

“ LA COOPERATION DANS LE SECTEUR DE L'EDUCATION DE BASE
 AVEC LES PAYS D' AFRIQUE SUBSAHARIENNE ”

Rapport remis au Premier Ministre
Rapport du groupe de travail présidé par Gabriel Cohn-Bendit
 Adopté en assemblée plénière le 8 octobre 2001

SOMMAIRE

La situation de l'éducation de base en Afrique subsaharienne	4
1.1. L'offre d'éducation confrontée à une explosion démographique	4
1.2. L'héritage colonial	5
1.3. Des systèmes éducatifs coûteux	6
1.4. Les perspectives ouvertes par le secteur éducatif non formel	6
La coopération éducative française	8
2.1. Les orientations de la coopération publique	8
2.2. Les limites de l'intervention publique française	10
La contribution des autres bailleurs	12
3.1. L'aide multilatérale	12
3.2. La coopération régionale	15
3.3. La coopération des autres acteurs	16
3.4. Une coordination difficile des bailleurs	18
1. Mettre l'éducation de base au centre de la lutte contre la pauvreté	19
2. Tout mettre en œuvre pour promouvoir l'éducation pour tous	20
3. Favoriser une éducation plus adaptée	21
4. Renforcer la coordination des bailleurs et la participation de la société civile pour la définition et la mise en œuvre des stratégies éducatives	22
5. Accroître les moyens de financement	22
Annexe I : L'exemple du Sénégal	24
1. Le contexte éducatif sénégalais	24
2. Les conséquences de la crise du secteur éducatif formel	25
3. La coopération publique française	26
4. Les autres acteurs de la coopération éducative	28
Annexe II	31
Annexe III	32

“ Aujourd’hui, près d’un milliard de personnes - dont les deux tiers sont des femmes - ne savent ni lire, ni écrire, même pas leur nom. On les appelle des “analphabètes fonctionnels”, et leur nombre va aujourd’hui croissant. Pour eux, le risque de mauvaise santé et de pauvreté extrême est encore plus grand que pour la plupart de ceux qui ont appris à lire et à écrire. Plus de 130 millions d’enfants¹ - dont 73 millions de filles - n’ont pas accès à l’éducation dans les pays en développement et des millions d’autres doivent se contenter d’écoles médiocres où ils n’apprennent presque rien ”². Tel est le constat énoncé par Carol Bellamy, Directrice générale du Fonds des Nations Unies pour l’Enfance, en avant-propos du Rapport sur les enfants dans le monde en 1999. Et sur ces 130 millions d’enfants non scolarisés, près de la moitié se trouve en Afrique subsaharienne.

En 1990, sur l’initiative de l’UNESCO, de l’UNICEF, de la Banque Mondiale, et du PNUD, 155 pays et 150 ONG s’étaient engagés dans le cadre de la Conférence mondiale en faveur de l’éducation pour tous tenue à Jomtien (Thaïlande) à ce que l’éducation universelle soit réalisée à l’aube de l’an 2000, et l’analphabétisme réduit de moitié. Ces objectifs n’ont pas été atteints, alors que la demande éducative des populations se fait de plus en plus pressante. Lors du Forum de Dakar 2000, ils ont été reportés à 2015.

Devant l’importance des défis à relever, le Haut Conseil de la Coopération Internationale a conduit une réflexion sur l’éducation de base : lire, écrire et compter, telles sont les missions principales de cette éducation fondamentale qui *“ dispense (...) un contenu éducatif minimum susceptible d’aider tout bénéficiaire à comprendre les problèmes de son milieu, à avoir conscience en tant que citoyen de ses droits et devoirs, à participer au développement socio-économique de sa communauté et à s’épanouir en tant qu’individu ”³.*

L’éducation de base, considérée comme un “ outil ” permettant de développer la personnalité humaine et de renforcer le respect des droits humains et des libertés fondamentales, n’est pas assurée pour les populations les plus démunies. En 1997, Federico Mayor, alors Directeur général de l’UNESCO, en parlait en ces termes : *“ Investir dans l’éducation ce n’est pas seulement respecter un droit fondamental, c’est bâtir la paix et le progrès des peuples. L’éducation pour tous, par tous, tout au long de la vie : voilà le grand défi, et ce défi ne souffre aucun retard. Chaque enfant est le patrimoine le plus important à sauvegarder. ”⁴*

La communauté internationale s’accorde sur la capacité de l’éducation de base à amorcer le développement. Pourtant, malgré les efforts accomplis par les Etats et les sociétés civiles, et en dépit des aides conséquentes consenties par les bailleurs de fonds tant au plan multilatéral que bilatéral depuis plusieurs décennies, on peut parler aujourd’hui d’un échec des coopérations à faire progresser de manière décisive le droit à l’éducation dans certaines parties du monde et plus particulièrement en Afrique subsaharienne francophone, au cours de la dernière décennie. La situation de la région est particulièrement préoccupante car elle contraste avec les progrès encourageants observés dans d’autres régions en développement du monde, l’Amérique latine et l’Asie du Sud en particulier.

Au contraire, les pays d’Afrique subsaharienne ont subi un net recul de leurs taux de scolarisation dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, passant de 79,5% en 1980 à 74,8% en 1990, avec une légère hausse à 76,8% en 1997. La région comprend aujourd’hui 14 des 16 pays dans le monde dont le taux de scolarisation est en deçà de 60%. Elle affiche par ailleurs des coûts unitaires de scolarisation dans le secteur primaire de 73% plus élevés que dans les autres régions en développement, les pays d’Afrique francophone ayant eux-mêmes des coûts unitaires moyens de 40% plus élevés que ceux d’Afrique anglophone.

Or, aujourd’hui, on estime que moins de la moitié des pays de cette région est en bonne voie

1 Faits et chiffres, 1998, UNICEF, New York, 1998 ; The 1996 Revision, World Population Prospects - United Nations, New York, 1997.

2 C. Bellamy, Directeur général du Fonds des Nations Unies pour l’Enfance, Avant propos du Rapport sur les enfants dans le monde, 1999.

3 G. Belloncle, La question éducative en Afrique noire, coll. Economie et développement, éd. Karthala, 1984, 271 pages.

4 Federico Mayor, Le Droit de l’être humain à la paix, Déclaration, janvier 1997.

d'achèvement de la scolarisation primaire universelle pour 2015⁵. Comment expliquer ce retard? Comment la France, premier partenaire des pays de cette région, peut-elle aider ces pays à relever le défi de l'éducation pour tous pour 2015 dans le respect de ses engagements internationaux ?

Ce rapport présente l'état de la réflexion du HCCI sur ces questions et propose de donner de nouvelles orientations à notre politique de coopération éducative. Cette réflexion s'appuie sur l'exemple du Sénégal qui a, pendant de longues années après les indépendances, été l'un des tous premiers bénéficiaires de l'APD française.

LA SITUATION DE L'EDUCATION DE BASE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1.1. L'offre d'éducation confrontée à une explosion démographique

Au moment des indépendances, certains taux bruts de scolarisation en Afrique subsaharienne se situaient sous la barre des 10%. Les systèmes scolaires ont alors dû faire face à un fort accroissement de leurs effectifs, entre 1960 et 1980, de l'ordre de 9% en moyenne annuelle sur la période et auquel les structures existantes n'étaient pas préparées. Aujourd'hui, les taux bruts moyens de scolarisation⁶ dans le secteur primaire sont toujours déplorables dans certains Etats, notamment ceux du Sahel : 24,5% au Niger, 38,5% au Burkina Faso, 40% au Mali⁷. C'est qu'en effet, les faibles progrès accomplis dans les années soixante-dix ont été en partie annulés par la décennie 80-90, du fait de l'ajustement structurel, et, selon les estimations de la Banque Mondiale, du fait du taux de croissance démesuré de la population en Afrique subsaharienne. Cette explosion démographique a largement contrecarré une amélioration continue, si faible eût-elle été, des taux de scolarisation, en particulier dans le secteur primaire. Ainsi, le nombre d'enfants âgés de 6 à 11 ans non scolarisés est passé de 39 à 56 millions durant la dernière décennie, et continue aujourd'hui de croître plus rapidement que l'offre éducative⁸.

C'est sans doute à ce niveau que se situe la divergence d'évolution entre l'Afrique subsaharienne et les autres régions en développement du monde, car si l'Amérique latine et l'Asie font état de résultats meilleurs en matière de scolarisation universelle, c'est en partie parce qu'elles sont parvenues à maîtriser davantage leur démographie (voir tableaux en annexe).

Observée dès la fin du second conflit mondial, l'explosion des effectifs scolaires en Afrique s'est poursuivie jusqu'au milieu des années quatre-vingt, touchant successivement le primaire, le secondaire et le supérieur. La poussée démographique aurait pu avoir de plus faibles répercussions sur les systèmes scolaires, car la sous-scolarisation en Afrique était généralisée.

Néanmoins, les enfants se sont mis à fréquenter l'école de manière beaucoup plus systématique, ce qui peut être expliqué par plusieurs facteurs :

- un facteur rattrapage (lié à cette sous-scolarisation de l'Afrique dès les années quarante),
- l'unification des systèmes scolaires indigène et métropolitain (en 1956 pour les colonies françaises),
- l'augmentation de la demande scolaire liée à l'intérêt porté par les populations aux débouchés du système éducatif,
- l'incitation des autorités à la scolarisation pour construire des nations indépendantes et ancrées dans la modernité, possédant un système productif et une administration dotés de cadres bien formés.

Pour autant, tous les pays africains n'ont pas eu les mêmes difficultés à s'adapter. A côté des faibles taux de scolarisation actuels des pays sahéliens, séquelles de cette inadaptation, d'autres taux sont

⁵ Banque Mondiale

⁶ Taux brut moyen de scolarisation : rapport entre le nombre d'enfants scolarisés au niveau considéré et la population totale officiellement en âge d'être scolarisée à ce niveau.

⁷ Source : UNESCO, Institute for Statistics, Statistical Yearbook, "Enrolment by level of education", 1999.

⁸ Banque Mondiale, Education sector strategy, 1999.

encourageants et permettent à la sous-région subsaharienne d'atteindre aujourd'hui un taux brut moyen de scolarisation dans le primaire d'environ 75%.

Pourquoi les pays africains ont-ils éprouvé une telle difficulté à s'adapter aux conditions imposées par leur explosion démographique en dépit d'une aide internationale importante, massive pour certains ? La réponse se trouve vraisemblablement dans une analyse qualitative des systèmes éducatifs.

1.2. L'héritage colonial

Aux données quantitatives se greffe en effet le constat de l'inadaptation de ces systèmes aux réalités nationales, qui a posé d'énormes difficultés de calibrage entre l'offre et la demande éducatives. Car naturellement, la forte augmentation des effectifs n'a pas été sans conséquence sur le rendement interne des systèmes éducatifs. La qualité de l'enseignement a considérablement baissé dans tous les niveaux, certes parce que les capacités d'accueil des établissements n'ont pas été augmentées proportionnellement à l'accroissement du nombre des élèves, mais également parce que l'organisation pédagogique s'est révélée inappropriée pour une éducation de masse. La faible compétence pédagogique de la plupart des enseignants, souvent peu adeptes des méthodes actives, a également contribué à cet échec, qui s'est rapidement traduit par des taux de redoublement et d'abandon importants.

Née à l'époque coloniale, l'école africaine était en réalité destinée à former les cadres administratifs dont la colonie avait besoin. A partir de 1960, la plupart des pays – francophones et anglophones – ont donc connu un développement rapide de leurs systèmes scolaires, en particulier dans l'enseignement secondaire. Ceci s'est traduit par un accroissement progressif des ressources consacrées à ce niveau d'enseignement, au détriment de la formation de base dite “ de masse ”, dont les ressources se sont proportionnellement appauvries. Les ex-colonies françaises ont favorisé cet effort en faveur de l'éducation secondaire qui a conduit par exemple les pays du Sahel à la situation que nous leur connaissons aujourd'hui.

La crise du secteur formel se traduit par la faiblesse du rendement interne des structures. En Afrique subsaharienne, plus du quart des enfants scolarisés dans le primaire sont des redoublants, et si en 1995 près de 90% des enfants accédaient à la seconde année du cycle primaire, ils n'étaient plus que 65,5% à accéder à la cinquième année (c'est-à-dire le CM1 pour les pays francophones)⁹.

La situation au regard de l'adéquation formation-emploi n'est guère plus satisfaisante. Les forts déséquilibres observés ont contribué à un discrédit de l'institution scolaire. Conçus pour former les cadres de l'administration, les systèmes éducatifs africains se sont révélés incapables, par exemple, d'accompagner la croissance du secteur informel de l'économie ou de préparer les diplômés à affronter un marché du travail qui n'était plus, dès le début des années quatre-vingt, exclusivement étatique. D'un point de vue financier, les Etats africains consacraient en moyenne entre 1970 et 1990 entre 3 et 4% de leur PIB au secteur éducatif¹⁰ mais la ventilation de ces fonds a souvent été opérée de manière inégale entre niveaux d'enseignement, au profit du niveau supérieur qui représente pourtant moins de 2% des effectifs scolaires.

Le service public ne pouvant plus remplir complètement son rôle, l'offre d'éducation s'est diversifiée en s'appuyant essentiellement sur des financements privés. Ainsi, aux cotés de l'école publique dite “ formelle ”, sont progressivement apparus d'autres types d'établissements. Outre les écoles confessionnelles, présentes depuis longtemps sur le continent et en forte augmentation, se sont développés des établissements privés laïcs à but lucratif qui accueillent les enfants d'une bourgeoisie refusant de placer ses enfants dans des écoles publiques délabrées, ainsi qu'un grand nombre d'écoles dites “ communautaires ”, au début des années quatre-vingt-dix.

⁹ UNESCO, Rapport mondial sur l'éducation 2000-Le droit à l'éducation : vers à l'éducation pour tous tout au long de la vie, p. 148.

¹⁰ A.Mingat et B. Suchaut, Une analyse économique comparative des systèmes éducatifs africains, Institut de recherche sur l'économie de l'éducation, IREDU – CNRS et Université de Bourgogne, décembre 1998. Rapport réalisé pour le Ministère français des affaires étrangères de la Coopération et de la Francophonie, p.21.

Les écoles communautaires de base (ECB) font partie du système non formel d'éducation, elles représentent une innovation qui enrichit les réseaux scolaires nationaux et qui fait partie intégrante d'une stratégie d'expérimentation de modèles alternatifs d'éducation. On considère qu'appartient au secteur non formel toute activité éducative organisée et systématique existant en dehors du système éducatif traditionnel et visant à offrir certains types d'enseignement à des groupes déterminés de la population, adultes ou enfants. Ces modèles s'articulent aux besoins d'insertion harmonieuse des apprenants dans leur communauté et leur permet, accessoirement, d'accéder au système formel. Les ECB prennent en charge des enfants non scolarisés ou déscolarisés très tôt, en leur donnant accès à un cycle complet d'éducation de base à dominante pratique et pré-professionnalisante en langues nationales et en français.

Ces structures prennent en compte des réalités liées au travail des enfants, à la discrimination des filles, et à l'ensemble des facteurs culturels qui génèrent une non scolarisation massive en Afrique. D'autres écoles, enfin, comme les "écoles de rue", sont organisées par les communautés et les ONG, et constituent un dispositif parfois qualifié d' "éducation informelle".

L'éducation non formelle représente depuis une dizaine d'années une alternative unique au système éducatif formel, insuffisant en Afrique, à tel point que des expériences communautaires ont été menées dans de nombreux pays : Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali, Sénégal, Tchad, Togo. Face à l'essoufflement des systèmes scolaires des indépendances, les Etats prennent de plus en plus la mesure des espoirs portés par l'école non formelle. Les grandes rencontres internationales ont été l'occasion d'une prise de conscience collective de ces enjeux.

1.3 Des systèmes éducatifs coûteux

Les coûts unitaires de scolarisation concernent de façon générale les dépenses associées au fonctionnement d'un système scolaire à ses différents niveaux. Les coûts unitaires de la scolarisation en Afrique subsaharienne sont les plus élevés de toutes les zones géographiques abritant des PED. En effet, par rapport aux coûts moyens des pays d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient, les coûts africains étaient en 1993 de 73% plus élevés dans le primaire, de 180% plus élevés dans le secondaire et de 720% plus élevés dans le supérieur¹¹. Et au sein même de la sous-région subsaharienne, les pays francophones, et particulièrement ceux du Sahel, ont des coûts moyens plus élevés d'environ 40% que ceux des pays de langue anglaise.

L'une des raisons de ces coûts excessifs dans les pays francophones est le salaire des enseignants. En indexant le traitement des instituteurs africains sur celui de leurs homologues durant la décolonisation (et donc sous l'administration française), la France a fait de l'enseignement primaire un luxe inaccessible au budget des futures nations indépendantes. Ainsi, alors qu'en Europe un instituteur n'a jamais gagné plus de deux fois le niveau de vie par tête moyen (quatre fois en Asie), certains Etats africains ont octroyé aux instituteurs des salaires égaux à *seize fois* le revenu moyen (PNB/tête) de leurs compatriotes.

D'autres causes pouvant expliquer l'importance de ces coûts sont également évoquées, comme le recours massif aux "personnels non-enseignants" (administratifs, techniques ou de service), les dépenses en matériel pédagogique¹² ainsi que l'ensemble des transferts financiers autour de la scolarisation correspondant aux subventions perçues par les élèves ou les étudiants et qui sont en quelque sorte des dépenses sociales destinées à aider les élèves.

1.4 Les perspectives ouvertes par le secteur éducatif non formel

Le secteur non formel occupe une place aussi importante en milieu urbain qu'en milieu rural. Selon qu'il se développe dans l'un ou dans l'autre de ces milieux, il peut remplir des fonctions différentes mais se fonde globalement sur des principes communs : apporter les savoirs de base et insérer les

11 A.Mingat et B. Suchaut, Une analyse économique comparative des systèmes éducatifs africains, Institut de recherche sur l'économie de l'éducation, IREDU – CNRS et Université de Bourgogne, décembre 1998. Rapport réalisé pour le Ministère français des Affaires étrangères de la Coopération et de la Francophonie, p. 46

12 Correspond aux consommables (craies, cahiers, etc ...) et à des matériels plus durables (cartes, manuels scolaires, etc ...)

jeunes dans leur environnement. D'autres objectifs peuvent s'agréger aux premiers en fonction des populations visées, et du type d'école non formelle fréquentée.

Les écoles communautaires mises en place dans les pays d'Afrique subsaharienne constituent la forme la plus avancée, en terme d'organisation, de structuration et de prise en charge par les populations, des expériences éducatives alternatives. Elles affichent des orientations globales sur lesquelles elles se concentrent de manière plus ou moins accentuée en fonction du contexte socioéconomique de chaque région mais favorisent toutes l'insertion des élèves et la facilitation des apprentissages.

L'adaptation aux perspectives socioprofessionnelles des élèves

Selon les demandes exprimées par les familles et les jeunes, les écoles communautaires de base optent pour le recours à des pédagogies spécifiques. Dans certains cas, les enfants sont déscolarisés parce que l'école est saturée sur le plan des effectifs. Cela ne signifie pas qu'ils n'ont pas les moyens intellectuels ou financiers de la fréquenter, et l'on peut alors partir du principe que la création d'une école communautaire a pour finalité première d'instruire des enfants destinés à rejoindre à terme une structure scolaire formelle capable de les accueillir. Dès lors, la pédagogie adoptée est plutôt dite classique. Si en revanche les enfants d'un village sont déscolarisés parce qu'ils ont abandonné suite à un échec scolaire, l'école communautaire a pour mission de leur dispenser un enseignement qui les sorte d'une logique d'échec, et s'adapte à leurs besoins. Dans ce cas de figure, l'école non formelle a recours à un enseignement dit convergent, qui allie l'acquisition des savoirs instrumentaux, l'apprentissage des langues nationales, l'apprentissage secondaire de la langue officielle, et la pratique d'activités "professionnalisantes", susceptibles de déboucher pour les jeunes sur une activité génératrice de revenus dans le village. Les activités pratiques proposées par les écoles sont généralement assurées par l'enseignant volontaire, qui se forme fréquemment au contact des artisans les plus expérimentés du village, ou met à profit son expérience personnelle en proposant des activités qu'il maîtrise.

Dans ces écoles, rien n'est programmé à l'échelle nationale (en dehors des apprentissages instrumentaux), et les enseignements sont dans la mesure du possible adaptés à l'environnement afin de rendre celui-ci attractif et porteur d'avenir pour les jeunes. Les cellules nationales africaines chargées de la gestion du secteur non formel travaillent actuellement sur les modalités à adopter pour permettre des évaluations nationales relativement homogènes des écoles communautaires, afin d'étudier leur rendement, dans un contexte de grande disparité.

Des modalités d'enseignement qui favorisent l'appropriation populaire

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne où la pluriethnicité structure l'organisation socio-économique des populations, l'introduction des langues nationales dans l'apprentissage à l'école primaire constitue un enjeu majeur.

Toutefois, dans les écoles communautaires et non formelles en général, l'usage des langues nationales comme langues d'apprentissage s'est imposé de manière assez pragmatique. En effet, comme c'est encore le cas dans les établissements primaires publics, les "appreneurs"¹³ sont souvent contraints de faire classe en français puis de traduire leur propos en langues locales afin que tous les enfants comprennent, ce qui rend difficile l'acquisition des savoirs instrumentaux. Les écoles non formelles ont été les premières à faire des langues locales leur vecteur d'apprentissage, ce qui a constitué dans certains pays une phase expérimentale ayant vocation à être réitérée lors de la réforme du système éducatif national.

Une autre des innovations de l'enseignement non formel est d'ordre organisationnel: les cours sont dispensés sur un cycle de quatre ans, contre six ans dans le système formel, et les enfants ne vont à l'école que le matin pour pouvoir travailler l'après-midi. En effet, l'une des premières causes de la

¹³ appreneur : nom donné aux enseignants de l'école non formelle lorsqu'ils n'ont pas le statut d'enseignant titulaire, ils sont le plus souvent formés sur le tas.

déscolarisation massive en Afrique subsaharienne tient au fait que les enfants représentent pour leurs parents démunis une source de revenus ou une main d'œuvre familiale indispensables.

La troisième forme de pédagogie novatrice consiste en une mobilisation des personnes ressources locales sur l'intérêt de mettre leur expérience au service des jeunes du village. Dans cette optique, les écoles et les opérateurs du non formel tentent d'associer le secteur privé aux activités de l'établissement, de créer des partenariats, de stimuler des réseaux. Il s'agit d'optimiser les capacités des communautés en terme de création et de gestion d'activités productives, et de mise en place de micro-projets générateurs de revenus, dans le cadre d'une démarche visant à s'approcher de la formation par alternance.

Enfin, les écoles non formelles favorisent l'implication des communautés car elles fonctionnent sur la base des cotisations mensuelles des parents qui servent à payer le loyer du local et les très rares fournitures, et à rémunérer les appreneurs¹⁴. L'apprenant est également répétiteur : il assure le soutien aux devoirs le soir après l'école et travaille souvent le week-end. Lorsqu'il ne fait pas de soutien, il est parfois chargé de l'alphabétisation des parents. D'un niveau d'études variable, les apprenants n'ont généralement aucune formation pédagogique, ce qui affecte le rendement interne des écoles. En revanche, le recours à la langue maternelle dans les apprentissages est assez généralisé.

Les caractéristiques du système non formel sont paradoxales; ces écoles alternatives sont créées pour accueillir des publics pauvres non scolarisés, laissés-pour-compte d'une offre publique défaillante, et ce sont ces mêmes exclus qui contribuent souvent au financement du dispositif.

LA COOPERATION EDUCATIVE FRANÇAISE

2.1. Les orientations de la coopération publique

Domaine d'intervention privilégié de la coopération publique française, l'éducation a souvent bénéficié d'une aide française équivalente à plus du quart de l'aide bilatérale totale vers la région¹⁵ subsaharienne. L'engagement actuel de la France est de l'ordre de 3,5% de son APD pour le secteur éducatif.

Au cours des années quatre-vingt-dix, plus de 9 milliards de francs ont été alloués par la France à l'enseignement scolaire et à l'éducation de base en Afrique subsaharienne (hors alphabétisation fonctionnelle et formation professionnelle), auxquels se sont ajoutés ses participations au titre multilatéral¹⁶. 80% de cette aide étaient consacrés à l'assistance technique. Entre 1990 et 1999, le Fonds d'aide et de coopération a financé 161 projets éducatifs, dont 92 pour l'éducation de base et l'enseignement scolaire. Au début de l'an 2000, 147 projets étaient en cours dans une trentaine de pays, certains à vocation nationale d'autres à couverture plus vaste.

Néanmoins, pour la décennie quatre-vingt-dix, la part des financements destinés à l'éducation primaire est faible, en moyenne inférieure au cinquième du total alloué à l'éducation. La répartition des financements montre qu'en moyenne l'enseignement primaire a bénéficié d'environ 13%, l'enseignement secondaire général de 35%, l'enseignement secondaire technique et professionnel de 20% et le supérieur de 19% des fonds attribués à l'éducation. Cette répartition des financements selon le degré d'enseignement confirme la très forte concentration sur l'enseignement secondaire et supérieur qui recueillent ainsi près des trois quarts de l'aide éducative, en dépit des très faibles taux de scolarisation observés dans la plupart des pays de la ZSP, et donc du faible nombre de scolarisés. Ainsi, au Burkina Faso par exemple, pays dont le taux net de scolarisation figure parmi les plus faibles du monde (32,5% en 1999), la France n'est intervenue qu'à partir de 1996.

A l'initiative de la Conférence mondiale de Jomtien, les années quatre-vingt-dix ont été l'occasion d'une revendication de nouvelles stratégies de coopération, comme le concept d'éducation pour tous (EPT). Les Etats des pays du Sud ont alors engagé des plans décennaux qui visaient à réaliser pour les

¹⁴ Au Sénégal, un apprenant gagne environ 30 000 FCFA par mois.

¹⁵ Observatoire permanent de la Coopération française, Rapport 1999, éd. Karthala.

¹⁶ Observatoire permanent de la Coopération française, Rapport 2000, éd. Karthala.

années 2000 des avancées significatives en matière de scolarisation. Certains bailleurs du développement ont préconisé un transfert de crédits affectés au niveau supérieur vers le primaire, les systèmes éducatifs étant surdimensionnés par rapport à leurs moyens. La part des financements français qui transitent par les organismes internationaux s'est accrue au cours de la décennie quatre-vingt-dix, toutefois, les actions menées dans ce cadre semblent ne pas avoir répondu aux objectifs fixés. En effet, la Déclaration et le Cadre d'action de la Conférence de Jomtien avaient fixé comme objectif une plus grande implication financière à l'EPT. Dix ans après, le bilan effectué pour la Forum mondial sur l'éducation (Dakar) est plutôt négatif. Si l'aide à l'éducation a évolué dans le cadre multilatéral au cours de la dernière décennie, elle est demeurée inférieure à 10%. L'option en faveur du multilatéral, en vue d'une meilleure coordination et efficacité des moyens et d'un partenariat donateurs/pays hôtes renforcé, prônée lors de la Conférence de Jomtien et revendiquée par la France, peut se défendre, mais elle a pu conduire certains pays donateurs, dont la France, à diminuer le volume de l'aide bilatérale, au motif d'une implication dans des programmes multilatéraux.

Les orientations actuelles du ministère des affaires étrangères

Les orientations de la DGCID énoncées dans une note du 10 juillet 2000 retiennent trois objectifs stratégiques pour les pays de la ZSP : soutenir les réformes qui améliorent la pertinence et la qualité de l'éducation, faciliter l'accès à l'éducation de base pour tous, et contribuer à améliorer le fonctionnement des institutions éducatives. Cette note précise les domaines dans lesquels notre coopération peut utilement intervenir : la réforme des curricula, la formation initiale et continue des cadres, spécialistes et formateurs ou encore la mise à disposition des moyens de formation tels que documents livres ou nouvelles technologies. Une attention particulière est portée aux *"initiatives non gouvernementales qui se sont substituées à celles des Etats pour offrir des solutions alternatives d'éducation"*. La note précise que *"des expériences positives existent dont il faut s'inspirer pour orienter notre coopération"*. Partout où c'est possible *"on soutiendra l'effort d'extension du système scolaire"* et on *"encouragera les politiques privilégiant l'allocation des ressources publiques en faveur de l'éducation de base"*. La DGCID considère comme souhaitable de soutenir des expériences de terrain, en particulier les formules alternatives qui mettent l'éducation de base à la portée des experts, des jeunes ou des adultes peu ou pas scolarisés, et de faciliter leur prise en compte par les pouvoirs publics dans leur politique éducatives et budgétaires. La coopération éducative est par ailleurs encouragée à adapter ses méthodes en contribuant à faire émerger une véritable collaboration entre les coopérations bilatérales et les instances multilatérales. L'assistance technique, enfin, est amenée à encore évoluer pour être mieux adaptée à des missions précises, spécialisées, démultiplicatrices, pour envisager davantage d'interventions ponctuelles mais suivies. Ce texte d'orientation fait donc très explicitement une place, aux côtés de l'appui aux politiques sectorielles d'éducation des Etats à un appui aux initiatives de non formel pour leur capacité d'innovation et parce qu'elles touchent des publics spécifiques non scolarisés dans la perspective de l'éducation pour tous.

Selon d'autres instructions de la DGCID (mars 2001), il est rappelé que l'éducation pour tous et la lutte contre la pauvreté et les inégalités fondent notre politique de coopération et l'action sectorielle en éducation est désormais placée au cœur des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et de l'initiative de réduction de la dette. Notre coopération doit s'articuler avec celle des autres agences et s'inscrire dans les plans et programmes nationaux élaborés par les pays. L'objectif, est-il précisé, est de passer d'une logique de projets autonomes à celle d'un appui à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si cette approche sectorielle est complémentaire des orientations stratégiques évoquées par la note du 10 juillet 2000 ou si elle s'y substitue désormais. Le risque existe, en effet, de voir la coopération publique en éducation se limiter à un appui sectoriel sous l'effet conjugué de plusieurs préoccupations : l'affirmation de la responsabilité des Etats partenaires dans la conduite de leurs politiques éducatives, la volonté politique de construire des partenariats plus respectueux des Etats, la recherche d'une plus grande visibilité et efficacité de notre coopération en évitant le saupoudrage de nos actions et la nécessité d'inscrire notre action dans le cadre défini par l'initiative PPTE.

Notre coopération éducative a pour l'essentiel, jusqu'à présent, appuyé les systèmes éducatifs publics, se portant sur des actions négociées avec les éducations nationales des pays partenaires. Qu'elles aient concerné le technique, le pédagogique ou l'administratif, elles se sont toujours inscrites dans le fonctionnement des institutions publiques. Il peut paraître légitime de redonner à la politique sectorielle un rôle fédérateur des actions et des initiatives des coopérations, mais des objectifs aussi complexes que la refondation et l'extension des systèmes publics, l'adaptation des enseignements et l'éducation des plus défavorisés nécessitent aussi des politiques transversales. Quels que soient leurs moyens en effet, les politiques éducatives ont toujours leurs laissés-pour-compte. La lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite une attention particulière qui justifie des actions transversales et des approches multiples et plus intégrées en fonction des publics visés.

La politique de l'Agence française de développement

Dans le domaine de l'éducation, l'AFD consacre prioritairement ses ressources à des projets d'éducation de base dans les pays de la zone de solidarité prioritaire les plus faiblement scolarisés et présentant une volonté politique forte de promouvoir l'éducation de base, un programme sectoriel de l'éducation suffisamment détaillé et cadré au plan macro-économique et la garantie de recrutement, affectation et rémunération des maîtres pour les nouvelles classes créées.

Dans l'examen qu'elle réalise des politiques éducatives des pays bénéficiaires, l'Agence se dit attentive à la déconcentration de la gestion des systèmes éducatifs, à la garantie d'un encadrement pédagogique adéquat et à un cadre d'ensemble organisant la coordination effective des bailleurs de fonds en vue d'un dialogue plus efficace avec les autorités.

Conformément à la répartition des compétences entre l'AFD et le ministère des affaires étrangères (DGCID) depuis la réforme du dispositif de coopération, les projets soutenus par l'AFD comportent majoritairement une composante d'infrastructures et d'équipement d'écoles et, si nécessaire, de locaux et d'équipements pour l'administration déconcentrée de l'éducation (80% des crédits), et une composante de mobilisation sociale des communautés et acteurs locaux de l'éducation (parents d'élèves, collectivités territoriales etc.), pouvant prendre la forme de projets d'école. Les projets sont généralement complémentaires d'actions d'appui institutionnel pour l'application des réformes des systèmes éducatifs.

Les concours financiers accordés par l'AFD entre 1999 et 2001 concernent le Sénégal, le Burkina Faso, le Mali et l'Afrique du Sud¹⁷. Ils se sont élevés à 29,6 millions d'Euros, ce qui représente 4% du budget de l'aide-projet de l'AFD pour cette même année (sur un budget total de 704 millions d'Euros). L'Agence, qui a pour objectif de consacrer 25% de ses subventions aux secteurs sociaux (éducation et santé) devrait donc, au cours des prochaines années, pouvoir augmenter substantiellement sa participation au financement de l'éducation de base.

2.2. Les limites de l'intervention publique française

Selon les analyses de l'Observatoire permanent de la coopération française (OPCF), on constate une baisse constante des fonds destinés à l'aide au secteur éducatif¹⁸. En dépit des orientations affichées lors des grandes rencontres internationales, les financements attribués à l'enseignement primaire sont demeurés insuffisants, particulièrement en ce qui concerne les pays où cet enseignement est loin d'être généralisé.

¹⁷ Ce projet porte sur un crédit de 20 millions d'Euros pour l'équipement des Technikons sud-africains.

¹⁸ Observatoire permanent de la coopération française, Rapport 2000, éducatif. Karthala, p. 79-82

La prépondérance d'une coopération de substitution source de déséquilibres

Si l'assistance technique dans la coopération publique française éducative a eu pour conséquence positive le développement des ressources humaines permettant une relève, puisque les enseignants français retirés ont été remplacés par des Africains, le transfert de ressources et de compétences est bien moindre que ce qu'il aurait pu être si le retrait avait été plus précoce et plus massif. Par ailleurs, au moment de la diminution des effectifs de l'assistance technique, les sommes récupérées ne semblent pas avoir été réorientées vers le développement des systèmes éducatifs des pays en développement. La prépondérance de l'assistance technique de substitution est à l'origine de déséquilibres aujourd'hui profonds : la formation des cadres supérieurs a été largement favorisée au détriment des formations de base et professionnelle.

Le choix de la France de financer prioritairement le renforcement des capacités institutionnelles a été peu évalué, et dans le cas contraire, les conclusions des experts montrent que les dispositifs auraient pu être mieux adaptés et plus efficaces s'ils avaient mis en œuvre une assistance technique moins nombreuse au profit d'une plus grande responsabilisation des cadres nationaux. Cela incite à penser qu'à l'insuffisance de l'aide en volume s'ajoute une faiblesse dans le dispositif d'assistance technique lui-même. Un grand nombre de projets continuent d'apparaître comme des transferts d'expérience françaises, plus ou moins réussies et dont l'utilité pour les pays aidés demeure difficilement mesurable.

La prise en compte exclusive des systèmes éducatifs publics

Pour favoriser "l'éducation pour tous", la coopération publique française a apporté une aide quasi exclusive au secteur éducatif formel, auquel les populations ont un accès très inégal pour des raisons insuffisamment prises en considération. La difficulté majeure provient de ce qu'en matière éducative, les acteurs du développement ont toujours pratiqué une politique de l'offre plutôt que de la demande. Les années quatre-vingt-dix ont été l'occasion de dénoncer cette situation. Depuis Jomtien, depuis le lancement des plans décennaux de l'éducation, les acteurs de la coopération éducative du Nord et du Sud proclament la nécessité de tenir compte des réalités locales, des besoins et des demandes exprimées ou latentes des populations bénéficiaires, pour élaborer les cadres stratégiques d'intervention.

Cette logique de coopération dite politique de la demande s'attache à déterminer les origines des dysfonctionnements des systèmes éducatifs avant de chercher à les combler par une offre potentiellement inadaptée. La construction massive d'infrastructures ne garantit pas une hausse du taux de scolarisation des enfants, car président à leur non scolarisation des choix socioculturels ou économiques qu'il convient de comprendre avant d'agir. Ainsi, le diagnostic des problèmes rencontrés par les systèmes éducatifs africains doit partir d'une analyse de la demande et des facteurs de blocage.

L'inadaptation aux réalités locales

La coopération française n'a pas su adapter ses interventions en fonction d'une analyse des facteurs de blocage de la scolarisation.

Ainsi, l'existence de frais de scolarité, même très faibles, constitue un obstacle dirimant à la scolarisation de nombreux enfants. Cette situation est particulièrement fréquente dans les régions rurales où les familles vivent souvent dans des conditions précaires et où la déscolarisation est massive. Ainsi par exemple, en Ouganda, la scolarisation au niveau primaire a doublé en un an lorsque les frais de scolarité ont été éliminés.

De même, les filles sont largement sous-scolarisées et marginalisées du fait de leur rôle traditionnel dans la structure familiale et sociale. Le taux de scolarisation les concernant est inférieur à 50% dans la plus grande partie des pays de la région. Les jeunes filles sont souvent chargées d'assurer des tâches domestiques (aller chercher l'eau, garder les plus jeunes) qui les empêchent de fréquenter l'école et rendent difficile le suivi des devoirs. Le faible niveau culturel et intellectuel des parents entraîne souvent une faible perception de l'intérêt de l'école pour leurs filles : les pratiques traditionnelles

comme le mariage précoce stoppent leur parcours scolaire. Cette pratique particulière n'est toutefois pas seulement imputable aux traditions culturelles africaines, au-delà, elle traduit un problème structurel important qui conduit les parents à préférer placer leurs filles plutôt que de risquer une scolarisation infructueuse. Les systèmes scolaires africains souffrent en effet d'une insuffisante diversité et de faibles capacités d'accueil des filières professionnelles et en particulier celles susceptibles d'être proposées aux jeunes filles. Le marché du travail auquel elles accèdent par la suite est de surcroît particulièrement étroit. Ces carences affectent surtout les milieux ruraux qui accusent les plus forts taux de dé- ou non scolarisation.

Au-delà des discours, le manque d'engagement spécifique et affiché des gouvernements en faveur des filles au niveau des politiques publiques d'éducation tend à perpétuer l'indifférence générale face à leur déscolarisation.

Par ailleurs, l'inadaptation des enseignements et des calendriers scolaires aux spécificités du milieu est un sérieux handicap à la scolarisation généralisée, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Enfin, d'autres facteurs entrent en jeu qui rendent également difficile l'accès des enfants à l'école : l'absence de mixité sexuelle ou religieuse des écoles, la non conformité des locaux aux normes minimales de salubrité et d'hygiène, les effectifs trop nombreux... De plus, l'absence de statistiques démographiques actualisées sur la natalité ou les migrations empêche un pilotage efficace d'une politique de l'offre d'éducation tant au niveau du secteur formel que du non formel.

Des arbitrages entre les niveaux d'enseignement défavorables à l'éducation de base

Malgré des intentions politiques louables depuis quelques années et des efforts certains dans la prise en charge publique de l'éducation, les moyens qui lui sont alloués sont encore trop faibles au vu de l'ampleur des chantiers à mener. L'Observatoire permanent de la coopération française déplore que l'amélioration observée dans le financement du secteur primaire entre 1995 et 1996 (de 13% à 15% du budget de l'éducation) s'explique davantage par la baisse des financements accordés à l'enseignement supérieur que par la hausse délibérée de ceux versés pour l'enseignement primaire qui ne progressent que de 10 millions entre 1995 et 1996.

Les gouvernements d'Afrique subsaharienne ne sont pas parvenus à définir un panel de priorités auxquelles se consacrer de manière conséquente. Comme le souligne la Banque Africaine de Développement, " l'affectation des fonds publics disponibles aux différents niveaux de l'éducation est biaisée en faveur de l'enseignement supérieur"¹⁹. Les difficultés à promouvoir une éducation fondamentale universelle tiennent donc également à l'absence de volonté politique réelle de la part des Etats africains quant aux priorités à réaliser.

LA CONTRIBUTION DES AUTRES BAILLEURS

3.1. L'aide multilatérale

3.1.1. La Banque Mondiale (BM)

La coopération de la Banque Mondiale avec les pays d'Afrique subsaharienne a été réorientée à la suite du constat dressé sur l'évolution de la région en terme de développement humain.

Comparée aux autres régions en développement dans le monde, l'Amérique latine et l'Asie du Sud en particulier, l'Afrique subsaharienne connaît des retards inquiétants dans les secteurs économiques et sociaux, et lorsqu'elle réalise des avancées, celles-ci sont trop lentes et trop inégales. Pour lutter contre les difficultés à faire progresser significativement cette région dans de nombreux domaines, la BM a fait de la coopération en matière éducative une priorité, et déclaré l'éducation de base "*condition nécessaire pour atteindre d'autres objectifs de développement*" parmi lesquels la croissance

¹⁹ BAD, Document de politique sectorielle en matière d'éducation, décembre 1999.

économique, l'amélioration du statut de la femme, de la santé et de la nutrition et la maîtrise de la démographie.

Aussi la Banque a-t-elle décidé de placer le secteur de l'éducation de base au cœur de son intervention sur la région en l'intégrant dans le processus des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. La Banque mène une coopération en partenariat avec les Etats bénéficiaires et vient en appui aux politiques publiques éducatives définies par eux. Sa stratégie consiste à identifier et mettre en œuvre avec ses partenaires les étapes-clefs d'un programme de promotion de l'éducation dans le cadre de la lutte contre la pauvreté adapté aux spécificités de chaque pays.

Elle préconise un apport financier plus conséquent dans le domaine de l'éducation de base par rapport aux autres niveaux d'enseignement, et propose de reconnaître l'effort des pays ayant démontré un réel engagement politique dans l'allocation de ressources financières supplémentaires au secteur.

La Banque encourage les interventions partenariales concertées et comparatives et axe le développement de l'éducation sur la pauvreté en ciblant des populations vulnérables et défavorisées. Elle encourage des mesures précises comme l'augmentation des ressources pour le financement du secteur, la formation des enseignants et la construction de centres de formation, l'amélioration de l'accès des enfants à l'école à travers la construction de classes et enfin l'élaboration concertée de réformes des curricula, des programmes scolaires et des systèmes nationaux d'évaluation. La Banque appuie enfin la décentralisation éducative en participant à la gestion des personnels et des finances.

3.1.2. L'UNESCO

L'UNESCO s'est donné pour mission de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité des peuples en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous. Dans ce cadre, l'organisation a fait de l'éducation de base un domaine d'intervention prioritaire en particulier en Afrique subsaharienne où le droit à l'éducation doit encore beaucoup progresser.

A la fin des années cinquante, la plupart des pays nouvellement indépendants d'Afrique ont fait de l'accès à l'éducation une priorité politique majeure avec deux préoccupations centrales : rendre l'école gratuite et obligatoire.

Les premiers programmes de planification de l'éducation considéraient ainsi l'enseignement comme un vecteur d'acquisition des connaissances, et le lieu d'une égalité des chances. L'UNESCO lança en 1961 pour l'Afrique le plan d'Addis-Abeba (et pour l'Asie le plan de Karachi) qui prévoyait la scolarisation universelle pour 1980.

Au début des années soixante-dix, la commission internationale pour le développement de l'éducation (commission Edgar Faure) estima que les orientations prises depuis les années soixante obéissaient au principe de "l'expansion linéaire" des systèmes scolaires existants, systèmes coûteux et inefficaces. Or, *"dès qu'un système éducatif s'applique à des effectifs très nombreux, il convient de modifier les stratégies, de passer du quantitatif au qualitatif, de l'imitation et de la reproduction à la recherche d'innovations, d'une procédure uniforme à des procédures diversifiées en fonction d'alternatives"*²⁰.

La question du rendement des systèmes éducatifs est alors posée devant les échecs, les redoublements ou la déscolarisation des enfants. Cette critique de la "société scolaire" a permis de faire émerger l'idée de la "société éducative" selon laquelle l'éducation ne doit pas être assimilée à l'enseignement scolaire mais plus généralement à l'acquisition des connaissances. L'éducation est alors centrée sur la notion de besoins éducatifs fondamentaux. Depuis la Conférence de Jomtien en 1990, l'éducation de base est celle qui a vocation à répondre à ces besoins, qu'elle s'adresse aux enfants, aux adolescents ou aux adultes, ou aux jeunes enfants, en matière de soins et d'éducation initiale.

²⁰ Edgar Faure, Apprendre à être, p. 195-196, UNESCO-Fayard, Paris, 1972.

La Conférence de Jomtien a mis l'accent sur le caractère central de l'éducation, son rôle et ses bienfaits dans la lutte contre la pauvreté, l'égalité des femmes, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, la protection de l'environnement et le contrôle de la poussée démographique. L'éducation a été conceptualisée d'une part comme un droit fondamental de tous les êtres humains, et donc un but en soi, et d'autre part comme un moyen d'action essentiel pour poursuivre les objectifs du développement dans la perspective du développement durable.

La communauté internationale s'était engagée en 1990 à universaliser l'éducation de base avant l'an 2000 date à laquelle s'est tenu à Dakar le forum de l'éducation pour tous. Le bilan de la décennie est préoccupant. Des progrès ont été réalisés mais ils demeurent inégaux et beaucoup trop lents. Les taux de scolarisation en Afrique subsaharienne ont stagné, voire baissé au cours des années quatre-vingt-dix, malgré une politique de l'offre importante. C'est le début d'une remise en cause de la pertinence des politiques de coopération, qui semblent occulter la demande des populations et pèchent par leur inefficacité.

Face à cette situation, le cadre d'action de Dakar a réaffirmé la volonté collective de la communauté internationale de poursuivre la vision et les stratégies présentées à Jomtien, et a fixé l'objectif de réaliser l'éducation pour tous les enfants et en particulier les filles d'ici à 2015. L'accent a été mis sur la nécessité d'améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation et sur les potentialités de toutes les formes éducatives à participer à la scolarisation universelle en faisant appel à des approches aussi bien formelles que non formelles. Les Etats se sont engagés, pour atteindre ces objectifs, à élaborer des plans nationaux d'action dont l'UNESCO assure la coordination.

3.1.3. L'UNICEF

L'UNICEF, dont la mission est de promouvoir la survie, la protection et le développement de l'enfant place l'éducation au cœur du concept de développement humain durable car celle-ci participe de la recherche du bien-être de l'enfant et constitue l'un des ses droits fondamentaux.

Pour l'UNICEF, l'éducation doit satisfaire les besoins d'apprentissage fondamentaux des enfants, des jeunes et des adultes en dépassant le cadre de l'enseignement primaire classique pour s'ouvrir à des approches non conventionnelles, *"plus souples et plus accessibles au plus grand nombre"*²¹. L'éducation de base est le fondement du développement total des capacités de l'être humain, car elle lui permet d'acquérir les outils d'apprentissage essentiels et les compétences fondamentales nécessaires à son épanouissement social, politique et économique.

Pour progresser, vers les objectifs fixés à Jomtien, l'UNICEF intervient dans le cadre des politiques nationales d'éducation par le biais de programmes quinquennaux de coopération. A travers eux, elle vient en appui aux Etats dans la mise en place des politiques éducatives, renforce les capacités nationales, responsabilise les acteurs et usagers de l'éducation, favorise une meilleure prise en compte de la scolarisation des filles et tente de mobiliser des ressources plus importantes pour le secteur éducatif. L'organisation assure ainsi la formation de formateurs, contribue à l'élaboration des matériels pédagogiques et construit des infrastructures.

Pour l'UNICEF, l'approche la plus efficace pour combattre l'analphabétisme est la généralisation de l'enseignement primaire et le renforcement de ses performances. L'organisation s'est ainsi engagée dans des programmes multi-pays visant l'amélioration de l'éducation des filles. L'organisation a lancé le projet "initiative pour l'éducation des filles en Afrique" financé avec la Norvège et le Canada pour redynamiser les systèmes d'éducation de base en favorisant l'éducation des filles. En effet, de l'avis de nombreux bailleurs de la coopération éducative, les femmes et les filles doivent faire l'objet de stratégies ciblées pour parvenir à des améliorations transversales, comme la maîtrise de la démographie qui permettrait des progrès plus considérables en Afrique subsaharienne.

²¹ UNICEF, Présentation générale de la politique de l'éducation de base pour tous en Afrique de l'Ouest et du Centre, p.4.

3.1.4. L'Union Européenne

Dans les années quatre-vingt, la politique européenne en matière d'aide au développement dans le secteur éducatif favorisait des approches-projets, qui, bien que s'inscrivant dans le cadre de programmes intégrés, négligeaient globalement le secteur de l'éducation de base au profit de l'enseignement supérieur.

A la suite de la Conférence mondiale de Jomtien en 1990 et de ses préconisations, des résolutions ont été adoptées pour encourager une approche sectorielle de l'aide au développement visant à une réforme globale des systèmes d'enseignement.

En outre, face au manque de concertation observé dans les coopérations au Sud, la Commission européenne a "fait choisir au Conseil l'éducation comme domaine de coordination renforcé avec les Etats membres" (document Horizon 2000, 1992).

Depuis la communication en 1994 de la Commission européenne sur l'éducation et la formation dans les pays en développement, la politique de l'Union met l'accent sur la promotion de l'éducation de base, l'accès des filles à l'école et la formation professionnelle liée à l'emploi formel et informel.

De plus, le principe de 20/20 déclaré au Sommet social mondial à Copenhague en 1995 (selon lequel 20% de l'aide extérieure ainsi que 20% du budget national sont destinés aux secteurs sociaux) fut adopté comme objectif par la Commission.

La Commission reconnaît qu'un appui renforcé à l'éducation aura des effets positifs sur d'autres secteurs et contribuera à la réduction de la pauvreté.

La politique européenne recentrée se traduit par une préconisation ferme concernant l'augmentation des ressources allouées au secteur de l'éducation de base. La Commission européenne s'est ainsi exécutée en octroyant un pourcentage plus important de son budget au secteur éducatif, soit 15% du 8^{ème} Fonds Européen au Développement (FED1995-2000) contre 6% du 7^{ème} FED (1990-1995) tout en envisageant de se conformer aux estimations qui préconisent un doublement de cette aide. Toutefois, la Commission met en garde contre la dépendance des pays bénéficiaires à l'égard de l'aide en rappelant que *"la responsabilité globale du développement du secteur éducatif appartient au gouvernement de chaque pays"*. Le Parlement européen suggère pour sa part la définition de priorités concernant l'octroi de l'aide, notamment en direction des PMA dont plus de la moitié se situe en Afrique subsaharienne.

3.2. La coopération régionale

3.2.1. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)

En tant qu'organisation interafricaine, l'OUA a été amenée à élaborer un plan d'action pour impulser un développement endogène du continent. L'OUA a ainsi mis en place en juillet 1999 un programme d'action de Harare (Zimbabwe) pour la décennie de l'éducation en Afrique (1997-2006). Ce programme, élaboré par les différents ministres de l'éducation nationale et de la formation réunis, a été entériné par les chefs d'État et de Gouvernement des 53 États membres.

Il représente une initiative intéressante car il émane du continent africain lui-même et reflète une prise en charge interne des urgences liées aux enjeux de l'éducation pour tous, dans un contexte international général de promotion de l'éducation par les puissances du Nord. A ce titre, les recommandations qu'il présente illustrent un consensus du diagnostic sur l'état des systèmes éducatifs du continent, sur les principaux défis à relever, les délais à respecter, et intègre le système informel comme une composante à part entière du défi éducatif.

Toutefois, les préconisations affichées portent sur l'ensemble des niveaux éducatifs, de l'éducation de la petite enfance à l'enseignement supérieur. Ces objectifs sont ambitieux et paraissent difficiles à réaliser dans la mesure où les moyens financiers manquent encore aux gouvernements. Pour cette raison, le préambule du programme d'action exhorte les États africains à "œuvrer collectivement à

l'amélioration des systèmes éducatifs", les acteurs de la société civile "à créer des cadres de concertation (...) pour la mobilisation des ressources nationales en faveur de l'éducation", et enfin les institutions bi- et multilatérales "à accorder une toute première priorité à l'éducation en Afrique". Les activités concrètes sont articulées autour de quatre axes prioritaires d'action, que sont l'équité et l'accès généralisé à l'éducation, la qualité, la pertinence, l'efficacité de l'éducation, les modalités complémentaires d'apprentissage (éducation aux adultes, informel, participation des communautés) et enfin la coordination, le suivi et l'évaluation. C'est l'OUA qui assure par le biais de son secrétariat la mise en place d'un certain nombre de structures visant à mener à bien l'exécution du programme d'action.

3.2.2. La Banque Africaine de Développement

Depuis 1975, la BAD a accordé 176 prêts au secteur de l'éducation, dont le montant représente environ 6,7% du volume total de ses interventions. Ce secteur a absorbé à lui seul plus de 67% des montants alloués au secteur social, et près de 50% des prêts accordés à l'éducation étaient destinés à l'enseignement secondaire dans les années 80. A l'issue de la Conférence de Jomtien, la décennie 90 a témoigné d'un revirement de l'aide au profit de l'éducation de base, et, tous domaines confondus, la majeure partie des prêts a été absorbée par les investissements éducatifs matériels²².

La Banque tire aujourd'hui les leçons de son expérience pour mettre en œuvre une vision rénovée de son aide au développement, laquelle met désormais l'accent sur l'adaptation des programmes d'aides aux spécificités de chaque pays bénéficiaire et sur l'impérieuse nécessité de mettre en place des approches participatives comprenant la société civile et tous les partenaires du développement en Afrique. C'est-à-dire la prise en compte des modalités non formelles de l'offre éducative.

Les interventions doivent être sectorielles, participatives, concertées et pérennes et concerner l'accès à l'éducation, la qualité de l'enseignement, la décentralisation et le financement du secteur. La Banque intervient dans tous les domaines où l'institution a décelé des urgences. Celles-ci sont globalement les mêmes que celles retenues par les autres acteurs du développement en Afrique : dévalorisation de la scolarisation des filles, mauvaise qualité de l'enseignement, coûts exorbitants par rapport au rendement, décentralisation factice.

Les actions prioritaires de la BAD sont ainsi consacrées à des secteurs ou populations cibles : écoles formelles et non formelles, langues locales mais aussi fillettes et femmes, populations marginales, pauvres et rurales. La Banque, qui plaide pour le dynamisme des institutions régionales, n'ignore cependant pas dans ses analyses la forte dépendance des pays africains à l'égard des donateurs occidentaux. C'est la raison pour laquelle elle préconise une appropriation maximale des programmes par les pays, favorise une éducation peu coûteuse, et encourage le dialogue.

*

* *

Dans l'ensemble, les différents bailleurs multilatéraux s'accordent sur l'analyse des difficultés rencontrées par les systèmes éducatifs, sur l'importance de l'éducation de base pour le développement et sur la priorité qu'il convient de lui donner par rapport aux autres niveaux d'enseignement dans l'allocation des ressources. Pour promouvoir l'éducation pour tous, ils préconisent d'appuyer toutes les formes d'éducation, en direction aussi bien des adultes que des jeunes, et de porter une attention spécifique à l'éducation des filles. Ils soulignent tous que le secteur non formel peut contribuer, aux côtés des éducations nationales, à la réalisation des objectifs.

3.3. La coopération des autres acteurs

- Il existe de nombreuses coopérations bilatérales dans le secteur éducatif vers les pays d'Afrique subsaharienne notamment depuis la Conférence de Jomtien qui a impulsé une prise de conscience collective sur les enjeux de l'éducation de base. Toutefois, la diversité de ses coopérations et la pluralité de leurs modalités de mise en œuvre rendent vaine une tentative de présentation exhaustive. Il apparaît qu'une comparaison entre les différentes coopérations bilatérales révèle un

²² Site Internet de la BAD ; Document de politique sectorielle en matière d'éducation, BAD.

mode d'intervention qui consiste globalement pour les pays développés à centrer leurs interventions sur des actions ou des publics spécifiques ce à travers quoi ils recherchent une certaine lisibilité externe. Cela aboutit à des coopérations diversifiées mais non concertées au moment où la coordination entre tous les acteurs investis dans l'aide éducative est plus que jamais nécessaire pour faire converger les efforts. Les collectivités locales françaises et les ONG, acteurs de terrain, revendiquent cette coordination pour faire bénéficier les populations de projets cohérents et intégrés.

- Les partenariats de coopération décentralisée qui lient la France et les pays d'Afrique subsaharienne constituent une partie importante de la dynamique globale de coopération initiée par les collectivités locales françaises et le tissu associatif local, notamment celui de la solidarité internationale (Comité de jumelage, association, organisation de solidarité internationale issue de la migration).

Dans le domaine de l'éducation de base, les partenariats entre collectivités s'inscrivent dans la durée. Ce sont généralement des actions de proximité, permettant une aide diffuse sur l'ensemble du territoire de la collectivité africaine, et réalisées avec l'attention toute particulière de ne pas susciter de dépenses excessives. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, la pratique de coopération des collectivités françaises a considérablement évolué dans le temps. Qualifiée à tort ou à raison, il y a dix ou vingt ans, de domaine réservé de quelques personnes, elle s'est progressivement transformée en une action intégrée à la politique territoriale des collectivités françaises, mobilisatrice pour les institutions scolaires et les associations de parents d'élèves. Si les actions entreprises en matière d'éducation de base portent souvent sur l'entretien et la construction d'infrastructures, les démarches entreprises dans le cadre des partenariats se sont élargies à des domaines variés : échanges thématiques entre classes, échanges entre instituteurs sur les méthodes pédagogiques, travail sur le lien entre école et environnement, etc.

Au sud du Sahara, l'évolution du paysage institutionnel n'est pas sans conséquence sur celle des partenariats franco-africains de coopération décentralisée. Les jeunes collectivités africaines issues des réformes de décentralisation sont très demandeuses d'un soutien externe pour remplir leurs missions en matière d'éducation de base. Les collectivités françaises peuvent leur apporter ce soutien sous trois formes : des apports financiers, pas nécessairement très élevés, mais qui permettent d'avoir un effet de levier vis-à-vis d'autres bailleurs de fonds ; une reconnaissance accrue du rôle des collectivités territoriales sur la scène nationale ; des apports de compétence en matière d'administration locale et de planification.

La qualité des résultats et l'impact des partenariats franco-africains de collectivités reste parfois en-deçà des attentes légitimes du fait d'un certain nombre de limites. On relève en particulier l'insuffisance du diagnostic préalable à l'engagement des projets avec pour conséquence une insuffisante identification des acteurs existants et des priorités d'action, l'insuffisante valorisation de la spécificité de la coopération décentralisée (relation partenariale de collectivité à collectivité) conduisant parfois à calquer son action sur celle du secteur des organisations non gouvernementales et on constate enfin un manque de cadre contractuel opérationnel, conduisant parfois à un pilotage des opérations depuis la France au lieu d'en laisser la responsabilité aux acteurs locaux. Ces partenariats gagneraient à s'investir davantage dans la construction de politiques publiques territoriales, respectueuses des politiques nationales et résolument orientées dans la lutte contre les inégalités (sociales et/ou spatiales) d'accès à l'éducation pour tous.

La coopération décentralisée développe une proximité et un pragmatisme qui favorisent souvent la réussite des projets, mieux acceptés par les populations auprès desquelles interviennent les ONG locales, favorisant le dialogue entre les acteurs.

- Bien que rarement associées à la définition des stratégies éducatives par les pouvoirs publics, les ONG sont très présentes dans le secteur de l'éducation de base. Leurs interventions renvoient à un large spectre d'activités : promotion des apprentissages fondamentaux et pré-professionnalisation des jeunes, initiations diversifiées telles que l'éducation à la vie familiale, à l'environnement ou à la

démocratie, alphabétisation fonctionnelle des adultes...Elles mettent en place des actions visant des publics spécifiques. Ce peut être tour à tour les très jeunes enfants, les femmes et les filles ou les enfants les plus pauvres.

Les modes d'intervention diffèrent selon les associations. Certaines apportent leur appui technique et financier aux politiques d'éducation des Etats en intervenant principalement dans le secteur formel (soutien aux équipes enseignantes, fourniture de matériel pédagogique, construction d'infrastructures) comme c'est le cas notamment de Aide et Action, du Gref ou encore de la Ligue de l'enseignement. D'autres associations encouragent et soutiennent les approches non conventionnelles et les initiatives émanant des populations pauvres tant en milieu rural qu'en milieu urbain (écoles communautaires, écoles de rue, cours d'alphabétisation), par exemple ENDA-Tiers Monde qui vient en aide aux enfants des bidonvilles. Il faut citer enfin les associations qui luttent pour la promotion des droits de l'enfant (Enfants du Monde par exemple) et qui considèrent que le droit à l'éducation doit être promu par tous les moyens, y compris hors des systèmes traditionnels puisque beaucoup d'enfants en sont exclus, et qui apportent leur soutien à des initiatives d'éducation non formelle.

Les ONG mettent en place, le plus souvent en accord avec les populations, des projets plus adaptés à leurs demandes, et contribuent de manière significative aux progrès de l'éducation de base des plus démunis. Elles sont des acteurs de la coopération éducative dans des domaines essentiels tels que l'expérimentation de différents types d'éducation non formelle, la rénovation pédagogique, la pré-professionnalisation et la promotion des langues nationales dans les apprentissages.

Particulièrement attentives aux stratégies éducatives des familles, les ONG encouragent une diversification des réponses éducatives que les pouvoirs publics locaux et les bailleurs gagneraient à mieux connaître pour définir de nouvelles stratégies.

3.4. Une coordination difficile des bailleurs

L'écoute des partenaires est encore trop rare entre les bailleurs et les bénéficiaires de l'aide éducative, ce qui conduit les premiers à occulter des pans entiers de l'analyse des systèmes éducatifs des seconds, en particulier celle de la demande d'éducation des populations les plus pauvres et les plus défavorisées, et celle des perspectives ouvertes par le secteur non formel.

Une étude récente²³ menée par le réseau d'ONG Action Aid Alliance dans plusieurs pays en développement sur le secteur de l'éducation révèle un manque décourageant de coordination pratique des bailleurs en dépit de réunions régulières et de rencontres avec les gouvernements. Certes, les bailleurs rencontrent collectivement ces derniers pour négocier le financement et le contenu des programmes éducatifs nationaux sectoriels, mais ils continuent néanmoins de proposer des financements sur la base de priorités élaborées par leurs propres capitales. Les différences entre les lignes politiques des bailleurs, les procédures opérationnelles, et les systèmes de suivi financier et d'évaluation sont persistantes. Le code de conduite adopté par l'Union Européenne est insuffisamment suivi et il est d'ailleurs mal connu de nombre de responsables de la coopération européenne vers les pays du Sud.

Pourtant, dans un récent rapport de l'OCDE, le Comité d'Aide au Développement (CAD) rappelle que depuis sa création au début des années soixante, il a fait de la coordination de l'aide une de ses préoccupations majeures. Plus récemment, en 1995, l'Union Européenne a adopté un code de conduite qui s'applique spécifiquement au secteur éducatif, et qui développe des lignes de conduite claires pour l'amélioration de cette coordination.

Partout où son rôle politique et l'importance de ses moyens la placent en position de chef de file, la coopération publique française doit prendre l'initiative dans la mise en place d'une coordination avec tous les partenaires. Cette coordination est un préalable à une coopération éducative efficace sortant d'une logique sectorielle pour organiser l'action d'une pluralité d'acteurs et la diversité des modalités d'intervention.

²³ ActionAid Alliance, Accroître l'efficacité de la coordination des bailleurs : études de cas de l'éducation au Burkina Faso, en Bolivie et en Tanzanie, janvier 2001.

*
* *

En conclusion de cette étude on peut dire que si l'éducation a toujours figuré en bonne place dans notre coopération, l'éducation de base, et plus précisément l'enseignement primaire, en a toujours été le parent pauvre (cf. annexe IV). Notre engagement auprès des instances multilatérales en faveur de l'éducation pour tous n'a pas très sensiblement modifié cette situation. Notre coopération publique a par ailleurs longtemps semblé plus préoccupée de transférer ses savoirs faire et ses modèles que d'adapter nos réponses à des demandes ou réalités nationales spécifiques.

Les orientations d'aujourd'hui semblent augurer d'un nouveau tournant, celui du passage d'une coopération de projets à une coopération sectorielle. Ce changement dans le mode d'intervention ne garantit pas cependant une plus grande pertinence et efficacité de notre coopération publique, ni un plus gros effort financier dans le secteur de l'éducation de base. Le risque n'est pas à écarter que cette évolution s'accompagne d'un retrait progressif de la coopération publique française du secteur de l'éducation de base en laissant reposer sur la responsabilité des éducations nationales des pays partenaires la conduite des politiques, après avoir défini les stratégies en partenariat. De plus, si les populations les plus défavorisées ne font pas l'objet, par ailleurs, d'actions de formation spécifiques en dehors du secteur éducatif, il est à craindre que notre intervention ne reste très en deçà de nos engagements internationaux et de notre discours sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. L'initiative sur les pays pauvres très endettés et les contrats de désendettement et développement ouvrent des perspectives financières mais celles-ci requièrent une forte implication de tous les partenaires du développement et une vigilance accrue dans la définition des stratégies et la mise en œuvre des politiques.

Recommandations

Le défi de l'éducation pour tous en 2015 que s'est donné la communauté internationale doit inciter les Etats à conjuguer leurs efforts aux côtés des organisations internationales et des acteurs de la société civile pour développer une offre d'éducation plus adaptée aux besoins des populations, plus efficace dans les apprentissages dispensés et à moindre coût.

Le plan d'action défini lors de la Conférence de l'éducation pour tous de Dakar 2000 conduit à ne plus confiner l'éducation aux seuls systèmes éducatifs conventionnels et à combiner les modalités formelles et non formelles. Les bailleurs ne peuvent donc plus se limiter à un appui aux seules éducations nationales dans un face à face avec les Etat partenaires. La définition des nouvelles stratégies doit résulter d'une large concertation entre les Etats, les bailleurs et la société civile.

La coopération publique française qui a apporté pendant de longues années un soutien quasi exclusif aux éducations nationales des pays d'Afrique subsaharienne doit contribuer aux évolutions nécessaires en se fondant sur les recommandations suivantes.

1. Mettre l'éducation de base au centre de la lutte contre la pauvreté

Cheikh Anta Diop affirme justement que “ *quand un enfant ne va pas à l'école, c'est tout un peuple qui ne grandit pas* ”.

Le secteur de l'éducation, et particulièrement celui de l'éducation de base, doit être considéré comme un détonateur du développement et pris en compte dans toute politique de réduction des racines de la pauvreté. L'éducation de base constitue toujours une amorce de développement individuel et collectif. Accentuer les efforts d'aide en direction du cycle fondamental et souvent terminal est donc une priorité.

Les quelques réussites qui existent en la matière sont démonstratives. Des études de cas menées au Sénégal, au Mali, au Togo démontrent que la scolarisation des enfants dans les écoles non formelles, les seules accessibles, conduit à des progrès dans la vie quotidienne et l'agro-économie locale²⁴. Les

24 Jacques Marchand, Les écoles communautaires – Mali, Sénégal, Togo, IPE, novembre 2000

enfants scolarisés selon des pédagogies adaptées à leur environnement, reconnaissent les maladies des animaux, répètent des gestes quotidiens d'hygiène et rendent leurs villages plus salubres par des actions simples. Les 9-15 ans s'initient à la contraception et reçoivent des notions de base essentielles en matière de santé sexuelle. L'accès à la santé de base, à l'hygiène et à une agriculture améliorée est globalement facilité par l'accès à l'école.

Les pays d'Afrique subsaharienne sont confrontés à de nombreux défis touchant particulièrement les jeunes : les très jeunes enfants (3-5 ans) ont un taux de mortalité de plus de 20%, 1 million d'enfants de moins de 14 ans est infecté par le VIH/SIDA, les jeunes filles sont encore trop souvent exclues du système éducatif et, tous groupes confondus, les populations des zones rurales sont les plus démunies.

Pour contribuer à relever ces défis, la coopération publique française doit mettre l'éducation au centre des politiques de lutte contre la pauvreté. L'éducation de base, destinée à répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, ne relève plus uniquement d'une politique sectorielle visant à appuyer les systèmes éducatifs publics. La coopération publique française doit aussi encourager et développer la mise en place de projets intégrateurs comprenant un volet éducatif, destinés aux populations les plus vulnérables.

2. Tout mettre en œuvre pour promouvoir l'éducation pour tous

Pour réaliser la scolarisation universelle, objectif auquel a souscrit à différentes reprises la communauté internationale, il est indispensable de coordonner toutes les forces éducatives des pays du Sud qui ont des taux de scolarisation encore particulièrement bas.

Dans ces pays, le secteur non formel présente des potentialités et spécificités importantes. Il peut contribuer à faire évoluer le système public et accroître l'offre d'éducation, c'est pourquoi l'UNESCO et l'OUA préconisent qu'un soutien accru lui soit accordé. La coopération publique française semble avoir fait le choix quasi-exclusif de soutenir les "éducations nationales", or celles-ci se trouvent fréquemment dans une impasse, toujours sous-dimensionnées par rapport aux besoins et peu adaptées aux populations les plus pauvres. La réforme de la coopération publique française doit permettre de repenser l'aide dans ce domaine en prenant en compte les nouvelles stratégies éducatives émanant des sociétés civiles du Sud, sans ignorer le secteur non formel.

Le plan d'action arrêté en 2000 lors de la Conférence de Dakar encourage cette ouverture : *“ Il reste, et la tâche n'est pas aisée, à faire en sorte que l'idée générale d'Education pour tous en tant que concept intégrateur soit traduite dans les politiques des gouvernements nationaux et organismes de financement. L'Education pour tous doit englober non seulement l'enseignement scolaire formel mais aussi l'éducation de la petite enfance et les programmes d'alphabétisation et d'acquisition des savoir-faire utiles dans la vie courante. En faisant appel à des approches aussi bien formelles que non formelles, elle doit prendre en compte les besoins des pauvres et des plus défavorisés, notamment des enfants qui travaillent, des populations rurales et nomades isolées, des minorités ethniques et linguistiques, des enfants, jeunes et adultes victimes de conflits, souffrant du VIH/sida, de la faim, d'un mauvais état de santé ; et de ceux qui ont des besoins éducatifs spéciaux. Il est encourageant de constater que de nombreux gouvernements, organismes de financement et organisations de la société civile sont de plus en plus acquis à cette conception large et intégratrice de l'éducation. ”*²⁵

*"L'éducation ne doit plus être confinée au seul système conventionnel, elle doit combiner les modalités formelles et non formelles pour atteindre l'objectif de l'éducation pour tous tout au long de la vie, pour les enfants, les femmes, et les adultes"*²⁶.

Bien que difficile à définir précisément, tant les formes qu'elle revêt sont différentes, l'éducation non formelle tire ses origines de pratiques spontanées et du savoir-faire des populations et se différencie de l'éducation formelle par sa capacité à scolariser, sans qu'il s'agisse nécessairement d'une scolarisation

²⁵ Cadre d'action de Dakar, L'Education Pour Tous : tenir nos engagements collectifs. Texte adopté au Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000

²⁶ OUA, Programme d'Action Harare pour la Décennie de l'Education en Afrique (1997-2006), décision AHG/Déc.136

au rabais, une masse importante d'enfants et par son caractère démocratique. C'est d'elle aussi que dépend pour l'essentiel l'alphabétisation des adultes et notamment celle des femmes dont il faut rappeler l'incidence positive sur l'éducation des enfants. La poussée démographique et l'importance de l'analphabétisme dans les pays d'Afrique subsaharienne confèrent ainsi au secteur éducatif non formel un rôle clef.

La coopération publique française, qui a, pendant de longues années, apporté un soutien quasi exclusif aux secteurs scolaires publics de ces pays doit engager aussi ses forces, aux côtés des autres bailleurs, dans l'éducation non formelle, pour accroître de manière conséquente l'offre d'éducation. L'aide française au secteur non formel doit conforter les expériences éducatives réussies et favoriser leur répliquabilité en appuyant aussi bien la formation des enseignants ou apprenants que leur rémunération, la location ou la réfection de locaux, et la fourniture de matériel pédagogique.

3. Favoriser une éducation plus adaptée

Différents types de facteurs entravent l'accès des enfants à l'éducation fondamentale. Certains ont trait à l'environnement culturel, social, religieux, d'autres reflètent les limites des politiques publiques à prendre en charge leur population scolarisable. Au premier rang de ces facteurs socioéconomiques et socioculturels se trouve la pauvreté.

La pauvreté extrême ou absolue d'une grande partie des populations africaines rend prohibitifs les coûts de la scolarisation formelle, et exclut de fait de nombreux enfants du système éducatif. Le coût de la scolarisation, au-delà des frais de scolarité et du transport, représente surtout pour de nombreuses familles le manque à gagner d'un enfant qui est retiré du monde du travail, que celui-ci soit domestique ou rémunéré. Le travail des enfants dans les milieux les plus pauvres est une réalité quotidienne, qui, si elle est clairement dissociée de l'exploitation, doit être prise en compte dans les stratégies éducatives familiales, dans le respect des principes directeurs de l'Organisation Internationale du Travail qui interdisent le travail des enfants de moins de onze ans. Aujourd'hui, des expériences scolaires alternatives au modèle formel offrent ce type de conciliation pouvant favoriser apprentissages scolaire et professionnel en s'appuyant sur les savoir-faire traditionnels. L'éducation non formelle apparaît ainsi comme plus adaptée aux réalités locales des pays du Sud et en particulier à celle des familles les plus pauvres.

Plus propice à une intégration dans le milieu professionnel et disposant de méthodes d'enseignement novatrices, pédagogie active, calendriers adaptés, enseignement en langues nationales, l'éducation non formelle est susceptible de faire évoluer les systèmes d'enseignement formels dont le rendement interne est faible. En Afrique subsaharienne en effet, plus du quart des élèves du primaire sont des redoublants²⁷. Des études récentes²⁸ montrent que ce très faible rendement interne des écoles publiques provient en partie de la difficulté pour les enfants d'apprendre le français en même temps que les apprentissages fondamentaux (lire, écrire, compter). Le maintien durant des années du français non seulement comme langue des élites nationales mais aussi comme langue d'apprentissage systématique dès les premières années de scolarité a fragilisé la scolarisation en Afrique francophone. Or, la *"prise de conscience de soi-même, de sa culture, passe nécessairement par l'appropriation de la langue"*²⁹.

Il faudra donc revoir la conditionnalité implicite que la coopération publique française pose à son assistance technique éducative, celle que le français soit la langue d'apprentissage dans les écoles africaines, quand les Etats sont prêts à engager des expériences en langues nationales.

Dans son appui à la refondation des systèmes éducatifs, la coopération publique française doit s'investir dans une politique de la demande d'éducation et non plus seulement de l'offre, pour mieux identifier et combattre les facteurs de blocage de la scolarisation universelle. Elle pourrait aussi utilement s'inspirer des principes et méthodes suivis par les pays africains anglophones qui, sur ce

²⁷ Rapport mondial sur l'éducation 2000, UNESCO

²⁸ Cf. note n° 3.

²⁹ Commission Coopération et Développement, Les langues des apprentissages, bilan d'une séance plénière du groupe éducation-formation, Paris, juin 1998

point, ont obtenu de meilleurs résultats. Elle doit davantage apporter son appui aux initiatives émanant de la société civile, des usagers de l'éducation, et collaborer avec les ONG impliquées dans l'éducation de base pour favoriser à la fois les innovations dans le secteur non formel et la réforme en profondeur des systèmes formels. Les projets d'intervention dans le secteur public doivent être davantage orientés vers la recherche de la qualité de l'enseignement, par la formation de formateurs, et l'introduction d'innovations pédagogiques.

4. Renforcer la coordination des bailleurs et la participation de la société civile pour la définition et la mise en œuvre des stratégies éducatives

L'apport des bailleurs de fonds internationaux en matière de coopération éducative est généralement considéré comme un levier essentiel au développement du secteur éducatif des pays du Sud. Les aides multilatérales ne représentent pourtant en moyenne que 3% des budgets nationaux d'éducation. Les donateurs exercent cependant souvent une influence décisive sur des aspects-clefs, comme le contenu des programmes ou des manuels, ou encore le choix de la langue d'apprentissage. Le pouvoir des bailleurs en terme de réduction ou d'annulation de la dette conforte encore davantage cette politique d'influence. L'une des contributions positives des bailleurs pourrait être au moins de favoriser la sanctuarisation des budgets sociaux lors de la négociation des programmes d'ajustement structurel afin de préserver l'allocation des ressources budgétaires des pays au secteur de l'éducation.

L'éducation en tant que projet politique et facteur de développement doit faire l'objet de stratégies définies avec la participation des populations. La France doit donc prendre l'initiative partout où son rôle politique et l'importance de ses moyens la placent en position de chef de file, pour mettre en place des cadres de concertation et de dialogue entre tous les partenaires de la coopération éducative, et généraliser le recours à des tables de concertation réunissant tous les opérateurs impliqués dans une même région, en veillant à ce que les autorités publiques nationales assument véritablement leur rôle de décideur.

5. Accroître les moyens de financement

L'éducation pour tous nécessite un important effort financier, car promouvoir les modalités non formelles porteuses ne signifie pas désinvestir le secteur formel, mais au contraire soutenir parallèlement les deux secteurs. Les gouvernements des pays subsahariens font aujourd'hui des efforts considérables pour financer le secteur de l'éducation ; en pourcentage du PIB, ils sont plus importants que dans les autres régions du monde³⁰. Mais cet effort financier fléchit (4% du PIB en 1975 et 3,8% en 1993) alors que les besoins de financement sont démesurés pour des pays dont les moins de 15 ans représentent en moyenne 45% de la population. Les budgets des Etats ne permettront pas d'y faire face surtout si l'on considère les objectifs fixés au niveau international, auxquels la France a souscrit, de parvenir à l'éducation universelle d'ici à 2015, et d'assurer la parité des sexes d'ici à 2005.

Il faut donc mobiliser d'autres ressources de financement qui ne peuvent provenir que d'une augmentation des aides bi- et multilatérales, des annulations de dette dans le cadre de l'initiative sur les pays pauvres très endettés (PPTE) et des contrats de désendettement et développement (C2D) dans le cadre bilatéral français.

Pour les pays bénéficiant d'annulations de dette dans le cadre de l'initiative PPTE, le risque existe que les politiques soient définies à la hâte par les bailleurs multilatéraux, pour être en phase avec les calendriers financiers des annulations de dette, sans réelle participation des coopérations bilatérales, ni investissement effectif des pouvoirs publics locaux et encore moins en concertation avec les acteurs de l'éducation non formelle.

Les C2D, conformément aux décisions gouvernementales françaises, doivent prioritairement être affectés aux secteurs sociaux de l'éducation et de la santé et négociés avec les Etats en partenariat avec les sociétés civiles. Ils devraient permettre, pour les pays qui en sont bénéficiaires, c'est-à-dire les pays de la ZSP, de disposer de ressources publiques accrues pour mettre en place des politiques sectorielles

³⁰ Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, Coalition mondiale pour l'Afrique

d'envergure.

Ils peuvent avoir, injectant des moyens parfois considérables, un effet de levier mais ils peuvent aussi contribuer à faire perdurer des dysfonctionnements si les politiques ne sont pas pensées avec l'ensemble des partenaires.

Des arbitrages devront être faits entre les différents niveaux d'enseignement, sachant qu'aujourd'hui la France, premier contributeur des pays de l'OCDE au secteur de l'éducation, ne consacre que 12 millions d'Euros de son APD à l'éducation de base sur une contribution globale qui s'élevait en 2000 à 1404 millions d'Euros³¹. Et la mobilisation de ces ressources, appelant une vigilance particulière sur leur utilisation, ne sera probablement pas suffisante pour tenir les engagements de l'éducation pour tous. Or simultanément se pose le défi de restaurer la fonction parfois irréaliste de remonter à un niveau standard international l'enseignement supérieur. Il conviendra d'être attentif à ce que le souci d'influence ne l'emporte dans ce domaine sur celui non seulement de solidarité, mais aussi d'efficacité à moyen et long termes.

La création envisagée par le ministère de l'éducation nationale d'une fondation pour la coopération internationale qui mobiliserait les dons privés offre sans doute une perspective intéressante. Dans les autres pays donateurs, de telles institutions jouent un rôle important. En France, la fondation installerait durablement une ressource financière complémentaire, permettant aux différents acteurs de la société civile de participer au choix des projets à expérimenter et à poursuivre, nourrissant ainsi la capacité d'innovation absolument indispensable à toute politique de coopération éducative.

Une réflexion devrait être conduite, enfin, à l'initiative du gouvernement français, pour qu'un certain pourcentage de l'aide publique au développement, tant au plan bilatéral que multilatéral, soit systématiquement affecté à l'éducation de base.

³¹ Rapport du CAD-OCDE 2000.

ANNEXE I : L'EXEMPLE DU SENEGAL

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale a choisi de porter un regard spécifique sur certains pays pour approfondir ses analyses et ses conclusions à partir d'une approche de terrain. Il a choisi d'étudier l'exemple du Sénégal qui a, pendant de longues années après les indépendances, été l'un des tous premiers bénéficiaires de l'APD française.

*
* *

Introduction

L'expérience sénégalaise illustre les limites et ambiguïtés des politiques éducatives conduites en Afrique subsaharienne, particulièrement en ce qui concerne l'éducation de base, domaine dans lequel les expériences originales sénégalaises ont été imitées par d'autres Etats.

Pays phare de la Coopération publique française, le Sénégal partage avec ses voisins de nombreuses caractéristiques communes : multiethnisme, multilinguisme, pauvreté extrême ou absolue en milieu rural d'une part, et d'autre part concentration urbaine excessive, systèmes éducatifs saturés... Autant de traits présents dans l'ensemble des pays de la région.

Estimée (en 1995) à 10 millions d'habitants, la population sénégalaise est à plus de 60% rurale, et comprend 55% de jeunes de moins de 20 ans. Le Sénégal est un État laïc où 90% de la population est musulmane, 5% chrétienne. Le pays comprend sept principales ethnies, qui parlent sept langues nationales principales, le wolof étant la plus répandue³². La langue officielle est le français, compris selon des estimations non officielles par 15 à 20% de la population.

Depuis l'indépendance, les autorités sénégalaises ont montré un intérêt constant pour l'éducation, et le secteur fondamental a toujours été considéré comme un élément moteur de l'essor du pays.

1. Le contexte éducatif sénégalais

Considérant l'éducation comme le secteur prioritaire de son développement, le Sénégal lui a consacré une part importante de ses ressources budgétaires en terme de personnel, d'infrastructures et d'équipement, de fournitures scolaires et de matériels didactiques, de subventions et d'allocations d'étude. Cependant, en développant l'éducation et la formation dans un contexte économique peu favorable, le pays s'est trouvé confronté à la difficulté de faire de l'école un système qui puisse résister aux crises de tous ordres. L'importance et la complexité des questions qui agitaient le secteur ont alors rapidement pris des allures de défis politiques.

Au début des années quatre-vingt, au moment des assises des états généraux de l'éducation et de la formation (janvier 1981), le Sénégal avait retenu, dans le cadre de sa politique éducative, les options qu'il avait jugées les plus importantes :

- le développement de l'éducation préscolaire, avec une participation accrue des communautés organisées et du secteur privé,
- le développement de l'enseignement élémentaire en vue de la scolarisation universelle,
- l'amélioration de la qualité de l'enseignement moyen et secondaire et des capacités de gestion des établissements par un développement équilibré de la carte scolaire,
- la prise en charge prioritaire de l'enseignement technique et de la formation professionnelle avec un panel d'objectifs-clefs (apprentissage, pôles technologiques d'excellence, partenariats formation-emploi, liaison formation-production-insertion).

³² Les six ethnies (et langues nationales) du Sénégal sont : les Wolofs, les Peuls, les Serères, les Mandingues, les Dioulas et les Soninkés.

Le Sénégal était alors confronté à un taux brut de scolarisation d'environ 37% qui n'a évolué que lentement pour atteindre 58% en 1990, là où d'autres Etats en étaient déjà à des taux de 67% (Bénin), 69% (Côte d'Ivoire), 87% (Togo)³³...

Au cours de la décennie passée, le pays a maintenu une politique éducative volontariste sous l'impulsion notamment des grandes rencontres nationales et internationales, en particulier la Conférence nationale de la réforme de l'éducation et de la formation en 1984, et la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien en 1990. A l'époque, cette politique s'était traduite par l'adoption de plusieurs textes officiels et le lancement d'un plan décennal national tendant vers l'éducation universelle en 2008.

Le plan décennal a pour objectif de répondre à deux problèmes majeurs :

- Elargir l'accès à l'enseignement élémentaire, encore très insuffisant (le taux de scolarisation est de 68,3 % en moyenne au Sénégal et bien inférieur en zone rurale). Le plan prévoit pour chaque année la construction de 2000 classes et le recrutement de 2000 volontaires. Les volontaires sont des enseignants non titulaires recrutés pour 2 années renouvelables et rémunérés 50 000 FCFA par mois (180 000 pour un titulaire). Après 4 ans, un contrat et un plan de carrière leur sont proposés. Ce programme concerne prioritairement les zones rurales où les taux de scolarisation sont inférieurs à la moyenne nationale.
- Assurer la qualité de l'enseignement, trop aléatoire. Il y a beaucoup d'échecs, d'abandons, et de retour à l'analphabétisme du fait d'apprentissages non consolidés.

En dépit de ces mesures, le système éducatif sénégalais, hérité de la colonisation et décalqué du système français, n'est pas encore suffisamment en phase avec les réalités du pays malgré un encadrement administratif fort et des budgets importants. Le gouvernement a réinscrit l'éducation au rang des secteurs prioritaires dans le cadre d'un nouveau plan en 2001, qui préconise la construction d'écoles dans tous les villages du pays, et une mobilisation conséquente des ressources pour faire face à la crise du système.

2. Les conséquences de la crise du secteur éducatif formel

La prise en charge institutionnelle du secteur éducatif est répartie entre quatre ministères³⁴ qui articulent leur action autour de directions chargées de la gestion des niveaux d'enseignement, mais la décentralisation est fragile et le secteur est en proie à une grave crise : le manque de places écarte de nombreux enfants de la scolarisation et les cycles d'enseignement accueillent des effectifs variables mais globalement très faibles.

Par ailleurs, le cycle secondaire technique et professionnel qui devrait œuvrer à créer des débouchés pour les jeunes propose des filières déconnectées du marché du travail, ce qui rend l'offre éducative étrangère à la demande, à laquelle tente de répondre l'éducation non formelle.

Au Sénégal, l'éducation non formelle tire ses origines de plusieurs facteurs : tout d'abord de l'inégale répartition des infrastructures scolaires entre les différentes régions du pays (taux brut de scolarisation de 41% dans la région de Kaolack contre 90% dans la région de Dakar) et ensuite de la demande des populations concernant un nouveau modèle éducatif dans lequel leur capacité d'investissement soit renforcée, et qui réponde davantage aux spécificités de leur milieu. Des initiatives non formelles sont nées dans les zones rurales et périurbaines où les populations, géographiquement isolées des structures scolaires publiques, en étaient par ailleurs exclues du fait de leur pauvreté extrême.

Au premier abord, le ministère de l'éducation a semblé s'investir dans la reconnaissance et finalement la promotion de cette éducation non formelle sur son territoire³⁵, à travers un projet co-financé en 1996 par la coopération canadienne (ACDI) pour la création d'écoles non formelles appelées écoles communautaires de base (ECB). Ces structures ont pour objectif de compenser les dysfonctionnements

³³ Observatoire permanent de la Coopération française, Rapport 1999, éd. Karthala.

³⁴ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Ministère de l'éducation, Ministère de la petite enfance. Le ministère délégué est chargé de l'alphabétisation et de l'enseignement technique et professionnel.

³⁵ Jacques Marchand et autres auteurs, Les écoles communautaires de base au Sénégal, et , Les écoles communautaires – Mali, Sénégal, Togo, IPE, novembre 2000.

du système formel et de réintégrer dans le processus éducatif des enfants âgés de 9 à 15 ans, déscolarisés ou n'ayant jamais fréquenté l'école. Les ECB les préparent au certificat de fin d'études (CFE), elles remplissent donc la fonction de passerelle vers le formel.

Une phase expérimentale du programme a démarré en 1996-1997 avec une soixantaine de classes, on en compte aujourd'hui 200, tandis que d'autres opérateurs n'agissant pas dans le cadre du programme, comme les ONG, ou les communautés elles-mêmes, ont porté par leur investissement dans des projets similaires le nombre des ECB à 316, un succès qui démontre à la fois leur adaptation aux besoins des populations et l'ampleur de la crise du secteur formel.

A titre d'exemple, ces écoles se sont multipliées dans la région de Saint Louis du Sénégal où les écoles publiques sont anciennes, les infrastructures vétustes, le mobilier et les équipements sommaires et où la situation est rendue encore plus difficile par la récente décentralisation de la gestion du système éducatif qui ne s'est pas accompagnée d'un transfert de moyens.

A Dakar, l'explosion urbaine démesurée a engendré des formes d'éducation parfois sommaires. Les initiatives, souvent très fragiles, sont menées avec des moyens plus faibles encore que ceux dont disposent les ECB, pour une qualité d'enseignement indéterminable, et sans organisation spécifique. De nombreuses familles parmi les plus pauvres doivent s'organiser seules pour assurer une éducation minimale. Officiellement, les autorités ne rencontrent pas de problème de scolarisation en milieu urbain, notamment grâce au système du double flux qui consiste à accueillir deux cohortes d'élèves dans une même classe, l'une le matin et l'autre l'après-midi. Pourtant, l'observation sur le terrain fait état de centaines d'enfants scolarisés dans des écoles associatives et de " coin de rue " et de nombreux autres enfants des rues non scolarisés.

En règle générale, le public de ces écoles est hétérogène mais témoigne du reflux opéré par le système public en crise. Il est constitué d'enfants de plus de 7 ans qui ne peuvent plus s'inscrire à l'école publique car ils ont dépassé la limite d'âge, d'enfants sans papier d'identité qui ne peuvent être inscrits à l'école publique car celle-ci n'accepte que les enfants en situation régulière, d'enfants dont les parents redoutent l'échec scolaire à l'école publique (dans ce cas de figure, soit l'enfant va à l'école publique puis suit les cours du répétiteur le soir, soit il ne suit que l'école associative).

Le nombre d'enfants non pris en charge par le système formel est très difficile à déterminer et les rares statistiques sont parfois divergentes. Toutefois, une évaluation réalisée dans un quartier de Dakar semble indiquer que plus de 92% des 6-12 ans ne sont pas scolarisés dans les deux écoles publiques existantes. Ils sont pour partie dans les écoles privées, les écoles religieuses, les écoles associatives du système non formel, et pour partie dans la rue.

Le Sénégal n'est pas le seul pays d'Afrique subsaharienne à avoir reconnu le secteur non formel comme une alternative positive à l'enseignement formel défectueux. Au Burkina, en Guinée, au Tchad, au Togo, au Mali, il existe diverses formes d'écoles communautaires non formelles, plus ou moins reconnues par l'Etat, mais de plus en plus prises en compte depuis les années quatre-vingt-dix. Cependant, l'Etat sénégalais ne lui accorde aujourd'hui qu'un financement très modeste (1% du budget de l'éducation).

3. La coopération publique française

Depuis l'indépendance du Sénégal, l'aide publique au développement allouée par la France à son ancienne colonie a connu une évolution par pallier et n'a cessé de croître jusqu'à aujourd'hui.

La contribution française a rapidement atteint des proportions considérables pour atteindre 47% des moyens du Ministère de la coopération sur la décennie 1984-1993³⁶. L'essentiel de ces montants était alors affecté à la rémunération des assistants techniques qui constituaient la principale modalité de l'action française. Les enseignants occupaient environ 40% des postes d'assistance technique en 1960, plus de 70% en 1969, 82% en 1982, et malgré les réductions préconisées, leur part s'est maintenue à 76% au milieu des années quatre-vingt-dix, dont un nombre considérable dans le secondaire alors que

³⁶ L'aide française au Sénégal, 1984-1993. Rapport des experts, Ministère de la coopération, 1996, p. 161-165 et p. 205-215.

le désengagement de ce secteur était achevé dans plusieurs pays du champ. Entre 1982 et 1993, sur plus d'un millier d'assistants techniques en poste au Sénégal dans l'enseignement, une cinquantaine en moyenne seulement étaient affectés au secteur primaire.

Or, la persistance de l'ATD n'a pas semblé permettre une amélioration de la situation éducative au Sénégal puisque, au milieu des années quatre-vingt-dix, le taux brut de scolarisation à l'école primaire était inférieur à celui de la fin des années quatre-vingt (54,2% contre 57,3%).

Depuis 1991, la France a réorienté son action en matière éducative en développant le premier projet d'envergure d'appui au système éducatif sénégalais consacré au primaire et au secondaire, et co-financé par la Banque Mondiale et la Coopération allemande. Néanmoins, l'aide mobilisée s'est une nouvelle fois illustrée par la forte prépondérance de l'assistance technique, même lorsque au début des années quatre-vingt-dix la coopération publique française a changé de stratégie pour tenter d'établir des passerelles entre secteurs éducatifs au lieu de les traiter séparément. L'assistance technique représentait plus d'un quart de l'APD accordée au Sénégal en 98 (soit 105 MF sur 440 au total) et elle en représente encore en 2000 un cinquième³⁷.

La coopération publique intervient spécifiquement dans le secteur primaire à travers un programme, mis en place en 1996 dans la région de Saint-Louis érigée en région pilote pour l'expérimentation de réformes pédagogiques qui piétinaient depuis la loi d'orientation du 16 février 1991. Les principaux axes de cette réforme sont l'amélioration de l'accès à l'éducation primaire par le recours aux classes à double flux et aux classes multigrades (à cours multiples), l'expérimentation d'innovations pédagogiques comme l'approche modulaire (environnement, santé,...), les activités en lien avec le milieu, l'interdisciplinarité, etc. Le dispositif est complété par le système des cellules de suivi et d'accompagnement "école-milieu" qui permettent une organisation coopérative de l'école en vue de son appropriation par les populations.

Depuis mai 1999, la France finance en outre un programme partenarial en appui au plan gouvernemental décennal qui vise à améliorer la qualité de l'éducation de base, à organiser les enseignements du collège et du lycée et à appuyer la décentralisation éducative. Cet appui concerne tous les niveaux d'enseignement du système éducatif public. Pourtant, nonobstant l'annonce d'une attention prioritaire portée à l'éducation de base, ce programme répartit de manière relativement égale les 25 millions de FF de financement prévus entre les trois niveaux d'enseignements (10,3 MF pour l'éducation de base, 9,8 MF pour l'enseignement secondaire, 12MF pour l'enseignement supérieur). La définition des priorités est encore insuffisante de la part des partenaires.

Par ailleurs, le Sénégal est le premier pays d'intervention de l'AFD où l'Agence construit, dans le cadre du plan décennal national sénégalais, des écoles destinées à accueillir un nombre croissant d'élèves et notamment de filles en vue de l'universalisation de l'accès à une école primaire de qualité en 2008. L'AFD appuie à hauteur de 10% environ des "projets d'école" susceptibles de mobiliser les acteurs locaux (équipes pédagogiques, parents, communautés, collectivités locales, services déconcentrés de l'Education).

*
* *

La coopération publique française au sein du partenariat franco-sénégalais met en jeu des montants considérables mais reflète une prise en compte négligeable du secteur éducatif non formel (le plan décennal n'accorde que 1% de son budget à l'appui de ces initiatives). D'autres acteurs présents au Sénégal comme les ONG tentent de mettre en œuvre des coopérations plus transversales, intégrant à la fois un appui à la fois au secteur traditionnel et aux approches non formelles.

³⁷ Ambassade de France au Sénégal, Service de Coopération et d'Action Culturelle, Bilan chiffré de la coopération française au Sénégal - Année 2000, janvier 2001.

4. Les autres acteurs de la coopération éducative

4.1. Les coopérations bilatérales

Les acteurs bilatéraux interviennent de manière sectorielle en recherchant la visibilité de leur action.

Depuis 1994, le Canada a engagé plus de 100 millions d'US\$ en Afrique pour l'éducation de base. Il a annoncé après le Forum de Dakar en 2000 être prêt à accorder près de 50 millions US\$ au Sénégal pour appuyer ce secteur à travers la mise à disposition de coopérants volontaires, d'une aide à l'enseignement privé catholique et d'un appui à un programme d'alphabétisation dans le cadre des initiatives non formelles. S'appuyant sur les suggestions formulées par la communauté internationale concernant l'usage des langues nationales dans l'enseignement, la Coopération canadienne mène une expérience test au Sénégal avec des volontaires du secteur privé pour tenter de développer de nouvelles attitudes d'apprentissage chez les enfants tout en maintenant l'usage du français.

Le Japon coopère également avec le gouvernement sénégalais en construisant des écoles publiques dans les régions de Dakar et de Thiès. Depuis 1991, 1888 classes ont été construites sur 322 sites, et un dispositif de 52 volontaires est mis en place pour un accompagnement pédagogique en particulier en matière d'apprentissage de l'hygiène. En 2001, le Japon poursuit son engagement dans les régions de Factick, Louga et Kaolack et appuie un programme en direction des écoles communautaires. Dans la région de Djourbel, la coopération japonaise a entrepris des négociations avec les écoles coraniques pour envisager des collaborations sur le plan pédagogique, et dans les régions de Kaolack et Tambacounda, des études sont prévues sur la petite enfance, secteur par ailleurs retenu comme prioritaire par le Luxembourg dans sa coopération.

4.2. Les acteurs multilatéraux

Les acteurs multilatéraux interviennent également le Sénégal dont le plan décennal offre un cadre partenarial au sein duquel se sont investis, entre autres, la Banque Mondiale et l'UNICEF.

En 1999, la Banque Mondiale, aux côtés des autres partenaires financiers, s'est engagée à allouer des ressources encore plus importantes au secteur de l'éducation dans le cadre du programme décennal de l'éducation et de la formation élaboré par le gouvernement sénégalais. Pour la première phase de 2001-2003, les interventions de la Banque Mondiale dans le secteur éducatif, qui s'élèvent à 50 millions US\$, se répartissent selon trois pôles. Tout d'abord, 60 % du financement total sont destinés à l'amélioration de l'accès à l'éducation par la construction de salles de classe, la mise à niveau des écoles primaires existantes par l'équipement en latrines et points d'eau, la réhabilitation et la maintenance, et le développement de petits collèges de proximité en milieu rural sur la base d'une carte scolaire élaborée par le ministère de l'éducation nationale. Ensuite, 25 % des financements sont destinés à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Cette enveloppe consiste en un programme de petites subventions au niveau des écoles individuelles, gérées par un comité d'école composé de l'équipe pédagogique et des représentants des parents d'élèves dans le cadre des projets d'écoles/projets d'établissements, une ONG pouvant être recrutée pour soutenir les projets. Enfin, 15 % des crédits sont consacrés à la consolidation de la capacité de gestion décentralisée. A côté de ces trois axes, la BM a également fait de l'apprentissage des langues nationales un axe d'intervention. Leur introduction dans les premiers niveaux du primaire fait l'objet d'un soutien financier et de mesures visant à faciliter l'apprentissage en général et la transition vers le français. L'expérience doit être menée dans des écoles sélectionnées où curriculum, matériels et heures d'instruction sont révisées conséquemment. L'expérience requiert une plus grande participation des enseignants et des représentants de la société civile tels que les parents, les ONG et les organisations religieuses. Une évaluation intégrée dans le programme doit permettre d'assurer une plus grande flexibilité dans le développement d'une stratégie durable à échelle nationale. Toutefois, les autorités sénégalaises ne semblent pas prêtes encore à se lancer dans cette expérimentation et les discussions au niveau des bailleurs sur ce sujet restent timides. La coordination entre les bailleurs existe sur l'initiative du chef de file qui, au Sénégal, est la France. La BM demande pour sa part une réunion par mois portant sur des thèmes. Un aide mémoire des sujets traités doit être prochainement remis au gouvernement sénégalais. Naturellement, la BM intervient très peu au niveau du secteur non formel puisque son engagement est calé sur le PDEF qui, lui-même, ne consacre que 1 % de son budget à ce secteur.

L'UNICEF intervient au Sénégal depuis 1990 dans le cadre d'un programme d'appui à l'école nouvelle (PAEN) visant à mettre en place la réforme de l'enseignement élémentaire par l'introduction d'innovations du type pédagogie par projets, par alternance, approche modulaire, etc. L'UNICEF finance aujourd'hui des actions entrant dans le cadre du PAEN à hauteur de 1 633 000 US\$. Cette phase du programme, lancée en 1997 pour couvrir la période 1997-2001, a pour objectifs principaux l'amélioration de la scolarisation des filles, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des formateurs, l'accroissement du rendement interne de l'école au Sénégal, le renforcement de la participation communautaire. Les actions menées pour atteindre ces objectifs se situent à la fois sur un plan matériel et institutionnel. Il s'agit tout d'abord de construire des infrastructures et de produire des matériels didactiques et ensuite de venir en aide aux comités de rédaction des curricula, d'élaborer des plans de suivi de l'évolution des effectifs scolaires, de responsabiliser les cadres de l'éducation et de mobiliser les acteurs de l'éducation. L'UNICEF finance également un projet d'éducation non formelle visant la réduction de l'analphabétisme au Sénégal et participe à un programme de coopération avec le gouvernement, pour la promotion d'un modèle alternatif d'éducation de base. Il s'agit de donner à des enfants (en particulier aux filles) âgés de 9 à 15 ans, qui n'ont jamais fréquenté l'école ou l'ont abandonnée, une éducation de base de qualité leur permettant de s'insérer dans leur milieu *et* d'accéder au niveau d'enseignement supérieur si le souhait en est exprimé. Les enseignements se déroulent sur un cycle court de 4 ans. Le programme a pour second objectif, caractéristique de l'éducation non formelle, de développer des stratégies pédagogiques adéquates pour l'amélioration des rendements interne et externe du système et pour la rentabilisation des savoirs acquis par rapport aux réalités du milieu. Parmi les stratégies adéquates on retrouve notamment l'utilisation des langues nationales comme médium d'apprentissage, qui constitue une mesure récurrente recommandée par l'ensemble des acteurs de la coopération éducative, au Nord comme au Sud.

4.3. Les ONG

Les ONG sont nombreuses à intervenir et leur action est relativement transversale, on estime ainsi à près de 20% la population touchée par les diverses formes d'éducation fondamentale assurées par elles. Plusieurs exemples peuvent être cités.

L'association ENDA Tiers-Monde, fondée en 1972 à Dakar, agit dans différents domaines liés à l'environnement et au développement. Elle s'investit, avec les groupes de base et à partir de leurs expériences et objectifs, dans la recherche et la mise en œuvre d'un développement alternatif. Enda recherche en premier lieu l'élaboration de leur part de projets reproductibles et l'implication des intellectuels et des cadres nationaux dans la lutte pour le développement. A Dakar, l'ONG met en forme les initiatives de formation qui viennent des communautés populaires, pour les rendre effectives et viables. Elles donnent lieu à des "formations coin de rue", intégrées aux habitations où sont prises en charge l'éducation des enfants scolarisés et non scolarisés et l'alphabétisation des adultes. Ces initiatives peuvent aboutir également à la création de crèches qui permettent d'éviter que, pour pouvoir aller vendre dans la ville, les mères ne retirent de la formation leurs fillettes en charge de garder à la maison les enfants plus petits. Par la suite, Enda cherche à mettre en place l'autonomisation des formations, organisationnelle et financière, en identifiant des activités génératrices de revenus pour les habitants afin qu'ils puissent financer une partie des dépenses de l'école (cotisation).

L'école "coin de rue" fonctionne donc de manière très variable selon les moyens dont elle dispose et les publics qui la fréquentent, de quelques heures par jour à des journées et semaines entières. Enfin, Enda favorise la fourniture à ces écoles d'outils pédagogiques spécifiques qu'elle élabore : bandes dessinées éducatives, livrets de contes dans les langues nationales et divers documents thématiques. Ainsi, un manuel pour apprendre à lire et à écrire, à améliorer l'environnement et à se comporter en citoyen vient d'être publié, avec le concours de l'UNESCO. Un manuel en pulaar est en outre testé dans quelques écoles. Cette éducation alternative comprend aussi des activités de formation de techniciens et de décideurs principalement destinées aux groupements de base et aux mouvements associatifs. Ces acteurs du développement organisent à leur tour des activités destinées à des publics très divers : ateliers, pratiques sportives, initiations culturelles et sanitaires.

Présente au Sénégal depuis 1988, l'ONG Aide et Action couvre deux zones d'action : la zone de Pikine, Rufisque, et Mbour dans les régions de Dakar et Thiès et la zone de Kolda et Vélingara au sud du Sénégal. A Dakar, elle intervient dans les communes de la banlieue depuis les années 90. Ses activités touchent principalement les écoles élémentaires publiques (90 % du budget total qui est de 8 MF pour 2001) et de manière croissante des écoles associatives ou communautaires (10 % du budget total). Après s'être investie pendant longtemps dans la construction d'infrastructures scolaires (413 classes construites), Aide et Action développe de plus en plus d'actions en faveur de l'accès à l'éducation, la diversification de l'offre éducative, le renforcement des capacités communautaires et du renforcement de la qualité de l'enseignement par la diffusion d'innovations en matière éducative, pédagogique ou organisationnelle et l'encadrement des enseignants. Ses interventions s'articulent de plus en plus autour du "projet d'école" qui permet de prendre en compte l'ensemble des partenaires, enfants, parents d'élèves, enseignants, inspecteurs de l'éducation nationale, institutions associatives et ONG. Sur le quartier dakarais de Guinaw-Rail, Aide et Action soutient les initiatives d'associations qui ont créé des écoles à vocations multiples : activités scolaires du préscolaire au CM2, suivi scolaire, activités manuelles, culturelles et sportives.

Le Gref, groupement des retraités éducateurs sans frontières, organise des missions de bénévoles qualifiés en appui à des projets locaux dans le domaine éducatif, en particulier en matière de formation continue. En association avec la Ligue de l'enseignement (fédération d'associations) et le Cauris, le Gref assure des formations de formateurs notamment dans l'éducation de base, pour accompagner la réforme de l'éducation en cours au Sénégal. Dans ce cadre, la connexion de l'école avec son environnement, le développement d'activités d'éducation populaire et la scolarisation des filles sont des priorités. A ces interventions s'ajoute de manière complémentaire un appui aux équipes pédagogiques et à la mise en place des projets d'école, pour répondre aux demandes formulées par les organisations de base et leur permettre de reproduire les projets. L'objectif principal de la Ligue est de développer un modèle d'école inséré au milieu. L'association construit des écoles pour accompagner la réforme du système éducatif en cours, assure un "compagnonnage pédagogique" auprès des enseignants sénégalais et finance un animateur sénégalais qui assure le suivi des projets. Les équipes de la Ligue appuient en outre les approches éducatives modulaires notamment inspirées de la vie locale et assurent un soutien institutionnel aux écoles par le biais des cellules "école-milieu". La Ligue favorise ensuite l'interface entre les villages et les écoles publiques françaises qui soutiennent le projet de réforme. La Ligue et le Gref interviennent de manière conjointe dans le cadre d'un programme, le PROARES, appuyé par le Fonds Européen de Développement qui a confié à la Ligue en 1995 la construction ou la rénovation de 22 écoles dans la vallée du fleuve Sénégal.

Les ONG intervenant dans le secteur de l'éducation se sont très récemment rapprochées autour d'une table de concertation à laquelle participent les pouvoirs publics, les bailleurs multilatéraux et la coopération publique française. Cette initiative traduit une évolution encore timide de l'attitude des partenaires vers une écoute des différents acteurs de la coopération en vue d'une information réciproque sur les actions menées. Ce premier pas vise à terme à mieux coordonner les actions à partir d'une réflexion commune sur les problèmes rencontrés. Cette instance pourrait rapidement devenir le cadre plus officiel de l'écoute et du dialogue avec la société civile revendiqués par les ONG pour la définition d'une stratégie éducative participative et concertée.

*

* *

L'exemple sénégalais illustre la difficulté d'un Etat confronté à une croissance démographique soutenue, à la faiblesse des budgets publics et à la crise de son système éducatif, à asseoir une politique d'éducation relevant le défi de l'éducation pour tous. L'Etat sénégalais doit réinventer de nouvelles stratégies davantage en phase avec les réalités du pays pour une éducation : moins coûteuse afin d'accroître de manière décisive la capacité d'accueil, mieux répartie sur l'espace national pour rompre l'isolement des populations rurales, plus efficace pour limiter redoublements et déscolarisation et plus adaptée enfin aux demandes des populations notamment des plus démunies comme tentent de le faire les expériences d'éducation non formelle.

ANNEXE II

Taux bruts de scolarisation³⁸ dans les régions en développement (Institut de statistiques de l'UNESCO, Rapport 2000)

Régions en développement	Année	Taux bruts de scolarisation (%)											
		Primaire			Secondaire			Supérieur			Tous les niveaux		
		MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
Total Pays en développement	1970	81.2	90.3	71.7	22.7	29.1	16.0	2.9	4.0	1.7	40.8	47.0	34.4
	1990	98.8	105.6	91.7	42.2	48.2	36.0	7.1	8.5	5.7	52.7	57.6	47.5
	1997	101.6	107.5	95.4	51.7	56.6	46.4	10.3	12.0	8.6	58.9	63.4	54.3
Dont :													
Afrique subsaharienne	1970	52.5	62.3	42.8	7.1	9.6	4.6	0.8	1.3	0.3	25.6	30.8	20.3
	1990	74.8	81.9	67.6	22.4	25.5	19.2	3.0	4.1	1.9	40.9	45.4	36.4
	1997	76.8	84.1	69.4	26.2	29.1	23.3	3.9	5.1	2.8	43.2	47.7	38.7
Pays arabes	1970	64.3	79.5	48.4	20.2	27.6	12.5	4.3	6.6	2.1	34.9	44.5	24.9
	1990	81.4	90.0	72.4	52.2	59.1	44.9	11.4	14.1	8.6	54.6	61.1	47.8
	1997	84.7	92.1	76.9	56.9	61.2	52.3	14.9	17.3	12.4	57.9	63.0	52.6
Amérique latine et Caraïbes	1970	105.9	107.4	104.3	27.0	27.8	26.3	6.3	8.1	4.5	52.5	53.9	51.1
	1990	105.0	106.2	103.7	50.9	49.0	52.8	16.8	17.3	16.4	66.1	66.4	65.8
	1997	113.6	116.9	110.2	62.2	59.2	65.3	19.4	20.1	18.7	72.6	73.6	71.5
Asie du Sud	1970	69.8	86.0	52.4	22.8	31.6	13.2	4.1	6.2	1.8	35.1	44.9	24.5
	1990	90.3	102.6	77.1	39.8	49.2	29.7	5.7	7.4	3.7	48.2	56.5	39.2
	1997	95.4	106.8	83.3	45.3	54.1	35.8	7.2	9.1	5.1	52.0	59.7	43.6
PMA	1970	47.6	59.7	35.4	10.3	15.1	5.3	1.0	1.6	0.3	23.4	30.3	16.5
	1990	65.8	73.4	58.0	17.2	21.8	12.6	2.5	3.6	1.3	33.7	38.8	28.5
	1997	71.5	80.6	62.3	19.3	23.5	15.0	3.2	4.6	1.7	36.4	41.8	30.8

³⁸ Taux brut de scolarisation : rapport entre le nombre d'enfants scolarisés au niveau considéré et la population totale officiellement en âge d'être scolarisée à ce niveau.

ANNEXE III

Taux bruts de scolarisation³⁹ dans le monde (Institut de statistiques de l'UNESCO, Rapport 2000)

Continents	Année	Taux bruts de scolarisation (%)											
		Primaire			Secondaire			Supérieur			Tous les niveaux		
		MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
Total	1970	89.9	97.5	81.9	36.4	41.8	30.7	9.2	11.2	7.1	50.3	55.8	44.6
	1990	99.2	105.0	93.0	51.8	56.5	46.9	13.8	14.6	13.0	57.5	61.4	53.3
	1997	101.8	106.9	96.4	60.1	64.0	56.0	17.4	18.1	16.7	63.3	66.7	59.6
Afrique	1970	56.0	66.9	44.9	10.2	13.9	6.5	1.6	2.4	0.7	28.0	34.3	21.7
	1990	77.7	85.1	70.2	30.0	34.0	25.9	5.1	6.7	3.4	44.7	49.6	39.7
	1997	80.7	88.0	73.3	34.0	37.3	30.7	6.9	8.6	5.2	47.4	52.0	42.8
Asie	1970	83.5	93.0	73.5	26.5	33.8	18.7	3.5	4.9	2.0	42.6	49.3	35.6
	1990	103.8	111.1	96.0	46.7	53.6	39.5	7.2	8.8	5.6	53.6	59.1	47.9
	1997	106.0	111.6	100.0	56.9	62.8	50.5	11.1	12.9	9.1	60.8	65.5	55.8
Europe	1970	106.4	106.6	106.2	67.5	69.9	65.1	14.4	17.7	11.0	66.5	68.4	64.6
	1990	101.1	101.1	101.1	92.4	91.1	93.7	35.9	35.0	36.9	77.3	76.6	78.1
	1997	104.7	104.9	104.4	99.2	97.2	101.3	42.8	39.5	46.3	83.3	81.5	85.1

³⁹ Taux brut de scolarisation : rapport entre le nombre d'enfants scolarisés au niveau considéré et la population totale officiellement en âge d'être scolarisée à ce niveau.

Annexe IV du rapport :

La coopération dans le secteur de l'éducation de base avec les pays d'Afrique subsaharienne

Engagements (ou versements) bilatéraux du secteur public ventilés par secteur de destination

(Source : Rapport CAD, OCDE, 2000)

En millions d'Euros		Période : 1999						
	Type d'apport Secteur de destination Principale utilisation	AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT						
		APPORT DE RESSOURCES				DONT : COOP. TECHNIQUE	TOTAL APD	DONT : DONS
		Projets d'équipe- ment	Aide Programme	Dont : Ajust. Structurel	Autres y compris, produits et fournitures			
FRANCE	Education	90,56	0,00	0,00	168,47	1145,17	1404,21	1376,00
	- Education niveau non spécifié	10,06			0,82	658,62	669,49	669,33
	- Education de base	2,90				9,26	12,16	12,16
	- Education secondaire	75,15			166,75	28,86	270,76	242,71
	- Education post secondaire	2,46			0,91	448,44	451,80	451,80
ALLEMAGNE	Education	33,80	4,09	0,00	0,83	654,59	693,31	693,31
	- Education niveau non spécifié	10,06	4,09			27,54	31,63	31,63
	- Education de base	24,59				53,10	77,69	77,69
	- Education secondaire	9,21			0,83	115,30	125,34	125,34
	- Education post secondaire					458,65	458,65	458,65
CANADA	Education	19,71	0,00	0,00	4,88	64,63	89,22	89,22
	- Education niveau non spécifié	13,01			1,70	9,47	24,18	24,18
	- Education de base	6,64				2,65	9,28	9,28
	- Education secondaire	0,07			1,05	3,19	4,24	4,24
	- Education post secondaire				2,13	49,33	51,52	51,52
ITALIE	Education	0,03	12,65	0,00	0,02	20,97	33,66	33,66
	- Education niveau non spécifié		10,87			13,18	24,04	24,04
	- Education de base		0,26		0,02		0,28	0,28
	- Education secondaire	0,03	0,34			0,23	0,56	0,56
	- Education post secondaire		1,18			7,56	8,77	8,77
JAPON	Education	525,82	0,00	0,00	0,00	0,00	525,82	154,47
	- Education niveau non spécifié	246,21					246,21	93,37
	- Education de base	49,23					49,23	49,23
	- Education secondaire	64,09					64,09	4,68
	- Education post secondaire	166,29					166,29	7,18
R.U	Education	44,63	0,00	0,00	70,16	85,64	202,45	203,15
	- Education niveau non spécifié	26,10			57,48	40,89	124,47	124,39
	- Education de base	18,66			10,86	33,89	63,41	63,41
	- Education secondaire	1,90			1,20	7,44	10,54	10,54
	- Education post secondaire				0,62	3,42	4,04	4,81
USA	Education	18,77	86,50	0,00	0,00	203,54	308,81	308,81
	- Education niveau non spécifié	18,77				7,04	25,81	25,81
	- Education de base		22,59			90,01	112,60	112,60
	- Education secondaire		24,02			46,63	70,65	70,65
	- Education post secondaire		39,90			59,86	99,75	99,75
TOTAL EDUCATION DU G7		735,34	103,24	0,00	244,36	2174,55	3257,50	2050,62