organismes publics ou autres d'exécuter les plans convenus. Globalement, la même approche s'applique à quelques nuances près aux organismes des Nations Unies. Par exemple, l'OIT peut, en coopération avec le Gouvernement égyptien et avec sa participation, faire porter son attention sur la formation des travailleurs privés de leur emploi, sur les questions d'immigration ou sur les problèmes d'égalité entre les sexes, en fonction de ses priorités et des ressources disponibles. Avec l'accord du Gouvernement égyptien, les fonds alloués peuvent être attribués à un secteur déterminé ou à certains groupes de projets.

Les *organisations régionales* sont représentées notamment par l'Union européenne, le Fonds koweïtien, le Fonds arabe, le Fonds d'Abou Dhabi, la Banque africaine de développement et d'autres institutions, qui chacune engage des négociations avec le Gouvernement égyptien, ou avec un ministère ou un organisme public désigné qui agit au nom du gouvernement. Des fonds peuvent être alloués à un secteur ou projet prédéterminé selon les priorités de l'institution de financement. L'agent d'exécution doit se conformer à l'accord et fait l'objet d'un contrôle.

Quatorze *pays* ont financé les première et seconde phases du Fonds social pour le développement, dont l'Allemagne, le Canada, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les arrangements contractuels sont analogues à ceux passés avec les organisations internationales ou régionales, à la différence que les pays qui offrent un financement ont une plus grande latitude pour choisir des secteurs ou des projets cibles, voire une zone géographique, pour leurs contributions respectives.

Ainsi, deux caractéristiques majeures peuvent être observées. La première veut que tous les organismes participants agissent par l'intermédiaire du Gouvernement égyptien et les priorités sont fixées par les deux parties. La seconde est que les secteurs ou projets cibles peuvent varier en fonction des donateurs, et ainsi afficher soit un caractère très général, par exemple lorsque les fonds sont alloués au développement économique ou à la réforme du secteur financier, soit un caractère très particulier, notamment lorsqu'il s'agit d'améliorer le système scolaire dans une région déterminée. En outre, les organismes et les pays qui assurent le financement peuvent proposer un agent d'exécution auquel les fonds seront versés et qui s'acquittera des activités.

Le *Gouvernement égyptien* est le principal acteur dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l'élimination de l'analphabétisme, ou de l'éducation de base. Il attribue des crédits dans le cadre du processus budgétaire national et il est le bénéficiaire de presque tous les fonds étrangers obtenus sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux. Il attribue ces fonds par le truchement des différents ministères et organismes publics ou celui d'organismes non gouvernementaux désignés, et il en contrôle l'utilisation à travers son administration et des mécanismes d'audit. De nombreux intermédiaires internationaux, nationaux et locaux interviennent, chacun ayant un rôle précis dans l'aide apportée au secteur bénéficiaire, dans l'allocation et le décaissement des fonds, dans l'exécution des projets et dans le suivi des performances. Les organismes internationaux jouent un rôle prédominant dans la fourniture de l'aide et des fonds sectoriels, et aussi dans les mesures visant à assurer la réalisation des objectifs fixés de concert avec le Gouvernement égyptien conformément au programme de réforme économique et d'ajustement structurel.

Au plan national, le Fonds social pour le développement a été l'un des principaux acteurs dans les mesures prises pour l'atténuation de la pauvreté et l'éradication de l'analphabétisme. Il a été créé en considération du rôle crucial joué par les fonds sociaux dans la lutte contre la pauvreté. En 1998, la Banque mondiale a réuni une conférence internationale pour étudier ce mécanisme et évaluer son efficacité et ses résultats. Le rapport de la conférence faisait le point sur l'expérience acquise par les deux cent cinquante praticiens invités et concluait que les fonds sociaux avaient fait la preuve de leur efficacité en créant des partenariats avec le secteur privé et avec des groupes communautaires pour aider les pauvres à s'aider eux-mêmes. Il a été établi que les fonds sociaux atteignaient des régions et des groupes qui jusque-là étaient restés hors de portée des interventions du secteur public, démontrant ainsi que le développement participatif pouvait être à la fois rentable et opportun (Bigio, 1998, p. 4-5).

En outre, les fonds sociaux permettent d'exécuter des stratégies internationales et nationales de réduction de la pauvreté, et ils ont joué un rôle utile dans plusieurs secteurs critiques. Ils ont tout d'abord souligné avec force l'importance des objectifs d'équité sociale dans le développement national et la nécessité de prendre en compte à titre prioritaire les besoins des groupes marginalisés dans les ajustements structurels et dans la croissance économique. Ils ont de même piloté un certain nombre d'innovations concluantes durant la phase critique et sont devenus des instruments permanents du développement économique et social. Ils ont en deuxième lieu effectivement réussi à atteindre les pauvres, en particulier ceux des collectivités qui étaient physiquement ou socialement isolés, qui avaient souffert de préjugés d'ordre sexiste ou ethnique et qui en général n'étaient pas bénéficiaires des projets nationaux d'investissement. En troisième lieu, les fonds sociaux ont mis en lumière l'importance de la participation de la société civile et sont arrivés à instaurer des partenariats novateurs entre les secteurs public et privé. Pour finir, ils ont mis en œuvre des stratégies durables de prestation de services, et leurs réalisations en matière de création d'emplois et de réhabilitation ou de construction d'infrastructures sociales et productives sont remarquables.

Le Fonds social pour le développement en Égypte

Le Fonds social pour le développement a été conçu comme un organisme quasi autonome pour aider à amortir les effets potentiellement négatifs des programmes de réforme économique et d'ajustement structurel sur les pauvres et sur les chômeurs. Il constitue l'un des éléments du filet de sécurité sociale qui ne devait durer que cinq ans. Toutefois, ses succès ayant été confirmés, il entre maintenant dans sa troisième phase qui s'étendra de 2001 à 2005. Son budget initial avait été fixé à 613 millions de dollars des États-Unis (puis ultérieurement à 748 millions) pour une période devant prendre fin en 1996. Le financement avait été assuré par la Banque mondiale (20,1 %), l'Union européenne (30,8 %), le Fonds arabe (19,1 %), le Gouvernement égyptien et d'autres pays. La phase II, engagée en 1997 et qui prendra fin en 2001, est dotée d'un budget de 775 millions de dollars des États-Unis (FSD, 1998*b*, p. 45-55). La Banque mondiale a déjà affecté 50 millions de dollars des États-Unis pour financer une partie de la phase III, ce qui montre que son rôle dans cette opération n'est pas simplement éphémère et qu'elle n'est pas loin de jouir d'un statut permanent.

Sur le plan de l'organisation, le FSD est géré par un conseil d'administration présidé par le Premier Ministre, un comité exécutif, un directeur général et cinq administrateurs. Sa structure est plutôt horizontale puisqu'il se compose de quatre niveaux. Il est exempté de toute réglementation publique concernant la législation applicable aux services civils, la passation des marchés et d'autres contraintes administratives. Son secrétariat technique a été conçu selon les normes du PNUD et il est rémunéré dans les mêmes conditions.

Alors qu'il démarrait, le FSD s'est heurté à quelques grandes difficultés. L'une d'elles tenait à l'imprécision de sa mission. Dans sa justification, la Banque mondiale avait indiqué que le projet proposé constituerait une première phase pour répondre aux besoins immédiats et urgents des plus vulnérables, et que les investissements proposés seraient principalement canalisés vers des activités génératrices de revenus et d'emplois, et vers la fourniture des infrastructures matérielles et des services publics essentiels. Le projet devait aussi renforcer l'aptitude des pouvoirs publics à concevoir et à suivre les politiques futures de lutte contre la pauvreté et à établir des mécanismes pour protéger des groupes cibles de population contre les effets dommageables que les ajustements pourraient produire à plus long terme (Banque mondiale, 1991). Il était très difficile de traduire une mission aussi vaste en stratégies précises et en tactiques opérationnelles. Dans un deuxième temps, pour mettre en œuvre les stratégies requises, le FSD devait avant tout cibler la population en fonction de ses caractéristiques démographiques : emploi, sexe, âge, niveau d'instruction et lieu de résidence. Cette tâche s'avérait écrasante compte tenu de la pénurie de statistiques fiables et des priorités concurrentes. Il lui fallait, dans un troisième temps, trouver un ensemble de spécialistes qui soient capables de lancer et de piloter des programmes novateurs dans des conditions incertaines. Quatrième difficulté, et cela présente un intérêt particulier pour notre étude, l'aide sectorielle était un concept relativement nouveau et ses limites n'étaient pas clairement définies. Cin-

quième difficulté, on pouvait craindre que le FSD ne soit soumis à des pressions politiques tendant à imposer des sous-projets incompatibles avec les critères convenus et risquant ainsi de nuire au projet (Banque mondiale, 1991, p. 17-23). On ne pouvait, en dernier lieu, ignorer un autre danger, à savoir que les institutions de financement, d'une part, et le Gouvernement égyptien, d'autre part, aient des priorités différentes.

ORGANISATION ET PROGRAMMES

Compte tenu de ces difficultés, le FSD a conçu une organisation souple, dotée d'un personnel compétent, à la hauteur de la tâche. Des programmes de formation intensive et approfondie ont été mis en place pour chaque salarié localement et à l'étranger, soit deux cent soixante-dix-huit au cours des trois premières années (FSD, 1996). Sur le plan fonctionnel, le FSD a été divisé en cinq grands programmes (Programme de développement des entreprises, Programme de travaux publics, Programme pour l'emploi et la reconversion, Programme de développement institutionnel et Programme de développement communautaire), appuyés par des services centraux de personnel auxiliaire. Les ressources humaines, le financement, le crédit, les services et les activités connexes ont été centralisés au sein du secrétariat technique. Chaque département, en coopération avec d'autres programmes, a élaboré ses propres critères pour les bénéficiaires cibles, les conditions d'admission, le financement, le contrôle et les questions de responsabilité. Sur le plan opérationnel, la transparence des règlements et des procédures devait servir à empêcher toute ingérence politique induite, la corruption ou le favoritisme, garantissant ainsi l'utilisation la plus efficace des fonds et des ressources humaines.

Le Programme de développement des entreprises vise à créer des possibilités d'emploi à long terme dans les petites et micro-entreprises, nouvelles ou existantes. Le Programme de travaux publics appuie les projets de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, exécutés dans les collectivités locales en mobilisant les entrepreneurs, le matériel et la main-d'œuvre présents sur place. Le Programme pour l'emploi et la reconversion apporte une aide aux travailleurs du secteur public qui ont perdu leur emploi à la suite des privatisations. Le Programme de développement institutionnel renforce les capacités administratives et techniques du FSD et de son secrétariat technique, et réalise des enquêtes et des études visant à affiner le ciblage et appuyer la réalisation des objectifs. Le Programme de développement communautaire a pour objet d'améliorer la prestation des services sociaux, comme les services sanitaires et les activités éducatives, en faveur des collectivités qui sont privées de ces services de base. Le but est d'améliorer les activités productives dans les régions à faible revenu parmi les populations pauvres et très pauvres ciblées, en les engageant à définir clairement leurs besoins et à les classer par ordre de priorité, et à gérer les projets sélectionnés (FSD, 1995, 1998a). Les stratégies appliquées pour mettre en pratique le concept d'appui sectoriel dans la lutte contre la pauvreté, l'éducation de base et l'élimination de l'analphabétisme présentent un intérêt particulier pour le présent article.

Comme mentionné précédemment, le Gouvernement égyptien reçoit les fonds pour les secteurs ou les projets choisis d'un commun accord et assigne la responsabilité de les décaisser ou d'exécuter les projets aux ministères ou organismes concernés. Des fonds sont attribués au FSD dans les conditions prévues par les accords bilatéraux ou multilatéraux. Le FSD sélectionne des projets selon les critères fixés par les institutions de financement conformément aux plans nationaux établis par le Gouvernement égyptien. La cohérence des objectifs est garantie par le contrôle exercé par le PNUD, par les diverses entités de financement, individuellement ou collectivement, et par les services d'audit du gouvernement. Le FSD a recours à divers intermédiaires pour exécuter les projets approuvés, notamment des ministères, des municipalités locales, des banques publiques et privées, des consultants nationaux et internationaux, des entrepreneurs locaux, des organisations non gouvernementales (ONG), des petites et micro-entreprises privées ainsi que des universités et des instituts de recherche. À la fin de 1998, les fonds alloués étaient répartis entre toutes ces entités. On dénombre plus de 6 000 organismes de parrainage et entrepreneurs individuels. Depuis sa mise en place, le FSD a créé quelque 600 000 nouveaux emplois permanents et temporaires. On compte 26 millions de bénéficiaires directs et indirects représentant chaque gouvernorat du pays, mais tout particulièrement les régions ciblées (FSD, 1998a).

S'agissant du niveau d'intervention dans la gestion du Fonds, l'aide sectorielle prend deux formes principales. La forme passive renvoie aux décaissements en faveur du Gouvernement égyptien ou du FSD, sans intervention de l'institution de financement dans le choix des projets ou des programmes, mais celle-ci peut désigner un vaste secteur comme bénéficiaire cible, par exemple les soins de santé, l'enseignement primaire ou l'égalité entre les femmes et les hommes. L'institution de financement contrôle les résultats sur la base de rapports trimestriels ou annuels qui sont soumis soit directement, soit par l'intermédiaire du PNUD. Sous la forme active, l'organe de financement peut désigner non seulement le secteur général mais également une zone géographique, un groupe cible ou un sous-groupe déterminé, comme l'enseignement primaire dispensé aux filles ou la réduction de la mortalité infantile. Les institutions de financement peuvent proposer ou imposer l'emploi de leurs propres consultants ou même de matériel ou de personnel de leur propre pays. L'échelonnement des décaissements est variable. Certaines institutions versent les fonds au début de l'exercice financier ou de l'année civile, alors que d'autres choisissent de les verser tous les trimestres, voire tous les mois, ou à l'issue des missions d'audit. Si, d'une manière générale, les institutions de financement n'interviennent pas dans l'exécution courante des projets, certains projets, en revanche, exigent une surveillance plus étroite. Le FSD, à la satisfaction de toutes les institutions financières, s'adapte à tous les modes de fonctionnement.

L'éducation de base et l'analphabétisme

Le rôle du FSD dans l'éducation de base et l'élimination de l'analphabétisme se rattache à ses responsabilités en matière de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois. Il vient à l'appui des activités du Ministère de l'éducation qui est chargé d'élaborer

et de mettre en œuvre les politiques applicables à l'enseignement préparatoire, primaire et secondaire, y compris en matière d'analphabétisme. Le FSD fournit des fonds, des installations, du matériel et d'autres services d'appui nécessaires en se fondant sur une approche intégrée dont l'objet est de s'attaquer aux causes principales de la pauvreté, à savoir l'absence d'éducation de base, le manque de services sanitaires adéquats et la nécessité de renforcer le pouvoir des femmes, de créer des emplois et de trouver des débouchés pour les produits. Ces services supplémentaires sont coordonnés avec les agents responsables et sont conformes aux priorités nationales et locales.

Grâce à différents intermédiaires, notamment les ONG, le FSD dispose d'un moyen efficace de coopération. Par exemple, le programme d'alphabétisation de Caritas, « Learn and Be Free » (Caritas, 1997), s'étend à environ 800 classes d'alphabétisation qui desservent quelques centaines d'élèves avec le concours de plus de 700 enseignants à plein temps ou à temps partiel. Les enseignants sont sélectionnés parmi des étudiants de l'université auxquels est dispensée une formation appropriée, ce qui offre des possibilités d'emploi. La plupart des programmes sont exécutés dans des zones rurales qui ont été sélectionnées dans le cadre d'enquêtes démographiques car elles faisaient apparaître les taux les plus élevés d'analphabétisme et de chômage, et une forte pénurie de services de base. Les étudiants sont principalement des femmes âgées de 15 à 35 ans. Le programme d'alphabétisation, d'une durée de deux ans, adopte une approche intégrée qui fait une large place aux discussions en classe. Après avoir passé un examen, les étudiants reçoivent un certificat d'alphabétisation (FSD, 1996, 1997a).

Les parties en présence travaillent ainsi en harmonie. Au nombre de ces parties, on peut relever : la région ou le pays donateur qui a jugé que le sous-secteur considéré était prioritaire ; le Gouvernement égyptien, qui a inscrit le secteur dans son plan national de développement ; le FSD ou le Ministère de l'éducation ; l'organisme national ou local qui est tenu par contrat d'exécuter le projet sous les auspices du FSD ; la zone géographique cible qui a été recensée par les autorités ou les collectivités locales ; et, enfin, les bénéficiaires qui ont répondu positivement au projet. La synchronisation de ces activités complexes est satisfaisante et donne des résultats encourageants. Le FSD, de concert avec d'autres organismes nationaux et internationaux, y compris le British Council, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le PNUD et l'UNESCO, ainsi que l'Allemagne, le Canada, le Danemark, l'Italie et le Japon, a contribué à réduire le nombre d'analphabètes de plus d'un demi-million de personnes (FSD, 1998b). Les modalités de l'aide sont particulièrement efficaces lorsque l'institution financière indique le secteur ou le sous-secteur cible en termes généraux ou avec un degré raisonnable de précision au niveau macro-économique, et lorsqu'il existe une responsabilité commune entre les donateurs, le gouvernement national et les intermédiaires chargés de l'exécution.

Conséquences des politiques adoptées

L'expérience acquise par le FSD en Égypte permet de dégager un certain nombre de conclusions concernant l'approche sectorielle comme modalité de l'aide internationale à l'éducation de base.

Premièrement, le mécanisme d'aide modifié est un outil viable et utile qui doit ses avantages relatifs à son approche sectorielle spécifique et à l'engagement du pays bénéficiaire de respecter les conditions en matière de dons ou de prêts stipulées par les institutions financières. Dans la mesure où les fonds ne sont pas confondus avec d'autres sources de financement public dans le budget national, leur affectation est limitée au secteur ciblé, à savoir l'éducation et les activités connexes.

Deuxièmement, les FSD confirmés jouent un rôle efficace d'intermédiaires dans l'affectation des fonds par les organismes internationaux de financement et d'assistance technique. Ils veillent à réduire au minimum les risques de mauvaise gestion des crédits, à mettre à profit les capacités administratives disponibles et à optimiser l'utilisation des ressources qui sont limitées.

Troisièmement, l'approche intégrée du problème endémique que constitue la lutte contre la pauvreté s'est révélée concluante dans le cas du FSD en Égypte. Les fonds et l'assistance technique destinés à l'éducation de base et à l'élimination de l'analphabétisme pourraient être partie intégrante de services connexes. L'attribution de fonds à l'éducation proprement dite est nécessaire mais insuffisante pour s'attaquer à la pauvreté. Toutefois, intégrée au sein d'autres programmes, l'éducation peut jouer un rôle central dans la réalisation de la croissance économique.

Quatrièmement, à court terme, le développement économique ne suffit pas à résoudre les problèmes sociaux. Si le développement social est en retrait par rapport aux objectifs économiques, la croissance peut aggraver la pauvreté parmi les couches les plus défavorisées de la société. Il peut en résulter d'importants troubles sociaux et une instabilité politique qui sont à l'opposé des objectifs proclamés du développement économique.

Cinquièmement, l'une des caractéristiques de l'approche sectorielle est qu'elle prive, semble-t-il, le gouvernement bénéficiaire de son pouvoir discrétionnaire de modifier les priorités fixées pour les fonds alloués ou de les confondre avec d'autres ressources dans le budget national. Si cette approche peut paraître empiéter sur la souveraineté nationale, elle est essentielle car elle écarte le risque que les gouvernements bénéficiaires renoncent à prendre en compte l'éducation de base comme droit fondamental en cas de pressions budgétaires conflictuelles.

Sixièmement, la maîtrise par le gouvernement bénéficiaire des dons ou des accords contractuels est importante pour le succès de l'approche sectorielle et de l'assistance technique. Cette maîtrise n'est cependant pas absolue en raison de l'étroite surveillance exercée par les parties intéressées, le but étant d'atteindre les objectifs fixés d'un commun accord. Cet équilibre entre la souveraineté nationale, d'une part, et les préoccupations et contributions des entités internationales, de l'autre, est important pour le développement durable car il assure un niveau élevé de transparence et d'engagement.

Septièmement, les craintes suscitées par la capacité d'absorption de l'économie nationale peuvent être dissipées, comme dans le cas du FSD en Égypte, en procédant à un échelonnement judicieux des versements en fonction des besoins induits par la demande du secteur ciblé et en exerçant un étroit contrôle des intervalles de temps nécessaires pour exécuter les projets.

Huitièmement, l'approche sectorielle et une assistance technique appropriée peuvent contribuer à fixer des objectifs et à coordonner les contributions entre entités internationales concurrentes. Dans la mesure où différentes entités peuvent avoir des programmes politiques ou des priorités antagonistes, le PNUD ou un autre organisme international peut faire fonction de coordonnateur et d'organisme de surveillance afin de garantir la cohérence des opérations, d'éviter les doubles emplois et de maintenir la transparence.

Neuvièmement, les fonds étrangers ne doivent jamais prendre le pas sur la responsabilité assumée par les pouvoirs publics en matière d'éducation. Le risque potentiel de créer un « syndrome de dépendance » — ce qui revient à dire que lorsque l'assistance s'interrompt, les programmes cessent d'exister — devrait être écarté par la mise en place de mécanismes de contributions locales à la charge des bénéficiaires ou par l'organisation d'une forme de copropriété regroupant les parties intéressées.

Dixièmement, le renforcement des capacités et le développement institutionnel sont fonction de la situation et des ressources locales. La mise en œuvre de programmes fondés sur l'approche sectorielle doit tenir compte du caractère, des priorités et de la complexité du contexte national. Des agents locaux compétents ayant des qualifications comparables devraient être recrutés de préférence à une assistance technique étrangère ; par ailleurs, le développement institutionnel et le renforcement des capacités devraient tenir dûment compte des normes culturelles et des contraintes politiques dominantes.

L'aide sectorielle et l'assistance technique ont donné des résultats concluants dans le cadre du FSD mis en place en Égypte. D'autres pays et organismes internationaux pourraient, en l'étudiant, tirer parti de cette expérience et la reprendre à leur compte ou l'adapter aux besoins nationaux.

Références

- American Chamber of Commerce. 1999. *Egypt : the stable emerging market. A report on the Egyptian economy with a special focus on the financial market* [L'Égypte : un marché émergent stable. Rapport sur l'économie égyptienne et plus particulièrement sur le marché financier]. Le Caire, American Chamber of Commerce.
- Assaad, R. ; Rouchdy, M. 1998. *Poverty and poverty alleviation strategies in Egypt : a report submitted to the Ford Foundation in Egypt* [La pauvreté et les stratégies pour lutter contre elle en Égypte : rapport soumis à la Fondation Ford d'Égypte]. Le Caire, Fondation Ford.
- Banque mondiale, 1991. *Staff appraisal report : Arab Republic of Egypt, Social Fund Project* [Rapport d'évaluation du personnel : République arabe d'Égypte, Projet relatif au Fonds social]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- . 1998. *Egypt in the global economy* [L'Égypte dans l'économie mondiale]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- Bigio, A. G. (dir. publ.). 1998. *Social funds and reaching the poor : experiences and future directions* [Les fonds sociaux et comment atteindre les pauvres : expériences et orientations futures]. Washington, D. C., Institut de développement économique, Banque mondiale.

- Caritas. 1997. *Annual report, 1996* [Rapport annuel, 1996]. Le Caire, Caritas Égypte.
- Égypte. 1998. *Business monitor international* (Londres), 1998.
- . Ministère de l'économie. 1998. *A land of opportunity* [Une terre d'avenir]. Le Caire, Gouvernement égyptien.
- El-Laithy, H. ; Osman, M. O. 1996. *Profile and trend of poverty and economic growth* [Profil et tendance de la pauvreté et de la croissance économique]. Le Caire, Institut de planification nationale/PNUD.
- Fergany, N. 1996. *Baseline information to plan for universal access to primary education in Egypt : trends in the extent of access to primary education by gender, governorates and rural/urban residence* [Données de base en vue d'organiser l'accès universel à l'enseignement primaire en Égypte : tendances de l'accès à l'enseignement primaire par sexe, gouvernorat et lieu de résidence rural ou urbain]. Le Caire, Centre de recherche et de formation Al-Mishkat.
- Fonds social pour le développement. 1995, 1996, 1997a, 1998a. *Annual report* [Rapport annuel]. Le Caire.
- . 1997b. *Implementation completion report, September 1997* [Rapport de fin d'exécution, septembre 1997]. Le Caire.
- . 1998b. *Social funds/social action programs and poverty alleviation* [Fonds sociaux ou programmes d'action sociale et lutte contre la pauvreté]. Le Caire.
- Institut de planification nationale. 1996. *Egypt human development report* [Rapport sur le développement humain en Égypte]. Le Caire, Institut de planification nationale.
- IsHak, S. 1997. *Evaluation of Social Fund for Development in Egypt : report to UNDP* [Évaluation du Fonds social pour le développement en Égypte : rapport au PNUD]. Le Caire, PNUD.
- Moore, P. (dir. publ.). 1998. *Egypt : meeting the challenges of the 21st century, privatization and beyond* [Égypte : relever les défis du XXI^e siècle, la privatisation et au-delà]. Londres, Euromoney Books.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 1996. *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris, Economica.
- Sen, A. K. 1981. *Poverty and famines : an essay on entitlement and deprivation* [Pauvreté et famine : essai sur l'habilitation et la dépossession]. Oxford, Clarendon Press.

REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

LA STRATÉGIE D'APPUI SECTORIEL

POUR LE FINANCEMENT

DE L'ÉDUCATION DE BASE :

LEÇONS DU BANGLADESH

Upali Sedere

La stratégie d'appui sectoriel est une nouvelle modalité de financement recommandée aux pays en développement par leurs partenaires. On verra dans le présent article comment, en exigeant l'adoption d'une telle stratégie dans le sous-secteur de l'enseignement primaire au Bangladesh, la Banque mondiale et certaines institutions bilatérales ont nui à un secteur au demeurant très performant, et compromis en conséquence les indicateurs de développement humain. On examinera quelques-uns des facteurs qui ont conduit à cette situation et on verra les principales leçons qui peuvent être tirées de cette expérience.

Le contexte

Le système d'enseignement primaire du Bangladesh est le neuvième au monde par sa taille avec 78 600 établissements, plus de 18 millions d'élèves inscrits et plus de

Langue originale : anglais

Upali Sedere (Sri Lanka)

Titulaire d'un doctorat. Est actuellement chef d'équipe et spécialiste de la mise en valeur des ressources humaines pour le projet de développement de l'enseignement primaire exécuté, avec l'appui du Gouvernement norvégien, par la Direction de l'enseignement primaire au Bangladesh. A été responsable du suivi du projet d'enseignement général de la Banque mondiale au Bangladesh durant plus de cinq ans. Est l'auteur de *Globalization and low-income economies : reforming education — the crisis of vision* [La mondialisation et les économies à faibles revenus : réformer l'éducation, une vision en crise]. Courrier électronique : usedere@dhaka.agni.com

316 000 enseignants. En 1990, lorsque la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous a été adoptée, le Bangladesh comptait parmi les neuf pays les plus pauvres et les plus analphabètes du monde : plus de 60 % de ses 123 millions d'habitants vivaient au dessous du seuil de pauvreté et près de 60 millions de personnes étaient analphabètes. Seuls 70 % des enfants en âge d'entrer à l'école primaire étaient scolarisés et 60 % des enfants scolarisés quittaient l'école avant d'avoir terminé le cycle de l'enseignement primaire, de sorte que 36 % seulement de la cohorte des 6-10 ans achevaient leurs études primaires (Bangladesh. Direction de l'enseignement primaire [DEP], 1998 ; Banque mondiale, 1989).

Cette situation a complètement changé à partir de 1990. Au moment où la Déclaration sur l'éducation pour tous a été signée, le Bangladesh était peut-être le pays le mieux préparé à investir presque aussitôt dans le sous-secteur de l'enseignement primaire pour concrétiser les décisions et les engagements pris dans la Déclaration. Le Projet d'enseignement général (PEG), qui avait l'appui d'un groupement d'institutions internationales d'assistance financière et technique, était déjà en préparation. Lorsqu'il a été entrepris le 22 décembre 1990, 90 % du financement international, soit un montant de 359 millions de dollars des États-Unis d'Amérique, était assuré. Entre 1991 et 1996, ce projet a été l'élément qui, à lui seul, a le plus contribué à la réalisation au Bangladesh des objectifs fixés dans la Déclaration. Sans lui, le Gouvernement du Bangladesh n'aurait pas pu remédier à la grave situation d'analphabétisme que connaissait le pays ni réaliser ces objectifs. Le Bangladesh a été cité ces dernières années comme un exemple de réussite à cet égard et a reçu en 1998 le prix international d'alphabétisation de l'UNESCO en reconnaissance des progrès accomplis depuis la Déclaration de Jomtien de 1990 (Banque mondiale, 1996, 1997a, 1999).

LE PROJET D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL

Le Projet d'enseignement général était un projet-cadre qui visait à assurer un accès équitable à l'éducation, à améliorer la qualité de l'enseignement et à renforcer la planification et la gestion de l'éducation. Il avait les caractéristiques d'un programme sous-sectoriel et ne différait guère de la stratégie d'appui sectoriel que préconisent aujourd'hui les partenaires de développement puisqu'il concernait tout le pays et tous les aspects de l'enseignement primaire, et que tous les partenaires de développement collaboraient avec le gouvernement à sa mise en œuvre. Plusieurs études ont été entreprises en vue de mettre au point dans le sous-secteur de l'enseignement secondaire un projet qui devait lier l'enseignement primaire aux futurs besoins en matière d'enseignement secondaire. Les partenaires de développement ont tous participé à une mission commune de supervision et ont présenté au gouvernement un mémorandum pour une assistance collective. Le responsable de la Banque mondiale chargé du projet a rassemblé et diffusé des informations sur tous ses aspects dans des rapports intérimaires semestriels, et tous les problèmes ont été examinés et réglés de façon transparente. Le projet a été financé moyennant une combinaison de prêts et de subventions. Il était mené par un groupement de neuf institutions d'assistance

financière et technique, dont la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BAD), l'Agence suédoise de développement international (ASDI), la Direction générale de la coopération internationale des Pays-Bas (DGIS) et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD), ainsi que les institutions suivantes des Nations Unies : le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'UNESCO. La Banque mondiale arrivait en tête des contributeurs (avec 159 millions de dollars des États-Unis, soit 44 % du total), tandis que la Banque asiatique de développement consentait un prêt de 89 millions de dollars. Les contributions des institutions bilatérales et des institutions des Nations Unies comptaient 70 % de prêts et 30 % de subventions, et se décomposaient comme suit : ASDI : 14 millions de dollars ; DGIS : 14 millions de dollars ; NORAD : 12 millions de dollars ; UNICEF : 12 millions de dollars ; FNUAP : 5 millions de dollars ; et PNUD : 5 millions de dollars. La contribution du Gouvernement du Bangladesh a été fixée à 12 % du total. L'UNESCO a fourni une assistance technique aux éléments de projet appuyés par le PNUD (Banque mondiale, 1989).

Les divers éléments et sous-éléments formaient un ensemble de huit projets différents réunis en un projet cohérent qui comprenait notamment les activités suivantes (Banque mondiale, 1989) :

- reconstruction et réparation d'écoles ;
- construction de nouvelles écoles peu coûteuses ;
- programmes pilotes expérimentaux, tels que l'établissement d'écoles satellites et de centres d'enseignement primaire non formels pour les enfants les plus pauvres des communautés défavorisées et dépourvues d'écoles ;
- élaboration d'un programme d'enseignement primaire mieux adapté et fondé sur les compétences ;
- fourniture gratuite de manuels à tous les élèves du primaire ;
- formation concernant les programmes scolaires à l'intention des 300 000 maîtres du primaire ;
- rénovation des Instituts de formation des maîtres, notamment celle des instituts chargés de préparer les institutrices, et amélioration de leurs programmes et de leurs locaux ;
- modernisation de l'Académie nationale de l'enseignement primaire pour en faire la principale institution de formation ;
- renforcement du Système d'information de gestion de l'éducation ;
- développement de l'Académie nationale pour l'administration et la gestion de l'éducation.

IMPACT DU PROJET D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL, 1990-1996

Les éléments du Projet d'enseignement général ont immédiatement été traduits en un plan d'action conforme à la Déclaration sur l'éducation pour tous qui a été élaboré par le Gouvernement du Bangladesh (Commission de la planification, 1991)

et approuvé par les institutions d'aide. Fin 1996, 17,6 millions d'enfants étaient inscrits à l'école primaire. Ils étaient 18 millions en 1999, les taux bruts et nets de scolarisation étant respectivement de 106 et 90 %. Bien que les écoles primaires accueillent aussi 16 à 20 % d'enfants ayant dépassé ou n'ayant pas encore atteint l'âge requis, le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire s'est accru de 5,5 millions entre 1990 et 1996. Le pourcentage d'enfants qui achèvent leurs études primaires a atteint 60 %, ce qui signifie que le taux d'abandon scolaire n'est plus que de 40 % et que 54 % des élèves âgés de 6 à 10 ans suivent cinq années d'enseignement primaire (DEP, 1997, 1998 ; Haq, 1997 ; Haq et Haq, 1998 ; Banque mondiale, 1997a, 1997b, 1998).

Ces résultats ont été consolidés par une vaste campagne en faveur de l'enseignement non scolaire, campagne destinée à réduire l'analphabétisme parmi la population adulte. Sur les quelque 60 millions d'analphabètes, 34 millions de personnes de moins de 45 ans bénéficient de cours d'alphabétisation. Le taux d'alphabétisation des adultes, qui se situait à 34 % en 1994, aurait atteint 56 % à la fin du premier semestre de 1999 (PMED, 1999).

Vers la fin du projet, le principal souci du gouvernement et des institutions était d'accroître l'efficacité du système dans le cadre d'un projet de suivi. Car, si le PEG avait permis, avec un autre projet financé par le gouvernement, d'accroître notablement l'accès à l'éducation, le système n'était pas en mesure d'accueillir le nombre accru d'enfants scolarisés. Pour éviter le surpeuplement des établissements, le gouvernement voulait étendre, au cours de la phase de suivi du projet, certains des programmes expérimentaux qui avaient donné de bons résultats, tel le programme d'écoles satellites (Sedere, 1995). Par ailleurs, les exigences de qualité et d'équité demeuraient insatisfaites à cause de la pénurie persistante d'enseignants et de leur mauvaise répartition, de la piètre qualité et de l'insuffisante distribution des manuels et autres matériels d'enseignement, ainsi que de la médiocrité de l'enseignement et du manque de services d'appui logistique. La supervision, la formation en cours d'emploi et l'encadrement continuaient à manquer d'efficacité, tandis que la planification, la gestion et l'évaluation de l'éducation étaient effectuées avec beaucoup de retard.

Les donateurs et le gouvernement ont préconisé la mise en place, pour le projet de suivi, d'un mécanisme de financement et de rapport simplifié et amélioré. En effet, les procédures de reconstitution des ressources et de remboursement différaient d'une institution à l'autre, et le financement partagé de la plupart des éléments et activités compliquait la tâche du gouvernement s'agissant de l'engagement des dépenses, de l'exécution des activités et de la reddition (Banque mondiale, 1991-1996).

PROJET DE SUIVI

Dès la fin de l'examen à mi-parcours du PEG, au début de l'année 1994, le Gouvernement du Bangladesh et ses partenaires ont décidé d'élaborer, sous les auspices de la Banque mondiale, le projet de suivi PEG-2. Les relations entre le

gouvernement et les institutions étaient alors excellentes, de même que la coordination du PEG. L'administration de la Banque mondiale de l'époque a généreusement affecté, en dollars des États-Unis, 1,2 million de subventions japonaises pour l'élaboration du projet de suivi. Tenant compte des bonnes relations existantes et croyant que cela accélérerait les choses, le Gouvernement du Bangladesh a autorisé la Banque à administrer ces fonds, qu'il aurait normalement dû gérer lui-même, étant entendu que le chef de projet consulterait le ministère d'exécution au sujet de toutes les activités préparatoires, solliciterait son accord pour la nomination des consultants, etc.

Mais plusieurs changements sont intervenus dans l'administration de la Banque mondiale dans les années 1995-1997, qui ont compromis l'élaboration du projet de suivi. La Banque a gardé en main les fonds, qui ont été gérés sans que le gouvernement soit consulté ou presque. Ce fut la source de complications et de tensions dans les relations au demeurant bonnes qui régnaient entre les autres partenaires, et entre la Banque et le gouvernement. La nouvelle administration de la Banque a en outre insisté pour que le projet de suivi soit élaboré comme un programme d'appui sectoriel et, au lieu de l'appeler PEG-2, l'a dénommé Programme de développement de l'enseignement primaire (PDEP).

Sans bien comprendre ce que la transformation du projet en programme pouvait avoir comme conséquence, le Gouvernement du Bangladesh a dans un premier temps accepté ce changement. Le processus de préparation et de négociation du nouveau programme a commencé en 1994 et duré plus de trois ans. Dix missions et un nombre beaucoup plus important encore de consultations avec les institutions locales ont été nécessaires pour mettre au point le programme. Mais les négociations ont été contradictoires et confuses, et ont créé un climat de travail pénible pour toutes les parties. Elles ont en outre pris le pas sur l'ensemble du travail de développement réalisé dans le sous-secteur. À la fin du premier semestre de 1996, le ministère d'exécution a refusé de recevoir de nouvelles missions et confié toutes les négociations à la Division des relations économiques. Les partenaires de développement ne savaient pas s'ils devaient rester dans le cadre de financement sectoriel de la Banque mondiale ou appuyer des projets bilatéraux. Certains ont cessé de participer aux réunions et fini par se désintéresser du sous-secteur.

Le programme de 3 milliards de dollars élaboré par le Gouvernement du Bangladesh visait trois grands objectifs : assurer un accès équitable à l'éducation, améliorer la qualité de l'enseignement et renforcer l'efficacité du système d'éducation. Mais la nouvelle administration de la Banque a jugé ce programme irréaliste et trop ambitieux, et mis en cause les projections concernant la scolarisation sur lesquelles il se fondait. En fait, les crédits qu'il était proposé d'allouer au titre du budget ordinaire (1,4 milliard de dollars) ne représentaient qu'une augmentation marginale par rapport à l'allocation des cinq années précédentes (1,1 milliard de dollars), tandis que le budget de développement proposé (1,6 milliard de dollars) marquait une progression de 770 millions de dollars par rapport aux crédits alloués pour les cinq années précédentes. Sur le budget total de développement, le Gouvernement du Bangladesh prévoyait de verser une contribution de 800 millions de dollars et de solli-

citer l'assistance internationale pour les 800 millions restants. Ce montant représentait le double de la contribution internationale des cinq années précédentes et était supérieur à la somme que les donateurs s'étaient engagés à verser (528 millions de dollars), ce qui laissait un déficit de quelque 272 millions de dollars, soit 55 millions par an. Le montant effectif de la contribution internationale aurait toutefois pu s'accroître dans la mesure où le Gouvernement du Bangladesh a, comme ses partenaires le lui avaient demandé, augmenté sa contribution au budget de développement de manière à ce que ses dépenses consacrées au secteur de l'éducation représentent 3 % du PIB (PMED, 1996 ; NORAD, 1995).

En 1997, aucun signe d'investissement n'avait encore été enregistré dans le sous-secteur, si l'on excepte deux projets négociés en dehors du cadre du PEG : le Projet global pour l'enseignement primaire réalisé par l'organisme allemand de coopération technique et la Banque allemande de développement (36 millions de dollars) et le projet dénommé « Approche intensive de l'éducation pour tous axée sur les districts » (92 millions de dollars), réalisé à la demande de l'UNICEF. Compte tenu du déficit à combler, la Banque mondiale a accepté de prolonger le PEG, qui aurait officiellement dû se terminer en juillet 1996, en l'assortissant de nouvelles conditions. Elle a également appuyé certains des éléments non encore exécutés du Programme de développement de l'enseignement primaire (PDEP), essentiellement du travail de maçonnerie et la fourniture de papier pour les manuels, malgré certains désaccords avec le gouvernement. D'autres partenaires, comme la Banque asiatique de développement, le Gouvernement norvégien et l'Agence britannique pour le développement international, ont décidé d'appuyer des projets bilatéraux afin d'honorer leurs engagements à l'égard du Gouvernement du Bangladesh. L'ASDI, Agence suédoise de développement international et la DGIS, Direction générale de la coopération internationale des Pays-Bas, sont quant à elles restées à l'écart du secteur, et au moins cinq autres partenaires pressentis s'en sont finalement désintéressés.

Par conséquent, alors que l'on disposait au départ, pour accroître la scolarisation au Bangladesh, d'un projet concerté et bien coordonné par un groupement de donateurs, on s'est retrouvé avec plusieurs projets dissociés, éparpillés et faisant double emploi, ainsi qu'avec un énorme déficit. Cela a conduit à une détérioration de la qualité de l'enseignement primaire en dépit des louables intentions tant des partenaires de développement que du gouvernement. Cela a aussi contribué, en faisant surgir des désaccords à propos des modalités et de l'ampleur du financement ainsi que des programmes, à approfondir les divergences entre les partenaires et le gouvernement, et entre les partenaires eux-mêmes. L'attitude de la Banque envers le Gouvernement du Bangladesh a affaibli le climat de coopération constructif qui régnait et fait perdre à celle-ci l'autorité et le prestige dont elle jouissait dans le sous-secteur. Rétrospectivement, il semble que le gouvernement aurait pu accroître, en dollars, la part du budget de développement qu'il destinait au secteur, et que les projections de la Banque mondiale en matière de scolarisation étaient sous-estimées (DEP, 1998 ; Ministère des finances, 1998-1999).

CONSÉQUENCES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Il ressort du tableau 1 que la part du budget ordinaire consacrée à l'enseignement primaire par rapport à l'ensemble du secteur de l'éducation a progressivement diminué entre 1990-1991 et 1997-1998, passant de 48 à 42 %. Cela montre qu'il n'y avait pas de déficit pour l'enseignement primaire dans le budget, qui dépend du Ministère de l'éducation. Ce tableau montre également qu'à partir du moment où le PEG a été entrepris en décembre 1990 la part des dépenses de développement consacrée à l'enseignement primaire s'est progressivement accrue pour atteindre 68 % en 1992-1993.

TABLEAU 1. Crédits et dépenses annuels au titre du budget ordinaire et du budget de développement consacrés au sous-secteur de l'enseignement primaire au Bangladesh (en millions de takas)

Exercice budgétaire	IDH	Montant révisé des crédits alloués			Montant estimé des dépenses			Dépenses de l'enseignement primaire par rapport au secteur de l'éducation (%)	
		Budget de dév.	Budget ord.	Total	Budget de dév.	Budget ord.	Total	Budget de dév.	Budget ord.
1990-91	0,185	1 953	5 385	7 338	1 344	5 385	6 729	40	N.C.
1991-92	0,185	4 516	6 704	11 220	3 385	6 654	10 039	66	48
1992-93	0,189	5 281	7 621	12 902	3 902	7 471	11 373	68	45
1993-94	0,309	5 007	8 478	13 485	5 954	7 978	13 932	53	45
1994-95	0,368	9 009	8 659	17 668	6 649	9 520	16 169	46	44
1995-96	0,400	8 260	9 504	17 764	5 002	9 044	14 046	24	44
1996-97	0,363	8 288	9 982	18 270	2 255	9 989	12 244	27	43
1997-98	—	6 820	14 475	21 295	2 965	11 475	14 400	47	42
1998-99	—	8 016	11 990	20 006	N.C.	N.C.	—	N.C.	N.C.

IDH = indicateur du développement humain.

Sources : Ministère des finances, 1995, 1996, 1997 ; Commission de la planification, 1991 ; PNUD, 1998.

Pour les exercices 1995-1996 et 1996-1997, en revanche, cette part est tombée à des niveaux étonnement bas (24 et 27 % respectivement), alors que les crédits alloués au cours de ces exercices restaient à peu près inchangés, ce qui montre que le gouvernement s'est acquitté de ses obligations budgétaires à l'égard du sous-secteur. La part des dépenses de développement consacrée à l'enseignement primaire a ainsi chuté de 44 % entre 1994-1995 et 1995-1996, passant de 68 à 24 %. En fait, tandis que les crédits alloués pour ces deux exercices ont légèrement augmenté (leur

montant ayant atteint respectivement 190 millions et 192 millions de dollars), les dépenses ont diminué, ce qui indique que les ressources n'ont pu être employées comme prévu.

La raison pour laquelle les dépenses ont ainsi diminué était que la Banque mondiale, insatisfaite des procédures d'achat suivies par le Gouvernement du Bangladesh, avait imposé de nouvelles conditions pour le décaissement des fonds de développement au titre de l'achat des manuels. La Banque a insisté pour que le gouvernement suive des procédures d'appels d'offres internationales ou locales. Alors que les dépenses annuelles de la Banque mondiale au bénéfice du PEG avaient régulièrement augmenté jusqu'en 1994-1995 pour atteindre au cours de cet exercice 60 millions de dollars et alors qu'elles auraient dû continuer de croître, elles ont diminué et sont tombées à leur plus bas niveau en 1995-1996. L'orientation du sous-secteur de l'enseignement primaire étant de dispenser une éducation de base aux enfants des couches pauvres de la population, toute diminution sensible des dépenses de développement ne peut manquer de causer des difficultés opérationnelles et une baisse des résultats dans le sous-secteur.

TABLEAU 2. Évolution du classement du Bangladesh selon l'indicateur du développement humain (IDH)

Exercice fiscal	IDH	Classement selon l'IDH	IDH hommes	IDH femmes	Écart de classement PIB par habitant/IDH
1991-92	0,185	135	N.C.	N.C.	+15
1992-93	0,189	147	N.C.	N.C.	+13
1993-94	0,309	146	N.C.	N.C.	-03
1994-95	0,368	144	N.C.	N.C.	-00
1995-96	0,400	N.C.	0,446	0,333	N.C.
1996-97	0,363	N.C.	0,442	0,318	N.C.

Source : PNUD, 1998.

L'indicateur du développement humain (IDH) pour le Bangladesh a diminué de façon préoccupante au cours des quatre à cinq dernières années. Le tableau 2, qui présente l'évolution de l'IDH de 1991 à 1997, montre que cet indicateur est passé de 0,185 à 0,400 entre 1991-1992 et 1995-1996 avant de retomber à 0,363 en 1996-1997. La baisse a été plus marquée pour les femmes que pour les hommes, l'IDH étant tombé pour celles-ci de 0,333 à 0,318 entre 1995-1996 et 1996-1997. L'évolution négative de l'écart de classement PIB par habitant/IDH montre que le gouvernement n'est pas parvenu à faire en sorte que la hausse du PIB se traduise par une progression du développement humain.

L'IDH pour une année donnée est le résultat des investissements réalisés au cours des quelques années précédentes. La baisse des années 1996 et 1997 est donc la conséquence des investissements effectués au cours de l'année précédente ou de l'effet cumulé des investissements des deux à trois années précédentes. Il est évident que, lorsqu'on investit moins dans un secteur, ce sont généralement les catégories les plus vulnérables de la population qui sont le plus touchées ; dans le cas présent, ce sont surtout les filles, puisque le projet était particulièrement axé sur l'égalité des sexes.

D'une stratégie de projet à une stratégie d'appui sectoriel

La réduction des dépenses et le ralentissement du PEG, ainsi que l'énorme déficit dû au retard pris dans la mise en œuvre du projet ou programme de suivi, ont coïncidé avec une réorientation stratégique au sein de la Banque mondiale : celle-ci est en effet passée d'une stratégie de projet à une stratégie d'appui sectoriel et, avec quelques-unes des institutions bilatérales, elle a exigé l'adoption de cette nouvelle stratégie dans le cas du PEG.

Cette réorientation stratégique a coïncidé avec des changements dans l'administration de la Banque et dans la gestion du projet au Bangladesh même. À la Banque, ces changements sont intervenus entre 1995 et la mi-1997.

La conséquence de tous ces changements est que le sous-secteur de l'enseignement primaire, qui était performant et dépassait même les objectifs fixés, s'est brusquement trouvé devant de graves difficultés opérationnelles tant au niveau de la Banque que dans le groupe de coordination du projet. Ces difficultés ont été aggravées par le fait que la nouvelle administration de la Banque n'est point parvenue à établir de bonnes relations de travail avec les membres de sa mission résidente responsables du projet et qu'elle a imposé des conditions nouvelles en plein milieu du projet et insisté sur l'adoption d'une stratégie d'appui sectoriel, alors que le gouvernement n'était pas préparé à un changement aussi subit des modalités de financement.

Pour le gouvernement, cela supposait en effet une harmonisation de l'ensemble du système d'assistance et du dispositif budgétaire, tâche qui concernait la Division des relations économiques, la Commission de la planification et le Ministère des finances. Étant donné l'importance du changement proposé, le gouvernement a organisé un séminaire spécial et invité la mission de la Banque mondiale à expliquer la nouvelle stratégie.

Le gouvernement, qui avait déjà adapté son système budgétaire de développement à des projets répondant à des directives et à des règles particulières en matière d'élaboration et d'exécution, et comportant des éléments bien précis, aurait dû réagencer un grand nombre de procédures pour tenir compte de la nouvelle stratégie. Le mécanisme de « financement par étapes » exige l'élaboration d'un programme de développement quinquennal concerté et de programmes annuels détaillés qui doivent être examinés conjointement par les partenaires de développement et le gou-

vernement, et approuvés chaque année en vue d'un financement par étapes. Les activités en cours et celles prévues pour l'année suivante doivent faire l'objet d'un examen approfondi suivant un mécanisme et un système de reddition particuliers avant que les institutions ne versent leur contribution. Enfin, contrairement à la pratique usuelle, les partenaires de développement voulaient connaître les dépenses ordinaires avant d'approuver le budget de développement et leur contribution respective, ce qui a causé de nouvelles controverses puisque le budget ordinaire n'est révélé que lorsqu'il est exposé au Parlement par le Ministre des finances dans son discours de présentation du budget. Le gouvernement voyait donc dans cette exigence une menace pour son autonomie et y était fermement opposé.

Quelles leçons tirer ?

On a vu comment la Banque mondiale, institution chef de file d'un groupement de donateurs, a pu, par une intervention inopportune — en exigeant le remplacement de la stratégie de projet par une stratégie d'appui sectoriel —, nuire au sous-secteur de l'enseignement primaire au Bangladesh qui était pourtant bien mobilisé autour d'un projet-cadre concerté. Cela a entraîné un ralentissement des activités dans le sous-secteur, gêné les interventions en faveur de l'équité et de la qualité de l'éducation, et contribué au déclin du développement humain au cours des quatre dernières années. L'expérience du Bangladesh met en lumière un certain nombre de difficultés qu'il convient de résoudre si l'on veut que la coopération pour le développement se traduise par l'innovation et le développement.

Pourquoi adopter une stratégie d'appui sectoriel lorsque la stratégie de projet marche ? Le Gouvernement du Bangladesh mettait en œuvre avec succès le programme en faveur de l'éducation pour tous en exécutant divers projets de développement, dépassant même les objectifs fixés. Il était convaincu de l'intérêt de cette démarche, dont l'efficacité aurait pu être encore renforcée par quelques améliorations : un système de rapport unique, une simplification des mécanismes de financement et le perfectionnement des systèmes de supervision, de contrôle, de rapport et d'achat. Pourquoi, dans ces conditions, changer pour un mécanisme inconnu ? Des gouvernements qui travaillent à la limite de leurs capacités ne peuvent pas réorienter rapidement leur système sans délaisser certaines des activités en cours. S'ils le pouvaient, ils n'auraient sans doute pas besoin de l'aide internationale. Leurs partenaires n'ont pas à leur imposer leurs idées, surtout lorsque les choses marchent bien.

Les changements administratifs. Les restructurations administratives et les mesures de rationalisation ou de réduction mises en œuvre par les donateurs peuvent sans doute permettre à l'institution concernée de réaliser des économies, mais elles ne doivent pas se faire aux dépens du pays bénéficiaire. Les changements intervenus dans l'administration de la Banque mondiale ont été une source d'insécurité qui a nui au professionnalisme et au travail d'équipe, et créé de graves difficultés opérationnelles. Le remplacement de cadres qui ont établi de bonnes relations avec le pays bénéficiaire et gagné sa confiance crée des difficultés psychologiques de part et d'autre. Il faut donc que les chefs de projet bénéficient de la sécurité de l'emploi

et expriment les vues du gouvernement et leurs propres opinions professionnelles lors de la négociation et de la conclusion des accords. Les gouvernements pourront ainsi maîtriser l'ensemble des activités de développement.

Les gouvernements ne doivent pas remplacer les cadres qui sont opérationnels. Il est également important que les gouvernements comprennent qu'ils seront à la merci des puissantes institutions multilatérales s'ils n'envoient pas leurs meilleurs fonctionnaires à la table des négociations et s'ils ne veillent pas à ce que ces fonctionnaires restent en place durant tout le processus de négociation. Si l'on n'a pas réussi à introduire une stratégie d'appui sectoriel au Bangladesh, c'est en partie à cause de l'échec des négociations gouvernementales lié au remplacement du titulaire du poste clé qu'est le poste de coordonnateur de projet.

Dissocier les financements. Les gouvernements doivent considérer leurs investissements avec réalisme et ne pas préparer des programmes trop ambitieux qui ne pourront pas être pris en charge. Ils doivent dissocier leur propre financement de celui des institutions et affecter leurs contributions aux éléments les plus importants du programme pour que celui-ci puisse se poursuivre même en cas de changement. Les incidences financières et les modalités d'une éventuelle stratégie d'appui sectoriel doivent être examinées de très près. Les institutions bilatérales doivent coordonner leur action et travailler ensemble, mais elles ne doivent pas imbriquer leur financement avec celui des institutions multilatérales afin d'éviter des retards dans le décaissement global des fonds si l'institution qui gère les ressources connaît des difficultés. Les différents partenaires doivent continuer d'honorer leurs engagements en cas de désaccord entre l'institution chef de file et le gouvernement.

Autonomie du gouvernement. Lorsque les partenaires de développement insistent sur le fait que le gouvernement est maître du projet, ce n'est souvent que pour la forme. La plupart des partenaires ont en effet tendance à conserver le pouvoir entre leurs mains. De la même façon, aucun gouvernement, quel que soit son degré de pauvreté, n'est prêt à renoncer à son autonomie. Dans le cas du Bangladesh, le gouvernement a refusé de laisser ses partenaires examiner son budget. Un gouvernement doit-il accepter, en échange de l'aide qu'il reçoit, que ses ressources financières soient passées au crible alors même que l'idée d'emprunter suscite déjà bien souvent une opposition ? Même les prêts assortis de conditions libérales ne sont pas toujours bien accueillis par la population des pays en développement. Les partenaires de développement doivent susciter la confiance par des intentions et par des actes transparents, et respecter l'autonomie des gouvernements.

Savoir dire non lorsqu'on est sûr. Les gouvernements bénéficiaires doivent apprendre à refuser les stratégies qui retardent les programmes en cours. Les changements d'orientation ne doivent pas se faire au détriment des pays en développement. Il ressort de l'expérience du Bangladesh que les partenaires n'ont pas réussi à convaincre le gouvernement de ce pays des avantages de la stratégie d'appui sectoriel proposée parce qu'ils n'ont pas su expliquer en quoi consistait cette stratégie ni préparer le gouvernement à l'adopter comme une innovation. Les partenaires de développement doivent apprendre à respecter aussi bien les plans et les programmes des gouvernements que leur propre rhétorique.

Références

- Bangladesh. Direction de l'enseignement primaire (DEP). 1997. *Monitoring report on primary education* [Rapport d'activité sur l'enseignement primaire]. Dacca.
- . 1998. *Primary education in Bangladesh* [L'enseignement primaire au Bangladesh]. Dacca, Bace Printers.
- . Ministry of Finance. 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. *Annual budget* [Budget annuel]. Dacca.
- . Planning Commission. 1991. *Annual development programmes 1991 through 1999* [Programmes annuels de développement de 1991 à 1999]. Dacca.
- . Primary and Mass Education Division (PMED). 1996. *Primary Education Development Programme 1997-2000* [Programme de développement de l'enseignement primaire, 1997-2000]. Dacca, Gouvernement du Bangladesh.
- . ——. 1999. *Information card 1999* [Fiche d'information 1999]. Dacca, Groupe chargé de l'application et du contrôle de l'enseignement primaire obligatoire.
- Banque mondiale. 1989. *The General Education Project appraisal report* [Le rapport d'évaluation du Projet d'enseignement général]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1991-1996. *General Education Project status reports, 1-9* [Rapports intermédiaires sur le Projet d'enseignement général, 1-9]. Dacca, Mission résidente de la Banque mondiale.
- . 1996. *General Education Project impact monitoring indicator report* [Rapport indicateur de suivi sur l'impact du Projet d'enseignement général]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- . 1997a. *Implementation completion report of General Education Project* [Rapport de fin d'exécution du Projet d'enseignement général]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- . 1997b. *The dancing horizon : human development prospects for Bangladesh* [L'horizon changeant : les perspectives de développement humain pour le Bangladesh]. Dacca, Pioneer Printing Press.
- . 1998. *World development report* [Rapport sur le développement dans le monde]. New York, Oxford University Press.
- . 1999. *Bangladesh education sector review* [Analyse du secteur de l'éducation au Bangladesh]. Washington, D. C., Banque mondiale.
- Haq, M. 1997. *Human development in South Asia 1997* [Développement humain en Asie du Sud, 1997]. Dacca, University Press, Ltd.
- Haq, M. ; Haq, K. 1998. *Human Development in South Asia* [Développement humain en Asie du Sud]. Dacca, University Press Ltd.
- NORAD. 1995. *Pre-appraisal analysis of PEDP* [Évaluation préalable du PDEP]. Dacca. Ambassade de Norvège au Bangladesh.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1998. *Bangladesh human development report* [Rapport sur le développement humain au Bangladesh]. Dacca, Bikalpa Printing Press.
- Sedere, M. U. 1995. *Satellite schools pilot programme* [Programme pilote d'écoles satellites]. Washington, D. C., Banque mondiale. (Document de travail n° 1.)

L'ÉCOLE, « L'AUTRE »

ET LA DISCRIMINATION :

OBSERVER POUR PRÉVENIR

Ángeles Sagastizabal

Introduction

Des études sur « la diversité culturelle au sein du système d'éducation argentin » ont abordé divers aspects de cette problématique, notamment ceux en rapport avec le mépris de la culture de l'élève et l'échec scolaire.

À cet égard, nous avons relevé des données sur un facteur dont le poids nous apparaît déterminant dans ce « rapport » : la « distance culturelle », formée par les différents degrés de continuité entre la culture du groupe auquel appartient l'élève et la culture de l'école. L'importance de cette distance culturelle compte pour beaucoup dans les résultats scolaires.

Les recherches réalisées dans ce domaine portent généralement sur des situations culturelles nettement différenciées, telles que celles qui résultent de migrations dans d'autres pays ou continents, ou bien sur des ethnies aborigènes. Dans le cas de l'Argentine, la vision traditionnelle s'est nourrie à la fois d'un imaginaire construit sur les modèles de l'organisation nationale et de la coïncidence entre État et nation propre au XIX^e siècle ; elle s'est aussi nourrie des apports des contingents de migrants

Langue originale : espagnol

Ángeles Sagastizabal (Argentine)

Anthropologue, spécialiste de sociologie politique et historienne. Chercheuse au Conseil national de la recherche scientifique et technique (CONICET), elle exerce ses fonctions à l'Institut Rosario de recherches en sciences de l'éducation (IRICE), dont elle est directrice adjointe. Ses travaux s'intéressent à l'échec scolaire dans le primaire, les écoles urbaines marginales et les écoles ethniques, ainsi qu'au rôle, dans cet échec, de la distance culturelle entre l'école et l'élève. Elle a publié récemment *Diversidad cultural y fracaso escolar : la educación intercultural de la teoría a la práctica* [Diversité culturelle et échec scolaire : l'éducation interculturelle de la théorie à la pratique] (2000). Courriel électronique : sagasti@ifir.ifir.edu.ar

européens qui en auraient fait un pays culturellement homogène, sans grande population autochtone. Cette vision, partiellement juste et applicable uniquement à une époque historique précise et aux seules grandes villes de la Pampa humide et du littoral (Buenos Aires, La Plata, Rosario, Santa Fe), ne correspond pas à la réalité sociale, puisqu'une grande partie du territoire argentin est peuplé de créoles ou de métis, habitants de « l'intérieur » culturellement très proches de ceux des pays limitrophes comme le Paraguay, la Bolivie, le Chili, et de groupes aborigènes de diverses appartenances ethniques, dont les langues et les cultures n'ont pas seulement été conservées par les indigènes, mais imprègnent également le langage et la vie quotidienne des créoles, en particulier dans les zones rurales. C'est le cas notamment pour les aires linguistiques guarani et quechua.

Cette hétérogénéité culturelle est renouvelée, entre autres, par l'augmentation des migrations internes et de celles des pays limitrophes aux grandes villes, et par un taux de natalité supérieur dans ces groupes à celui des classes moyennes urbaines descendant dans leur grande majorité des immigrants espagnols et italiens de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle.

La présence, à la périphérie des principales villes du pays, d'habitants de « l'intérieur » a mis au jour avec plus de force la question de l'échec scolaire, surtout dans le primaire et l'enseignement général de base, parmi les élèves venant de ces secteurs de population. Historiquement, cette situation scolaire était circonscrite aux écoles rurales ou villageoises.

Dans le cadre de notre travail, nous considérons comme un facteur très important de cet échec le fait qu'on ne prenne pas en compte la diversité culturelle, celle-ci étant soit ignorée, soit dévalorisée. Ce facteur engendre une « distance culturelle » extrêmement marquée entre enseignants et élèves lorsque les normes, les valeurs, les croyances et les attitudes acquises au cours de la socialisation à l'école primaire divergent de celles exigées par la socialisation dans l'enseignement secondaire.

Dans le domaine de l'éducation, ce mépris de la diversité culturelle se traduit, par exemple, par le peu d'information que reçoit le futur enseignant sur certains groupes socioculturels, information pourtant indispensable pour travailler dans divers milieux, qu'ils soient urbains, urbains marginaux, autochtones ou ruraux. D'où des stéréotypes, des préjugés et des pratiques discriminatoires. Une analyse systématique permettra de favoriser des stratégies et des méthodes contribuant à y remédier.

La recherche de solutions : un observatoire

Un accord a été passé entre l'Institut Rosario (Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación, IRICE) — rattaché au Conseil national de la recherche scientifique et technique (CONICET) — et le Ministère de l'éducation de la province pour créer un observatoire des conceptions qu'ont les enseignants et futurs enseignants des groupes socioculturels et ethniques de la province de Santa Fe. Ce qui répond au besoin d'établir un diagnostic systématique et comparé des représentations que se forment des différents groupes sociaux les futurs maîtres. Précieux pour

la formulation de politiques de l'éducation, ce type d'information constitue un guide pour les actions de formation enseignante, tant initiale que continue, menées par cet observatoire.

L'observatoire a donc pour tâches : *a)* de rassembler et de systématiser les données relatives aux conceptions et aux attitudes des enseignants et futurs enseignants par rapport aux différents groupes socioculturels et ethniques existants ; *b)* d'étudier, dans une perspective de recherche appliquée, les pratiques scolaires qui résultent de ces conceptions ainsi que leurs conséquences individuelles, scolaires et sociales ; et *c)* d'élaborer, pour combattre l'échec scolaire et en collaboration avec les maîtres en fonction, des stratégies technico-pédagogiques ciblant des groupes scolaires caractérisés par leur diversité culturelle.

Les pratiques scolaires en vigueur concernant la diversité culturelle des élèves consistent en :

des activités et des programmes concrets de type fonctionnel que les maîtres et les professeurs, en contact direct avec le problème dans leur classe, ont été contraints parfois d'improviser, parfois de construire¹.

Ces réponses fonctionnelles à un problème dont la réalité s'impose, mais qui n'a pas été prévu par le système, s'expriment sous diverses formes. Dans le meilleur des cas, il s'agit de projets qui tentent de « niveler » ou d'améliorer les résultats scolaires en prenant en charge des difficultés précises. Ce sont par exemple des ateliers de lecture ou d'écriture ou des « classes » de mise à niveau. Dans d'autres cas, cependant, on se trouve devant ce que d'autres travaux décrivent comme une « pseudo-adaptation² », qui non seulement ne résout pas les problèmes générés par une diversité culturelle ignorée, mais encore transforme généralement cette diversité en défaut en la percevant non comme une différence, mais comme un manque.

Le travail réalisé par l'observatoire participe à l'élaboration d'un modèle qui dépasse les pratiques existantes ; il fait sien en effet :

le courant théorique et pratique qui, s'appuyant sur l'examen et l'analyse de la société pluri-culturelle et multiethnique, et en particulier du phénomène des migrations au sein de cette réalité sociale, envisage la question comme une problématique globale complexe, allant au-delà de la simple réponse fonctionnelle et ponctuelle à un besoin local. La recherche fondamentale et appliquée doit offrir des modèles d'analyse et d'action, ainsi que les outils qui les accompagnent³.

La collecte de données réelles

Pour faire le lien si difficile à établir entre la théorie et la pratique, nous concevons notre tâche comme une recherche-intervention : il s'agit, à partir des données fournies par l'observatoire ou recueillies sur le terrain dans des établissements représentatifs de la problématique étudiée, de travailler en collaboration avec les enseignants à trouver des solutions.

On trouvera ci-après les résultats de certaines recherches menées par l'observatoire sur la représentation qu'ont les futurs enseignants des élèves en fonction du groupe d'origine de ces derniers. Dans un premier temps, un questionnaire a été adressé à trois cent cinquante-six élèves d'institutions de formation enseignante⁴ de la province de Santa Fe (Argentine). Le questionnaire permet de comparer les données recueillies à celles d'autres pays. Il analyse les variables qui suivent. Pour cerner l'image de l'école et les fonctions qui lui sont attribuées, quatre qualificatifs : essentiel, important, peu important, indifférent, s'appliquent aux vingt-sept objectifs proposés. Ces vingt-sept objectifs sont regroupés en quatre « dimensions » recouvrant les diverses missions de l'école : dimensions utilitaire, morale, communautaire et conformiste.

La *dimension utilitaire* concerne le rôle de l'école dans l'acquisition de connaissances et le développement des aptitudes. Elle englobe les objectifs suivants : avoir confiance en soi ; apprendre à se maîtriser ; s'exprimer avec facilité ; s'intéresser au fonctionnement des choses ; développer son imagination ; apprécier l'art ; lire, écrire, additionner et soustraire ; respecter les règles d'hygiène ; développer ses capacités sportives.

La *dimension morale* assigne à l'école la mission de transmettre des valeurs morales comme le sens de la responsabilité, du respect et de l'honneur. Elle recouvre les objectifs suivants : avoir conscience de ses responsabilités ; développer son sens moral ; assumer ses choix ; avoir le sens de l'honneur ; se respecter soi-même.

La *dimension communautaire* se réfère au développement par l'école des aptitudes nécessaires pour vivre en harmonie avec autrui, participer activement à la vie de la société et avoir conscience de la réalité socioculturelle. Elle recouvre les objectifs suivants : avoir l'esprit critique ; comprendre les autres ; connaître sa culture ; s'intégrer à la collectivité ; être un citoyen actif ; être conscient des problèmes de son pays ; coopérer et s'entraider.

La *dimension conformiste* fait référence à une école dont le rôle est d'enseigner aux élèves à se conformer aux rôles traditionnellement échus à l'enfant : respect des règles, de la hiérarchie, division des tâches entre les sexes. Elle correspond aux objectifs suivants : être ordonné et ponctuel ; s'intéresser aux matières enseignées à l'école ; obéir ; respecter l'autorité ; agir comme on l'attend d'un garçon ou d'une fille.

La conception du rôle de l'enseignant. Trois dimensions sont proposées : utilitaire, traditionnelle et communautaire.

Les motifs du choix de la profession. Les dimensions proposées sont au nombre de cinq : le métier lui-même ; l'utilité individuelle ou sociale ; les avantages secondaires ; la réussite ; la contribution au développement.

Les possibles solutions aux difficultés scolaires. Les réponses s'articulent autour de trois dimensions selon le degré d'interaction entre les groupes culturels : solutions reposant sur la prise en compte des caractéristiques culturelles propres du groupe (« séparation »), solutions visant à une « compensation » et solutions « mixtes » favorisant l'échange.

La différenciation socioculturelle. Dans le cas présenté, cette différenciation porte sur les groupes suivants : classe moyenne urbaine ; groupes urbains marginaux ; et groupes aborigènes. Elle est observée grâce à :

- La représentation par chaque groupe des facilités d'apprentissage des autres, exprimée par le qualificatif « très difficile », « difficile » ou « facile » attribué aux objectifs proposés selon le groupe auquel appartient l'élève. Cette variable est celle qui sera analysée ici, car elle révèle notamment la perception de l'élève selon ses potentialités et les compétences acquises durant sa socialisation à l'école primaire, en fonction de son groupe.
- L'attribution de causes aux difficultés scolaires. Ces causes sont regroupées en trois dimensions : familiales, propres à l'élève et propres au système scolaire.
- La différenciation des facilités d'apprentissage et des causes des difficultés scolaires.
- L'appartenance au groupe : proximité des différents groupes.
- La différenciation culturelle suivant le groupe auquel appartient l'élève.

« L'autre » : ce que révèlent les données

Les réponses présentent une forte homogénéité, en particulier au regard de la vision de « l'autre ». Bien que les futurs enseignants sondés viennent de milieux diversement scolarisés, vivent dans différents villages et villes de la province, et diffèrent entre eux par des caractéristiques comme l'âge et le sexe, on observe un stéréotype commun aux groupes socioculturels.

Concernant la représentation par chaque groupe des facilités d'apprentissage des autres, la majorité des futurs enseignants reconnaissent la proximité culturelle des élèves de la classe moyenne urbaine — groupe social auquel eux-mêmes appartiennent, proximité allant de pair avec la facilité de l'enseignement.

Quant à l'image qu'ils ont des élèves de secteurs urbains marginaux, la perception qui ressort des réponses est celle de grandes difficultés non seulement dans l'enseignement des savoirs formels (« lire, écrire, additionner et soustraire » ou « s'intéresser aux matières scolaires »), mais aussi dans la transmission de connaissances et d'attitudes propices au progrès personnel (« avoir confiance en soi », « avoir conscience de ses responsabilités », « développer ses capacités intellectuelles »). Cette vision négative des possibilités d'enseignement, évidemment liées à des difficultés d'apprentissage, s'étend aux habitudes et comportements inhérents à la socialisation de niveau primaire au sein de la structure familiale, tels que « respecter les règles d'hygiène », « s'exprimer avec facilité », « respecter l'autorité », et à des valeurs admises et partagées par la société, telles que « développer son sens moral ». Cette perception de l'élève venant d'un groupe urbain marginalisé se retrouve dans les objectifs scolaires que les futurs enseignants qualifient de faciles à atteindre par ce type d'élève : « développer ses capacités sportives » et « s'entraider et coopérer ».

S'agissant des enfants de groupes autochtones, les futurs enseignants considèrent comme difficile ou très difficile d'atteindre les objectifs relatifs à l'estime de soi et à l'intégration sociale : « avoir confiance en soi » et « être un citoyen actif ». Les objectifs concernant l'apprentissage formel sont eux aussi fréquemment quali-

fiés de difficiles à atteindre, notamment « développer ses capacités intellectuelles ». En revanche, les objectifs « connaître sa propre culture » — sans doute parce qu'ils ne l'apprennent pas à l'école — et « développer ses capacités sportives » sont jugés faciles à atteindre.

Si l'on regroupe les objectifs par dimensions, on constate que, pour les élèves de la classe moyenne urbaine, les dimensions utilitaire, morale et communautaire sont considérées comme faciles à accomplir par l'école. Pour les groupes urbains marginaux et les groupes autochtones, le qualificatif « difficile » domine au contraire dans les trois dimensions, les valeurs les plus élevées étant obtenues par les premiers.

Les causes d'échec scolaire parmi les groupes urbains marginaux et les groupes autochtones sont attribuées à leur situation socio-économique, notamment aux déficiences de la structure familiale : cet échec est ainsi imputé au « niveau socio-économique des parents », au « manque de moyens et de matériel », au « niveau d'instruction des parents » et à la « maîtrise insuffisante de l'espagnol » par les enfants autochtones.

Quant aux moyens de surmonter ces difficultés, les solutions suivantes l'emportent parmi celles proposées : « offrir une formation spécifique aux maîtres travaillant avec des élèves appartenant aux groupes mentionnés » et « réduire le nombre d'élèves par classe afin de pouvoir se consacrer à chacun en particulier ».

L'importance accordée dans les réponses à la nécessité d'une formation enseignante initiale tenant compte de la diversité culturelle des élèves montre que les futurs enseignants sont conscients du caractère monoculturel de leur préparation actuelle et des lacunes qu'elle engendre dans un contexte de travail pluriculturel.

À ce stade, on peut se demander s'il existe aujourd'hui des contextes culturellement homogènes, ou si tout enseignant devrait acquérir dans le cadre de sa formation les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour exercer ses fonctions dans des réalités hétérogènes complexes, comme le sont les sociétés actuelles. La diversité culturelle revêt de multiples visages. Selon les termes de l'anthropologue Rosaldo :

De marginales, les frontières culturelles sont devenues centrales. [...] Les villes du monde actuel accueillent de plus en plus de minorités définies par la race, le groupe ethnique, la langue, la catégorie sociale, la religion, la sexualité. Le choc de la « différence » envahit tout le quotidien urbain⁵.

Dans une société interconnectée à l'échelle mondiale, nous vivons chaque jour un peu plus avec la diversité.

Du fait de l'absence de systématisations théoriques d'une telle réalité, il est malaisé de préparer un enseignant à travailler dans différents contextes et à adapter les programmes en conséquence, de même qu'il est impossible de fonder le processus d'enseignement-apprentissage sur la connaissance qu'on a de l'enfant et de sa communauté.

Conclusions

La vision de « l'autre » dont témoignent les futurs enseignants est dans ses caractéristiques fondamentales celle de la société tout entière. Suivant le mode hiérarchique, qui consiste à ne pas reconnaître le droit à la différence, « l'autre » doit s'assimiler. Il n'a pas à être « autre » ; pour « être », il doit « faire pareil ». L'école apparaît ainsi comme un lieu d'uniformisation culturelle où la culture dominante s'impose comme le seul modèle possible et la divergence est synonyme de marginalité. Cette conception hiérarchique offre des nuances : dans le cas étudié, on observe un lien évident avec la vision des déficiences des élèves de catégories urbaines marginales, vision qui s'appuie sur celle d'une société à plusieurs niveaux de développement :

La société est vue comme polarisée entre un secteur moderne et un secteur obsolète. L'obsolète devra rattraper le moderne dans l'intérêt de la société nationale au moyen de mesures accélératrices externes⁶.

Dans cette ligne de pensée, les ethnies indigènes se caractérisent par un ensemble de déficiences en matière de technologies, d'indicateurs urbains et modernes de bien-être, de consommation et d'aspirations aux styles de vie des classes moyennes urbaines.

De même, dans le cas étudié, la classe moyenne urbaine est-elle érigée en modèle social, et la prise en compte de la diversité identifiée à la réduction de « déficiences » par des politiques de l'éducation compensatoires. Cette conception de « l'autre » recouvre une dangereuse analogie entre manque matériel et carences d'un autre ordre : culturelles, affectives, intellectuelles et morales⁷. L'élève n'est alors envisagé que dans cette privation ; l'éducation et l'école doivent « tout » lui apporter, et le capital culturel qu'il a acquis lors de sa socialisation à l'école primaire est ignoré ou dévalué.

Cette conception axée sur la déficience apparaît davantage associée aux élèves « créoles », venant des secteurs urbains marginaux (habitants des « villas miseria » suburbaines), qu'aux élèves aborigènes. Les futurs enseignants reconnaissent que ces derniers appartiennent à une « autre culture », reconnue bien que dépréciée, tandis qu'ils ne voient dans les « enfants des villes » que ce qui leur « manque » pour qu'ils « nous » ressemblent (nous, la classe moyenne urbaine). Dans cette définition négative, « ce qu'ils n'ont pas » devient « ce qu'ils ne sont pas ». Le capital culturel de ces élèves est oublié et ils sont seulement reconnus comme représentants d'une « culture de la contre-valeur ».

Il faut garder à l'esprit que, lorsque nous évoquons les élèves de catégories urbaines marginalisées, la mission de l'institution scolaire revêt une importance plus grande puisque :

Il ne s'agit pas seulement d'élèves qui ont des difficultés d'apprentissage à résoudre, mais également d'individus venant d'un univers d'exclusion où ils n'ont aucune maîtrise des mécanismes d'une société complexe. L'école enseigne à lire et à écrire, mais elle dispense aussi une culture générale et forme le raisonnement logique et la capacité d'abstraction. Ce sont les

outils qui permettent d'être, de faire, d'exister. Et c'est l'ensemble de ces outils qui permet de lire le monde... Il s'agit d'un problème social de « prise de pouvoir » sur la réalité⁸.

Si elle veut faciliter cette insertion dans la société, l'éducation formelle peut et doit en apporter les outils indispensables, notamment au stade de la formation initiale des enseignants, revalorisant ainsi la fonction sociale de l'apprentissage formel comme composante essentielle de la participation sociale.

En ce qui concerne les élèves d'ethnies autochtones, la vision qui prévaut à leur égard tient davantage de l'acceptation exotique ou idéalisée, puisque leur identité est certes reconnue, mais comme étrangère à la « nôtre ».

La culture d'origine de ces élèves bénéficie donc d'une plus forte reconnaissance. Cette visibilité de la culture ethnique peut s'interpréter de deux façons, à la fois opposées et complémentaires. D'une part, il y a valorisation du maintien d'une tradition culturelle. De l'autre, cette « visibilité culturelle » comporte une part de marginalité, dans la mesure où :

citoyenneté et visibilité culturelle semblent en rapport inverse. Quand l'une croît, l'autre décroît. Les citoyens à part entière manquent d'une culture, et les plus engagés sur le plan culturel ne jouissent pas de la pleine citoyenneté. À « nos yeux », nous semblons « des gens sans culture ». Par courtoisie, « nous » étendons ce statut à ceux qui (croyons-« nous ») nous ressemblent⁹.

La vision prédominante de l'élève autochtone relève de l'exotisme : l'autre est précieux tant qu'il reste lointain et étranger. Cette vision correspond à une perception idéalisée, en particulier de traits culturels actuellement revalorisés par la culture post-moderne, tels que le respect de la nature, la médecine naturelle, le chamanisme, la vie en communauté. Le mythe du « bon sauvage » n'est pas loin.

Reconnaître l'altérité sans restriction, admettre « l'autre » comme notre semblable, jouissant des mêmes droits et avantages que nous-mêmes, suppose que l'on parte sur un « pied d'égalité ». Construire ce type de relation n'est pas chose facile. Il faut d'abord accepter cette problématique pour entamer la route vers une coexistence entre cultures qui nous permette de valoriser notre identité en respectant celle d'autrui. Nous sommes là devant un « problème de société », à propos duquel Rosoli affirme :

Le pluralisme des immigrants est déséquilibré, au sens où il s'agit d'une pluriculturalité fortement hiérarchisée sur le plan social et juridique par le truchement d'un statut socio-économique minoritaire (autrement dit, de non-citoyenneté), où « différent » se confond avec « inégal » et « discriminé ». Si l'on veut être constructif sur le plan culturel, il ne faut pas seulement intégrer des différences culturelles en les admettant comme positives, il faut intégrer des altérités caractérisées par des carences sociales et des besoins à satisfaire¹⁰.

Selon cet auteur, par conséquent, il se produit non pas seulement des « problèmes sociaux », mais aussi des mises en question plus profondes, relatives notamment aux perspectives d'existence et à la nécessité de mettre en pratique une démocratie

au sens large : une démocratie sociale qui combatte les discriminations et la pauvreté, une démocratie culturelle qui valorise les cultures autres qu'hégémoniques, et une démocratie internationale fondée sur la coopération et la solidarité.

Ces « problèmes de société » se produiront aussi dans notre pays quand autochtones et créoles cesseront d'être une réalité lointaine de « l'intérieur », spécifique à certaines provinces ou à d'autres pays, pour devenir une présence proche. L'école urbaine devra affronter le problème de la diversité culturelle de ses élèves, tâche à laquelle ni l'institution scolaire ni ses enseignants n'ont été préparés.

Connaître la « distance culturelle » entre l'élève et l'école, expliciter les perceptions de « l'autre » — sujet de l'apprentissage — qui sont à la base des pratiques pédagogiques, élaborer des stratégies institutionnelles et didactiques en collaboration avec les enseignants sont autant de missions de l'observatoire qui contribuent à une scolarisation plus efficace, sachant que l'alphabétisation, au sens large, est dans notre société un outil indispensable, point de départ de la citoyenneté.

Notes

1. J. Merino Fernández et A. Muñoz Sedano, « Ejes de debate y propuestas de acción para una pedagogía intercultural » [Axes de discussion et propositions d'action pour une pédagogie interculturelle], *Revista de educación* (Madrid, CIDE), n° 307, 1995, p. 131.
2. M. A. Sagastizabal, « La discriminación educativa, un problema social » [La discrimination en éducation, un problème social], *Revista de educación* (Rosario, Argentine), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UCA, 1992.
3. J. Merino Fernández et A. Muñoz Sedano, *op. cit.*
4. L'enquête portait sur neuf instituts de formation des maîtres ou de professeurs de l'enseignement général de base, situés dans différents contextes géographiques (grandes et petites villes), et accueillant des élèves des catégories moyennes et moyennes inférieures de la population.
5. R. Rosaldo, *Cultura y verdad* [Culture et vérité], Mexico, Grijalbo, 1991, p. 37.
6. M. Amadio, « Caracterización de la educación bilingüe intercultural » [Caractérisation de l'enseignement bilingue interculturel]. Dans : *Educación y pueblos indígenas en Centro América. Un balance crítico* [Éducation et peuples indigènes en Amérique centrale : évaluation critique], Santiago, OREALC, 1987, p. 19.
7. Díaz-Couder déclare en ce sens : « Lorsqu'on cherche à dresser un profil des peuples amérindiens, l'image qui s'impose dans la plupart des cas est celle d'un manque : insuffisance des ressources économiques et matérielles, absence de conditions d'hygiène et de santé, déficit éducatif (donc culturel), voire linguistique ("ils ne parlent même pas l'espagnol" ou "ce qu'ils parlent est non pas une langue mais un dialecte"). Le manque est ainsi présenté comme un des traits de l'indianité. » (E. Díaz-Couder, « Diversidad cultural y educación en Iberoamérica » [Diversité culturelle et éducation en Amérique latine], *Revista iberoamericana de educación* [Madrid, OEI], 1998, p. 11.)
8. F. Azzimonti, dans : F. Carbonell, « Actitudes y actuaciones socioeducativas con los inmigrantes extracomunitarios y sus familias » [Attitudes et actions socio-éducatives envers les immigrants extracommunautaires et leurs familles], *Revista de educación* (Madrid, CIDE), n° 307, 1995, p. 67.
9. R. Rosaldo, *op. cit.*, p. 183.

10. G. Rosoli, « Migraciones internacionales, nuevas identidades étnicas y sociedades multiculturales » [Migrations internationales, nouvelles identités ethniques et sociétés pluri-culturelles], *Estudios migratorios latinoamericanos* (Buenos Aires, CEMLA), 1993, n° 25, p. 347-348.

LES DROITS DE L'ENFANT

ET L'ÉDUCATION AU JAPON AU

REGARD DE LA CONVENTION

DES NATIONS UNIES

*Akiyoshi Kawaguchi*¹

Introduction

Le 22 avril 1994, le Japon devenait le cent cinquante-huitième État membre des Nations Unies ayant ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant adoptée cinq ans plus tôt. En 1996, deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention dans le pays, le Gouvernement japonais publiait un rapport sur la situation des droits de l'enfant au Japon et les progrès réalisés en vue de satisfaire aux dispositions de la Convention. Ce rapport fut ensuite soumis à l'ONU² sous le titre « Rapport des États parties » (REP). D'autres rapports, aboutissant à des conclu-

Langue originale : anglais

Akiyoshi Kawaguchi (Japon)

Professeur de sciences et de droit de l'éducation. Membre du Conseil de l'Université préfectorale d'Aichi. Ses principaux domaines d'intérêt sont les principes juridiques qui régissent le système d'éducation et son administration, les droits et libertés de l'enfant en milieu scolaire, la formation des maîtres et la réforme scolaire dans les pays en transition dans la perspective d'un développement durable. Il a récemment publié *Educational reform and educational administration* [Réforme pédagogique et administration de l'éducation] (1995, en collaboration), *Education law and child's rights* [Loi sur l'éducation et droits de l'enfant] (1998, en collaboration). Il est également l'auteur d'articles tels que « Recent education law reforms and school autonomy » [Récents réformes en droit de l'éducation et autonomie scolaire] à paraître dans le périodique *Education law review*. Courrier électronique : akiyoshi@lit.aichi-pu.ac.jp

sions bien différentes, furent aussi présentés par des associations de défense des droits et libertés des enfants au Japon, ou par des groupes ayant pris part à des actions de coopération internationale pour faire respecter les droits de l'enfant³. Ces derniers rapports étaient très critiques à l'égard de l'état des droits réels et de la protection juridique dont bénéficient les enfants vivant au Japon, quelle que soit leur nationalité, et estimaient qu'il était loin de correspondre à ce qui était décrit dans le REP. En mai 1998, le Comité des droits de l'enfant tint une audition au cours de laquelle il examina les conclusions du REP. Les rapports contradictoires soumis par les organisations non gouvernementales (ONG) furent pris en considération et comparés aux recommandations établies par le Comité des droits de l'enfant. Consécutivement, une liste de vingt-deux recommandations sur divers sujets fut présentée au Gouvernement japonais⁴.

Sur cette toile de fond, nous allons tenter, dans le présent article, de faire le bilan de l'application des droits de l'enfant au Japon et des problèmes qu'elle suscite, en nous intéressant plus particulièrement au milieu scolaire. À cette fin, nous aborderons dans un premier temps les problèmes avec lesquels se trouvent aux prises les enfants de tout pays et de toute société dans le respect de leurs droits universels, à savoir les problèmes touchant à la liberté, dont la liberté personnelle et l'égalité devant l'éducation. Nous traiterons ensuite des problèmes propres au Japon concernant le droit de l'enfant à l'éducation, problèmes qui semblent profondément enracinés dans la spécificité de l'éducation japonaise. Nous analyserons enfin, dans une perspective plus globale, les difficultés rencontrées dans l'application des droits de l'enfant à l'éducation au Japon, à l'aube du nouveau siècle.

Liberté et égalité à l'école

L'ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

L'égalité des droits proclamée dans l'article 2 de la Convention est le principe fondamental sur lequel l'éducation au XX^e siècle doit se fonder dans la poursuite de ses finalités. Sur cette base, la Convention dispose que le droit de l'enfant à l'éducation, prévu à l'article 28, paragraphe 1, doit être garanti. L'article de la Constitution japonaise relatif à l'éducation (art. 26, 1946) et la loi fondamentale sur l'éducation (art. 3, 1947) s'accordaient déjà, dès la fin de la seconde guerre mondiale, sur ce principe. Cependant, en dépit de l'affirmation du REP que « toutes les formes de discrimination des autorités publiques à l'encontre des enfants sont prohibées » (section 48), l'inégalité existe bel et bien en matière d'éducation et il est difficile de l'ignorer.

Les enfants étrangers

L'inégalité devant l'éducation s'observe ainsi parmi les étrangers résidant au Japon. En décembre 1998, la population étrangère au Japon s'élevait à 1 510 000 personnes, soit 1,2 % du total. Sur ce nombre, 650 000 personnes étaient originaires de Corée,

ancienne colonie japonaise, ou descendants de Coréens de la troisième ou quatrième génération. Quelque 80 % des enfants d'origine coréenne fréquentent les écoles japonaises publiques ou privées. S'agissant de l'enseignement de la langue maternelle et de la prise en compte de l'origine ethnique en éducation, le REP, selon lequel « le même enseignement » (REP 231) serait garanti aux enfants japonais et non japonais, n'admet l'existence d'aucune différence de traitement eu égard au contenu linguistique de l'enseignement. Or, sans qu'il soit tenu compte de leurs aptitudes, les diplômés issus des écoles ethniques ne peuvent, à de rares exceptions près, s'inscrire dans aucun établissement public national, secondaire ou supérieur. De plus, si l'on se réfère à l'année 95, 11 542 enfants récemment arrivés d'Amérique du Sud ou de pays asiatiques ne pouvaient fréquenter les écoles publiques, faute de savoir le japonais. En dépit des efforts des municipalités pour mettre en place et gérer un certain nombre d'écoles primaires et secondaires, ces élèves doivent surmonter les mêmes problèmes que les tout premiers immigrants pour réussir dans les écoles japonaises.

Les populations autochtones

Au Japon, les Aïnous, peuple autochtone au sens de l'article 30 de la Convention, vivent principalement à Hokkaido, dans la partie nord du Japon, et représentent une population de 30 000 à 50 000 personnes. En 1993, l'accès à l'éducation de ce groupe était de beaucoup inférieur à la moyenne japonaise, avec un taux d'inscription dans le secondaire de 87,4 % et de 11,8 % dans le supérieur. Même après la promulgation de la loi de 1997⁵, l'utilisation de la langue et la reconnaissance de la culture aïnou ne sont pas nécessairement garanties dans l'enseignement public (voir REP 306, 218). De plus, le problème du droit à l'éducation des enfants d'Okinawa, dont le REP ne fait pas mention, est plus compliqué que cela. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, Okinawa était un pays indépendant, connu sous le nom de « royaume de Ryukyu ». Le peuple ryukyu a conservé sa langue d'origine, sa culture et son histoire autochtones. Cependant, son statut de minorité n'est pas entièrement accepté aujourd'hui et la base militaire des États-Unis d'Amérique étant située à Okinawa, l'île rencontre de nombreuses difficultés en ce qui concerne l'éducation des plus jeunes⁶.

La discrimination de caste en éducation

Les Japonais de la classe des *buraku*, composante du système discriminatoire de caste né il y a quatre siècles, au début de l'ère Edo, ne jouissent toujours pas des droits fondamentaux de la personne humaine, même à notre époque moderne, et leurs enfants sont encore victimes aujourd'hui de préjugés et de discrimination. De plus, cette mentalité discriminatoire perdure dans le domaine de l'éducation. Le niveau scolaire des enfants de la classe des *buraku* est inférieur à la moyenne avec un taux d'entrée dans le secondaire de 80 % et de 24,7 % dans le supérieur. En dépit des divers efforts déployés pour promouvoir les droits de la personne dans le domaine de l'éducation, y compris au travers de l'action sensibilisatrice de « l'enseignement Dowa », destiné à mettre fin à la discrimination en matière d'éducation, le phéno-

mène *buraku* représente toujours un obstacle important à l'avènement de l'égalité dans ce domaine.

En dehors de ces exemples, la discrimination sur le plan de l'éducation à l'égard de catégories sociales mal considérées, notamment les enfants souffrant de handicaps et les femmes, s'exerce encore au Japon à ce jour. Cependant, en ce qui concerne la discrimination en matière d'éducation (du type refus d'admission à l'école) liée en particulier à un handicap, il n'y a de disposition explicite l'interdisant ni dans la Constitution ni dans la loi fondamentale sur l'éducation. Cette discrimination est déjà considérée comme illégitime ou illégale, non seulement dans les traités de droit de l'éducation, mais aussi dans la jurisprudence⁷.

L'ÉCOLE ET LES DROITS FONDAMENTAUX DE L'ENFANT

Le droit à l'éducation

Le concept de droit à l'éducation est inscrit depuis plus d'un demi-siècle déjà dans le système japonais d'enseignement. De même que le droit positif garantissant l'accès à des structures publiques d'enseignement, ce concept s'étend au domaine des libertés civiques telles que la poursuite de la vérité comme « droit d'apprendre⁸ » de l'enfant au cours de son développement. Autrement dit, la prospérité sociale, basée sur le développement de la personne humaine qu'est l'enfant, ne peut se réaliser sans le « droit d'apprendre ». Cette idée figure déjà dans la Déclaration sur le droit d'apprendre adoptée par l'UNESCO en 1985⁹. Il est donc à noter que le « droit de l'enfant à l'éducation » inscrit dans l'article 28 de la Convention ne garantit pas seulement l'accès de tous à l'enseignement, il implique aussi le droit d'apprendre. Cette liberté se conçoit également comme liée au droit des parents d'éduquer leurs enfants au foyer, et celle de créer ou de diriger une école privée (art. 29, par. 2). Elle englobe également au Japon la liberté des auteurs de manuels et la liberté professionnelle des enseignants. Cela va sans dire, cette liberté n'est pas censée autoriser des agissements arbitraires de la part des intéressés. Au contraire, ceux-ci doivent se conformer aux principes d'éducation valables pour l'ensemble de l'humanité, tels que le prescrit l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, et contribuer à leur réalisation¹⁰. Cependant, tant les principes de l'instruction publique japonaise que la liberté requise pour la défendre ne sont pas complètement entrés dans les mœurs en raison d'une forte pression politique. Aussi, le droit à l'éducation est-il encore en voie d'établissement.

La discipline scolaire

C'est un fait bien connu que, jusqu'à une période récente, des règles de discipline assez strictes étaient appliquées dans les salles de classe au Japon, règles édictées par l'école et dont la violation était sanctionnée par des mesures disciplinaires rigoureuses, dont parfois le châtiment corporel. Or, l'école est aujourd'hui aux prises avec ce que les journalistes appellent « l'implosion de la classe », et qui revient à dire que l'éducation est entravée par des problèmes de discipline. La discipline scolaire a, dans ces

conditions, commencé à vaciller. D'abord, les règles susceptibles d'être administrées « d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain », comme le mentionne la Convention (art. 28, par. 2), ne sont pas réellement appliquées. En d'autres termes, il faut considérer le développement de l'enfant à travers différents stades d'apprentissage, tels que les enfants eux-mêmes l'acceptent et le comprennent, comme un droit fondamental de l'homme. Édicter et faire respecter des règlements scolaires sur la coiffure, les vêtements — y compris les uniformes — ou tout autre détail de la vie scolaire et extrascolaire, sans que les enfants ou leurs parents aient à aucun moment leur mot à dire, revient à laisser, sans justification légale, la « liberté d'expression » à la porte de l'école (art. 13). En outre, les sanctions disciplinaires appliquées en cas de violation des règles ne sont pas toujours susceptibles de recours légaux, de telle sorte que les droits et le développement de l'enfant ne sont pas suffisamment pris en considération, qu'il n'est pas suffisamment averti ou n'a pas la possibilité de s'expliquer. Enfin, une discipline *de fait* comporte souvent des formes de châtement corporel interdites par la loi, et peut même causer le décès d'un enfant.

Le droit d'accès à l'information

Le droit à la vie privée, y compris le droit à la confidentialité des renseignements personnels (art. 16 de la Convention), et le droit d'accès à l'information (art. 17) sont aussi essentiels aux enfants qu'aux adultes, et doivent être considérés comme un droit de l'homme d'un genre nouveau. Au Japon, les dossiers de l'administration scolaire, de même que les renseignements personnels sur les enfants, leurs parents et leur scolarité ne sont pas encore consultables par les intéressés. Depuis l'adoption de la loi en mai 1999 imposant la publicité des débats concernant les décisions administratives, seul un quart des municipalités japonaises ont satisfait aux dispositions sur la divulgation et la protection de l'information. Dès lors, des actions en justice à ce sujet sont souvent intentées, puisque même les dossiers des élèves — éléments des archives publiques des écoles — ne sont pas remis aux intéressés. De plus, comme les appréciations concernant l'élève et consignées dans le carnet d'examen ne sont pas communiquées, enfants et parents ont tendance à ne pas en parler avec l'école.

LA MALTRAITANCE DES ENFANTS DANS LE CADRE SCOLAIRE

On entend généralement par maltraitance le manque de soins des parents et tuteurs envers l'enfant, ou l'exercice de pressions physiques et psychologiques à son égard. Nous aborderons ici le problème général des châtements corporels et des brimades infligés par les enseignants, qu'il faut considérer comme des atteintes à l'intégrité physique dans le cadre scolaire.

Les châtements corporels de la part des enseignants

Il est évident que les châtements corporels portent atteinte à la liberté personnelle de l'enfant, causent des blessures morales et ne peuvent servir la discipline scolaire

« d'une manière compatible avec le respect de la dignité de l'enfant en tant qu'être humain » (art. 28, par. 2). Ce principe d'éducation s'appuie sur l'article 11 de la loi sur l'enseignement scolaire (1947), qui interdit les châtiments corporels. Cependant, le nombre de professeurs prêts, en dépit de cette réglementation, à user de châtiments corporels sur des enfants ne cesse d'augmenter. Une enquête menée par le Ministère de l'éducation a établi que 599 professeurs avaient eu recours aux châtiments corporels en 1996¹¹. Cette même année, on recensait 2 005 enfants victimes de châtiments corporels à l'école, encore que ces chiffres ne rendent guère compte de l'ampleur du problème. Pourtant, le nombre d'enseignants révoqués pour recours illégal aux châtiments corporels est quasi nul. Visiblement, la tendance au Japon est de légitimer le recours aux châtiments corporels par les enseignants plutôt que de l'empêcher. Il n'existe pour ainsi dire aucun recours légal contre les châtiments corporels infligés par des enseignants et pros crits par la loi. En outre, le problème se trouve aggravé par le fait qu'aucune mesure efficace n'a été prise pour empêcher les châtiments corporels d'un nouveau genre. Il conviendrait pour le moins de faire en sorte que les descriptions de cas de châtiments corporels, telles qu'elles apparaissent dans les rapports transmis par l'école au conseil de secteur scolaire, soient fiables et équitables. Le contenu du rapport doit également être révélé à l'enfant victime du châtiment, ainsi qu'aux parents. Il faudrait en outre, si l'on veut mettre un terme à la violence des enseignants, intégrer dans la formation des coordonnateurs de conseil scolaire, des chefs d'établissement et des enseignants, comme de ceux qui se destinent à cette profession, l'enseignement approfondi des droits de l'être humain.

Les brimades (« Ijime »)

On entend par ce terme les tourments infligés à un enfant, les menaces qui lui sont proférées, sa mise à l'écart du groupe, voire l'exercice de violences à son endroit. Les brimades mettent en danger l'intégrité corporelle et spirituelle de l'enfant, et représentent souvent une menace sur sa vie même. Ce phénomène n'est pas propre au Japon, on en connaît des exemples dans le monde entier. Le nombre de cas de brimades dans l'enceinte de l'école s'élevait couramment à 50 000 cas par an, atteignant un pic de 60 000 en 1996. On recense de tels cas dans un tiers des écoles primaires et secondaires du second cycle et dans la moitié des écoles secondaires du premier cycle¹². Or ces chiffres sont certainement au dessous de la réalité. Pour mettre fin aux brimades, qui peuvent être assimilées à des châtiments corporels, l'école doit abolir la culture du secret. D'après le CRC, l'arrêt des brimades, dont la source est identique à celle des châtiments corporels, passe par une plus grande ouverture des écoles et une meilleure intégration des parents et des enfants aux processus de réflexion et de décision sur le problème. Parallèlement à la protection judiciaire des droits de l'enfant, il nous faut réfléchir aux moyens d'enseigner la tolérance et d'autres valeurs reconnues dans le cadre du programme. Il importe également, nous venons de le dire, d'éduquer les enseignants aux droits de l'homme, de manière approfondie et dès le début de leur formation.

Problèmes japonais concernant les droits de l'homme

LES ENFANTS QUI NE FRÉQUENTENT PAS L'ÉCOLE (« FUTOKO »)

Il existe de nombreux enfants de par le monde que la pauvreté ou la guerre empêchent de s'instruire. Cependant, comme le note le REP, une multitude d'entre eux au Japon « ne fréquentent pas ou ne peuvent pas fréquenter les établissements scolaires, essentiellement en raison de facteurs psychologiques, affectifs, physiques ou sociaux » (REP 223). Une enquête du Ministère de l'éducation estimait à 20 000 enfants dans le primaire (0,26 % du total) et à 84 000 dans le secondaire du premier cycle (1,87 %) le nombre d'élèves portés absents plus de trente jours par an parce qu'ils « n'aiment pas l'école ». Qui plus est, 70 % des écoles japonaises ont été aux prises avec ce problème en 1998. Le nombre réel d'élèves dans ce cas est probablement quatre ou cinq fois supérieur aux chiffres des statistiques officielles. Ces enfants présentent des symptômes physiques comme des maux de tête ou d'estomac ; ils vomissent ou sont agités de convulsions immédiatement avant leur départ pour l'école. De plus, ceux qui sont dans l'incapacité de fréquenter l'école citent souvent les violences à la maison comme un problème. Dans de telles conditions, le Comité de coopération scientifique, mis sur pied par le Ministère de l'éducation en 1992, a estimé « qu'à l'heure actuelle, n'importe quel enfant au Japon peut se trouver dans la situation de ne pas pouvoir fréquenter l'école¹³ ». La cause en était imputée au caractère de l'enfant et aux relations avec sa famille, mais aujourd'hui le système compétitif de l'enseignement scolaire et la tension excessive résultant d'un tel environnement sont souvent cités comme causes de ce phénomène. La nécessité d'adopter des mesures préventives qui prennent en compte ce problème est également affirmée dans les recommandations du CRC. L'augmentation du nombre de conseillers, dont la vocation était au départ de donner un avis et de faciliter le retour à l'école de ces enfants empêchés de la fréquenter, ne réglerait pas forcément le problème. La nécessité d'une réforme du système actuel d'éducation paraît donc s'imposer, au bénéfice d'une approche plus diversifiée en termes à la fois d'accès et de qualité, conformément au droit d'apprendre.

REPOS, LOISIRS ET ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES POUR L'ENFANT (« YUTORI »)

Le phénomène des enfants *futoko* n'est pas le seul problème de l'enfance au Japon. Pays hautement développé, pourvu de nombreuses distractions matérielles, le Japon peut être considéré comme une société prospère. Il est vrai que les enfants japonais ne sont plus soumis à la pénibilité du travail infantile, sort cruel qui reste un problème dans de nombreuses régions du monde. Cependant, il nous faut prêter attention au phénomène d'aggravation de la pauvreté que cache la richesse actuelle de ce pays. Dans un rapport¹⁴, le Conseil consultatif central de l'éducation a relevé que la liberté aussi bien dans la vie des adultes que dans celle des enfants est en train

de diminuer. Le REP traite seulement du maintien et du développement des moyens de loisirs et d'activités récréatives et culturelles dont il est question dans l'article 31 de la Convention (REP 232-248), mais n'explique pas pourquoi les enfants japonais sont privés du droit de se reposer et d'avoir des loisirs, ou n'ont pas la liberté de jouir de ces droits. Outre ces droits, le droit aux loisirs et aux activités récréatives, de même que le droit de prendre part à des activités artistiques et culturelles inscrit dans ce même article n'apparaissent explicitement — sauf dans la Convention — dans aucune loi ou règlement relatif au temps passé à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école. Certaines ONG soulignaient déjà cette lacune il y a longtemps¹⁵. Leurs rapports sont unanimes à dire que ces droits ont été perdus en raison de la politique de l'éducation, orientée vers la formation d'une main-d'œuvre qualifiée depuis les années 60 pour répondre à l'exigence de développement économique rapide, et au système d'éducation basé sur la concurrence, qui promettait de hauts revenus à ceux qui justifiaient de titres universitaires éminents. Les adultes, qui à une époque ont adhéré à cette politique, plaçaient leurs enfants dans l'atmosphère de compétition des examens d'entrée afin de leur faire intégrer plus tard des écoles plus prestigieuses.

Qui plus est, le contenu de l'enseignement primaire et secondaire au Japon est très encadré par les normes précises, le plan de déroulement des études, prescrits par le Ministère de l'éducation à un degré de détail rarement égalé dans les autres pays développés. Ces normes définissent un programme scolaire beaucoup plus étoffé dont l'application est obligatoire dans tous le pays. D'où une concurrence accrue entre les enfants, en fonction du volume de connaissances acquises, pour qu'ils intègrent de bonnes écoles susceptibles de garantir leur réussite future. Les écoles où l'on fait ingurgiter aux enfants des masses de détails ont prospéré (*juku*)¹⁶. Par ailleurs, de plus en plus de règlements mineurs ont vu le jour, qui visent à organiser la vie des enfants à l'école et à l'extérieur. De même, des clubs sportifs, surtout prévus pour des activités extrascolaires, ont été mis sur pied pour encadrer le comportement des enfants à l'école. Les élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle participent chaque jour à des activités sportives avant et après la classe, et sont ainsi privés de leur temps libre.

À celui du manque de liberté s'ajoute un grave problème pour les enfants japonais. C'est le peu d'importance accordée aux distractions, pourtant indispensables à la croissance et au développement de l'être humain. Le peuple japonais a de tout temps considéré l'ardeur au travail comme une valeur et fait peu de cas des activités de loisir. Parmi les droits énoncés dans l'article 31 de la Convention, le droit aux activités récréatives figure expressément comme un droit important et fondamental des enfants, d'un point de vue certes éducatif mais aussi parce qu'il y va de leur intérêt. Or, le temps réservé aux loisirs se restreint nettement en raison de l'exploitation et de l'urbanisation, et les enfants eux-mêmes n'ont plus le temps de jouer en raison de l'esprit de concurrence qui règne au sein de l'enseignement. La natalité en baisse constante contribue peut-être aussi à réduire les chances des enfants de pouvoir jouer, apprendre et grandir au sein d'un groupe. Sans compter que, en dépit de l'augmentation du nombre de clubs sportifs locaux à l'esprit compétitif, les sociétés locales

sont de moins en moins en mesure de favoriser la formation spontanée de groupes d'enfants d'âges différents et de protéger ces groupes.

LA SANTÉ PHYSIQUE ET MENTALE DE L'ENFANT

La santé physique et mentale des enfants au Japon pose elle aussi quelques questions. Il est vrai que le taux de mortalité infantile et le nombre de décès causés par des maladies infectieuses décroissent à un rythme rapide et que le Japon se place désormais sur ce plan au niveau du monde développé. Toutefois, nous l'avons dit plus haut, il serait exagéré d'affirmer que les enfants japonais jouissent « du meilleur état de santé possible » (art. 24 de la Convention), tant physique que mental. Ainsi, on estime que les caries, les problèmes de vue et les maladies allergiques sont en augmentation rapide chez les enfants. D'autres problèmes existent, tels que l'absence de médecine préventive et de traitement précoce des affections, une connaissance insuffisante de l'état sanitaire réel, censé être établi au cours de l'examen de santé prévu par la loi de santé scolaire, et le manque d'examens médicaux réguliers. Le mauvais état de santé physique et mental est imputé à la pollution de l'environnement, en particulier aux émissions de gaz d'échappement des véhicules et aux ondes électromagnétiques, ainsi qu'à un abaissement du pouvoir immunitaire dû aux tensions de la vie moderne¹⁷. Le REP, cependant, ne dit rien à ce sujet.

Le Livre blanc sur l'éducation, dans l'édition de 1998¹⁸, explique également, à propos de l'état mental des enfants japonais, qu'environ 20 % d'entre eux, tous niveaux scolaires confondus, sont « impatients et irritables ». Il faut en chercher les causes à 50 % dans les relations humaines, ou dans les difficultés à suivre les cours à l'école que connaissent 34 % des élèves dans les écoles primaires, et 48 % dans le secondaire. De plus, un élève du secondaire sur quatre a déclaré qu'il s'irrite souvent sans raison. Actuellement, 70 % des écoles possèdent une infirmerie où les enfants qui présentent ce genre de troubles peuvent bénéficier d'un suivi. Or, on a constaté que le pourcentage d'enfants « se rendant régulièrement à l'infirmerie au lieu d'aller en classe » s'élevait en 1996 à 12 % des élèves dans le primaire, 37 % dans le secondaire du premier cycle et 19 % dans le second cycle. Signalons que les infirmières scolaires donnent des conseils sur les questions de santé mentale dans le cadre des cours d'éducation physique et de santé, et encouragent les élèves à consulter et à se rendre aux visites médicales scolaires.

C'est l'usage de drogues ou la dépendance à cet égard qui affectent le plus directement le corps et l'esprit des enfants en proie à de grandes difficultés. Parmi ceux que la police a arrêtés en 1996 pour des infractions faisant intervenir des drogues stimulantes en 1996, on comptait quarante-trois élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle et deux cent dix-neuf de l'enseignement secondaire du second cycle. D'après une enquête menée par le Ministère de l'éducation, les connaissances sur les drogues sont plus approfondies chez les élèves plus âgés. Cependant, on observe une absence de culpabilité à l'égard de la consommation de drogue qui expliquerait le fait que 12 % des élèves de terminale considèrent cette pratique comme relevant d'un choix personnel¹⁹. En dépit des efforts déployés par les gouvernements locaux

et centraux, dans toutes les villes et centres urbains, des distributeurs automatiques mettent l'alcool et les cigarettes à portée de main des élèves japonais, bombardés de publicités qui stimulent leur goût pour ces produits. De plus, les adultes, mais aussi les enfants, peuvent facilement tomber dans la dépendance à la drogue. Et, à ce jour, le gouvernement et les responsables de l'éducation n'ont pas engagé de programmes de réinsertion suffisants pour ces toxicomanes dépendants. La toxicomanie est donc un facteur déstabilisant supplémentaire affectant l'avenir des enfants japonais.

Les difficultés d'application des droits de l'enfant

LE DROIT DE L'ENFANT À LA PARTICIPATION EN MATIÈRE SCOLAIRE

Le droit à l'éducation, autrement dit le droit d'apprendre, s'affirme comme le droit entre tous fondamental de l'être humain. La privation du droit à l'éducation fait obstacle à l'exercice normal des autres droits sur le moment et dans l'avenir. Il est actuellement admis que les enfants doivent avoir leur mot à dire sur les décisions à prendre en matière d'éducation. Une enquête a cependant établi que, sur 10 enfants interrogés sur le point de savoir si on leur demandait leur avis en matière de règlements scolaires, un ou deux seulement ont répondu par l'affirmative²⁰. Cela signifie que le droit des enfants d'exprimer leurs opinions, garanti par la Convention (art. 12), ne s'applique pas dans les écoles. De plus, il semble qu'il n'existe pas actuellement de dispositif qui permette aux enfants de participer à la définition de leur éducation. Or, au XXI^e siècle, les enfants doivent se voir garantir le droit d'exprimer leur opinion sur les décisions à prendre en matière d'éducation, ainsi que sur leurs rapports avec le système administratif. Ces garanties doivent être inscrites dans des dispositions de droit positif, par exemple dans un arrêté sur les droits de l'enfant, et dans les us et coutumes. Disons, pour plus de précision, que pour parvenir à ce résultat il faut que les enfants puissent : 1) intervenir dans les processus éducatifs, y compris ceux qui traitent de la violence et des brimades ; 2) participer à la définition, à la réforme et à la suppression des dispositions des règlements scolaires ; 3) prendre part aux processus de décision en matière de mesures disciplinaires et éducatives ; 4) se faire entendre dans les conseils scolaires sur tout ce qui touche aux droits de l'enfant ; 5) porter témoignage et faire connaître l'avis d'enfants affectés par diverses décisions. La participation des enfants en matière scolaire suppose que d'importantes conditions soient préalablement réunies. Il faut notamment garantir la liberté professionnelle des enseignants ainsi que la participation de la population locale à la prise des décisions concernant leur école. La responsabilité qu'ont les parents de guider et de conseiller leurs enfants, ou d'exercer leurs droits à leur place, comme le veut l'article 5 de la Convention, a également son importance. S'agissant de la situation traditionnelle, où l'éducation des enfants est aux mains des écoles, des enseignants ou d'instances administratives, ou qui voit les parents ou le foyer familial se décharger sur l'école ou sur le *juku* de leur rôle d'éducateur, une profonde réforme s'impose. À cette fin, il convient de réorganiser le système des conseils sco-

lares et de créer un organe chargé de veiller à l'autonomie de chaque région en matière d'éducation, c'est-à-dire d'aider, en travaillant de concert avec la population, à la mise en place et au fonctionnement d'une profession enseignante dans chaque région. Il faut par ailleurs revoir complètement le fonctionnement des associations regroupant parents et enseignants, et en faire des organisations autonomes assurant la participation des parents à l'éducation. Car c'est ainsi et pas autrement que les parents assument naturellement leurs responsabilités envers leurs enfants.

L'ACCÈS AUX DOSSIERS DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE

Le droit d'accès aux renseignements d'ordre personnel est un élément de la protection du droit de l'individu à la vie privée ; elle est nécessaire à la personne désireuse de contrôler les renseignements personnels la concernant. En conséquence, la communication sans restriction des dossiers correspondant aux enfants et à leurs parents doit être considérée comme un principe du système d'éducation. Or, au Japon, dans la situation actuelle, ni les enfants ni les parents ne peuvent avoir accès aux dossiers personnels concernant les élèves ou leurs familles, ni en particulier à aucune donnée d'évaluation, c'est-à-dire aux bulletins scolaires et aux appréciations, sauf à des fins judiciaires. Pour noircir encore le tableau, parents et enfants n'ont aucune possibilité de corriger ou de faire supprimer ces informations. C'est tout juste si le REP fait mention de ce problème. Ajoutons qu'il est fréquent que des renseignements d'ordre personnel, y compris les résultats de tests de QI, soient divulgués à la police et aux médias, sans l'accord de l'intéressé, en violation du droit fondamental à la protection de telles informations. En conséquence, au cours des dernières décennies, de multiples recours ont été formés devant les tribunaux par des enfants et leurs parents qui ont invoqué les arrêtés protégeant les données personnelles pour avoir accès aux dossiers personnels de l'administration scolaire. S'agissant de la communication sans restriction aux enfants des notes et appréciations, les autorités scolaires administratives, aux niveaux local et central, s'y sont montrées peu disposées, arguant que ces informations « allaient porter préjudice à la relation de confiance mutuelle établie entre les enfants et l'enseignant(e) ». Les arrêts des tribunaux vont dans le même sens. On voit cependant, ces derniers temps, se dessiner une tendance inverse dans certains conseils scolaires, dont ceux des villes de Kawasaki et Takatsuki. C'est plutôt là pour les parents un moyen de participer à la vie de l'école et de créer un environnement scolaire plus favorable à l'instruction et à l'épanouissement des enfants, de concert avec les autres parents.

À cet égard, une plus grande ouverture au public de la masse d'informations contenues dans les dossiers de l'administration scolaire — à l'exception de celles qui pourraient porter atteinte à la vie privée d'une personne et de celles contenues dans des dossiers d'affaire non clos — serait conforme aux principes démocratiques. Or, on peut douter qu'il en soit ainsi dans de nombreux cas. Citons, entre autres exemples : le programme scolaire et ses critères ; les évaluations et leurs critères ; les critères des diplômes de fin d'études et des examens d'entrée ; les processus d'élaboration des règlements scolaires ; les critères et procédures disciplinaires ; l'organigramme

scolaire ; la gestion scolaire ; les réunions du personnel dans les écoles et les conseils scolaires qui sont particulièrement importantes pour la prise de décisions. Le volume d'informations scolaires auquel enfants et parents peuvent avoir accès est d'une importance capitale pour leur participation à la vie de l'établissement et à son administration.

PROTECTION ET DÉFENSE CONCERNANT LES DROITS DE L'ENFANT

Il ne peut y avoir de droits de l'enfant sans exercice de ces droits. Le rôle des pouvoirs publics locaux et centraux est essentiel pour l'établissement de ces droits, et pour la pleine application de la Convention dans toutes les écoles. À cette fin, le Comité des droits de l'enfant recommande la création d'un organe tiers chargé de coordonner, d'évaluer et de mettre en œuvre les transformations nécessaires à l'application des dispositions de la Convention. Le Gouvernement japonais a déjà nommé des commissaires aux libertés civiles pour les droits de l'enfant, mesure administrative visant à protéger l'enfant contre les violations des droits de l'homme (1994, REP 15)²¹. Cependant, en plus des problèmes qu'il rencontre — manque d'indépendance, procédures complexes de nomination et soutien financier insuffisant —, le système actuel souffre de l'absence en son sein d'un organe aux larges pouvoirs d'enquête. Aussi ne constitue-t-il pas une garantie suffisante du respect des droits de l'homme. Pour résoudre les problèmes signalés par le Comité, il faudrait créer des autorités telles que des « médiateurs pour les droits de l'enfant » qui seraient des organes de surveillance indépendants du gouvernement. Toutefois, en l'absence de coopération et de moyens de liaison avec l'Association japonaise du barreau et d'autres ONG ou groupements de citoyens, ces autorités ne sauraient défendre assidûment les droits de l'enfant. Il convient de remarquer, cependant, que certaines municipalités ont déjà mis en œuvre les recommandations dans leur circonscription. Qu'un plus grand nombre de municipalités suivent l'exemple donné par cet arrêté municipal et la Convention des droits de l'enfant pourra s'établir fermement au cours du nouveau siècle et produire d'importantes retombées dans tout le Japon.

Notes

1. L'auteur tient à remercier le Dr Fukuyo Tomita de l'Université d'éducation d'Aichi ainsi que le Dr Grace Lopez Charles de l'Université ouverte pour avoir relu l'ébauche de cet article.
2. Comité des droits de l'enfant, *Rapports initiaux des États parties attendus en 1996 : Japon*, CRC/C/41/Add.1, 1996.
3. Fédération pour la protection des droits de l'enfant *et al.*, *La Convention relative aux droits de l'enfant : 95 problèmes à résoudre au Japon. Rapport au Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies*, Tokyo, 1997, p. 181 ; Association du barreau japonais, *Rapport sur la mise en application de la Convention relative aux droits de l'enfant au Japon*, Tokyo, 1997, p. 279 (les pages renvoient à l'édition japonaise) ; Comité des citoyens et rapport des ONG sur la Convention relative aux droits

- de l'enfant, *L'enfance perdue dans une société développée : le Japon*, Tokyo, 1997, p. 241.
4. Comité des droits de l'enfant, Japon, 1998, *Observations finales du Comité des droits de l'enfant*, CRC/C/15/Add.90.
 5. Loi concernant la promotion de la culture aïnou et la diffusion et l'enseignement des connaissances relatives à la tradition aïnou et d'autres éléments, mai 1997.
 6. Voir note 3, Fédération pour la protection des droits fondamentaux de l'enfance, III (1) (19), p. 41-42.
 7. Tribunal du district de Kobé, 13 mars 1992, concernant une affaire de refus d'inscription d'un élève handicapé à l'école secondaire d'Amagasaki.
 8. Cour suprême, 21 mai 1976, arrêt concernant l'examen national d'aptitude.
 9. Voir UNESCO, *Déclaration de la quatrième Conférence internationale de l'UNESCO sur l'éducation des adultes, 19-29 mars 1985*, Paris, 1985.
 10. Énonçant les buts de l'éducation, la loi fondamentale sur l'éducation cite dans son préambule et son article premier la dignité humaine, le plein épanouissement de la personnalité, la vérité, la paix et la justice. Ils peuvent être considérés comme équivalant à ceux énoncés dans l'article 29.
 11. Le Rapport des États parties (227) fait état de 98 cas de recours aux châtiments corporels en 1994, et 111 en 1995. Ces informations émanent du Ministère de la justice. Ces chiffres ont été contestés et semblent sous-estimer l'ampleur du problème. Les résultats d'une enquête conduite par le Ministère de l'éducation font apparaître une fréquence plus forte du recours aux châtiments corporels. Voir : Ministère de l'éducation, *Les problèmes d'orientation des élèves et la politique ministérielle*, décembre 1997.
 12. *Ibid.*
 13. Comité de coopération scientifique, *Le refus d'aller à l'école – vaincre la (phobie) pour l'harmonie du « kakorono ibasho »* [l'endroit où se trouve le cœur], 1992.
 14. Conseil consultatif central de l'éducation, *21 seiki wo tenboshita wagakuni no kyoiku no arikata ni tuite (dai 1 ji toshin)* [Quel système éducatif pour le XXI^e siècle ? (premier rapport)], Tokyo, 1996.
 15. Voir note 3.
 16. Le taux de fréquentation moyen des écoles de *juku*, où l'on fait travailler les élèves de façon intensive, est de 23,6 % des élèves de l'enseignement primaire, la dernière année atteignant le taux le plus élevé, soit 41 %. La moyenne pour les élèves de l'enseignement secondaire du premier cycle est de 59,5 %, les élèves de neuvième année ayant le plus haut taux de fréquentation, avec 67 %. Ces chiffres sont tirés d'une enquête menée en 1993 sur ce type d'écoles pour le Ministère de l'éducation, intitulée : *Gakushu juku ni kansuru jittachosa*. Au Japon, les enfants passent beaucoup plus d'heures à l'école que dans le reste du monde. Le nombre total de jours d'école au Japon est de 220 actuellement, et était de 240 il y a peu. Contre 180 jours en moyenne dans les autres pays.
 17. Voir note 3, Rapport du Comité des citoyens et des ONG, p. 147-154.
 18. Ministère de l'éducation, de la science et de la culture, *Wagakunino bunkyoseisaku* [Livre blanc, politique de l'éducation et administration au Japon], Tokyo, 1998, p. 66-67.
 19. *Ibid.*, p. 68-69.
 20. Syndicat des enseignants d'Hokkaido, *A survey report concerning the Convention on the rights of the child and implementation of the rights* [Compte rendu d'enquête sur

la Convention relative aux droits de l'enfant et l'application de ces droits], Sapporo, 1997, p. 59.

21. En 1996, il y avait au total 515 commissaires dans le pays.

ANÍSIO TEIXEIRA

(1900-1971)

Carlos Roberto Cury

Le 12 juin 2000, le Brésil et en particulier les éducateurs brésiliens ont célébré le centenaire de la naissance d'Anísio Spínola Teixeira. De nombreux hommages lui furent rendus et ce fut assurément l'occasion de revenir sur l'œuvre, l'action et la pensée de ce grand théoricien de l'éducation. Cette célébration a été marquée par des documentaires, l'ouverture d'une bibliothèque virtuelle sur l'Internet et plusieurs manifestations scientifiques et commémoratives. La pensée de Teixeira reposait sur l'idée que l'éducation démocratique préfigure la société démocratique et donne naissance à un groupe de personnes capables de considérer autrui comme leur égal.

Anísio Spínola Teixeira naquit à Caitité, dans le centre-sud de l'État de Bahia, le 12 juin 1900. Il était le fils de Deocleciano Pires Teixeira et d'Ana Spínola Teixeira, tous deux issus de familles de gros propriétaires terriens. Son père, homme cultivé issu d'une famille influente, avait fait ses études de médecine à la faculté nationale de médecine de Bahia. Propriétaire terrien lui aussi, homme politique, il jouissait d'un grand prestige moral. Sa mère venait d'une riche famille de Bahia très respectée dans la société rurale.

Langue originale : portugais

Carlos Roberto Cury (Brésil)

Professeur titulaire à la faculté des sciences de l'éducation de l'Université fédérale du Minas Gerais. Philosophe et sociologue. Titulaire de plusieurs maîtrises et doctorats obtenus dans les années 70 à la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) ; études postdoctorales de droit à l'Université de São Paulo (USP), à l'Université René Descartes, Paris V (1994-1995), et de nouveau, en 1998-1999, à l'École des hautes études en sciences sociales au Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS). Directeur d'études avancées en politique de l'éducation au Brésil, il dispense des cours, des premier et second cycles, sur la structure et le fonctionnement de l'éducation. Ses recherches portent sur les rapports entre l'éducation et le droit. Il est membre du Conseil national de l'éducation.

Anísio fut d'abord inscrit dans une école primaire proche de la maison familiale, puis alla poursuivre sa scolarité à l'Institut São Luiz, tenu par des jésuites. Il termina ses études secondaires dans une très belle demeure dont son père avait fait don aux jésuites, qui eux-mêmes l'avaient transformée en école. Les enfants des familles aisées de Caitité et des environs fréquentaient cet établissement jusqu'à la fin de la troisième année de l'enseignement secondaire (*ginásio*). À quinze ans, Anísio quitta Caitité pour Salvador où il poursuivit ses études à l'école Antonio Vieira, également dirigée par des pères jésuites. Pendant cette période, il reçut une formation humaniste classique auprès de parents et d'amis qui rendaient visite à sa famille, formation marquée par l'influence de ses professeurs jésuites et surtout par celle du père Luis Gonzaga Cabral. C'est par le droit qu'il termina ce cycle d'études. Il passa les deux premières années à Salvador de Bahia, puis s'établit à Rio de Janeiro, alors District fédéral. Il obtint sa licence en droit en 1922.

Pendant ses études, de nombreux doutes, difficultés et préoccupations l'avaient tourmenté. Sa propre expérience de la vie à cette époque en fit un être actif et réfléchi dont la sensibilité s'accommodait mal des inégalités sociales que traduisait le contraste entre le raffinement et l'opulence des demeures où vivaient les riches et l'insalubrité des cabanes en tôle ondulée des quartiers pauvres.

Après avoir travaillé quelque temps dans les bureaux d'un procureur général à Rio de Janeiro, il retourna dans l'État de Bahia en 1923 avec l'intention d'embrasser la carrière ecclésiastique, mais il dut abandonner cette idée face à l'opposition de sa famille. En avril 1924, à l'invitation du Président de l'État de Bahia, Francisco Marques de Góis Calmon, il accepta le poste d'inspecteur général de l'éducation de cet État, rebaptisé dès l'année suivante directeur général de l'instruction publique. Pendant le temps qu'il passa à ce poste, Teixeira se montra excellent administrateur. De 1924 à 1927, il parvint à réformer le système scolaire de l'État arrivant à presque doubler le pourcentage du budget de l'État qui lui était dévolu et à tripler le nombre de places d'élèves, sans pour autant réussir à scolariser plus de 20,5 % de la population d'âge scolaire.

Pendant cette période, le jeune inspecteur mit à profit les célébrations de l'Année sainte de 1925 pour entreprendre un voyage en Europe, de juin à septembre, en compagnie de Dom Augusto Alvaro da Silva, alors archevêque de Bahia, afin d'étudier les réformes de l'enseignement en France et en Belgique. Il visita la chapelle de saint Ignace de Loyola en Espagne et fut un peu plus tard reçu en audience privée par le pape Pie XI à Rome. Pendant ce séjour, il logea au Pius Latin American College, et fut ainsi le premier laïc à faire l'objet d'un tel honneur. Il alla ensuite passer quatre mois à Paris pour suivre des cours à la Sorbonne et étudier le système d'enseignement français.

Incontestablement, Teixeira fut impressionné par le système d'enseignement public français et par les débats sur la laïcisation et la gratuité de l'enseignement en France. Le contrepois que représentait l'intervention de l'État lui semblait être essentiel pour garantir que l'école, dans l'exercice de sa fonction de démocratisation, empêche les structures en place de faire obstacle à la reconstruction nationale sur de nouvelles fondations. Ce grand spécialiste de l'éducation, qui ne fut au demeu-

rant jamais un adepte de l'athéisme ni des idées communistes, ne pouvait être que favorable à une laïcisation qui ferait avancer la tolérance et protégerait les minorités non catholiques.

Les inégalités sociales et la laïcisation de l'enseignement furent les deux thèmes qui marquèrent la carrière de ce grand personnage public, dont le premier souci était le progrès des individus et du pays tout entier. L'école, en formant des êtres qui s'identifiaient à la démocratie, jetterait les bases de l'égalité par l'action éducative. Établissement d'enseignement, elle devait, pour y parvenir, encourager le dialogue et la participation dans sa propre activité. Il fallait, pour cela, appliquer les méthodes actives préconisées par la Nouvelle École (*Escola Nova*). La motivation des élèves devait déboucher sur une socialisation égalitaire de l'enseignement, qui donnerait naissance à des êtres capables de changer cette société inégalitaire et antidémocratique. Pour Teixeira, l'école ne devait pas être réservée aux privilégiés, car le privilège est une forme de discrimination perpétuée par une société inégalitaire où les individus ne bénéficient pas de chances égales et ne peuvent donc pas donner la pleine mesure de leurs capacités.

L'action éducative de Teixeira se heurta au cours des années 30 et 50 aux vives critiques du clergé qui ne supportait pas les idées qu'il professait : la nature religieuse des individus doit être respectée, sans que pour autant la religion s'imisce dans l'enseignement. Le respect du pluralisme religieux est complémentaire de la liberté de culte et de la liberté d'expression religieuse. Institutionnalisé, le pluralisme religieux respecte le système scolaire et la religion proprement dite n'a donc pas besoin d'être présente à l'école, si ce n'est sous la forme d'un pluralisme religieux qui favorise le respect d'autrui et la tolérance. Dès lors, l'absence d'enseignement religieux dans les écoles publiques ne signifie pas l'absence d'enseignement religieux dans la famille, à l'église ou au sein d'associations confessionnelles. Tel est le point de vue que défendit constamment Teixeira tout au long de sa vie publique.

Teixeira ne put jamais se satisfaire de ses opinions personnelles sur la réforme de l'enseignement, et il fut sans cesse à la recherche d'informations sur les nouvelles conceptions de l'enseignement préconisé dans d'autres pays. C'est pourquoi il s'efforça toujours de se tenir au courant des dernières nouveautés en matière de théorie et de pratique de la pédagogie et de la gestion de l'enseignement. Il défendit sans relâche son approche comparatiste de l'enseignement, approche qui rend l'éducation plus accessible à la population.

Il avait lu un certain nombre d'ouvrages américains exposant un nouveau concept de l'éducation et la nécessité d'en élargir la dimension sociale et technique. Pour mieux cerner la question, il décida d'entreprendre des études plus approfondies en sciences de l'éducation aux États-Unis d'Amérique. En 1928, il s'inscrivit donc à l'Université Columbia où il obtint une maîtrise au Teacher's College, institut de formation des enseignants. Pendant cette période, il rédigea un important rapport traitant des caractéristiques de l'enseignement aux États-Unis, *American aspects of education*, qui fut publié cette même année 1928. Il y exposait la manière dont fonctionnaient dans ce pays les établissements d'enseignement. C'est pendant son séjour à Columbia que Teixeira se familiarisa avec les travaux du philosophe et spé-

cialiste de pédagogie américain, John Dewey. Il devint un adepte de ses idées et traduisit plusieurs de ses ouvrages. C'est aussi pendant ses études à l'Université Columbia qu'il rencontra l'écrivain William Kilpatrick. Ce sont ces séjours et ces rencontres en France et à Columbia qui firent de Teixeira un partisan convaincu d'une conception démocratique de l'enseignement, conception notamment française, qui met l'accent sur la présence de l'État, force motrice d'un enseignement gratuit, obligatoire, laïque et public.

De retour au Brésil, Teixeira présenta son premier rapport, fortement marqué par ses études à l'étranger. Il s'agissait de propositions visant à réorganiser progressivement le système d'éducation dans l'État de Bahia. Mais ces propositions furent rejetées par le Gouverneur de l'État au motif qu'elles étaient inapplicables. Face à cette situation, Teixeira démissionna de ses fonctions d'inspecteur général de l'enseignement.

En 1930, sous le gouvernement provisoire de Getúlio Vargas, le Brésil entra dans une phase nouvelle et Teixeira revint au gouvernement. Il se mit immédiatement au travail et définît des programmes rénovés pour l'enseignement primaire et l'éducation de base dans l'État de Bahia. Peu après, il s'établit à Rio de Janeiro et devint membre d'une commission chargée par le Ministère de l'éducation et de la santé publique de réorganiser l'enseignement secondaire dans le pays. En 1931, il fut nommé directeur du Service d'inspection des établissements d'enseignement secondaire de ce même ministère. Il adhéra à l'Association brésilienne de l'éducation (ABE), dont il devint président. L'ABE était un mouvement regroupant des sensibilités diverses, toutes favorables au développement de l'enseignement public. En sa qualité d'animateur, avec d'autres, du mouvement en faveur de la réforme du système éducatif brésilien, il signa en 1932 un manifeste célèbre sur la réorganisation de l'enseignement au Brésil, adressé au peuple et au gouvernement. Ce manifeste, connu par la suite sous le nom de *Manifeste des pionniers de l'éducation nouvelle*, préconisait l'adoption d'un système d'instruction publique, gratuit, obligatoire et laïque. Sa publication fut un moment décisif dans l'histoire de l'enseignement au Brésil, et il est désormais considéré comme l'un des textes fondateurs de l'enseignement public garanti par l'État.

Dès cette époque, Teixeira avait rejeté le principe d'un contrôle religieux de l'éducation au profit d'idées réformistes et modernistes. Cette prise de position se heurta à la vive résistance des milieux conservateurs, en particulier des milieux liés à l'Église catholique. La hiérarchie religieuse et le clergé de cette époque, imprégnés de doctrines conservatrices et réactionnaires, soutenaient que le catholicisme était inhérent au caractère national des Brésiliens. L'adhésion de Teixeira à la laïcisation et au contrôle étatique de l'enseignement fut considérée comme une trahison du caractère national par l'Église, qui l'accusa d'être le serviteur naïf des idéologies communistes et athées. Néanmoins, en 1931, il fut invité par le préfet Pedro Ernesto à prendre sous sa responsabilité la Direction générale de l'instruction publique pour le District fédéral qui, par la suite, devint la Direction générale du Ministère de l'éducation du District fédéral et, en 1935, le Secrétariat général pour l'éducation et la culture.

En 1934, Teixeira postula à un poste de professeur à l'Institut d'éducation du District fédéral, où il allait enseigner la théorie de l'enseignement jusqu'en 1961. En 1935, il devint recteur de l'Université du District fédéral dont il s'efforça de faire un exemple de dynamisme, de modernisme et de démocratie. Il y invita des professeurs brésiliens et européens réputés, notamment français. Les réformes qu'il proposa pour l'Université étaient si vastes qu'elles se révélèrent assez vite inacceptables pour le nouveau régime dictatorial de Getúlio Vargas, l'*Estado Novo*.

À cette époque, Teixeira fit campagne en compagnie d'autres éducateurs libéraux, démocrates et même socialistes, pour l'inscription du droit à l'éducation dans la Constitution de 1934. Ces efforts devaient ouvrir un nouveau chapitre de l'histoire de l'enseignement brésilien puisque étaient admis le principe de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, l'obligation d'affecter des ressources à l'éducation et la notion de plan national d'enseignement découlant de principes directeurs applicables au système éducatif national tout entier.

Mis à part cette bataille sur les principes, il faut dire que l'administrateur et enseignant Teixeira marqua le secteur de l'éducation de son influence novatrice aussi bien dans l'État de Bahia qu'à Rio de Janeiro.

Il devint professeur de philosophie de l'éducation au Centre de formation des maîtres de Salvador et à l'Institut d'éducation de Rio. Dans cet Institut, il s'employa à associer des sections préscolaires, primaires et secondaires au vieux centre de formation des maîtres, de manière à pouvoir joindre la théorie et la pratique dans le même établissement. Il voulait faire du centre une composante de l'Institut, qui engloberait tous les degrés d'enseignement au sein d'un système unique. L'Institut lui-même ferait partie de l'Université du District fédéral.

Alors qu'il était directeur général de l'instruction publique au niveau fédéral, Teixeira travailla avec le préfet Pedro Ernesto. Il se fit une réputation de réformateur, en raison surtout des efforts qu'il déploya pour que les programmes des écoles classiques et des écoles professionnelles jouissent d'un prestige plus comparable. Politiquement, à l'époque, l'opinion virait à gauche et une violente répression s'abat-tit sur les différents courants de l'opposition démocratique dont de nombreux représentants, parmi lesquels Pedro Ernesto, furent emprisonnés. Teixeira, lui aussi en butte à la répression omniprésente, fut arrêté dans sa tentative de modernisation et de démocratisation de l'éducation. Il fut contraint, de même que tous ses assistants, de quitter ses fonctions à l'Université du District fédéral, et fut remplacé par Francisco Campos, champion des idées réactionnaires. En signe de protestation, le grand musicien et compositeur Heitor Villa-Lobos démissionna de son poste de directeur de l'enseignement artistique et musical du District fédéral.

L'état d'urgence décrété en 1935 dégénéra en conflit l'année suivante. Le 10 novembre 1937, un coup d'État dirigé par Getúlio Vargas instaura le Nouvel État (*Estado Novo*), forme de dictature qui sévit au Brésil jusqu'en octobre 1945. Toutes les initiatives démocratiques qui avaient été prises avant le coup d'État furent réprimées, combattues ou rayées d'un trait de plume. À partir de 1936, alors que le mouvement démocratique brésilien souffrait gravement de la situation sans toutefois être entièrement anéanti, Teixeira se tourna vers d'autres activités. Dès 1938,

il avait achevé la traduction d'œuvres dues à des auteurs comme Adler, Wells et Dewey pour un certain nombre d'éditeurs nationaux. Mais même cette activité fut interrompue par la censure particulièrement stricte imposée par l'*Estado Novo*. Pendant dix ans, Teixeira résida dans l'État de Bahia, vivant soit à Salvador, soit dans le domaine familial, se rendant de temps à autre à Rio de Janeiro et à São Paulo pour affaires, car il était devenu l'un des principaux exportateurs de manganèse de l'État de Bahia. À la même époque, il épousa Emilia Ferreira Teixeira, dont il eut quatre enfants.

En 1946, Julian Huxley, alors Directeur général de l'UNESCO, organisation créée à l'issue de la seconde guerre mondiale, invita personnellement Teixeira à travailler pour l'Organisation en qualité de conseiller pour l'enseignement supérieur. Huxley avait auparavant collaboré avec Wells à la rédaction de son livre *The science of life* [La science de la vie], que Teixeira avait traduit en 1938. Son expérience au poste de recteur de l'Université du District fédéral et son séjour à l'UNESCO aiguèrent son intérêt pour toutes les questions touchant l'enseignement supérieur. Dans cette nouvelle optique, il prit une série d'initiatives pour améliorer l'enseignement supérieur et l'ouvrir à un plus grand nombre de ses concitoyens. Ainsi commençait-il à réfléchir très sérieusement à la formation des enseignants et à sa relation avec la recherche et le développement de l'éducation de base. Par ailleurs, ses voyages occasionnels à Londres et à Paris ravivèrent son intérêt pour les activités intellectuelles auxquelles il avait dû renoncer au moment où il avait été chassé de son poste dans l'administration publique.

Le Brésil revenait lentement à la démocratie et la Constitution de 1946 ranima les principes pour lesquels Teixeira avait combattu en 1934, sur le double terrain de la politique et de l'éducation. Il défendit et développa les mêmes principes, en particulier dans son étude de la Constitution dans l'État de Bahia en 1947. Il revint à la vie publique lorsque le gouverneur de cet État, Otávio Mangabeira, lui offrit le poste de secrétaire à l'éducation. Teixeira accepta, bien qu'il fût parallèlement sollicité par ses affaires privées, un grand projet industriel d'extraction du manganèse sur le territoire d'Amapá. En 1947, il quitta l'UNESCO et prit ses fonctions de secrétaire à l'éducation et à la santé dans le Gouvernement de Bahia, créant des conseils municipaux pour l'enseignement dans tout l'État. Il inaugura le Centre d'éducation Carneiro Ribero, expérience novatrice d'enseignement polyvalent pour les jeunes qui devait servir plus tard de modèle au système d'enseignement adopté à Brasília. Dans l'État de Bahia, le déficit des effectifs scolaires au niveau de l'instruction élémentaire s'établissait à 73 % environ, ce qui classait cet État à l'avant-dernière place à l'échelle nationale. Trois ans après la nomination de Teixeira, les effectifs scolaires avaient doublé, passant de 33 pour 1 000 habitants en 1946 à 63 en 1949. Pendant la même période, le nombre d'enseignants était passé de 2 479 à 6 200.

Si Teixeira encouragea l'État à jouer un rôle actif dans le domaine de l'éducation, il mit également tout en œuvre pour favoriser la décentralisation politique et administrative. Selon lui, puisque le Brésil était un État continental fédéré, il avait intérêt, pour promouvoir le développement de l'enseignement, à en confier

la responsabilité aux États et aux communes. Pour compenser, le cas échéant, les effets pervers du clientélisme politique et pour éviter des écarts par rapport aux objectifs nationaux, il proposa toutefois de créer des conseils dans les villes et dans les villages pour donner du prix et un sens de sa mission à l'éducation. Le soutien qu'il apporta à la puissance publique, dans un esprit d'harmonie entre les pouvoirs fédéraux, les pouvoirs des États et les pouvoirs municipaux, encouragea la décentralisation sans décharger l'État de ses obligations. Conformément à ce principe, Teixeira défendit la diversité, dans le respect des principes directeurs généraux communs et des obligations fondamentales, sous l'égide des autorités fédérales. Il estimait que, à l'échelon fédéral, le gouvernement devait exercer une action constructive sur les différents États à travers l'aide technique et financière qu'il leur consentait. À cet égard, sa vision des choses était influencée par le fédéralisme démocratique. Un jour vint où la renommée de son œuvre et de sa pensée franchit les frontières du Brésil, et en 1950 la France le nomma officier de la Légion d'honneur.

À l'échelon fédéral, le gouvernement constitutionnel de Getúlio Vargas, alors au pouvoir, nomma Ernesto Simões Filho, originaire de Bahia, ministre de l'éducation. Ce dernier proposa à Teixeira le poste de directeur du Département national de l'éducation, mais Teixeira refusa. Malgré ce refus, Ernesto Simões le contacta à nouveau en 1951, lui demandant de devenir le secrétaire général de la Campagne nationale pour le perfectionnement des personnels de l'enseignement supérieur (CAPES). Cette fois, il donna son accord, et peu après il accepta également le poste de directeur de l'Institut national d'études pédagogiques (INEP). C'est pendant cette période qu'il créa les centres régionaux de recherche pédagogique (CRPE), dotés de sièges régionaux dans les États de Sao Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia et Pernambouc. Ces centres régionaux entreprirent alors des études sur la situation dans les établissements d'enseignement brésiliens de niveaux moyen et élémentaire. Teixeira ouvrit également des centres nationaux d'études universitaires de troisième cycle, en liaison avec la CAPES, et lança une campagne sur les livres de classe et les manuels d'enseignement.

Ces trois initiatives représentèrent d'importantes étapes dans l'enseignement brésilien. La CAPES devint le principal organisme de formation des enseignants du supérieur. Ayant acquis par la suite le statut de fondation rattachée au Ministère de l'éducation, elle fut, et continue d'être, un outil indispensable pour la conception, la gestion, l'évaluation et l'amélioration des enseignements de troisième cycle au Brésil. Les nombreuses relations de Teixeira sur le plan international l'encouragèrent à développer ces expériences. Toutefois, pour évaluer ses possibilités et continuer de progresser, il avait besoin de connaissances pratiques. L'Institut national d'études pédagogiques fut conçu non seulement comme un centre de diffusion d'idées sur l'éducation, mais aussi comme une aide indispensable à la planification de l'éducation. D'où les encouragements de la revue brésilienne d'études pédagogiques, *Revista Brasileira de estudos pedagógicos* (RBEP), et l'estime dont il a joui pour la qualité de ses travaux statistiques et les missions de ses chercheurs dans plusieurs régions du pays. Dès lors, les administrateurs de l'enseignement furent mieux à même de

prendre les mesures propres à assurer une plus grande égalité et une plus grande efficacité. Ces initiatives se proposaient également de contribuer à mettre en place un enseignement adapté à un pays aussi vaste et divers que le Brésil. Elles pouvaient en outre freiner les tendances à la centralisation et à la bureaucratisation qui menaçaient de paralyser la créativité.

Conformément aux principes inscrits dans la Constitution de 1946, Teixeira travailla à la rédaction d'une proposition de loi portant sur les principes directeurs et les fondements de l'éducation nationale. Il s'employa à faire en sorte que ces principes directeurs fussent à la fois démocratiques, décentralisés, appuyés et contrôlés par les collectivités locales. Parallèlement au combat qu'il mena pour faire approuver cette proposition de loi, il engagea de nouvelles batailles en faveur de l'instruction publique. Entre 1954 et 1964, il prit part à un certain nombre de conférences nationales et internationales. En 1954, il présenta un important exposé sur le financement de l'éducation lors de la dixième Conférence nationale sur l'éducation, à Curitiba. En 1956, il participa à la Conférence régionale pour l'Amérique latine sur l'enseignement primaire gratuit et obligatoire en qualité de représentant du Ministère de l'éducation, ainsi qu'à la deuxième Réunion interaméricaine des ministres de l'éducation, à Lima (Pérou). Il assista également à la Conférence d'État sur l'enseignement primaire à Ribeirão Preto, où il évoqua la question de l'enseignement public universel et gratuit. Il prit part à la douzième Conférence nationale sur l'éducation à Salvador et à la première Conférence internationale sur la recherche pédagogique organisée aux États-Unis d'Amérique et parrainée par l'UNESCO. Durant cette conférence, il présenta un rapport sur le Centre brésilien de recherche pédagogique.

En 1957, Teixeira participa à la onzième Réunion annuelle de la Société brésilienne pour le progrès de la science (SBPC) et au Séminaire inter-États des enseignants à Sao Paulo, où il prononça une conférence sur « La science et l'art de l'enseignement ». En 1958, à l'invitation du Secrétaire général de l'Organisation des États américains, il devint membre d'une commission d'experts en pédagogie chargée de réaliser une étude critique des programmes d'enseignement dans l'Union pan-américaine. En 1959, après une tournée dans les principaux centres universitaires d'Argentine, du Pérou, du Chili et de Colombie, ainsi que dans plusieurs universités nord-américaines, il participa à la Conférence interaméricaine sur l'enseignement universitaire, à Mexico. La même année, il reçut le titre de docteur *honoris causa* de l'Université fédérale de Bahia. Poursuivant son vaste programme d'activités à l'étranger, Teixeira se rendit au Chili pour participer à la réunion du Conseil de l'enseignement supérieur dans les républiques du continent américain. Peu après, il devint membre du Comité des neuf de l'Organisation des programmes américains aux États-Unis. À Paris, il participa aux travaux de l'Association internationale des universités, puis il assista en Israël à la Conférence sur le progrès de la science dans les nouveaux États. En 1961, on le vit au Conseil de l'enseignement supérieur dans les républiques du continent américain, à San Francisco (États-Unis d'Amérique). À Beyrouth (Liban), il participa à la Commission d'experts chargée de l'étude internationale sur les admissions à l'université. De nouveau à Paris, il prit part au Comité

international pour le développement de l'éducation des adultes et, à Bogota, participa à une autre réunion du Conseil de l'enseignement supérieur dans les républiques du continent américain.

Il fut nommé membre du Conseil délibérant de l'Association nationale des enseignants en administration des établissements scolaires, organisation qu'il dirigeait depuis 1957, à la faculté nationale de philosophie de l'Université du Brésil. En 1962, sous le gouvernement de João Goulart, il fut nommé membre du Conseil fédéral de l'éducation et, l'année suivante, président de la Commission nationale de l'enseignement primaire. Il participa à une autre réunion encore du Conseil de l'enseignement supérieur dans les républiques du continent américain, à Mexico. Pendant quatre mois, il prononça une série de conférences en qualité de professeur invité à l'Université Columbia. Pendant cette période, l'université remit sa médaille d'honneur à Teixeira, avec cette inscription :

À Anísio Teixeira, maître pour ses élèves, ses collègues et son pays, dont l'érudition illumine l'éducation sur tout le continent américain ; phare des écoles et universités brésiliennes, dont l'exemple est une source d'inspiration pour le monde entier ; homme qui aime le savoir et consacre sa vie au progrès de l'éducation et à l'amélioration des établissements d'enseignement.

Bien qu'il jouît d'un prestige international comme théoricien de l'éducation et qu'il détînt la chaire d'administration des établissements d'enseignement et d'enseignement comparé à la faculté nationale de philosophie (1957-1964), et malgré sa renommée d'homme public dévoué à la cause de l'enseignement démocratique, il resta toujours en butte à l'hostilité de l'Église catholique. Cette hostilité ne fit que grandir lorsqu'il fit campagne pour l'adoption de la loi sur les principes directeurs et les fondements de l'éducation nationale. C'était alors non plus la question de l'éducation religieuse et de la décentralisation qui était au cœur du débat, mais celle de l'allocation des fonds publics. La controverse fit rage dans l'opinion et, au plus fort de la polémique sur le rôle de l'État dans le système d'éducation, l'archevêque métropolitain de Porto Alegre, Dom Vicente Scherer, et d'autres évêques du Rio Grande do Sul entrèrent en jeu. Ils adressèrent une note au président Juscelino Kubitschek dans laquelle ils accusaient Teixeira d'ouvrir la voie à la révolution sociale en défendant l'école publique. Cette note parut dans une revue évoquée plus haut, la *Revista Brasileira de estudos pedagógicos*, organe officiel de l'Institut national d'études pédagogiques (INEP), et Teixeira fut officiellement informé qu'il était relevé de ses fonctions de directeur de l'Institut. Finalement, ce ne fut pas le cas, grâce aux nombreuses protestations adressées tant par des universitaires que par des journalistes de tout le Brésil. Lors de l'adoption de la nouvelle loi, Teixeira publia un article célèbre dans lequel il exprimait sa satisfaction : « Une demi-victoire, mais une victoire tout de même. » L'influence de Teixeira sur les travaux du Conseil fédéral de l'éducation était partout sensible mais elle l'était surtout en matière de financement de l'éducation. Pour lui, ce financement, qu'il considérait toujours comme une forme d'investissement, devait être associé à d'autres instruments de planification afin de promouvoir le développement de l'éducation.

En 1963, Teixeira remplaça provisoirement Darcy Ribeiro à son poste de recteur de l'Université de Brasília. C'est pendant cette période que le président João Goulart fut renversé par un coup d'État, le 31 mars 1964. Cet événement donna lieu à l'ouverture d'une procédure, qui visa également Teixeira, et dont l'objet était d'enquêter sur des irrégularités administratives qui auraient été commises à l'université. Des mouvements de protestation furent organisés contre les nouvelles mesures du gouvernement et, dans un élan de solidarité, l'Université de Californie invita Teixeira à venir enseigner sur ses campus. Muni d'une autorisation spéciale délivrée par le Cabinet du Président de la République, il obtint un passeport pour les États-Unis où il enseigna pendant près de deux ans. Par la suite, il ne devait plus jamais occuper de fonctions publiques ni enseigner.

Il rentra au Brésil en 1966, où il devint conseiller juridique de la Fondation Getúlio Vargas et de la maison d'édition Companhia Editora Nacional à Rio de Janeiro, dirigeant une collection consacrée aux sciences de l'éducation et aux sciences sociales. En 1967, il participa à une conférence sur la crise mondiale de l'éducation, parrainée par les ministères de l'éducation et de la santé de plusieurs États brésiliens, ainsi que par le Gouvernement des États-Unis et par l'Université de Williamsburg en Virginie. En 1970, il reçut le titre de professeur honoraire de l'Université fédérale de Rio de Janeiro.

Anísio Teixeira influencia tous les aspects de l'enseignement au Brésil. Il participa à la rédaction d'innombrables lois et propositions de loi, et représenta son pays dans des manifestations internationales, toujours pour défendre l'enseignement public et démocratique. Il donna des conférences dans plusieurs pays d'Asie et du continent américain, fut à l'origine de programmes d'échanges universitaires et réforma le programme d'éducation de l'Organisation des États américains. Sa présence à l'UNESCO joua un rôle important. Cédant à l'insistance de ses amis, il fit acte de candidature à l'Académie brésilienne des lettres (ABL). Mais il fut rattrapé par son destin. Au sortir d'une conférence qu'il venait de donner à la Fondation Getúlio Vargas, il se rendit chez un ami et fit une chute qui reste inexplicquée dans la cage d'un ascenseur, le 11 mars 1971. Son corps fut retrouvé trois jours plus tard. Il fut inhumé à Rio de Janeiro, où de nombreux hommages lui furent rendus. En juillet 1973, le Ministère de l'éducation lui décerna à titre posthume l'Ordre national du mérite au titre de l'éducation.

Quoi qu'on ait pu en dire ou en penser, l'œuvre abondante d'Anísio Teixeira est tout entière tendue vers l'édification d'une société démocratique qui fera reculer les inégalités grâce à la mobilité sociale que favorise un enseignement ouvert et actif. Dans un pays doté depuis toujours d'une structure sociale hiérarchisée, où sévissent les préjugés et la discrimination hérités d'une société esclavagiste, la lutte pour obtenir des droits civiques et sociaux qui soient effectifs reste sujette à polémique et exige du courage. Teixeira voyait dans l'éducation une voie non violente vers la démocratie politique et le démantèlement des privilèges sociaux. Sans éducation, la majorité de la population resterait non seulement prisonnière de l'ignorance, mais aussi victime de structures archaïques, antidémocratiques. D'où la défense des droits civiques comme moyen pacifique de garantir l'égalité des chances pour tous et l'éga-

lité devant la loi. Lorsque des conflits surgissent dans la société civile, ils peuvent être réglés par des procédures démocratiques. Toutefois, pour Teixeira, l'égalité des chances et l'égalité devant la loi ne pouvaient se réaliser tout naturellement. À son avis, le retard dû à l'ignorance et à des circonstances historiques ne pouvait être toléré par un pays si riche de potentialités. L'État devait intervenir dans l'éducation pour permettre une libre interaction entre citoyens égaux, et pour empêcher que ne se perpétuent les privilèges et l'ignorance. Il incombait à la société organisée de faire pression sur l'État pour qu'il adopte des pratiques démocratiques.

Pour Teixeira, l'État, en particulier dans le cas du Brésil, devait procéder à une décentralisation des pouvoirs pour permettre à l'éducation de s'adapter aux besoins des populations locales, tout en demeurant une institution essentiellement publique. On notera, toutefois, que Teixeira n'entendait nullement défendre le régionalisme. Il ne faudrait pas confondre reconnaissance des droits locaux et étroitesse d'esprit. Teixeira, quant à lui, voulait que l'on emploie les ressources internationales pour former des enseignants et des chercheurs, qui, de retour dans leur pays, contribueraient au progrès des sciences, de la recherche et de l'enseignement universitaire. L'université serait pour sa part rattachée aux degrés moins élevés de l'enseignement et deviendrait aussi un outil de formation des maîtres. Proches de la vie de leurs élèves, les enseignants seraient ainsi mieux préparés à réformer l'enseignement par des méthodes actives et dynamiques.

Le défenseur des droits civiques aux idées larges qu'était Teixeira n'était pas hostile à la religion. Simplement, il considérait qu'au sein de l'école elle représentait une force qui tendait à accentuer le type de particularisme qu'il voulait éviter. Il ne s'opposa jamais non plus à l'existence des établissements d'enseignement privés. Pour lui, il fallait replacer leur rôle réel au sein d'un système d'enseignement public, complet et compétent. Convaincu que l'État devait participer à la refonte de structures archaïques, Teixeira voyait dans la planification un moyen d'accélérer les réformes et d'éviter la fragmentation régionale de l'enseignement brésilien.

Le centenaire de la naissance d'Anísio Teixeira devrait donner lieu à une commémoration qui nous rappelle les défis que cet éducateur dut relever au cours de sa vie, et qui par là même soit pour nous l'occasion d'une remise en cause. Nombre des progrès accomplis dans l'enseignement au Brésil sont à porter au crédit d'hommes comme Anísio Teixeira qui ont eu l'audace d'associer l'égalité démocratique à la modernité et à la science.

Œuvres d'Anísio Teixeira

(par ordre chronologique)

1934. *Educação progressiva : uma introdução à filosofia da educação* [L'enseignement expérimental : introduction à la philosophie de l'éducation]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional. (Col. B. P. B., *Atualidades pedagógicas*, série 3, vol. 3.)

1952. *A pedagogia de Dewey : esboço da teoria de educação de John Dewey* [La pédagogie de John Dewey : aperçu de la théorie de l'éducation de John Dewey]. Dans : *Vida e*

- educação* [Vie et éducation], traduit par Anísio Teixeira. Sao Paulo, Edições Melhoramentos, p. 1-31. (Biblioteca de Educação, vol. 13.)
1953. *Educação para a democracia* [L'éducation pour la démocratie], 2^e éd. Sao Paulo, Cia Editora Nacional.
1957. *Educação não é privilégio* [L'instruction n'est pas un privilège]. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora.
1960. *A comparison between higher education in the United States of America and in Brazil* [Comparaison entre l'enseignement supérieur aux États-Unis d'Amérique et au Brésil]. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais. (Conférence, document ronéotypé.)
1960. *A apresentação de : Uma nova era em educação* [Exposé sur : « Une ère nouvelle en matière d'éducation »], par I. D. Kandel, traduit par Clotilde da Silva Costa. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
1960. *Crítica ao capítulo sobre o pragmatismo do livro de Gustavo Lessa : Em busca da clareza* [Critique du chapitre sur le pragmatisme dans l'ouvrage de Gustavo Lessa : « La recherche de la clarté »]. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- S.d. « A educação no Brasil » [L'éducation au Brésil]. Dans : *O tempo e o modo do Brasil* [Le temps et la mode du Brésil]. Lisbonne, Moraes Editora, p. 74-81.
1968. *Educação é um direito* [L'éducation est un droit]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional. (Biblioteca de Educação, Ciência e Cultura, 7.)
1968. *Pequena introdução à filosofia da educação : a escola progressiva ou a transformação da escola* [Brève introduction à la philosophie de l'éducation : l'école expérimentale ou la transformation de l'école]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional. (Biblioteca de educação, Ciência e Cultura, 3.)
1969. *Educação e o mundo moderno* [L'éducation et le monde moderne]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional.
1969. *Educação no Brasil* [L'éducation au Brésil]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional.
1970. *Tradução de Liberalismo, liberdade e cultura de John Dewey* [Traduction de « Libéralisme, liberté et culture » de John Dewey]. Sao Paulo, Cia Editora Nacional.
1983. « Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras » [Les valeurs proclamées et les valeurs réelles dans les établissements d'enseignement brésiliens]. Dans : *Revista Brasileira de estudos pedagógicos* (Rio de Janeiro), n° 148.

Ouvrages consacrés à Anísio Teixeira

- Abreu, J. 1960. « Anísio Teixeira e a educação na Bahia » [Anísio Teixeira et l'éducation dans l'État de Bahia]. Dans : *Anísio Teixeira : pensamento e ação* [Anísio Teixeira : pensée et action]. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. (Voir aussi : Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1968.)
- Azevedo, F. 1960. « Anísio Teixeira ou a inteligência » [Anísio Teixeira ou l'intelligence]. Dans : *Anísio Teixeira : pensamento e ação* [Anísio Teixeira : pensée et action], *op. cit.* (Voir aussi : *Informativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.)
- Lima, H. 1960. « Anísio Teixeira ». Dans : *Anísio Teixeira : pensamento e ação* [Anísio Teixeira : pensée et action], *op. cit.*
- Ribeiro, D. 1960. « Anísio Teixeira, pensador e homem de ação » [Anísio Teixeira, penseur et homme d'action]. Dans : *Anísio Teixeira : pensamento e ação* [Anísio Teixeira : pensée et action], *op. cit.*

INDEX

Volume XXX, 2000

N° 1, 2000, p. 3-153

N° 2, 2000, p. 155-308

N° 3, 2000, p. 311-446

N° 4, 2000, p. 449-593

ABE, O. ; FIEN, J. ; BHANDARI, B. Vers une éducation pour un avenir viable en Asie et dans le Pacifique, 45

ADAMS, D. ; MAYOR, F. Pour une culture de la paix : programme d'action, 3

ASTURIAS, L. ; GRIGSBY, K. ; OLTHETEN, T. Participation de la population maya à la réforme de l'éducation au Guatemala : mise en place d'un nouveau cadre d'action, 513

BARBOZA, N. Éduquer pour un avenir viable : l'Afrique en action, 79

BEN-PERETZ, M. Face aux mutations de l'enseignement, que devient la formation des enseignants ? 241

BHANDARI, B. ; ABE, O. ; FIEN, J. Vers une éducation pour un avenir viable en Asie et dans le Pacifique, 45

BORDIA, A. L'éducation pour l'égalité des sexes : l'expérience de Lok Jumbish, 351

BRAY, M. Le financement de l'enseignement supérieur : modèles, tendances et options, 371

BUCHERT, L. Du projet au programme et au soutien sectoriel : quelques questions et enjeux, 455

CALDWELL, B. J. Desseins stratégiques pour des professionnels dans des écoles de classe mondiale, 209

COMBONI SALINAS, S. ; JUÁREZ NÚÑEZ, J. M. Éducation, culture et droits autochtones : le cas de la réforme de l'enseignement en Bolivie, 113

CURY, C. R. Anísio Teixeira, 1900-1971, 579

DARDOUR, M. La formation : pour quoi faire ? Difficultés de la campagne d'alphabétisation en milieu rural marocain, 135

DUFFY, T. L'éducation pour la paix dans une société divisée : créer une culture de la paix en Irlande du Nord, 15

EDWARDS, B. Réforme de l'éducation et développement durable dans les Amériques, 63

EISNER, E. W. Benjamin Bloom, 1913-1999, 437

EL GAMMAL, H. M. ; ISHAK, S. T. L'approche sectorielle technique : le Fonds social pour le développement en Égypte, 529

FIEN, J. ; ABE, O. ; BHANDARI, B. Vers une éducation pour un avenir viable en Asie et dans le Pacifique, 45

- GOODSON, I. F. Les principes d'un nouveau professionnalisme, 199
- GRIGSBY, K. ; ASTURIAS, L. ; OLTHETEN, T. Participation de la population maya à la réforme de l'éducation au Guatemala : mise en place d'un nouveau cadre d'action, 513
- HALLAK, J. Politiques de l'éducation et contenus de l'enseignement dans les pays en développement, 311
- HARGREAVES, A. Enseignants et parents : adversaires personnels ou alliés publics ? 225
- HARGREAVES, A. ; LO, L. N. K. Les paradoxes d'une profession : l'enseignement à l'aube du XXI^e siècle, 183
- HESELINK, F. Comment orienter l'apprentissage en Europe vers un développement durable, 95
- HEYNEMAN, S. P. ; TODORIC-BEBIC, S. Repenser les objectifs de la scolarité : les défis de l'éducation et de la cohésion sociale en Asie, en Afrique, en Amérique latine et en Europe et Asie centrale, 157
- HOLDSWORTH, R. Des écoles qui créent pour les jeunes de véritables rôles de valeur, 393
- IRVINE, J. Asie du Sud et éducation de base : changer les perspectives stratégiques de l'UNICEF sur le développement de l'éducation et sur les partenariats, 333
- ISHAK, S. T. ; EL GAMMAL, H. M. L'approche sectorielle et ses conséquences pour l'assistance technique : le Fonds social pour le développement en Égypte, 529
- JAGANNATHAN, S. ; KARIKORPI, M. La collaboration entre la Commission européenne et l'Inde en matière d'enseignement primaire : approches de coopération au développement à l'échelle sectorielle, 479
- JUÁREZ NÚÑEZ, J. M. ; COMBONI SALINAS, S. Éducation, culture et droits autochtones : le cas de la réforme de l'enseignement en Bolivie, 113
- KARIKORPI, M. ; JAGANNATHAN, S. La collaboration entre la Commission européenne et l'Inde en matière d'enseignement primaire : approches de coopération au développement à l'échelle sectorielle, 479
- KAWAGUCHI, A. Les droits de l'enfant et l'éducation au Japon au regard de la Convention des Nations Unies, 565
- LIEBERMAN, A. ; MCLAUGHLIN, M. Le perfectionnement professionnel aux États-Unis : principes et réalités, 253
- LIND, A. ; McNAB, C. Stratégie sectorielle de l'éducation : le point de vue de l'ASDI, 497
- LO, L. N. K. Réforme de l'éducation et perfectionnement des enseignants à Hong Kong et en Chine continentale, 269
- LO, L. N. K. ; HARGREAVES, A. Les paradoxes d'une profession : l'enseignement à l'aube du XXI^e siècle, 183
- LÓPEZ OSPINA, G. Éducation pour un développement durable : un défi à relever du niveau local au niveau international, 33
- MACLEAN, R. ; ORDOÑEZ, V. Questions, préoccupations et perspectives actuelles, 325
- MALHOTRA, K. Priorités et enjeux de l'éducation dans le contexte de la mondialisation, 411
- MATSUURA, K. La mondialisation de l'économie crée-t-elle des valeurs d'une nouvelle civilisation ?, 449
- MAYOR, F. ; ADAMS, D. Pour une culture de la paix : programme d'action, 3

- MCGINN, N. F. Évaluation des nouvelles modalités de l'aide au développement, 461
- MCLAUGHLIN, M. ; LIEBERMAN, A. Le perfectionnement professionnel aux États-Unis : principes et réalités, 253
- MCNAB, C. ; LIND, A. Stratégie sectorielle de l'éducation : le point de vue de l'ASDI, 497
- NWAKA, G. I. Enseignement supérieur, sciences sociales et développement national au Nigéria, 421
- OLTHETEN, T. ; ASTURIAS, L. ; GRIGSBY, K. Participation de la population maya à la réforme de l'éducation au Guatemala : mise en place d'un nouveau cadre d'action, 513
- ORDONEZ, V. ; MACLEAN, R. Questions, préoccupations et perspectives actuelles, 325
- OSTTVEIT, S. Dix ans après Jomtien, 105
- SAGASTIZABAL, Á. L'école, « l'autre » et la discrimination : observer pour prévenir, 555
- SEDERE, U. La stratégie d'appui sectoriel pour le financement de l'éducation de base : leçons du Bangladesh, 543
- TODORIC-BEBIC, S. ; HEYNEMAN, S. P. Repenser les objectifs de la scolarité : les défis de l'éducation et de la cohésion sociale en Asie, en Afrique, en Amérique latine et en Europe et Asie centrale, 157
- TORRES, R. M. D'agents de la réforme à sujets du changement : les carrefours de l'enseignement en Amérique latine, 287

Pour vous abonner à
PERSPECTIVES
la revue trimestrielle d'éducation comparée

Il vous suffit de remplir le bon de commande ci-dessous et de l'envoyer par la poste ou par télécopie à :

Jean De Lannoy, Service des ventes, Avenue du Roi 202, 1190 Bruxelles, Belgique.

Tél. : (32) 2 538 43 08 ; Fax : (32) 2 538 08 41

Courrier électronique : jean.de.lannoy@infoboard.be

Internet : <http://www.jean-de-lannoy.be>

OUI, je désire souscrire un abonnement à *Perspectives, revue trimestrielle d'éducation comparée* de l'UNESCO.

Version linguistique (prière de cocher la case appropriée) :

☐ ÉDITION FRANÇAISE ☐ ÉDITION ANGLAISE ☐ ÉDITION ESPAGNOLE

Tarifs annuels d'abonnement (prière de cocher la case appropriée) :

☐ Particuliers ou institutions de **pays développés**, 180 FF (le numéro séparé : 60 FF)

☐ Particuliers ou institutions de **pays en développement**, 90 FF (le numéro séparé : 30 FF)

Je joins mon paiement sous forme :

☐ d'un chèque en francs français, sur une banque domiciliée en France, à l'ordre de
« DE LANNOY — Abonnement UNESCO »

☐ de carte de crédit Visa/Eurocard/Mastercard/Diners/American Express :

N°..... Date d'expiration

☐ de bons de livres de l'UNESCO

Nom :

.....

Adresse :

.....

.....

(Prière d'écrire à la machine ou en majuscule d'imprimerie)

Signature :.....

Date :.....

Pour plus de renseignements au sujet d'autres versions linguistiques de *Perspectives*, s'adresser au Bureau international d'éducation, PUB, Case postale 199, 1211 Genève 20, Suisse. Courrier électronique : j.fox@ibe.unesco.org

Pour un complément d'information sur les publications de l'UNESCO en général :

Éditions de l'UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 PARIS CEDEX 15, France.

Tél. : (33) 1-45.68.10.00 ; Fax : (33) 1-45.68.57.41 ; Internet : <http://www.unesco.org/publishing>

CORRESPONDANTS DE PERSPECTIVES

ALLEMAGNE

M. le Professeur Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINE

M. Daniel Filmus
Faculté latino-américaine de sciences
sociales (FLACSO)

AUSTRALIE

M. le Professeur Phillip Hughes
Australian National University, Canberra

AUSTRALIE

Dr Phillip Jones
Université de Sydney

BELGIQUE

M. le Professeur Gilbert De Landsheere
Université de Liège

BOLIVIE

M. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Mme Lydia Nyati-Ramahobo
Université de Botswana

BRÉSIL

M. Jorge Werthein
Bureau de l'UNESCO de Brasilia

CHILI

M. Ernesto Schiefelbein
Université Santo Tomás

CHINE

Dr Zhou Nanzhao
Institut national chinois de recherche
pédagogique

COLOMBIE

M. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Mme Yolanda Rojas
Université de Costa Rica

ÉGYPTE

M. le Professeur Abdel-Fattah Galal
Institut de recherche et d'études
pédagogiques, Université du Caire

ESPAGNE

M. Alejandro Tiana Ferrer
Faculté de l'éducation, Université de Madrid

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

M. Wadi Haddad
Banque mondiale

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

M. Fernando Reimers
Harvard Graduate School of Education

FRANCE

M. Gérard Wormser
Centre national de documentation
pédagogique

HONGRIE

Dr Tamas Kozma
Institut hongrois de recherche pédagogique

JAMAÏQUE

M. le professeur Lawrence Carrington
University of West Indies

JAPON

M. le Professeur Akihiro Chiba
Université chrétienne internationale

MALTE

Dr Ronald Sultana
Faculté de l'éducation, Université de Malte

MEXIQUE

Dr María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional de
Trabajadores de la Educación para
la Cultura del Maestro Mexicano A.C.

POLOGNE

M. le professeur Andrzej Janowski
Commission nationale polonaise pour
l'UNESCO

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

M. Abel Koulaninga
Secrétaire général de la Commission
nationale centrafricaine pour l'UNESCO

ROUMANIE

Dr César Birzea
Institut des sciences de l'éducation

SUÈDE

M. le Professeur Torsten Husén
Université de Stockholm

SUISSE

M. Michel Carton
Institut universitaire d'études du
développement, Genève

THAÏLANDE

M. Vichai Tunsiri
Comité permanent de l'éducation, chambre
des représentants

POSITIONS/CONTROVERSES

La mondialisation de l'économie crée-t-elle des valeurs
d'une nouvelle civilisation ?

Koïchiro Matsuura

DOSSIER : REPENSER L'AIDE À L'ÉDUCATION

Du projet au programme et au soutien sectoriel :
quelques questions et enjeux

Lene Buchert

Évaluation des nouvelles modalités
de l'aide au développement

Noel F. McGinn

La collaboration entre la Commission européenne
et l'Inde en matière d'enseignement primaire :
approches de coopération au développement
à l'échelle sectorielle

*Shanti Jagannathan
et Mervi Karikorpi*

Stratégie sectorielle de l'éducation :
le point de vue de l'ASDI

*Agneta Lind
et Christine McNab*

Participation de la population maya à la réforme
de l'éducation au Guatemala :
mise en place d'un nouveau cadre d'action

*Linda Asturias,
Katherine Grigsby
et Theo Oltheten*

L'approche sectorielle et ses conséquences pour
l'assistance technique : le Fonds social
pour le développement en Égypte

*Samir T. IsHak
et Hussein M. El Gammal*

La stratégie d'appui sectoriel pour le financement
de l'éducation de base : leçons du Bangladesh

Upali Sedere

TENDANCES/CAS

L'école, « l'autre » et la discrimination :
observer pour prévenir

Ángeles Sagastizabal

Les droits de l'enfant et l'éducation au Japon
au regard de la Convention des Nations Unies

Akiyoshi Kawaguchi

PROFILS D'ÉDUCATEURS

Anísio Teixeira (1900-1971)

Carlos Roberto Cury

Index du volume XXX

ISSN 0304-3045

Vol. XXX, n° 4, décembre 2000