

Politiques et stratégies d'éducation 1

**POLITIQUES ET PROGRAMMES
NATIONAUX D'ÉDUCATION
FACE A LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE**

Quel rôle pour l'UNESCO ?

**Lucila Jallade
Mohamed Radi
Serge Cuenin**



Politiques et stratégies d'éducation 1

**POLITIQUES ET PROGRAMMES
NATIONAUX D'ÉDUCATION FACE
A LA COOPÉRATION INTERNATIONALE**

Quel rôle pour l'UNESCO ?

Lucila Jallade, Mohamed Radi et Serge Cuenin

UNESCO

Élaboré par Lucila Jallade, Serge Cuenin et Mohamed Radi.

La présente publication peut être librement reproduite ou citée, en tout ou en partie à condition qu'il en soit fait mention de la source.

Les auteurs sont responsables du choix et de la présentation des faits figurant dans cet ouvrage ainsi que des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

Publié en 2001 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture,
7 place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP (France)

© UNESCO 2001

ED-2001/WS/5

Avant-propos

Durant la période qui a suivi la décolonisation, la coopération internationale pour le développement s'est engagée dans un nouveau combat pour la poursuite du développement durable et la lutte contre la pauvreté. L'éducation a été considérée comme le facteur déterminant permettant d'atteindre ce but. On s'attendait à ce que les systèmes éducatifs puissent rapidement s'adapter par eux-mêmes aux changements de l'environnement économique et social. En dépit des appels à la réforme de l'éducation maintes fois réitérés durant les dernières décennies, les difficultés rencontrées pour changer les systèmes restent immenses.

L'appui à la réforme et au développement de l'éducation est ainsi demeuré au centre des préoccupations de la coopération internationale pour le développement pendant plusieurs décennies, mais les résultats atteints n'ont pas toujours été à la hauteur des espérances. Tout au long de cette période les efforts de la communauté internationale ont fait l'objet de propos critiques quant à l'importance de leur impact, de même que la pression publique devenait de plus en plus forte ces dernières années pour une plus grande efficacité de l'aide internationale. Afin d'apporter une réponse satisfaisante à ces préoccupations, les agences de coopération ont continuellement cherché à modifier leurs objectifs et modalités de fonctionnement. Une priorité croissante a été donnée au renforcement des capacités nationales et les efforts déployés pour leur développement dans le domaine de la planification ont conduit, au fil des années, à mettre de plus en plus l'accent sur l'élaboration des politiques éducatives nationales selon une approche sectorielle, et à promouvoir la bonne gouvernance. En comparaison avec le mode initial d'élaboration et de financement de projets isolés, appuyés par des agences soucieuses avant tout de leur visibilité, l'aide internationale travaille aujourd'hui selon de nouvelles modalités visant à obtenir un appui coordonné des partenaires au développement dans le cadre de programmes sectoriels nationaux conçus et réalisés sous le leadership national.

L'UNESCO a joué un rôle actif dans cette évolution en collaborant étroitement avec les partenaires nationaux et les agences extérieures. Elle a accumulé une expérience non négligeable dans l'appui aux efforts nationaux en matière de réforme éducative et de formulation des politiques sectorielles. La spécificité de l'approche de l'UNESCO réside dans sa capacité à favoriser la réhabilitation et

l'expression du leadership national et à appuyer son rôle dans les activités de coopération internationale pour le développement, notamment dans l'identification des questions prioritaires et des besoins à satisfaire. Le renforcement des capacités nationales et le soutien au dialogue politique entre tous les partenaires concernés ont constitué les principaux ferments de la réussite de cette approche.

Ce document tente, à partir d'une expérience vécue, de donner une vue d'ensemble de l'évolution des conceptions et pratiques en vigueur jusqu'à présent dans le domaine de l'élaboration des politiques et programmes nationaux (activités en amont ou *upstream* en anglais). A des titres divers, les trois auteurs de cet essai, de par leur position et les missions qui leur ont été confiées, ont été étroitement associés pendant plus de vingt ans à ce type de travaux menés à l'échelle internationale, et notamment par l'UNESCO. S'appuyant sur l'évolution du contexte et des pratiques aux niveaux national et international, ils nous proposent ici une synthèse de leurs observations, en tirent les leçons à prendre en compte et en explorent les perspectives futures.

Nous espérons que cette contribution va nourrir la réflexion en cours sur le processus de restructuration de l'UNESCO. Elle est aussi conçue pour être utilisée comme matériel d'information et de formation à la fois du personnel de l'UNESCO et des cadres nationaux concernés par le travail de développement de l'éducation nationale et par l'élaboration des Plans d'action nationaux d'*Éducation pour tous*.

M. Asghar Husain
**Directeur, Division des politiques
et stratégies éducatives**

Table des matières

Préface

.....	Er
ror! Bookmark not defined.	

Introduction1

Chapitre I. Le contexte national : les processus d'élaboration des politiques et programmes d'éducation. Problèmes et tendances5

1. Remarques préliminaires.....	5
2. Le contexte politico-administratif et macro-économique	7
3. L'impact de la crise sur les processus et méthodes	8
4. Les démarches et approches	10
4.1 Les processus	11
4.2 Les méthodes et techniques	13
5. Problèmes et perspectives	14

Chapitre II. Le contexte international : la coopération financière et technique pour le développement. Constats et tendances.....19

1. La coopération et l'aide internationales pour le développement : définitions et organismes concernés.....	19
2. Les montants financiers de l'aide publique au développement	21
3. L'aide internationale à l'éducation	25
4. L'impact de l'aide selon les pays bénéficiaires.....	27
4.1 Introduction.....	27
4.2 Le rôle du financement extérieur en éducation : trois cas de pays-type	29
5. Stratégies et approches des organismes d'aide internationale pour le développement	31
5.1 Priorités et politiques d'aide : de la concurrence à la coordination.....	31
5.2 Le financement extérieur de l'éducation : de l'approche projet à l'approche de politique sectorielle	34
5.3 La relation avec les pays bénéficiaires : de la dépendance au partenariat ..	35

Chapitre III. Politiques et programmes éducatifs nationaux. Grille d'analyse.....39

1. Les politiques éducatives : quelques précisions	39
2. Le « cycle de vie » des politiques et programmes	41
2.1 Le contexte éducatif national.....	42
2.2 Les moments du cycle	43
2.3 Principales tâches : analyse technique, dialogue de politique et gestion du processus	48
3. Participants, perspectives et rôles dans la prise de décision.....	49
3.1 Les perspectives professionnelles ou techniques	50
3.2 Les acteurs et les groupes d'intérêts	53

3.3	La prise de décision concernant les politiques et programmes d'éducation	56
3.4	Conclusion	60
Chapitre IV. Rôle de l'UNESCO dans l'élaboration des politiques et programmes éducatifs nationaux. Priorités, mandat et rôle.....		63
1.	Les capacités nationales : les questions prioritaires dans les PVD	63
2.	La coopération de l'UNESCO avec les États Membres: mandat et rôle spécifiques.....	67
2.1	Rôle intellectuel à vocation universelle : l'expérience internationale au service des pays	68
2.2	Neutralité institutionnelle, indépendance professionnelle et obligations envers l'ensemble des États Membres	69
2.3	La coordination de la coopération internationale sous leadership national	70
2.4	Coopérer en fonction des spécificités nationales	71
3.	Les services d'appui aux États Membres : objectifs et approches	72
3.1	Les objectifs	72
3.2	Les projets d'appui aux approches sectorielles de formulation de politiques et programmes nationaux	73
3.3	Les opérations d'appui à la mobilisation et la coordination des organismes de financement extérieur	78
3.4	Les séminaires nationaux sur la conception des processus de réforme	79
3.5.	Les services ciblés sur un groupe de pays	81
3.6	Les partenariats.....	83
4.	L'UNESCO à l'écoute des nouveaux besoins	84
Références bibliographiques.....		87
ANNEXES		91
	Annexe 1 : L'élaboration du plan d'éducation – Processus traditionnel.....	92
	Annexe 2 : Quelques précisions sur la mesure de l'aide publique au développement	92
	Annexe 2 : Quelques précisions sur la mesure de l'aide publique au développement	93
	Annexe 3 : Analyse des principales composantes des versements nets d'APD de certains pays Membres du CAD (1997), en millions US\$.....	95
	Annexe 4 : Aide publique au développement des Pays membres du CAD (1997)...	96
	Annexe 5 : Répartition sectorielle de l'aide publique au développement des pays Membres du CAD (%) (Aide bilatérale + aide multilatérale)	97
	Annexe 6 : Versements nets bilatéraux et multilatéraux pour l'éducation au titre de la coopération pour le développement (millions US\$).....	98
	Annexe 7 : Aide publique au développement : Engagements bilatéraux des pays Membres du CAD en faveur de l'éducation (en millions US\$ aux prix et taux de change de 1996)	99
	Annexe 8 : Recettes nettes d'APD* en 1996 (en % du PNB des pays bénéficiaires)	101

Annexe 9 : Les principales étapes du processus d'élaboration du plan d'éducation – Processus traditionnel.....	102
---	-----

Introduction

On ne peut que se réjouir des progrès accomplis dans le monde au cours du dernier demi-siècle en matière d'éducation. D'énormes besoins subsistent, cependant, dans de nombreux pays, qui restent encore en dessous des minima en matière d'éducation de base, malgré les efforts concertés au niveau international, comme en témoignent la Conférence de Jomtien en 1990 et, plus récemment, le Forum de Dakar (avril 2000). Du fait de l'expansion rapide des effectifs, la qualité et la pertinence de l'éducation sont devenues une préoccupation majeure et de nouvelles demandes se font sentir au niveau des enseignements post-primaire et secondaire, ainsi qu'à celui de la formation professionnelle et technique. Tous les degrés d'enseignement, notamment l'enseignement supérieur, souffrent de fortes pressions du fait de la demande accrue d'accès des jeunes, ainsi que des exigences de rénovation des enseignements pour satisfaire les besoins en ressources humaines des économies en restructuration constante face aux défis de la modernisation et de la globalisation.

Ces besoins sont particulièrement difficiles à satisfaire dans les pays à faible revenu, qui sont confrontés à de fortes contraintes sur le plan des ressources financières, humaines, techniques et institutionnelles. La restructuration des économies et les programmes d'ajustement, ainsi que le nouveau rôle de l'État, sont à l'origine des difficultés de financement des systèmes éducatifs qui restent très dépendants du financement public. Les restructurations des modes de financement ont eu des résultats mitigés, notamment en matière de qualité de l'enseignement et d'équité.

Quel que soit leur niveau de développement, il existe, de nos jours, dans tous les pays une forte demande de réforme éducative en réponse aux changements politiques, socioculturels et aux transformations scientifiques et technologiques. A cette demande, s'ajoutent les besoins en reconstruction dus à la prolifération des conflits armés, lesquels exigent souvent des efforts à grande échelle et des ressources importantes à mobiliser par la coopération internationale.

La reconstruction et la réforme des systèmes éducatifs présentent, pour les pays concernés et la communauté internationale, des défis humains et financiers. Sur

le plan national, les gouvernements, les professionnels de l'éducation ou de la recherche, les diverses associations et groupes de réflexion se mobilisent afin d'apporter des réponses adéquates. Sur le plan international, les organismes de coopération, multilatéraux et bilatéraux, apportent un appui financier et/ou technique aux programmes nationaux de développement éducatif.

Les programmes de reconstruction ou de réforme impliquent souvent des opérations à grande échelle qui rencontrent des ***difficultés notoires sur les plans technique et politique***:

i) Les problèmes sont importants et les aspirations considérables mais les moyens limités (Cf. Samoff, 1991) : élaborer un programme exige avant tout la capacité d'exercer un choix difficile d'objectifs prioritaires et de stratégies ayant des coûts plus abordables et un impact plus efficace;

ii) De par leur taille et leur étendue géographique, la diversification des types d'enseignement et des échelons administratifs, les systèmes d'éducation sont d'une particulière complexité sur le plan de la gestion. Un grand nombre d'acteurs et groupes d'intérêts sont touchés par les décisions concernant l'éducation. Aux difficultés intellectuelles et techniques de connaître, d'analyser et de diriger un secteur aussi vaste que complexe s'ajoutent celles d'ordre politique qui consistent à obtenir l'adhésion, ou au moins la non-résistance, au changement des nombreux acteurs impliqués. De par sa nature même, le phénomène éducatif est multidimensionnel.

Le facteur financier est un élément décisif dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes éducatifs. La portée des programmes de développement éducatif ainsi que les possibilités de mise en oeuvre dépendent, en bonne partie, de la capacité des ministères de l'Éducation qui les proposent à négocier efficacement avec les ministères de l'Économie et des Finances lors de la préparation et de l'approbation des plans, des programmes et des budgets publics. Or, l'expérience montre que ceci n'est pas chose facile dans un contexte de contraintes financières pesant sur l'éducation et la formation, et où les responsables financiers « sont devenus les nouveaux maîtres de la scène politique nationale » (Cf. Jallade, 1994).

En plus du financement national, l'assistance internationale représente dans de nombreux pays une source importante de financement des programmes de développement éducatif. Les agences concernées par le financement extérieur – multilatérales ou bilatérales – sont souvent présentes dans les pays en

développement. Leurs interventions sont la plupart du temps guidées par des priorités et des procédures précises, relativement peu flexibles, et qui sont fréquemment en déphasage par rapport aux processus nationaux.

Au cours des deux dernières décennies, les modalités de la coopération internationale se sont profondément transformées par suite de l'adoption d'une approche sectorielle pour l'élaboration de programmes intégrant le financement extérieur, en remplacement de l'approche traditionnelle « par projet ». Dans ce nouveau cadre, les projets financés sont considérés comme faisant partie de la mise en oeuvre d'une **politique nationale d'éducation**, plutôt que comme une fin en soi. L'attention des fournisseurs d'aide extérieure s'est donc concentrée de plus en plus sur la définition des politiques nationales d'éducation comme préalable à la conception de projets financés sur ressources extérieures. Dans de nombreux pays, le bailleur extérieur est ainsi devenu l'un des acteurs les plus actifs et les plus influents dans les décisions de politique nationale. Ceci met les pays au défi de préserver leur leadership dans le domaine délicat et difficile du choix des options et priorités de la politique éducative.

Dans ce nouveau contexte, l'UNESCO a participé activement à l'effort de coopération internationale en faveur de la reconstruction et de la réforme des systèmes éducatifs dans les pays en développement. Elle s'est efforcée de répondre aux besoins d'appuis techniques et stratégiques des États Membres propres à la phase d'élaboration de politiques et programmes éducatifs nationaux, dite phase « **en amont** », parce que placée préalablement à la mise en oeuvre des programmes, ou phase « **en aval** ». Pendant la dernière décennie, les travaux nécessaires à la formulation et à la discussion des politiques et programmes sectoriels nationaux auprès des agences de financement externe sont devenus plus complexes et plus exigeants sur le plan technique. En même temps, de nombreux pays en développement devenaient davantage dépendants des aides extérieures, et tout particulièrement les pays les plus défavorisés, ainsi que ceux en reconstruction après un conflit. Ainsi, l'augmentation des besoins en assistance technique et les demandes croissantes de coopération des États Membres dans ce domaine ont graduellement fait des activités « en amont » une mission essentielle de l'UNESCO.

L'utilisation du terme « en amont », comme d'ailleurs de celui de « politique », conduit souvent à des ambiguïtés d'interprétation. Dans ce document, on entend par activités « en amont » **les processus d'élaboration des politiques et des stratégies nationales d'éducation, ainsi que la préparation de plans, de programmes ou de projets en vue de leur mise en oeuvre.**

En capitalisant l'expérience accumulée par l'UNESCO, l'objectif de ce document est de présenter les grandes orientations de l'action de cette Organisation dans le domaine des activités en amont concernant l'éducation. Plus spécifiquement, il s'agit d'explicitier la cadre conceptuel des services techniques d'appui de l'UNESCO dans le domaine de *l'élaboration des politiques et programmes éducatifs nationaux avec une référence particulière au contexte de la coopération internationale dans les pays en développement.*

Un tel document s'adresse aux partenaires nationaux et internationaux dans un but d'information et de promotion des approches favorables au dialogue et à la recherche de synergies dans la coopération internationale. Nous espérons par son biais contribuer à faciliter la participation des partenaires nationaux et promouvoir leur leadership dans la conduite des travaux en amont dans le contexte de cette coopération. Il s'adresse aussi au personnel de l'UNESCO concerné par ces activités, dans les services hors Siège en particulier, le but étant de contribuer à renforcer les capacités d'intervention au sein de l'Organisation.

Après avoir passé en revue les grandes tendances des contextes nationaux et internationaux en ce qui concerne la conception de politiques et programmes nationaux d'éducation (Chapitres 1 et 2) et précisé le domaine de travail et les principaux concepts et perspectives (Chapitre 3), le document présente les expériences de l'UNESCO dans ce domaine et explore des orientations pour son rôle futur.

Chapitre I.

Le contexte national : les processus d'élaboration des politiques et programmes d'éducation.

Problèmes et tendances

1. Remarques préliminaires

Le domaine qui nous intéresse – l'élaboration de politiques et de programmes nationaux d'éducation dans les pays en développement (PVD) – a beaucoup évolué au cours des dernières décennies, donnant lieu à une diversité de conceptions et pratiques selon les pays, diversité qu'il est important de préciser.

Selon le concept de planification, dans son acception traditionnelle des années soixante, une part importante des activités qui jalonnent le processus de préparation des politiques et programmes était considérée comme faisant partie intégrante du processus de planification de l'éducation. Cependant, les contextes – national et international – dans lesquels étaient élaborés les programmes de réforme et de développement de l'éducation dans les PVD ont relativement évolué depuis. Les changements majeurs ont trait au renforcement du libéralisme économique, à la démocratisation, relative et variable, des régimes politiques, à la crise économique et financière, y compris le poids croissant de la dette. La conjugaison de ces événements a modifié les rapports en matière de coopération internationale, ainsi que la perception de la planification économique et sociale, dont l'utilité a été remise en cause : la pratique de la planification ayant déclinée, elle a même, parfois, été abandonnée par certains pays. Les échecs auxquels la planification traditionnelle a conduit, du fait de sa conception dogmatique et de sa préparation centralisée dans nombre de pays, ont fini par la marginaliser en tant que moyen de formulation et d'opérationnalisation des politiques de développement.

Dans les années 60, la communauté internationale a accompagné activement l'évolution des pratiques nationales de planification. Après avoir apporté son soutien à la planification de l'éducation pendant plusieurs décennies, son

attention s'est portée davantage, au cours des années 90, sur la conception des politiques nationales d'éducation, considérées actuellement comme un élément déterminant du processus de développement. Ce document ne se réfère donc pas à la « planification de l'éducation » dans un sens large, mais explicitement aux processus de « préparation des politiques et des programmes d'action » et à la diversité des pratiques nationales dans ce domaine.

La diversité des pratiques nationales doit être prise en compte dans la conception et les modalités d'exécution des programmes de coopération internationale, qu'il s'agisse des projets d'appui à la formulation d'une politique nationale ou de ceux finançant la mise en œuvre d'un aspect particulier de cette politique. Le processus et la méthode par lesquels chaque pays prépare ses politiques et ses programmes d'éducation doivent être analysés afin de s'y adapter et contribuer à les améliorer, si besoin est, mais en évitant l'application de schémas d'analyse ou d'interprétation rigides concernant la manière dont sont conçus ces processus. La valeur d'un processus de préparation donné réside tout aussi bien dans les méthodes et techniques mises en œuvre que dans la capacité à expliciter les enjeux et à mobiliser les énergies pour l'élaboration et l'exécution de la politique éducative et du programme ou plan de développement qui en découle. Ce qui compte, pour un pays donné, c'est de savoir dans quelle mesure le processus suivi lui permettra à terme d'atteindre les objectifs qu'il assigne à son système éducatif. Il y a lieu également de faire le point sur les capacités institutionnelles du pays et d'apprécier dans quelle mesure elles vont lui permettre de préparer et de mettre en œuvre un programme de développement et/ou de réforme politiquement crédible et techniquement valable.

Lorsque l'on considère le processus de préparation des politiques et programmes d'éducation dans un pays donné, le contexte général dans lequel s'inscrit le processus est un élément déterminant pour la compréhension de sa démarche. Les données politiques et institutionnelles nationales, de même que les enjeux et les modalités de la coopération internationale dans chaque pays, conditionnent le type de processus suivi ainsi que les méthodes et techniques appliquées. C'est en prenant cet ensemble d'éléments en considération que l'on peut définir le type et le contenu de la coopération à établir avec ce pays.

La diversité des processus de préparation des politiques et programmes d'éducation s'explique, tout d'abord, par le régime et la culture politiques de chaque pays, ainsi que par son système de gouvernement. Interviennent également les données du contexte macro-économique et financier, les caractéristiques spécifiques de la politique éducative et, enfin, les visées et

modalités de la coopération internationale, en particulier l'influence des organisations bilatérales et multilatérales de coopération technique et financière en matière d'éducation.

2. Le contexte politico-administratif et macro-économique

Le régime politique et le système de gouvernement en vigueur dans chaque pays conditionnent les approches de préparation des politiques et des programmes de développement au niveau national et, par conséquent, ceux concernant la politique et les programmes d'éducation. Les situations peuvent varier selon trois axes principaux avec une gamme de situations intermédiaires.

La politique de développement national peut être conçue et formulée selon une vision centralisée ou décentralisée, selon que la structure politico-administrative du pays donne plus ou moins d'autonomie au pouvoir des régions, des départements, des provinces ou encore des communes.

A son tour, la planification économique et sociale peut s'effectuer dans un cadre institutionnel autoritaire relevant, dans certains pays, du despotisme plus ou moins éclairé des responsables politiques, ou dans un cadre démocratique visant à permettre, autant que possible, la participation et à obtenir l'adhésion du public et des acteurs concernés.

Finalement, les politiques, plans ou programmes de développement peuvent avoir un caractère impératif et dogmatique, ou un caractère indicatif visant à donner un cadre d'orientation pour le comportement des divers acteurs concernés mais permettant l'adaptation à l'évolution du contexte socio-économique. Le Chapitre 3 développe ce thème.

Sur *le plan macro-économique*, les PVD touchés par la crise économique et financière et dépendant du financement extérieur souffrent d'une grande incertitude quant au volume des ressources publiques disponibles pour l'investissement dans le développement économique et social. Les économies des PVD ont connu une croissance économique significative durant les deux décennies 60 et 70 qui a, dans la plupart des cas, bénéficié largement au secteur éducatif. Au début des années 80, la situation économique nationale et internationale s'est nettement détériorée avec des déséquilibres économiques et financiers persistants qui ont particulièrement affecté les pays les moins

avancés. L'économie des pays en développement a été, en outre, pour certains d'entre eux, durement affectée par des guerres et des catastrophes naturelles comme les sécheresses. De nombreux PVD ont été contraints de recourir aux ré-échelonnements successifs de leur dette et à l'adoption de programmes d'ajustement et de restructuration qui ont touché le secteur éducatif.

Dans ces conditions, la préparation des plans ou programmes de développement obéit plus à l'impératif de réduction des dépenses d'investissement et de fonctionnement qu'à celui de programmer la croissance. La formulation des politiques de développement devient difficile et même l'établissement et l'exécution des budgets annuels ne sont plus des opérations aussi aisées que lorsqu'il s'agit quasi exclusivement de ressources budgétaires nationales. Les exercices de planification consistent surtout à mettre au point des stratégies et des procédures de révision en baisse des programmes existants et à chiffrer leurs conséquences financières. Dans la mesure où la préparation d'un programme dépend du déblocage de l'aide extérieure, il s'agit le plus souvent de prendre une série de mesures d'économie et de rationalisation, souvent impopulaires, en accord avec les bailleurs de fonds. En permettant de faire porter la responsabilité, tout au moins en partie, sur le bailleur, on peut ainsi éviter, et/ou réduire, les tensions politiques et sociales que peut provoquer une préparation de type démocratique et décentralisé, caractérisée par la participation et la transparence.

3. L'impact de la crise sur les processus et méthodes

Avec l'approfondissement de la crise économique et financière, beaucoup de pays ont délaissé l'exercice qui consistait à se lancer, à intervalle régulier, dans l'élaboration d'un nouveau programme au moins une année avant l'achèvement de celui qui l'avait précédé, comme cela se faisait traditionnellement. Face aux difficultés financières et à la montée des incertitudes de la conjoncture, certains gouvernements préfèrent naviguer à vue pendant une période plus ou moins longue. Dans la mesure où les variables économiques et financières échappent largement à leur contrôle, les exercices de planification économique et sociale ont donc perdu une grande partie de leur signification. L'incertitude sur la disponibilité des ressources est si importante qu'aucune prévision ne peut être établie de manière fiable.

Il s'avère de plus en plus que la navigation à vue, en particulier en éducation, peut être supportée pendant quelques années mais qu'à terme elle conduit à des

déséquilibres et des dysfonctionnements préjudiciables au développement harmonieux des secteurs. Dans le domaine de l'éducation, cette pratique a été la cause d'un certain nombre de régressions à la fois en termes d'efficacité du système éducatif et en termes de capacités institutionnelles. La pratique de l'élaboration budgétaire à court terme a persisté au-delà de la période de crise, et le recours à la perspective budgétaire à deux ans ne donne pas un recul suffisant pour une politique de développement viable. Pour se donner un peu plus de recul, sous l'impulsion de leurs bailleurs de fonds, certains pays se sont mis à élaborer des programmes d'investissement à moyen terme (sur trois ans). Selon les cas, on a appelé cela plan ou programme de redressement, de stabilisation, de transition ou de consolidation. Avec l'impact négatif sur le développement des secteurs sociaux de la vision partielle et à court terme de l'ajustement structurel, on a vu apparaître, récemment, les notions de secteurs protégés et de filets de sécurité, englobant l'éducation de base dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, l'impact exercé par la coopération internationale sur la préparation et l'exécution des programmes de développement apparaît aujourd'hui comme un fait évident, notamment à travers les politiques d'ajustement structurel et les conditions posées par l'aide au développement. Un grand nombre de PVD sont encore sous ajustement, ce qui a des conséquences sur leur planification économique et sociale en général, et sur celle de l'éducation en particulier.

Bien que l'aide extérieure ne représente, dans son ensemble, qu'une faible part des dépenses totales d'éducation engagées par les PVD, elle n'en continue pas moins de jouer un rôle stratégique considérable dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes éducatifs, notamment lorsqu'il s'agit des pays les moins avancés qui en dépendent pour l'essentiel de leurs investissements. L'interférence des bailleurs de fonds dans l'élaboration des politiques et programmes varie selon la situation de dépendance spécifique des pays, ainsi que nous le verrons dans le Chapitre 2.

Sur le plan national, les programmes d'ajustement et de restructuration ont renforcé le rôle des autorités financières au sein des gouvernements qui ont souvent fait front commun avec les organisations internationales. Les ministères des finances ont ainsi acquis une influence prédominante dans les décisions concernant le développement des services éducatifs, souvent peu préparés à faire valoir leur point de vue dans les négociations budgétaires.

Plus le pays dépend des sources d'aide extérieure pour le financement de ses projets d'investissement en éducation, moins la formulation de la politique et la préparation de son programme éducatif vont s'effectuer selon un processus de conception purement national. Quel que soit le cas considéré, la vision proposée dans le cadre des programmes d'éducation est le résultat de négociations plus ou moins serrées que les autorités nationales sont amenées à conduire avec leurs partenaires au développement, notamment les organismes bilatéraux et multilatéraux de financement de l'éducation. Dans un certain nombre de pays, il s'agit donc d'une politique de type « réactive », par opposition à une politique active.

4. Les démarches et approches

Selon la diversité des situations politiques et institutionnelles, les pratiques nationales en matière d'élaboration des politiques et programmes éducatifs peuvent varier selon une gamme *d'approches ou de démarches* possibles, allant:

- d'une démarche d'élaboration centralisée à une démarche décentralisée, en passant par différentes variantes de déconcentration des travaux de préparation et d'exécution des politiques et programme d'éducation ;
- d'une démarche technocratique à une démarche participative ;
- d'une approche sous-sectorielle ou partielle, portant sur un niveau particulier d'éducation, à une approche systémique, sectorielle, visant à assurer les articulations nécessaires entre les différents ordres et types d'éducation au sein du secteur d'éducation. L'approche peut se cantonner dans les questions purement sectorielles comme elle peut adopter une vision systémique multi-sectorielle et aborder des questions stratégiques, qui dépassent le cadre éducatif, mais qui en conditionnent la réforme ou le développement, telles que les aspects législatifs et institutionnels de la décentralisation, la fiscalité, la politique de l'emploi et des salaires, etc.
- d'une approche limitée aux aspects strictement pédagogiques et techniques de l'éducation à une approche élargie, couvrant aussi bien des aspects de politique éducative globale que des aspects de mise en œuvre des programmes et projets. En outre, l'élaboration peut se limiter à un programme d'action et/ou à une stratégie de mise en œuvre définis dans

les grandes lignes, comme elle peut aller au-delà pour englober le détail des aspects ayant trait aux conceptions et modalités d'exécution des programmes et projets. Le champ couvert par la préparation des politiques et programmes éducatifs peut donc aborder de manière plus ou moins approfondie des problématiques ayant trait à la prise de décision politique au plus haut niveau de l'État, comme des questions plus concrètes d'administration et d'intendance.

Quelles que soient les caractéristiques de la démarche ou de l'approche suivies en matière de préparation, on peut opérer une distinction entre *les processus* proprement dits et *les méthodes et techniques* utilisées.

4.1 Les processus

Dans le cadre des grandes tendances historiques de la planification pour le développement, les processus suivis par les pays pour élaborer les politiques et programmes éducatifs ont en général évolué selon trois cas de figure :

i) De nombreux pays en développement ont établi, dans les années soixante, des systèmes de planification pour préparer un plan ou un programme de développement économique et social selon la méthode « traditionnelle ». Ce processus est présenté de manière plus détaillée dans l'Annexe 1. L'éducation se trouvait concernée par cette préparation, à l'instar des autres secteurs, et le processus d'élaboration de sa politique et de son programme de développement suivait *grosso modo* la même démarche que celle prescrite pour la planification du développement de l'ensemble des secteurs économiques et sociaux. L'éducation étant un secteur parmi d'autres, on suivait scrupuleusement le cadre de travail défini au niveau macroéconomique. Suite à la crise des régimes communistes et au déclin de la planification traditionnelle dans les PVD, il ne reste actuellement qu'un nombre réduit de pays qui pratiquent encore ce processus de planification traditionnelle.

ii) Un deuxième groupe est constitué par les pays secoués par une grave crise économique-financière, déstabilisés par la guerre, ou par une crise socio-politique, dont les conséquences ont été la remise en cause de l'ensemble de la politique du gouvernement, ainsi que l'abandon de toute planification. Ces pays se sont trouvés contraints de gérer la crise au quotidien. Il y a eu deux raisons principales à cet abandon : d'une part, le sentiment que la planification technocratique en tant que méthode de pilotage des politiques n'a plus beaucoup de crédibilité et, d'autre part, le sentiment que le dépassement de crises aussi

profondes ne peut se réaliser que par des moyens politiques. La gestion politique des affaires a donc pris le pas, au moins momentanément, sur leur traitement par des moyens technocratiques.

Une fois la phase aiguë surmontée, la plupart des pays concernés se sont lancés dans la formulation et la mise en œuvre de politiques de reconstruction et de réforme de secteurs clés comme l'éducation. Et ceci non seulement pour des considérations de politique interne, mais aussi pour obtenir des aides financières de la part de bailleurs de fonds avec lesquels ils doivent s'entendre sur les options de politique éducative. Dans ces conditions, ayant abandonné le système de planification existant, ces pays ont introduit de nouveaux processus de préparation des politiques et programmes d'éducation qui s'écartent sensiblement des approches traditionnelles. Dans des circonstances nouvelles de difficultés exceptionnelles, appelant des réformes fondamentales, la préparation d'une nouvelle politique éducative – et du programme qui en découle – doit obéir à un processus relativement différent où l'aspect politique prend une dimension particulière. La difficulté nouvelle réside dans le fait que l'éducation se trouve au centre de l'actualité politique nationale, d'une part, et, d'autre part, dans la pression que les partenaires au développement exercent par le biais de conditions préalables à leur participation au financement du secteur.

Dans ce cas, les programmes sectoriels à caractère prospectif et plus ou moins indicatif sont élaborés selon des procédures variables et pour des durées plus ou moins longues selon les secteurs économiques et sociaux concernés et la manifestation ou non d'événements socio-politiques particuliers. L'inconvénient de cette manière de faire réside souvent dans la faiblesse de synchronisation et de vision globalement articulée du développement économique et social pour optimiser les synergies intersectorielles. Les politiques éducatives prennent, dans ce contexte, un caractère aléatoire, plus directement liées aux changements d'ordre politique, notamment le changement de ministre ou de gouvernement, ce qui nuit à leur durabilité.

iii) Parmi ce deuxième groupe de pays, on rencontre une troisième catégorie ou sous-groupe de pays : ceux ayant eu un système économique à forte tradition dirigiste en matière de planification et émergeant d'une situation de crise économique et financière. Après avoir pratiqué dans le passé une planification à caractère rigide et dogmatique, ces pays ont compris finalement l'intérêt qu'il y avait à substituer la prospective à la planification au sens traditionnel en rénovant le processus. Ces pays pratiquent donc une planification flexible en termes d'engagement sur des options de politique et en termes de financement.

Il s'agit de programmes de type indicatif, préparés selon un processus pragmatique. Désormais, ce qui compte c'est la capacité de gouverner en conciliant deux impératifs : d'une part, la nécessité d'orienter le développement en définissant dans les grandes lignes des politiques et des programmes et, d'autre part, ménager la possibilité de pouvoir procéder à l'adaptation desdits programmes selon l'évolution de la conjoncture.

Les principales étapes de ce processus seront précisées dans le Chapitre 3.

4.2 Les méthodes et techniques

Alors que les processus de préparation obéissent globalement aux règles de fonctionnement des institutions politiques nationales, il n'en est pas de même en ce qui concerne les méthodes et techniques dont la nature dépend des finalités et des objectifs du plan ou programme de développement éducatif, et dont la pertinence et le degré de sophistication dépendent des capacités institutionnelles et techniques des services (étatiques ou non) qui sont impliqués dans la préparation du programme national.

Sur un plan théorique il existe en effet des méthodes et techniques de préparation des programmes et projets d'éducation particulièrement élaborées mais, dans la pratique, leur application reste limitée, probablement à cause de leur relative sophistication par rapport à la faiblesse des capacités institutionnelles propre aux PVD. D'abord, il y a lieu de rappeler que les techniques de la planification de l'éducation ne sont pratiquées que depuis quelques décennies par ces pays. Par ailleurs, le recours à l'analyse coût-bénéfice, par exemple, requiert, outre la disponibilité d'un personnel techniquement qualifié, l'existence d'un système d'information et de gestion particulièrement performant. Les méthodes fondées sur les besoins de main-d'œuvre ne sont généralement appliquées qu'au-delà des niveaux d'éducation fondamentale : enseignement supérieur et formation professionnelle et technique, notamment. Finalement, la méthode de la demande sociale et les techniques qui en découlent continuent à s'imposer dans la plupart des PVD, pratiquée notamment pour les niveaux les plus bas de la pyramide scolaire des pays qui ont affirmé le droit à l'éducation pour tous.

Dans l'ensemble, des progrès ont cependant été observés dans l'utilisation des méthodes et techniques de planification de l'éducation. Dans certains pays, elles sont restées confinées aux travaux de projection des effectifs scolaires, alors que

dans d'autres elles se sont de plus en plus imposées comme des instruments de prévision et de prospective. Elles sont souvent restées limitées aux données quantitatives dans certains, alors qu'ailleurs elles commencent à inclure également des aspects qualitatifs, des préoccupations concernant la gestion et l'évaluation pédagogiques. Selon les pays, les méthodes d'investigation et de préparation des programmes se sont progressivement élargies à une variété de questions et de problèmes institutionnels, financiers et pédagogiques. Ceci les a conduit tout naturellement à adopter les méthodes de recherche opérationnelle en éducation et à entreprendre, avec ou sans assistance extérieure, des études de faisabilité technique et financière des réformes envisagées. Le champ d'application des méthodes s'est progressivement élargi en amont et en aval du processus de planification classique pour englober aussi bien des domaines relevant traditionnellement de la sphère du politique que celle de l'administration et de la gestion de l'éducation.

L'expérience nous montre que la préparation d'un programme, d'un plan ou d'un projet d'éducation viable dépend de l'existence d'une politique clairement formulée. La clarté de cette politique dépend elle-même du degré de consensus atteint concernant les questions éducatives essentielles. Le consensus, à son tour, est tributaire de deux choses : la qualité du dialogue politique et celle des analyses techniques fournies au fur et à mesure pour alimenter la réflexion concernant les questions fondamentales. Même quand il y a accord sur les analyses et les conclusions dégagées, ainsi que sur les finalités et les orientations futures à donner au secteur éducatif, il n'est pas toujours aisé d'obtenir, d'emblée, un accord sur les types de solutions à adopter, la hiérarchisation des priorités et le choix des moyens à mettre en œuvre. C'est l'échange dialectique entre le politique et le technique qui est à même de contribuer à l'émergence et à la consolidation du consensus. Par conséquent, il est essentiel que la confrontation des points de vue soit relativement équilibrée, à la fois entre les forces politiques en présence et entre celles-ci et les comités techniques. Les questions concernant la qualité du dialogue politique et du travail technique seront abordées plus largement dans le Chapitre 3.

5. Problèmes et perspectives

Comme nous venons de le voir, les processus et méthodes de préparation des programmes éducatifs varient selon les divers contextes nationaux, notamment le contexte politico-administratif et le contexte macro-économique, et selon les capacités institutionnelles des pays. Différentes situations peuvent être

observées, la gamme allant des pays qui naviguent à vue, c'est-à-dire qui ont renoncé à formuler une politique éducative et à élaborer un programme d'investissement, à ceux qui se sont dotés d'une politique claire, explicitée dans ses objectifs, sa stratégie et ses moyens de mise en œuvre, et validée politiquement et techniquement. Pour permettre de mieux situer une expérience nationale dans cette diversité, le Chapitre 3 présentera un schéma synthétique du processus d'élaboration des politiques et programmes d'éducation sur la base d'un certain nombre de concepts et pratiques généralement observés quelque soit le contexte national.

A la lumière de l'expérience internationale, l'élaboration de politiques et de programmes de développement éducatifs rencontre quelques difficultés dans la pratique, difficultés qui nuisent à la pertinence et à l'applicabilité de la politique. Il est possible de dresser une liste non exhaustive de ces difficultés :

- la politique éducative préconisée n'est pas bâtie sur une connaissance et une analyse suffisantes du système éducatif et de son environnement socio-économique et culturel;
- le cadre de politique éducative comporte des orientations générales, mais les objectifs à moyen et long termes restent relativement imprécis;
- les objectifs retenus ne sont pas toujours à la hauteur des enjeux du développement du pays et ne répondent pas correctement à ses priorités;
- la préparation du programme s'effectue selon une approche technocratique traditionnelle, par conséquent, les options et les priorités ne sont pas comprises et acceptées par les acteurs ou par les décideurs du système;
- la politique éducative, bien que correctement explicitée, n'est pas – ou insuffisamment – traduite en stratégie de mise en œuvre ou en programme d'action précisant pour chacun des objectifs quels sont les moyens et les échéances de réalisation ;
- les coûts ne sont pas évalués et la faisabilité financière du plan ou du programme n'a pas été suffisamment étudiée.

Il arrive aussi que, globalement, un plan paraisse à première vue techniquement valable mais que, compte tenu de la méthode archaïque de planification suivie, il conduise à l'échec. Ce sont d'ailleurs ces échecs répétés qui ont conduit au déclin, puis carrément à l'abandon, de la planification dans un certain nombre de pays.

Les insuffisances constatées peuvent être dues à l'empressement des politiques, au manque de temps ou encore à l'insuffisance des moyens institutionnels, humains et techniques. Certains pays s'arrêtent en chemin, escamotent telle ou telle phase du processus, ou l'accomplissent de manière superficielle.

Actuellement, les pays qui sont sortis du cycle infernal des ajustements structurels et des réformes économiques et financières retrouvent progressivement le chemin de la croissance. Ils recourent donc de manière plus systématique à la pratique de la programmation économique en général, avec application à l'éducation en particulier. Dans la plupart d'entre eux, à l'instar de ce qui se passe sur le plan macro-économique, la tendance actuelle est en faveur de programmes d'éducation flexibles et indicatifs, préparés de manière participative et intégrée, obéissant par conséquent à un système de mise à jour périodique en fonction de l'évolution du contexte socio-économique. Ce type de programmation exige de la part des décideurs politiques et des services spécialisés d'être en permanence à l'affût des signes précurseurs annonçant des changements significatifs impliquant la modification des priorités et des stratégies de développement du secteur.

Pourtant, quels que soient le processus et la méthode suivis en matière de pilotage du devenir du système éducatif, on constate qu'avec l'amenuisement des ressources budgétaires et de l'aide extérieure désormais les progrès de l'éducation, dans un grand nombre de pays, ne peuvent provenir pour l'essentiel que d'une meilleure utilisation des ressources existantes, ainsi que d'une diversification des sources internes de financement de l'éducation. On comprend mieux l'importance prise par les revues de dépenses publiques, l'analyse des processus pédagogiques, l'examen attentif des coûts de l'éducation, l'introduction des techniques d'évaluation, et l'intérêt accordé à la gestion administrative et financière des programmes et projets de développement.

Un nombre croissant de pays, ayant pris conscience de la nécessité de fonder les décisions sur des bases objectives pour éviter les erreurs coûteuses et les controverses stériles, ont commencé à faire participer les experts et les institutions de recherche au processus de réflexion et de préparation des

Le contexte national
les processus d'élaboration des politiques et programmes d'éducation
Problèmes et tendances

programmes de réforme et de développement de l'éducation. Cette tendance allant probablement en se renforçant, les choix d'options vont désormais se fonder de plus en plus sur les connaissances factuelles, les acquis des sciences de l'éducation et sur les recherches opérationnelles spécifiques aux contextes dans lesquels fonctionnent les systèmes éducatifs des PVD.

Chapitre II.

Le contexte international : la coopération financière et technique pour le développement.

Constats et tendances

La coopération internationale pour le développement, financière et technique, joue un rôle significatif dans l'élaboration des politiques et programmes de développement éducatif des pays en voie de développement (PVD). Il est important de préciser ce rôle complexe qui s'exerce soit directement grâce à la participation des organismes internationaux au financement de projets et à leur élaboration technique, soit indirectement grâce à leur influence sur les décisions nationales d'ordre stratégique ou politique.

Ce chapitre présente d'abord quelques clarifications de terminologie puis, successivement, les montants de l'aide internationale à l'éducation, l'importance de cette aide pour différentes catégories de pays bénéficiaires et, finalement, l'évolution des stratégies et approches des organismes d'aide, en particulier par rapport aux politiques nationales.

1. La coopération et l'aide internationales pour le développement : définitions et organismes concernés

Les concepts de coopération pour le développement et celui d'aide sont souvent utilisés de façon ambiguë. Pour plus de clarté, ils sont définis comme suit dans ce document :

La coopération pour le développement se réfère ici aux activités des organismes qui apportent un financement aux programmes de développement des PVD et/ou qui réalisent des activités d'ordre technique, d'appui ou d'échange, dans ces pays. Ces organismes diffèrent selon les types de coopération concernés, à savoir :

- la coopération financière ou technique, lesquelles sont le plus souvent associées ou combinées ;
- la coopération intergouvernementale ou non gouvernementale et, au sein de la première, la bilatérale ou la multilatérale

La coopération *intergouvernementale* peut être *bilatérale* (USAID, Coopération française, DANIDA, etc.) : elle fournit généralement des financements sous la forme de dons, ainsi que de la coopération technique. Elle peut aussi être *multilatérale* et regrouper plusieurs types d'organismes : les *banques de développement*, tout d'abord (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement, etc.), qui fournissent des financements, essentiellement par voie de prêts à des conditions plus ou moins favorables, et parfois de l'appui technique. On rencontre aussi certains fonds intergouvernementaux tels que le Fonds de l'OPEP, etc.

Les *Nations Unies* constituent un système d'organisations multilatérales qui comprend, d'une part, les fonds de développement (UNDP, FNUAP, UNICEF, etc.) de coopération financière et technique et, d'autre part, les agences spécialisées (UNESCO, OMS, etc.) de coopération essentiellement technique.

La *coopération non gouvernementale* regroupe les ONG et fondations qui fournissent des appuis financiers, humains ou techniques dans de nombreux domaines (humanitaire, social, recherche, etc.).

L'«*aide*» *au développement* est utilisée ici en référence aux organismes apportant des appuis financiers aux PVD, tout en reconnaissant qu'ils apportent aussi des appuis techniques. La grande majorité des organismes bilatéraux et multilatéraux mentionnés ci-dessus peuvent donc être désignés comme des organismes d'aide, à l'exception des organisations et agences spécialisées des Nations Unies comme l'UNESCO. Le concept d'aide a donc une portée plus étroite que celui de coopération. Le terme aide est aussi associé à celui de « donateur ». Du fait des changements en cours dans les relations entre pays donateurs et pays récepteurs d'aide allant vers une relation de « partenariat », l'utilisation de ce terme tend à s'estomper en faveur d'autres tels que « bailleurs de fonds », « agences de financement extérieur » ou encore de « coopération pour le développement ».

L'aide internationale aux PVD est financée majoritairement à partir de sources publiques mais aussi par des donations privées bénévoles, notamment les ONG et les fondations. Ceci sera illustré par la suite.

2. Les montants financiers de l'aide publique au développement

L'aide publique au développement (APD) (principale source de l'aide internationale à l'éducation) de même que les transferts de ressources sous forme d'investissements privés sont considérés comme devant favoriser la croissance économique dont les retombées positives se diffuseraient dans toute la société (Forster, 1999). Pour mesurer l'importance des flux financiers en direction des PVD, les statistiques les plus complètes sont élaborées dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD)¹. Elles concernent les vingt et un pays regroupés dans ce Comité où l'on rencontre la plupart des pays industrialisés et qui coordonne presque la totalité des flux d'aide en direction des PVD. Ces statistiques sont donc quasi exhaustives, mais elles ne permettent pas de ventiler systématiquement les flux financiers entre secteurs socio-économiques (infrastructure sociale, agriculture, etc.), dont ceux allant à l'éducation (Cf. Annexe 6 pour des informations plus détaillées).

Au cours des deux dernières décennies, les flux financiers ont d'abord été une affaire d'*apports privés aux conditions du marché* même si, pendant les années 80, la crise économique dans les PVD a réduit considérablement ces flux pour les investissements dans les pays à risque (Cf. Tableaux 1 et 2).

L'*Aide publique au développement* (APD)², principale composante des flux d'aide internationale, qui à la fin des années 80 et au début des années 90, était ainsi devenue la composante majoritaire (61% en 1992), a été à nouveau dépassée par les apports privés aux conditions du marché, et son montant tend à

¹ Le CAD regroupe les principaux pays donateurs de l'OCDE qui, en 1998, comptait 21 pays : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

² En moyenne, un tiers de l'APD est consacré aux contributions versées aux organisations de l'aide multilatérale et les deux autres aux dépenses liées à la coopération bilatérale. (cf. Annexe 2)

diminuer de façon analogue à l'ensemble de ce qui peut être considéré comme « *l'aide* » **internationale au développement**, y compris les autres aides publiques et les dons à caractère bénévole.

L'aide internationale au développement stagne ou tend à décliner et ne représente actuellement (chiffres de 1997) qu'environ un tiers des flux financiers vers les pays en voie de développement. Dans les pays donateurs, à côté du désir d'équilibre budgétaire public on a pu noter une certaine lassitude en matière d'aide en liaison avec les doutes exprimés sur son efficacité et les révélations médiatisées de certaines malversations dans son utilisation (IWGE, 1994).

Tableau 1 : Apports financiers en direction des pays en développement (en milliards US\$ aux prix et taux de change de 1996)

<i>Nature des flux financiers</i>	1981- 82	1986- 87	1990	1995	1996	1997
Aide publique au développement (CAD) : Dons, prêts bilatéraux, contributions aux organismes multilatéraux	52,2	59,0	65,3	57,5	55,4	52,0
Autres apports du secteur public (CAD)	14,0	2,8	10,3	9,6	5,6	6,6
Dons des organisations privées bénévoles (CAD) : ONG, Fondations*	4,4	5,7	6,1	5,8	5,6	5,6
Apports privés aux conditions du marché (CAD)	105,6	33,4	11,8	87,7	128,9	138,3
Total donateurs du CAD (Autres pays donateurs – APD seulement)	173,1 ND	100,8 ND	93,6 ND	160,6 (1,1)	195,5 (1,3)	202,6 (1,2)

Source : D'après *Rapport 1998* actualisé du CAD.

ND : Non disponible.

* Nets de subventions publiques

Tableau 2 : Évolution de la structure des apports financiers des pays Membres du CAD en direction des pays en développement (%)

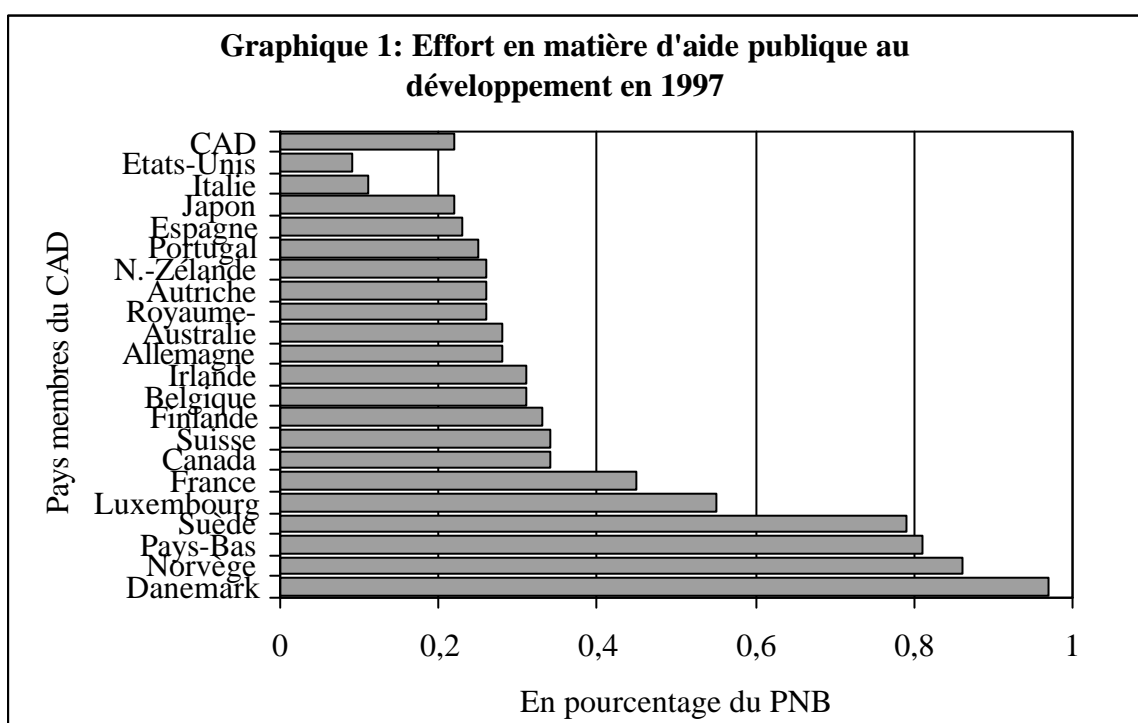
<i>Nature des flux financiers</i>	1981- 82	1986- 87	1990	1995	1996	1997
Aide publique au développement (y compris contributions aux organismes multilatéraux)	30	58	70	36	28	26
Autres apports du secteur public	8	3	11	6	3	3
Dons des organisations privées bénévoles	3	6	7	4	3	2
Apports privés aux conditions du marché	60	33	13	55	66	68
Total	100	100	100	100	100	100

Source : D'après *Rapport 1998* du CAD.

Situé à 0,44% du PNB en 1960 et à environ 0,33% du PNB pendant les années 70 et 80, *l'effort moyen des pays donateurs s'est ainsi progressivement réduit depuis 1990 pour atteindre son plus bas niveau en 1997 : 0,22% du PNB.* (Cf. Tableau ci-dessous et Annexe 3).

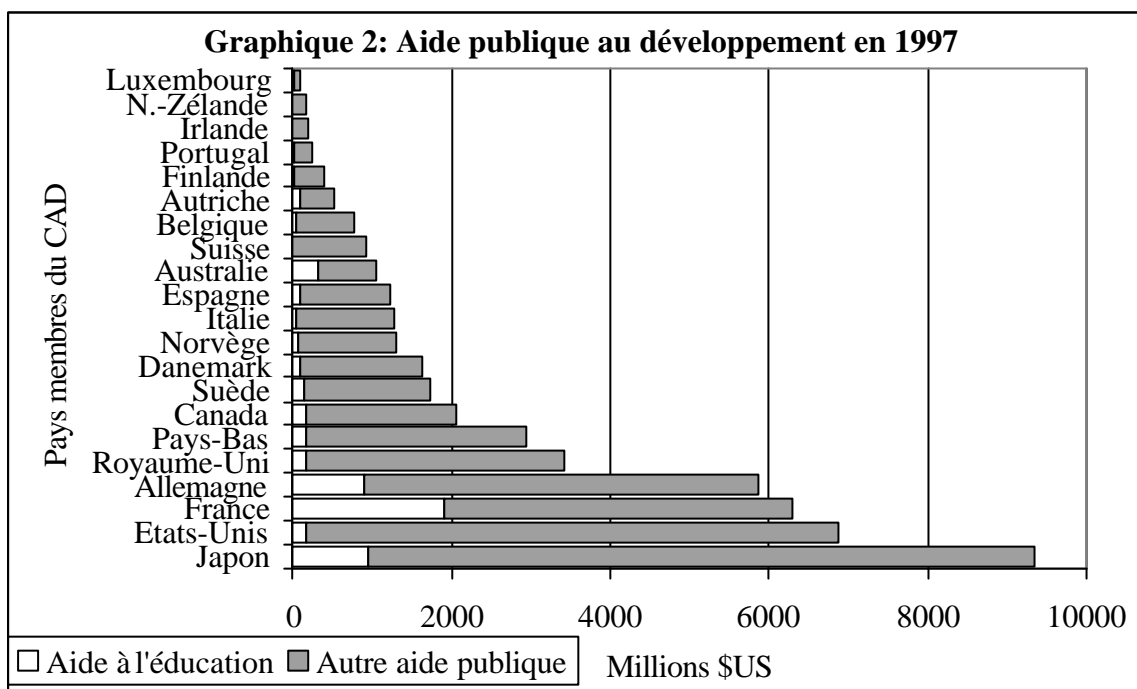
Tableau 3 : Aide publique au développement des pays Membres du CAD en % du PNB des pays donateurs³

	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997
Moyenne pondérée	0,44	0,33	0,33	0,35	0,27	0,25	0,22



³ L'indicateur privilégié de l'effort des pays industrialisés en faveur des pays en développement est, par convention, le rapport entre l'APD versée par un pays donateur (de manière bilatérale et multilatérale) d'une part et le PNB de ce pays, d'autre part. Par ailleurs, l'évolution de cet indice ne doit pas occulter l'évolution du montant réel de l'APD qui, en US\$ constants, s'est accru assez régulièrement jusqu'en 1992 en liaison avec la croissance du PNB des pays donateurs. En outre, l'indice étant une moyenne pondérée, l'effort important constaté pour certains pays, principalement d'Europe du Nord, est fortement contrebalancé par la baisse considérable de l'effort du pays au PNB le plus élevé (Etats-Unis) ainsi que par celle du principal donateur (Japon) (Annexe 4).

Au cours des quinze dernières années, seuls quatre pays Membres du CAD ont dépassé régulièrement l'objectif fixé en 1974 par les Nations Unies – 0,70% du PNB – : Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède (Graphique 1).



En termes absolus, quatre pays sont à l'origine d'environ 60% de l'aide et sont restés en tête des donateurs depuis le début des années 80 (même si leur part tend à se réduire) : Allemagne, États-Unis, France et Japon. Le Japon est passé en tête des pays donateurs au début des années 90 reléguant les États-Unis à la deuxième place (Graphique 2).

Si l'on veut avoir une vision plus large des flux financiers de l'aide internationale, il faut également prendre en considération les dons des ONG (nets de subventions publiques) qui représentent en moyenne 10% de l'aide. Comme dans le cas de l'APD, ces dons émanent principalement de quelques pays donateurs. Depuis une dizaine d'années, quatre pays ont assuré la majorité des dons des ONG : États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni et Canada.

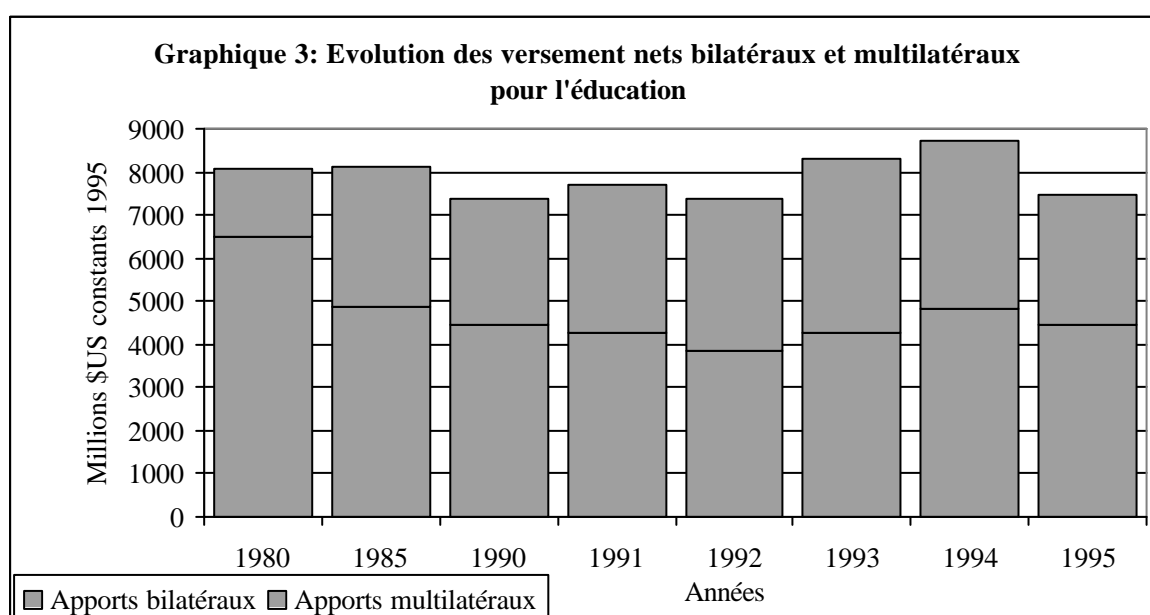
Avec l'ajout des dons nets des ONG, le groupe des quatre pays en tête pour l'APD reste identique, mais cela renforce la position des États-Unis qui talonnent alors le Japon, et l'Allemagne passe devant la France (Cf. graphique de l'Annexe 3). Pour certains pays donateurs, le canal des ONG est très important dans l'aide : c'est le cas des États-Unis (37% de leur aide en 1997) et de l'Irlande (30%).

3. L'aide internationale à l'éducation

Au départ, l'aide internationale avait un objectif relativement simple : financer des investissements directement liés à la croissance économique. Par la suite, d'autres objectifs se sont ajoutés progressivement avec, en premier lieu, des objectifs sociaux (éducation, santé primaire, etc.) entendus comme favorisant la croissance et, plus récemment, d'autres objectifs tels que la préservation de l'environnement ou l'éradication de la pauvreté grâce à des approches multi-sectorielles. En outre, d'autres types d'aide se sont fortement développés en liaison avec la montée des conflits armés ou la mobilisation à la suite de catastrophes naturelles : aide d'urgence, aide humanitaire, opérations de maintien de la paix, etc.

Le renforcement des objectifs sociaux et humains par rapport à ceux d'ordre strictement économique a été un facteur favorable au financement de projets éducatifs mais, progressivement, l'éducation s'est trouvée en concurrence avec un nombre croissant de domaines concernés par l'aide internationale.

Les statistiques du CAD semblent confirmer les tendances générales observées quant au renforcement des secteurs sociaux : la part des crédits destinés au secteur « Infrastructures sociales et administratives » (où le secteur éducation est classé) a progressé de 50% en 20 ans (Annexe 5). Malheureusement, les données disponibles sont trop fragmentaires et hétérogènes pour permettre d'établir des tendances précises spécifiquement pour l'éducation.



La série publiée périodiquement par l'UNESCO dans le *Rapport mondial sur l'éducation* est la seule source donnant des chiffres sur l'évolution de l'aide à l'éducation en comprenant les aides bilatérales et multilatérales sur des bases comparables. En prix constants (US\$ de 1995), le montant de l'aide se maintient aux environs de 8 milliards US\$ (prix 1995) sur la période 1980-1995. (Cf. Graphique 3 et Annexe 6)

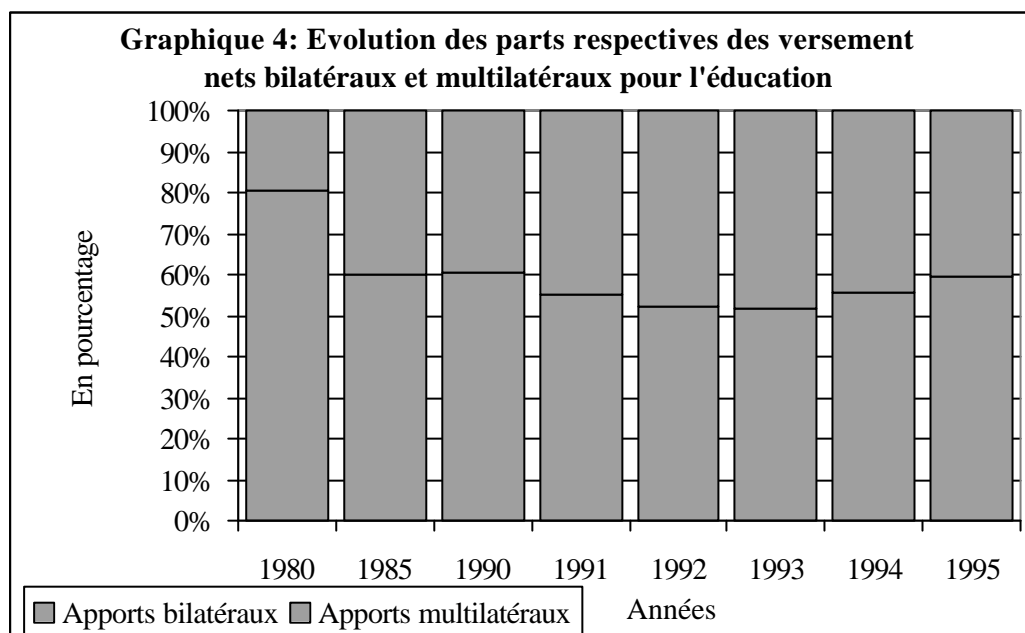
L'aide bilatérale représente la plus grande partie. Sa part diminue significativement entre 1980 et 1985 à la suite d'une certaine réduction de son montant et d'une progression très sensible de l'aide multilatérale au travers des apports des Banques de développement, notamment ceux de la Banque mondiale qui font plus que doubler en monnaie constante entre ces deux dates (Graphique 4). Par la suite, l'aide bilatérale se maintiendra autour de 60% de l'aide totale avec quelques variations. En valeur absolue, les apports bilatéraux ont connu des variations annuelles cycliques depuis 1990 autour de 4,5 milliards US\$ aux prix de 1995 (Annexe 6). Certains chiffres du CAD portant jusqu'en 1997 confirment cette tendance (Annexe 7).

Plus des trois quarts de l'aide bilatérale à l'éducation ont pour origine quatre pays qui sont, par ordre d'importance en 1997, France, Japon, Allemagne, États-Unis. Entre 1980 et 1997, les apports de ces pays ont diminué, à l'exception du Japon qui a beaucoup développé son aide à l'éducation, faisant ainsi chuter leur part de 81% en 1980 à 76% en 1997 (Annexe 7).

La Banque mondiale est, de loin, le principal agent de financement : elle représente 25% de toute l'aide à l'éducation sur la période 1980-1995 et 27% entre 1990 et 1995 (Annexe 6). Elle représente un peu plus de 60% de l'aide multilatérale pendant cette même période avec des variations annuelles. Le financement apporté par la Banque mondiale à l'éducation dans les PVD est équivalent à plus du 40% de celui apporté par l'ensemble des aides bilatérales et, depuis 1990, il dépasse en importance celui de toutes les agences bilatérales prises individuellement.

Malgré l'apport significatif du financement issu des aides bilatérales dans leur ensemble, la Banque mondiale joue un rôle déterminant dans l'orientation des politiques d'aide en matière d'éducation dans les PVD. Ce phénomène a son origine dans les dimensions relativement petites des organismes bilatéraux, dans la concentration de leur action de façon sélective (par affinité historique ou linguistique) dans certaines régions géographiques ainsi que dans le relatif

isolement dans lequel ces organismes travaillent, et ceci malgré certains efforts de coordination, notamment parmi les pays nordiques (Pays-Bas compris). Aussi, les négociations en matière de politiques éducatives s'avèrent-elles délicates dans le domaine des relations bilatérales, ce qui facilite l'exercice du leadership de la Banque mondiale.



4. L'impact de l'aide selon les pays bénéficiaires

4.1 Introduction

Pendant de nombreuses années après la décolonisation, la coopération financière et technique internationale a été perçue comme un moyen de favoriser le processus de développement des pays pauvres, sans être toutefois dénuée d'arrière-pensées politiques, en particulier dans le contexte de la guerre froide. Cette vision au départ assez simple s'est progressivement complexifiée avec, notamment, un accroissement sensible du nombre de pays candidats à l'aide, augmentant d'autant les situations particulières. Ces pays forment actuellement un ensemble hétérogène classé en plusieurs catégories de bénéficiaires de l'aide publique des pays Membres du CAD. Certains pays sont à la fois donateurs et bénéficiaires d'aide.

Parmi les pays et territoires considérés comme étant en développement au sens du CAD (162 en 1997), l'APD est dirigée essentiellement vers trois catégories de pays qui, en 1997, consommaient plus de 90% de cette aide (Tableau 4) :

- les pays moins avancés (PMA) : 48 pays en 1997;
- les autres pays à faible revenu (PFR) : 24 pays en 1997 (PNB/hab. < 765 \$ en 1995);
- les pays et territoires à revenu intermédiaire, – tranche inférieure – (PRITI): 52 pays
- en 1997 (PNB/hab. entre 766 \$ et 3 035 \$ en 1995).

Tableau 4 : Répartition de l'aide publique au développement entre pays bénéficiaires (en 1996-97)

<i>Groupes de pays par niveau de revenu</i>	<i>Nombre de pays</i>	<i>Sommes versées en 1997 (milliards US\$)</i>	<i>APD reçue en % du PNB des pays bénéficiaires (1996)*</i>
PMA	48	13,5	12,5
Autres PFR	24	12,0	1,1/2,6**
PRITI	52	11,9	1,0
PRITS	29	1,9	0,1
PRE	9	0,7	0,2
Non ventilé	-	10,3	-
Total	162	50,3	-

Source : Rapport 1998 du CAD.

Notes :

PMA : Pays moins avancés

PFR : Pays à faible revenu (PNB par hab. < 765 \$ en 1995)

PRITI : Pays et territoires à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PNB par hab. 766–3 035 \$ en 1995)

PRITS : Pays et territoires à revenu intermédiaire – tranche supérieure (PNB par hab. 3 036 – 9 385 \$ en 1995)

PRE : Pays et territoires à revenu élevé (PNB par hab. > 9 385 \$ en 1995)

* La partie non ventilée des crédits versés en 1996 au titre de l'APD représentait 18,5% de celle-ci. Les % qui figurent dans cette colonne sont donc des estimations minimales.

** Ce groupe comprend la Chine. Hors Chine, le pourcentage devient 2,6.

A la lecture du Tableau 4, on peut constater que la répartition de l'aide touche un éventail de pays allant bien au-delà des pays les plus pauvres : les 48 PMA

reçoivent seulement un tiers de l'APD et pratiquement autant que chacune des deux autres catégories à niveau de revenu plus élevé. En particulier, 30% de l'aide ventilée par pays destinataire est dirigée vers les PRITI qui ont un PNB par hab. compris entre 766 et 3035 \$.

Si l'on tient compte aussi de la taille de la population, il se confirme que la répartition de l'aide au sein des pays en développement favorise davantage ceux relativement mieux lotis : selon le rapport sur le développement humain du PNUD de 1994, « pendant que 40% des pays à revenu le plus élevé parmi les PVD ont obtenu une APD égale à 20 \$ par tête, les 40% les plus pauvres ont obtenu seulement 9 \$ par tête et 66% des personnes les plus pauvres dans le monde ont reçu seulement 32% de l'APD » (Hallak, 1995).

Ceci dit, l'impact de l'aide dans les PMA, mesuré par la place de l'APD dans leur PNB, est considérable et beaucoup plus élevé que pour les autres catégories de pays : 12.5% en moyenne (Tableau 4). Dans les pays les plus démunis de l'Afrique subsaharienne ce pourcentage est encore plus significatif (Annexe 8).

4.2 Le rôle du financement extérieur en éducation : trois cas de pays-type

L'influence des institutions d'aide et de coopération sur les politiques et programmes nationaux varie en fonction de l'importance quantitative de l'aide extérieure et de son rôle spécifique dans chaque pays. On peut distinguer trois groupes principaux de pays :

i) Les PMA et pays à très faible revenu par tête

Ils dépendent de l'aide extérieure pour le financement d'une large partie ou de la totalité de leurs investissements. Dans de nombreux cas – de plus en plus nombreux –, l'aide extérieure contribue aussi au financement de dépenses récurrentes malgré une réticence certaine des bailleurs de fonds à accorder une aide sous cette forme.

A cette dépendance sur le plan financier, s'ajoute une autre dépendance sur les plans technique et politique. Celle-ci résulte, d'une part, de la faiblesse des ressources humaines et des capacités institutionnelles dans ces pays par rapport aux demandes des agences de financement et, d'autre part, de la faible marge de manœuvre de ces pays pour faire passer leur point de vue face à des

conditionnalités ou à des priorités imposées par les agences d'aide. De nombreux pays d'Afrique subsaharienne sont dans cette situation : dans ce groupe de pays, une statistique du CAD montre qu'en moyenne, pour les treize pays de cette zone les plus aidés par rapport à leur PNB, les versements nets d'APD représentaient près de 20% du PNB en 1996-97, contre environ 28% en 1991-92.

ii) Les pays en processus de reconstruction suite à un conflit

Quel que soit leur niveau économique initial, ces pays se caractérisent par leurs besoins urgents d'aide, besoins qui exigent des volumes importants d'investissement physique et de base principalement. Ils se caractérisent aussi par l'affaiblissement de leurs ressources humaines et de leurs capacités techniques et institutionnelles, cet affaiblissement pouvant n'être que transitoire dans les meilleurs des cas. Ils se caractérisent, enfin, par la persistance de conflits ouverts ou larvés qui réduisent encore les possibilités de reconstruction.

Dans ces conditions, on comprend aisément que les relations de coopération avec les agences extérieures soient déséquilibrées. A cet égard, il y a toute une gamme de situations parmi ces pays : par exemple, les PMA dont la dépendance au départ envers les aides extérieures se trouve aggravée par suite de guerre ; à l'inverse, on rencontre aussi des pays à revenu intermédiaire ayant des capacités de récupération plus rapide, ce qui leur permet d'exercer davantage d'initiative dans leurs relations avec les organismes d'aide.

iii) Les pays « en développement » à revenu par tête de niveau moyen ou relativement élevé

On rencontre ce type de pays principalement en Amérique latine, Afrique du Nord, en Asie aussi avec les pays dits « émergents » ou « en transition ». Au-delà de la grande variété des situations rencontrées, on a pu constater que l'aide extérieure jouait le plus souvent un rôle assez secondaire par rapport aux financements nationaux. Les autorités nationales ont donc une plus grande marge de manœuvre pour préparer des programmes soumis au financement extérieur de même que dans la définition de politiques éducatives justifiant les demandes de financement. Toutefois, l'aide extérieure reste en général active dans le domaine des politiques parce qu'elle a souvent une importance primordiale pour réaliser certains types de projets d'ordre structurel ou qualitatif comme ceux concernant les réformes et les innovations éducatives. Cette aide

peut être également cruciale lorsque ces pays traversent une période difficile, de crise ou de restructuration économiques.

5. Stratégies et approches des organismes d'aide internationale pour le développement

Outre les caractéristiques propres au contexte du pays, les stratégies et approches pratiquées par les organismes d'aide sont un facteur déterminant dans leur incidence sur les politiques nationales.

5.1 Priorités et politiques d'aide : de la concurrence à la coordination

L'une des caractéristiques distinctives des organismes d'aide bilatérale et des banques de développement est que chaque agence a ses propres priorités qui répondent à des politiques clairement établies. Dans les divers pays où ces agences interviennent, les unités et cadres responsables des opérations doivent veiller au respect de ces priorités et en rendre compte à leurs supérieurs hiérarchiques. Ces priorités ont en conséquence souvent une valeur universelle applicable dans chaque pays et donc peu flexible.

Dans leur recherche de financement, les pays en développement se trouvent ainsi confrontés à une pléiade d'agences et de priorités avec lesquelles s'établit un processus de « marchandage » pour l'obtention du financement. Pendant de longues années, ce phénomène a nuit à la définition et à la mise en œuvre d'une politique ou d'un plan d'éducation cohérents, particulièrement dans les pays africains très dépendants de l'aide extérieure. Ce phénomène a été bien mis en évidence dans une étude de cas sur la Tanzanie (Cf. Samoff, 1994, Chap. 8).

Cette affirmation des priorités au niveau des agences a pour corollaire une concurrence entre elles, chacune s'efforçant d'appliquer son propre cadre de priorités avec un souci de visibilité manifeste. La rigidité des priorités politiques défendues par les agences ainsi que la concurrence entre elles sont des facteurs clés agissant contre les possibilités de coordination et d'intégration des divers financements extérieurs dans le cadre d'une politique nationale d'éducation. Cette concurrence est très difficile à éliminer dans la mesure où le personnel des agences est comptable vis-à-vis des bureaucraties et conseils exécutifs qui exigent chacun des preuves ou, à tout le moins, des indications claires sur les résultats obtenus sur le terrain. Les agences bilatérales doivent, en plus, répondre

aux attentes de leurs opinions publiques respectives qui peuvent devenir très exigeantes. L'impact des opinions publiques sur les banques et agences multilatérales est moins direct et peut se manifester par l'intermédiaire des représentants des gouvernements au conseil exécutif de ces dernières.

L'existence d'organisations multilatérales qui collectent des fonds auprès de pays donateurs permet de réduire la diversité des politiques d'aide au développement puisque chaque organisation multilatérale cherche à définir des lignes d'action à l'intérieur desquelles les activités de coopération pourront se dérouler. Ceci est visible, par exemple, au niveau de la Banque mondiale (Stratégies et priorités pour l'éducation), des Nations Unies (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement), ou encore de l'Union européenne (Schéma européen de coopération).

Les stratégies de coopération pour le développement, dont les grandes lignes ont été résumées dans le dernier rapport du CAD de 1998, constitue un exemple de l'effort d'établir un cadre commun :

« Le développement durable requiert des politiques et des stratégies intégrées de développement prises en main par les bénéficiaires, centrées sur l'être humain et axées sur l'obtention de résultats.

L'aide de la communauté internationale peut se révéler fort utile pour appuyer les efforts déployés à l'échelon local dès lors qu'elle se fonde sur des objectifs communs, une répartition bien définie des tâches, des ressources suffisantes, des politiques cohérentes et une coordination efficace.

La coopération pour le développement doit s'intégrer dans un ensemble de dispositifs destinés à faciliter l'entière participation des pays pauvres à l'économie mondiale de même que l'entière participation des populations pauvres à la vie politique, économique et culturelle des sociétés auxquelles elles appartiennent ».

La diversité en matière d'APD reste néanmoins importante par le fait qu'il existe de nombreuses organisations multilatérales même si certaines ont un leadership de fait.

Depuis de longues années, la Banque mondiale, qui occupe une position de leadership sur la scène internationale y compris dans le secteur de l'éducation, exerce une forte influence sur les choix et politiques d'autres agences, particulièrement dans le contexte des programmes nationaux d'ajustement. On a pu ainsi constater l'émergence de « fronts » d'agences plus ou moins solidaires en matière de priorités et d'approches. D'un autre côté, les grandes conférences

internationales ont contribué, entre autres, à une convergence vers des objectifs de réduction de la pauvreté, de la revalorisation des secteurs sociaux ou encore de la protection de l'environnement. La Conférence de Jomtien, par exemple, a contribué à faire converger les efforts de la coopération internationale vers l'éducation de base.

Cette tendance à l'homogénéisation des priorités a des effets positifs sur la coopération internationale puisqu'il est fait appel à une plus grande consultation et à un plus grand dialogue entre les agences, gages d'une meilleure coordination des interventions. Mais ce renforcement des convergences a contribué également à faciliter le développement de « modes » communément partagées en matière de priorités et de politiques proposées aux pays. Celles-ci peuvent devenir « universellement valables », laissant peu de place aux spécificités nationales (GTASE, 1996). Ceci représente un grave problème dans les pays à faible revenu, très dépendants de l'aide extérieure : faute d'un leadership national compétent et capable d'assumer sa position de leader et de négociateur, il est très difficile aux autorités nationales de faire prévaloir leur point de vue, notamment s'il s'écarte des conceptions universellement acceptées. Il n'est pas rare d'observer le résultat de telles situations sous forme de paralysie dans l'avancement des projets sous financement extérieur.

Cette situation risque de perdurer même si la question de l'équilibre entre bilatéralisme et multilatéralisme au sein de l'APD est largement débattue, notamment au sein du CAD. S'il semble exclu à moyen terme d'envisager un déplacement sensible de l'APD bilatérale vers l'APD multilatérale, la tendance semble être cependant à un lent renforcement de cette dernière. Un certain nombre de pays accordent toujours une importance non seulement au montant de leur APD mais également à la visibilité de celle-ci ; ils entendent bien conserver une entière liberté sur une partie de leur aide.

Cette question de la multiplicité des priorités, procédures et instruments de l'aide est donc primordiale. Elle est en effet au cœur de la coopération. Il est donc essentiel de créer les conditions favorables à une amélioration rapide et conséquente de la situation actuelle.

5.2 Le financement extérieur de l'éducation : de l'approche projet à l'approche de politique sectorielle

Le développement rapide des projets a été une réponse aux difficultés que connaissait la planification de l'éducation, du moins dans sa conception traditionnelle, qui a souvent péché par manque de réalisme dans la fixation des objectifs et dans l'estimation des ressources et capacités administratives pour atteindre ceux-ci (Magnen, 1990). Beaucoup plus limités dans leurs objectifs, durée et budget, les projets sont apparus comme des instruments plus maîtrisables à la fois par les responsables de la politique éducative des pays concernés et par les bailleurs de fonds en cas de financement extérieur.

Ainsi, progressivement, la coopération internationale pour le développement en éducation s'est traduite par des projets individuels financés par des sources extérieures différentes et poursuivant chacun des objectifs particuliers reflétant le plus souvent les préoccupations du financeur extérieur.

En toute logique, un projet⁴ s'insère dans un processus de planification dans lequel la politique éducative est traduite en programmes, eux-mêmes décomposés en projets. En réalité, si les projets relèvent d'une démarche plus pragmatique que la construction de plans ambitieux, cette approche a révélé progressivement ses limites, dont la principale est une cohérence insuffisante dès lors qu'un nombre croissant de projets sont élaborés en dehors d'une démarche planificatrice. De plus en plus de projets sont devenus un moyen de recevoir des fonds extérieurs. L'activité du ministère de l'Éducation nationale se partage alors entre les tâches relevant de ses missions dans le cadre de l'administration publique et un nombre croissant de tâches relevant de projets aux objectifs et aux logiques variés.

En réaction à l'approche projet, l'approche sectorielle vise un développement intégré du secteur éducatif grâce à l'effort coordonné de tous les acteurs, de tous les programmes et de tous les projets éducatifs dans le cadre d'une politique globale de développement du pays et du secteur. L'UNESCO a contribué à initier cette démarche dans le cadre de son programme de coopération avec la Banque mondiale depuis les années 60 jusqu'à la fin des années 80. Dans les années 90, de nombreuses autres agences ont suivi cette voie mais, dans la

⁴ « Ensemble d'investissements et d'autres activités planifiées visant à la réalisation d'objectifs spécifiques dans le cadre d'une période et d'un budget déterminés » (A. Magnen, 1990).

pratique, cette approche est mise en œuvre selon des modalités diverses. En fait, de nombreux projets fonctionnent encore par eux-mêmes, c'est-à-dire sans être intégrés dans un processus plus large, du simple fait de leur durée parfois fort longue. D'autres peuvent être mis en place parce qu'ils répondent à un problème assez ponctuel et pour lequel ils apportent une solution satisfaisante.

Il ne s'agit pas de revenir à la construction de plans comme autrefois, mais d'introduire une plus grande cohérence entre des actions nombreuses et variées dans le cadre d'une politique et d'une stratégie de développement éducatif des pays. Avec le développement de l'approche sectorielle, les agences d'aide ont apporté une attention accrue à la définition de politiques éducatives nationales de portée sectorielle. Ceci, dans la pratique de la coopération, a pris diverses formes concrètes comme, par exemple :

- des projets, dans le sens traditionnel, sont accompagnés par une liste de « conditionnalités » concernant la politique éducative du pays, laquelle est négociée entre les bailleurs de fonds et les responsables politiques du pays concerné ;
- des projets d'ajustement sectoriel dont le financement est conçu de manière à appuyer certaines réformes d'ordre structurel dans le secteur éducation ;
- la formulation de politiques sectorielles d'éducation, en collaboration avec les bailleurs de fonds, comme préalable à l'établissement de projets destinés à sa mise en œuvre.

Cette focalisation des agences d'aide sur les politiques nationales a eu comme conséquence de renforcer leur influence dans la prise de décisions d'ordre politique, en particulier dans les PMA ou dans les pays sous restructuration où ces agences sont devenues des acteurs majeurs de la politique éducative.

5.3 La relation avec les pays bénéficiaires : de la dépendance au partenariat

Depuis ses débuts, l'aide internationale pour le développement a souffert d'une relation inégalitaire entre les pays bénéficiaires et les diverses agences. Ces dernières, fortes de leur capacité financière et de leur savoir-faire technique, se sont souvent substituées aux responsables nationaux dans le choix des priorités et stratégies de développement. Les approches faisant appel à l'expertise extérieure, aux analyses « universelles » et technocratiques des problèmes et aux

solutions tenant peu compte de la spécificité et des conditions socio-politiques et culturelles nationales, ont été monnaie courante. Ce fut aussi le cas de projets imposés et mis en œuvre avec l'acceptation apparente des partenaires locaux. Ce sont les pays les moins avancés, aux faibles capacités financières, techniques et institutionnelles, qui ont le plus pâti de ces approches. Les résultats des projets de financement extérieur en ont souffert, notamment du fait du manque d'appropriation locale et de la faible pertinence des stratégies proposées.

Depuis le début des années 90, l'accent est mis de façon croissante sur la stratégie de partenariat qui apparaît comme la mieux à même de garantir une efficacité durable aux actions entreprises pour favoriser un développement durable. Il s'agit d'une stratégie « horizontale » puisque cette approche caractérise l'ensemble des domaines et des actions entreprises. Les actions dans le domaine de l'éducation sont pleinement concernées par cette approche.

Ce désir croissant de partenariat s'est manifesté tant au niveau des donateurs que des pays bénéficiaires d'aide. De même, les grandes organisations multilatérales d'aide ont manifesté clairement leur souci de développer de nouvelles relations avec les pays en développement comme en témoigne par exemple la Déclaration du CAD en 1995 : « *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial* ». Ce souci est particulièrement fort en Afrique Subsaharienne et a servi à orienter les objectifs et activités de l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA).

Deux raisons principales expliquent cette évolution du côté des donateurs : en premier lieu, le désir d'établir des relations plus équilibrées entre le Nord et le Sud et, sur ce point, les pays européens nordiques ont été précurseurs ; et aussi le souci d'une plus grande efficacité de l'aide au travers d'une réelle appropriation de celle-ci par les pays bénéficiaires. Du côté de ces derniers, ainsi que le soulignent King et Buchert (1999), « il y a émergence d'une nouvelle génération de décideurs qui veulent collaborer avec le monde sur une base égale ».

Dans cette démarche, les parties concernées sont nombreuses :

- En premier lieu, les agences bilatérales et multilatérales d'aide et les pouvoirs publics. Ce partenariat est conçu pour être piloté par les responsables du pays bénéficiaire de l'aide autour d'objectifs communs accordés grâce à un processus de dialogue dans lequel les tâches revenant aux différents partenaires sont définies en commun.

- La société civile, les entreprises et d'autres acteurs des domaines concernés dans les pays. En effet, la démarche partenariale est un moyen privilégié pour favoriser l'appropriation et la participation locales se rapportant en particulier aux dimensions sociales du développement concernant la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions sociales et le respect de l'environnement.

En matière éducative, la logique du partenariat doit donc conduire les organismes d'aide et de coopération à promouvoir le dialogue non seulement avec les gouvernements des pays bénéficiaires mais aussi avec les divers acteurs nationaux concernés : administrations décentralisées, parents d'élèves, syndicats d'enseignants, etc.

Il s'agit là d'un partenariat élargi au sein duquel l'association de la société civile aux décisions stratégiques et à la mise en œuvre des plans de développement peut se faire de plusieurs façons, notamment par l'intermédiaire du gouvernement qui est maître d'œuvre des plans et des programmes de développement de l'éducation et qui associe systématiquement les acteurs nationaux à leur élaboration et au suivi de sa mise en œuvre tant aux plans national que local. De plus en plus fréquemment, les agences établissent des liaisons directes avec des partenaires non gouvernementaux des pays bénéficiaires. Il convient, dans les deux cas, de s'assurer de la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre des plans complexes, le suivi d'un plan restant plus difficile à assurer dès lors que son exécution est démultipliée.

Le concept de partenariat relève d'une stratégie récente qui se met en place progressivement pour mieux atteindre les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale et qui n'est pas encore définie précisément. Son application s'avère complexe sur le terrain dans la mesure où chaque acteur a une perspective différente, qu'il soit donateur bilatéral, agence multilatérale ou encore pays bénéficiaire de l'aide. En pratique, le partenariat est encore actuellement une aspiration plus qu'une réalité.

Chapitre III.

Politiques et programmes éducatifs nationaux.

Grille d'analyse

Le domaine de travail qui nous intéresse ici – les processus d'élaboration de politiques et programmes éducatifs – fait l'objet d'approches diverses ou divergentes qu'il est important de préciser.

Dans les années 60 et 70, la planification de l'éducation était considérée par la communauté internationale comme la voie privilégiée pour remédier efficacement aux carences de l'éducation dans les pays en développement. A cette époque, les politiques de développement étaient perçues comme un élément relativement mineur dans le processus de planification. Au cours des années 90, avec une meilleure connaissance des limites et des possibilités de la planification, l'attention s'est davantage portée sur les politiques nationales d'éducation, considérées actuellement comme un élément déterminant.

Dans ce cadre, ce Chapitre prête une attention particulière aux politiques éducatives. L'accent est mis sur le rôle des apports techniques dans la prise de décision par rapport au dialogue et à la négociation entre les divers acteurs. Il s'agit, dans ce domaine, de dégager des orientations pour l'action de l'UNESCO.

1. Les politiques éducatives : quelques précisions

Une politique éducative est une création humaine plus proche de l'art que de la science et les pratiques et concepts varient d'un pays à l'autre. Dans ce chapitre, le terme « politique » sera utilisé dans un sens large et fonctionnel :

- Une *politique nationale de l'éducation* établit les grands objectifs et priorités poursuivis par le gouvernement dans l'éducation – sur les plans sectoriel et sous-sectoriel ou dans un domaine spécifique – ainsi que les principales stratégies pour les atteindre;
- Une « *stratégie* » signifie ici la voie par laquelle on pourra atteindre des objectifs donnés.

Cependant, dans la pratique, une « politique » peut mettre l'accent sur les grands choix de priorités sans donner des éléments précis de stratégie. Ainsi, les termes politique et stratégie sont souvent utilisés de façon interchangeable et ambiguë, ou pour se référer à des propositions de portée et de significations diverses dans ce domaine (Cf. Samoff, 1991; Magnen, 1990; Haddad, 1995; Reimers, 1998).

Sur un plan concret, une politique peut être exprimée sous diverses formes. Selon les traditions nationales, outre la législation et les directives administratives pertinentes, la politique nationale est exprimée soit de façon relativement informelle lors des discours ministériels ou de déclarations à la presse, soit de façon plus formelle et articulée – par écrit – dans un « document cadre », un « livre blanc », ou le rapport d'une Commission spéciale. Malgré le déclin de la planification, dans certains pays l'élaboration d'un plan directeur d'éducation peut toujours être l'occasion privilégiée pour formuler une politique (Samoff, 1991; Hallak 1995; ADEA, 1995 et 1996).

Une politique nationale clairement formulée peut jouer un rôle « opérationnel » important comme cadre de référence pour l'action, permettant de guider les décisions et actions futures de développement de l'éducation de façon cohérente, y compris celles des agences de coopération internationale. Elle représente aussi un engagement public du gouvernement sur l'orientation future du secteur, élément essentiel pour favoriser la coordination et la réussite des programmes et projets, y compris ceux bénéficiant d'un financement extérieur. Par exemple, depuis quelques années, l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA) a signalé clairement l'importance d'établir « des stratégies de développement du secteur éducation à long terme » (Cf. ADEA, 1996), ce qui illustre ce courant sur le plan international. Les exemples de politiques jouant un rôle de cadre opérationnel sont également nombreux sur le plan national, probablement dans des domaines moins vastes, comme l'illustre la politique de l'emploi du gouvernement socialiste en France, notamment ses diverses stratégies (les « emplois-jeunes », les « trente-cinq heures »). Une presse et une opinion publique actives contribuent à renforcer l'impact des politiques sur l'action.

On oublie souvent qu'en dehors de ce rôle opérationnel les politiques nationales ont aussi un rôle essentiellement symbolique ou rhétorique en vue d'obtenir des soutiens, ou de réussir une négociation sur le plan politique. En réalité, elles ne sont pas toujours destinées à être mises en oeuvre. Elles peuvent aussi représenter une véritable déclaration d'intention, mais qui ne pourra pas être

mise en oeuvre faute de moyens ou de soutien suffisants (Cf. Samoff, 1991). Il y a enfin des politiques implicites qui ne sont pas publiquement ou clairement exprimées, mais qui sont cependant tout aussi présentes dans l'orientation des décisions gouvernementales ou dans les décisions quotidiennes des organes chargés de la mise en oeuvre ; elles induisent un changement de facto de la politique initiale proclamée.

En conséquence, à la fois la « *politique annoncée* » et la « *politique mise en oeuvre* » sont effectivement importantes et font partie du domaine de travail qui nous occupe. L'élaboration d'une « bonne politique » nationale en matière d'éducation est cependant un premier pas indispensable pour promouvoir l'émergence et la mise en oeuvre ultérieure de programmes et projets qui répondent efficacement aux problèmes.

2. Le « cycle de vie » des politiques et programmes

La valeur des politiques éducatives dépend de leur contenu mais aussi de leur mise en oeuvre sur le terrain, grâce notamment à des programmes et projets. La coopération technique de l'UNESCO s'adresse donc au processus plus large d'élaboration et de mise en oeuvre de politiques, plans et programmes.

Le processus permettant d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques, plans et programmes est variable et s'avère difficile à décrire systématiquement : dans la pratique, il s'agit d'un processus fluide où certaines étapes peuvent ou non exister, ou encore se chevaucher. En outre, ce processus est mené essentiellement par des « praticiens » – décideurs, administrateurs, planificateurs, enseignants. L'information sur ce qui se passe reste donc peu connue des chercheurs qui écrivent sur ce sujet, lesquels, en général, ne participent que très partiellement aux discussions d'ordre politique et sont donc contraints de faire des études *ex-post*, sur des données indirectes et souvent confidentielles. C'est pourquoi, il semble utile et important de faire ici un effort de systématisation en mettant à profit l'expérience de terrain (Cf. aussi ADEA, 1996; Haddad, 1995; Tedesco, 1997).

Afin de mieux préciser le domaine de travail qui nous intéresse ici, la Figure 1 propose un schéma du « cycle de vie » des politiques et programmes de développement de l'éducation, qui tient compte des pratiques courantes dans de nombreux pays (voir Chapitre 1) et permet une approche fonctionnelle dans le travail de terrain. Sans représenter toutes les situations possibles, ni la situation

idéale, il permet cependant d'appréhender concrètement les diverses situations nationales.

Le cycle de vie des politiques et programmes s'étend ici de l'élaboration de politiques nationales à la mise en oeuvre de programmes et projets qui en découlent. La « politique » occupe donc le centre de ce cycle plutôt que « la planification », laquelle est considérée comme une activité technique de préparation de la mise en oeuvre des politiques.

Dans un but comparatif, l'Annexe 9 donne un schéma du processus d'élaboration du plan d'éducation selon le concept traditionnel de la planification du développement.

2.1 Le contexte éducatif national

Le contexte, c'est-à-dire le secteur éducatif d'un pays donné pris à un moment donné, est spécifique à chaque pays. Certains événements particuliers (comme un nouveau régime politique, des grèves, des échecs massifs aux examens, etc.), ainsi que les cycles budgétaires ou la préparation d'un projet afin d'obtenir un financement extérieur, peuvent provoquer le démarrage d'un processus d'élaboration d'une politique, d'un plan ou d'un programme. Les contextes politico-administratif ou macro-économique ont une incidence sur les processus d'élaboration et sur le contenu des politiques (Chapitre 1). Ce contexte est à la fois source de contraintes et objet des transformations proposées par la politique.

Figure 1. Le cycle de vie des politiques et programmes nationaux de développement éducatif
CONTEXTE NATIONAL

Tâche	Pilotage (management) du processus				
« Ordre du jour » politique	Formation de la politique	Formulation et adoption de la politique (déclarations, livre blanc, master plan)	Préparation de la mise en oeuvre (plans, budgets, programmes, projets)	Mise en œuvre – ajustement, nouvelle gestation	Évaluation et nouveau cycle
Tâche	Analyses techniques				
	<i>(Analyse sectorielle, simulation des options, études de faisabilité, programmation, suivi, évaluation, etc.)</i>				
Tâche	Dialogue de politique				
	<i>(États généraux, commissions, groupes de travail, séances de négociation, table ronde de bailleurs, etc.)</i>				

2.2 Les moments du cycle

Il s'agit d'un processus qui se déroule en plusieurs phases et qui se répète de façon cyclique, ce qui nécessite, à chaque étape, l'accomplissement d'un travail à la fois technique, politique et de pilotage dans un contexte national spécifique.

Tenant compte de l'expérience pratique, nous avons retenu six phases dans le cycle de vie des politiques et programmes, allant de l'émergence de la problématique éducative dans « l'ordre du jour » du débat politique jusqu'à l'évaluation de la mise en oeuvre de cette politique.

i) « *L'ordre du jour* » *politique*. La négociation et la formulation d'une politique se structurent graduellement autour de certains thèmes principaux. La première phase du cycle est marquée par l'émergence d'un « *ordre du jour* » *politique* posant les grandes questions liées aux problèmes et priorités du développement de l'éducation dans le pays, et proposant des solutions et des stratégies. Si l'on veut systématiser le travail technique et le dialogue, il est utile de formuler cet ordre du jour de manière explicite, par exemple à l'occasion de la tenue des États généraux de l'éducation ou de l'élaboration d'une étude sectorielle. Mais, dans des processus peu structurés, il peut aussi rester plus ou moins implicite.

L'élément principal pour élaborer cet ordre du jour est *l'identification et l'analyse des problèmes*. La pratique courante de la coopération internationale place les « problèmes » du secteur d'éducation au cœur de la formulation d'une politique. Dans cette optique, le gouvernement est perçu comme une instance responsable de la résolution des problèmes et les politiques doivent être conçues pour leur trouver des réponses. Étant donné qu'il est impossible de répondre à tous les problèmes en même temps, il faut donc les identifier et les ordonner selon des priorités de manière à cibler la politique. Il faut en analyser les causes afin de trouver des solutions et des stratégies adéquates. Mais les problèmes et leurs solutions ne sont pas considérés de la même manière aux yeux de tous, ce qui constitue une dimension clé du processus politique. Les discussions concernant le choix des problèmes, leur priorité, les causes et les solutions donneront matière au contenu de l'ordre du jour du débat politique entre les divers acteurs. (Pour un développement plus détaillé, Cf. Haddad, 1995; Samoff, 1991; ADEA, 1996; Reimers, 1998).

Deux types de tâches se combinent donc pour structurer l'ordre du jour : une analyse d'ordre technique et un dialogue entre les acteurs. La confrontation des divers points de vue est indispensable. *L'analyse sectorielle* sous ses diverses formes est l'une des méthodes privilégiées permettant d'aboutir à l'élaboration de cet ordre du jour. Pour alimenter le travail technique, la confrontation des divers points de vue est indispensable. Quand le dialogue est absent, c'est la vision partielle d'un groupe restreint qui s'impose

ii) **Formation d'une politique.** La « *formation* » se réfère au processus, souvent laborieux, par lequel une politique « prend forme », grâce à la discussion et à la négociation, d'une part, et la réflexion et l'analyse, d'autre part. Dans la pratique cette étape s'avère très importante mais déborde souvent sur la gestation de l'ordre du jour politique ou sur la phase suivante, dite de « formulation », au cours de laquelle la politique est explicitée et présentée, par écrit, d'une façon articulée. La formation doit être identifiée comme une phase à part, afin de mettre en évidence ce processus spécifique qui est souvent ignoré en faveur de la « formulation », terme qui peut suggérer une vision par trop technique et centralisée du processus politique. Reimers exprime bien cette réalité : les politiques sont « formées plutôt que décidées » dans un processus fluide de « conversations » et de négociations entre parties prenantes et un jeu d'interactions entre déclarations, décisions et actions (Reimers, 1998; ADEA, 1996).

iii) **Formulation et adoption d'une politique.** En tant qu'aboutissement du processus de formation, les politiques sont souvent « formulées » dans un but de systématisation des propositions et de justifications, de transmission aux autorités supérieures, ainsi que de discussion avec des partenaires et d'information du public. Ceci exige, par définition, un travail d'articulation et de rédaction faisant souvent appel à certaines informations statistiques et des justifications d'ordre technique. La formulation doit donc être réalisée par un groupe relativement restreint de personnes, tout au moins dans sa phase ultime, même si de nombreux intervenants y ont participé au préalable.

La formulation est souvent réalisée en plusieurs étapes et le document final peut passer par plusieurs versions. Dans certains pays, une pratique fréquente consiste à présenter les versions intermédiaires à des séminaires de consultation ou de « validation » réunissant les acteurs concernés. Dans ces cas-là, ces étapes peuvent être considérées à juste titre comme faisant partie intégrante du processus de formation de la politique (Cf. 2.2 ii) ci-dessus), ce qui illustre l'interaction et la fluidité de ces deux processus dans la pratique.

Comme indiqué plus haut (Cf. 1 ci-dessus), les documents de politique prennent concrètement différentes formes : déclaration de politique, programme d'ajustement sectoriel, rapport d'une commission présidentielle sur l'éducation, livre-blanc, document-cadre ou encore plan directeur de l'éducation. La **publication d'un document final de politique** reflète, en général, le fait que le processus de politique est relativement formel et que son contenu a atteint une relative « stabilité », notamment par rapport aux possibles attaques des partenaires concernés. Cette phase de formulation finale est directement liée à **l'approbation formelle de la politique** par les autorités compétentes telles que le Conseil des ministres, le Premier Ministre, le Parlement, etc., ce qui, en général, précède la publication officielle d'un document. Dans notre schéma, la formulation et l'approbation de la politique sont donc considérées comme faisant partie d'une même phase du cycle.

iv) **Préparation de la mise en œuvre des plans, programmes ou projets.** Selon la définition donnée précédemment, un document de politique national complet devrait établir un cadre pour la mise en œuvre en indiquant les principaux objectifs et priorités en termes quantifiés, ainsi que les stratégies pour les atteindre. Selon le cas, ce cadre donne certains grands paramètres pour indiquer « qu'on a les moyens de sa politique » et, en particulier, les financements nécessaires. Sur ces bases, l'élaboration de plans et la préparation des projets qui en découlent permettra de préparer de façon plus approfondie la mise en œuvre de cette politique. Ce travail sera d'autant plus important que la politique sera incomplète ou peu précise dans sa formulation.

Selon les traditions nationales, les façons de préparer la mise en œuvre peuvent varier (Cf. Section 3 ci-dessous). Dans le schéma, on tient compte des modes de préparation suivants:

- la préparation et la discussion des programmes et ***budgets publics*** de fonctionnement et d'investissement, pratique périodique courante de programmation à court terme (un à trois ans);
- la ***planification du développement*** à moyen et long termes sur cinq à dix ans, à l'échelle nationale, sous des formes diverses selon les pays;
- ***l'élaboration de programmes et de projets*** spécifiques. Les projets poursuivent des « objectifs spécifiques dans le cadre d'une période et d'un

budget déterminés » pendant que les programmes couvrent « une série d'activités planifiées plus vaste qu'un projet » (Magnen, 1990).

- la préparation de **programmes et projets pour obtenir un financement externe**. Il s'agit, en général, d'un processus de préparation spécifique, tant en ce qui concerne les étapes et méthodes que les modalités de dialogue et de négociation, selon les pratiques nationales et celles des diverses agences de financement.

La préparation de la mise en oeuvre, avec des différences selon le type de programmation, vise en général, par rapport à la politique, à préciser davantage les objectifs et stratégies, programmer les activités qui en découlent, fixer les calendriers, prévoir les moyens nécessaires, répartir les responsabilités du point de vue institutionnel et administratif, préparer les budgets, etc. La consultation et la mobilisation du soutien des divers partenaires est aussi un objectif important.

La **planification** est identifiée ici comme un moment distinct et relativement subsidiaire par rapport à la formulation et à la prise de décision concernant une politique. La prise de décision signalant l'adoption d'une politique éducative est considérée comme le point de départ de la planification plutôt que comme « la première étape de tout processus de planification » (Haddad, 1995), expression qui suggère que la planification a un rôle moteur dans la gestion du processus d'élaboration des politiques et de la prise de décision. Or, dans la pratique, l'autorité de pilotage et de gestion du processus revient souvent sur le plan institutionnel à des services autres que la planification. Mettre l'accent sur la politique en tant que moment essentiel et distinct s'avère plus réaliste et plus efficace pour guider le travail d'analyse et de négociation : tôt dans le processus, le débat peut ainsi se concentrer sur l'essentiel de « l'ordre du jour » politique, alors que les travaux plus détaillés et plus longs de planification et de programmation peuvent être réalisés plus tardivement, une fois qu'un document de politique aura été approuvé et pourra donc être considéré comme relativement durable. Ceci dit, les services de planification devraient pouvoir jouer un rôle important dans le travail technique et de négociation nécessaire et agir en tant que partenaires dans ce processus politique (Cf. Haddad, 1995).

v) **Mise en oeuvre des politiques et programmes – ajustements et nouvelle gestation**. Les programmes et projets sont mis en oeuvre au cours de périodes successives allant d'un à cinq ans. De nombreux acteurs y contribuent aux différents niveaux administratifs du système éducatif : enseignants, directeurs et

proviseurs, parents d'élèves, et administrateurs aux niveaux local, régional et central.

La vision traditionnelle, qui suppose que la machine administrative et ses acteurs exécutent de façon passive les décisions de politique, est devenue quelque peu obsolète (Cf. Reimers, 1998 ; Samoff, 1991; Tedesco, 1997). L'expérience montre qu'une *vision* « *dynamique* » *de la mise en oeuvre* s'impose : les acteurs ont un rôle déterminant dans le succès d'une politique ou d'un programme sur le terrain, selon qu'ils y adhèrent ou qu'ils exercent une résistance. Ce facteur est à l'origine des faibles résultats obtenus par certaines politiques imposées par les Banques de développement aux pays receveurs de prêts. La politique de réduction des coûts de l'enseignement au Maroc, dont l'application s'est avérée difficile, en est un exemple notoire, notamment en ce qui concerne la résistance des enseignants à l'augmentation des charges horaires et au redéploiement du personnel.

En outre, le contenu de la politique ou de la stratégie peut se trouver modifié de facto par l'action de chacun des acteurs. Leur impact dans la mise en oeuvre est particulièrement important dans les cas de réformes importantes nécessitant une mise en oeuvre décentralisée. C'est le cas, par exemple, des programmes de décentralisation administrative ou de réforme éducative d'ordre pédagogique où les enseignants et les administrateurs au niveau local ont un rôle déterminant. De ce fait, les approches « du sommet à la base » (top-down) se sont révélées particulièrement inefficaces par rapport aux approches participatives (Cf. Buchert, 1998).

Comme mentionné dans l'introduction, la mise en oeuvre marque le début d'une nouvelle phase dans le cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'un projet. Cette phase est dite « *en aval* » par rapport à la phase « *en amont* » qui comprend les étapes préparatoires préalables au lancement de la mise en oeuvre.

Selon une vision dynamique de la mise en oeuvre, la distinction entre « en amont » et « en aval » doit être utilisée de manière flexible : la « formation » d'une politique, ainsi que les autres activités en amont concernant les programmes et projets sont en fait un processus continu qui se prolonge de facto pendant la mise en oeuvre. Cette vision met en relief l'importance du suivi de l'exécution des programmes et projets dans une perspective d'évaluation et de reformulation éventuelle des politiques approuvées. Elle met aussi en lumière le bien-fondé des approches participatives dans les activités de la phase en amont

(formation et formulation des politiques, préparation de leur mise en oeuvre) afin de faciliter la mise en oeuvre et le succès des politiques et programmes.

vi) **Évaluation et nouveau cycle.** La mise en oeuvre vient ainsi compléter le cycle de vie des politiques et programmes. Les exercices d'évaluation systématique de la mise en oeuvre, quand ils ont effectivement lieu, peuvent être considérés comme une étape intermédiaire marquant la transition vers un nouveau cycle de politique. En effet, les revues ou évaluations de programmes et projets en cours se réalisent souvent périodiquement pendant la mise en oeuvre, à des moments propres à chacun d'entre eux. Les exercices plus étendus d'évaluation d'une politique dans son ensemble sont souvent réalisés à des intervalles de temps plus longs et directement dans la perspective du démarrage proche d'un nouveau cycle qui vise à la formulation (ou reformulation) d'une nouvelle politique.

2.3 Principales tâches : analyse technique, dialogue de politique et gestion du processus

Pendant le cycle, les divers acteurs, nationaux et internationaux tels que l'UNESCO, sont appelés à participer à certaines tâches destinées à faire avancer le processus. D'un point de vue opérationnel, trois tâches principales se déroulent de façon continue qui prennent différentes formes selon le moment du processus :

i) « *L'analyse* » se réfère aux tâches d'ordre intellectuel et technique, à savoir rassembler des informations, statistiques ou autres, les analyser, réaliser des études ou utiliser directement les résultats des recherches existantes.

Les *analyses ou évaluations sectorielles* sont fréquemment utilisées dans les premières phases du cycle pour réunir, d'une façon articulée et dans une perspective sectorielle et systémique globale, l'ensemble des éléments d'information et d'étude disponibles sur un système d'éducation et son contexte. Ceci pourra être complété par des analyses plus approfondies au fur et à mesure que le processus avance : études de faisabilité des politiques et stratégies sur le plan financier, analyses d'options de politique grâce à des modèles de simulation informatisés, travaux pour élaborer des plans d'action, des programmes ou des projets, etc.

Le suivi de la mise en oeuvre et l'évaluation d'une politique ou programme font appel à leur tour à des études. Selon une approche de management stratégique, l'analyse de l'évolution du secteur doit être actualisée chaque fois que cela est nécessaire.

ii) Le « *dialogue de politique* » se réfère aux activités de dialogue entre les acteurs et les professionnels concernés par la politique du secteur : échanges d'information, consultation, négociation entre partenaires ou encore mobilisation de leur soutien.

Selon l'étape du cycle on trouve, par exemple dans les pays francophones d'Afrique, les « États généraux de l'éducation » généralement placés tôt dans le cycle ; les Commissions nationales d'éducation qui peuvent opérer de façon continue jusqu'à la formulation d'un document de politique; des groupes de travail chargés de piloter ou de réaliser la préparation de plans opérationnels; des séminaires ou des tables rondes de bailleurs de fonds à des fins de consultation ou de positionnement sur le plan du financement, etc.

iii) Le « *pilotage* » se réfère à la prise de décisions et aux activités de gestion destinées à lancer et à faire avancer le processus dans son ensemble, y compris les aspects concernant le dialogue, l'analyse et la répartition des responsabilités sur le plan national et par rapport aux intervenants étrangers.

3. Participants, perspectives et rôles dans la prise de décision

Les nombreux participants mis à contribution pendant les phases en amont et en aval ont des perceptions et des intérêts différents. Selon les possibilités de dialogue propres au contexte institutionnel et la place accordée aux considérations techniques par rapport aux politiques, les politiques et programmes qui en découlent seront différents. *Quel est le rôle des divers participants, leurs perspectives et leurs intérêts respectifs dans la prise de décision concernant les politiques et programmes au niveau national ?* Telle est la principale question qui se pose.

Nous présenterons successivement ci-après les perspectives professionnelles et techniques, les groupes d'intérêts et le processus de prise de décision.

3.1 Les perspectives professionnelles ou techniques

Les premiers participants dans le cycle des politiques et programmes éducatifs sont les professionnels concernés par l'éducation : éducateurs et pédagogues, administrateurs, chercheurs, etc. Or, chacun de ces professionnels a une perception différente de l'éducation, voire divergente qu'il est difficile d'intégrer dans une vision commune.

Nous synthétiserons ici les principales perspectives d'une manière volontairement schématique. L'existence de « paradigmes » dans les approches de travail, souvent étanches et peu flexibles, est un phénomène connu dans le domaine des sciences sociales et confirmé dans la pratique, où certaines définitions quelque peu stéréotypées s'avèrent souvent très proches des cas réels. En simplifiant, nous nous proposons de distinguer les cinq perspectives professionnelles les plus fréquentes, d'après leur perception prédominante des aspects les plus importants du domaine éducatif, auxquels elles tendent à apporter une attention privilégiée. On ne tiendra pas compte des différences propres aux conceptions théoriques internes à chaque profession, ni des cas particuliers ayant un profil multidisciplinaire (Cf. Reimers, 1998; Haddad, 1995).

i) ***L'éducateur***, par définition, concentre davantage son attention sur les dimensions proprement éducatives ou pédagogiques comme les programmes d'étude, les méthodes d'enseignement, les matériels scolaires et les résultats de l'apprentissage. Il privilégie souvent des priorités concernant certains types d'enseignement spécifiques qui le concernent en particulier, plutôt que des priorités bien articulées pour l'ensemble du secteur d'éducation. Il tend à sous-estimer les aspects de faisabilité financière et défend souvent des propositions trop ambitieuses.

ii) ***L'économiste et le spécialiste des finances***, très présents dans les institutions d'éducation nationales et internationales depuis les années 80, concentrent davantage leur attention sur les dimensions relatives aux coûts et capacités de financement, à l'efficacité et à la rentabilité des investissements éducatifs, ainsi que sur les objectifs de l'éducation liés à l'économie et à l'emploi. Ils font souvent appel à des modèles économétriques pour réaliser des études sur ces thèmes et faire l'analyse systématique des options. Au cours des dernières décennies, notamment en raison de l'influence des agences de financement, les dimensions économiques et financières sont souvent devenues le centre des

préoccupations aux dépens des considérations éducatives, culturelles ou socio-politiques.

iii) Dans leur majorité, *les chercheurs*, sans tenir compte de leur diversité selon la discipline (didactique, psychologie, sociologie ou économie de l'éducation, etc.), considèrent que la recherche peut et doit apporter une contribution importante à l'élaboration des politiques. L'utilisation, par les décideurs, des résultats de la recherche en éducation s'étant avérée très faible dans la pratique, certains chercheurs se sont préoccupés de ce problème. Ils considèrent que la contribution de la recherche doit être mieux intégrée aux réalités des processus politiques en tenant compte des préoccupations concrètes et multiples des décideurs (possibilités de généralisation, faisabilité sur le terrain, etc.), ainsi que de la contribution potentielle des praticiens à la prise de décision (Reimers, 1998).

iv) *L'administrateur* devrait, *en principe*, s'orienter en fonction d'une perspective globale du système éducatif et de la gestion de ses divers sous-secteurs et ressources, humaines et financières. Une gestion moderne devrait être guidée par des considérations stratégiques. L'administrateur partage donc certaines des préoccupations du planificateur et des financiers ou des économistes, tout en accordant une attention particulière aux aspects de procédures, d'exécution, des fonctions et d'organisation des structures administratives. Cependant, *dans la pratique*, la capacité de gestion des systèmes éducatifs est assez faible, notamment dans les pays en développement. Souvent, les administrateurs sont issus de la profession enseignante et sont peu formés à leur tâche. En conséquence, ils n'assument pas pleinement leur rôle et adoptent une vision pragmatique souvent trop étroite et parcellaire face aux problèmes éducatifs. Sur le plan international, certaines notions propres à l'administration ou au management sont d'usage courant lorsqu'on se réfère aux systèmes éducatifs, par exemple quand on parle de « services rendus ».

v) *Le planificateur* est guidé, en général, par une vision systémique du secteur éducation dans son ensemble, placé dans son contexte national. Cette vision globale tient compte des diverses dimensions des politiques éducatives – les conséquences financières et administratives autant que pédagogiques – ainsi que des interrelations entre les objectifs proposés pour les divers sous-ensembles du système éducatif. Il prête attention aux justifications des propositions par des études et données factuelles, et aux prévisions, à moyen et long termes, des objectifs et des ressources, etc. En conséquence, le planificateur intègre les diverses préoccupations des autres professionnels de l'éducation dans une

perspective d'ensemble. Mais, par le passé, il a souvent accentué les aspects quantitatifs de l'enseignement au détriment des dimensions qualitatives, les perspectives technocratiques par rapport à la dimension politique et la vision centralisatrice ou bureaucratique par rapport aux approches participatives ou de décentralisation administrative. On peut placer dans ce même cadre les « experts » et « analystes de politiques », avec les variations propres à leur domaine.

En conclusion, nous retiendrons que les diverses perspectives professionnelles sont toutes nécessaires et importantes pour le fonctionnement d'un système complexe comme celui de l'éducation. De par sa complexité institutionnelle et politique, ainsi que de par sa nature même, le phénomène éducatif est multidimensionnel et sujet aux analyses et traitements interdisciplinaires. L'acte d'apprentissage et d'enseignement se trouve au cœur des systèmes éducatifs, mais les aspects pédagogiques ne représentent que l'une des dimensions à considérer parmi d'autres, à savoir les coûts et les capacités de financement et de gestion, ou encore les implications pour la transition entre l'école et l'emploi.

Malheureusement, on observe souvent que les diverses professions fonctionnent en compartiments étanches, chacune étant retranchée dans sa façon de voir et son champ de compétence propre. Par exemple, on constate souvent un « dialogue de sourds » entre les pédagogues et les économistes ou les financiers, chacun étant insensible aux arguments de l'autre. Il en va de même entre les éducateurs praticiens et les chercheurs ou les professeurs en éducation : les premiers résistant à certains résultats de la recherche qui viendraient à l'encontre de leur expérience personnelle, les seconds, forts de leur statut d'intellectuels, affichant leur point de vue sans égard et parfois sans connaissance de la réalité de fonctionnement du terrain.

Cette segmentation n'a pas fonctionné à l'avantage des éducateurs, ni de l'éducation en général. Comme l'ont montré les études publiées en 1994 par le Groupe de travail BIT-UNESCO sur l' « Austérité, l'ajustement et les ressources humaines », dans le contexte de restructuration et d'ajustement économiques dans de nombreux pays, le pouvoir des ministères des Finances s'est accru dans le domaine des politiques éducatives et l'influence des considérations financières et économiques s'est vue renforcée⁵. Les considérations et les études économiques sont indispensables pour la bonne gouvernance du système

⁵ "... the principal responses to scarce resources have been primarily financial ... and ... have proved in practice ill-suited to the progress of education". (cf. Jallade, 1994).

éducatif, mais quand l'attention est «fixée sur les finances », comme on a pu l'observer depuis un certain temps, elle «se trouve déviée des préoccupations principales de l'éducation ... et ... la contribution de l'éducation se trouve ... dévaluée » (Cf. Samoff, UNESCO/Cassell, 1994). « Les approches économiques ne sont pas en soi les seules causes de ce problème. Il est dû aussi à la faiblesse persistante du management de l'éducation et de la communauté éducative dans de nombreux pays qui n'ont pas su apporter des réponses appropriées à une situation de contrainte financière » (Jallade, 1994).

Il y a donc nécessité de *promouvoir le dialogue entre les différents professionnels et de développer des approches et des perspectives interdisciplinaires.*

3.2 Les acteurs et les groupes d'intérêts

Au-delà des professionnels de l'éducation, différents acteurs ou groupes d'acteurs ayant des intérêts communs à l'égard des politiques éducatives participent aux débats et aux négociations. D'un point de vue fonctionnel, on distingue, au niveau national, cinq groupes principaux : i) les autorités et les administrateurs gouvernementaux, ii) les enseignants, iii) les autres fournisseurs institutionnels d'éducation, iv) les utilisateurs, et v) les autres opérateurs (voir Figure 2). Les agences de coopération internationale constituent un sixième groupe (Cf. Haddad, 1995; Reimers, 1998 pour d'autres types de classification).

Figure 2. Les groupes d'acteurs sur la scène éducative

I. Politiques et administrateurs gouvernementaux <i>responsables politiques, administrateurs au niveau central, régional, local, responsables financiers</i>
II. Autres fournisseurs institutionnels d'éducation <i>établissements privés, groupes religieux...</i>
III. Enseignants
IV. Utilisateurs <i>élèves, étudiants, parents, employeurs</i>
V. Autres opérateurs <i>éditeurs de matériel didactique, ONG, professionnels de la santé, de la construction scolaire, du tourisme, etc.</i>
VI. Agences de coopération internationale <i>de financement</i> <i>de coopération technique</i>

Ces acteurs partagent, plus ou moins, des préoccupations éducatives communes d'ordre général concernant l'expansion des opportunités de scolarisation et de formation, leur accessibilité géographique et financière et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Ils ont aussi des préoccupations et des intérêts spécifiques que l'on peut décrire ainsi :

i) ***Les politiques et les administrateurs gouvernementaux*** sont intéressés par le fonctionnement efficace des services éducatifs et par la satisfaction des usagers. Selon le contexte politique et administratif du pays, et le leadership politique en place, l'administration sera plus ou moins à l'écoute de la population et la volonté de réforme pourra varier. Cependant, l'acceptabilité sociale des politiques et programmes proposés devrait être l'une de leurs préoccupations. Au sein des ministères de l'Éducation et d'autres organismes gouvernementaux, les intérêts sont différents selon les positions respectives des intéressés. Les ***responsables politiques*** donneront la prééminence à la gestion politique des groupes d'intérêts et des diverses pressions en faveur du changement ou du statu quo. Pour sa part, comme l'indique W. Haddad, « le personnel administratif du système éducatif constitue un groupe à part » (Haddad, 1995) ayant souvent tendance à se comporter en bureaucrate, plus intéressé par le maintien du système éducatif en place que par son expansion ou sa réforme. Les administrateurs aux échelons régionaux ou locaux défendront davantage les perspectives de la décentralisation par rapport à ceux du niveau central.

Les responsables des finances publiques au sein de l'administration ont comme préoccupation essentielle la maîtrise des coûts et le financement public selon certains paramètres financiers et économiques. Répondant directement aux chefs de gouvernement et aux autorités financières internationales telles que le FMI, leurs intérêts peuvent se trouver en conflit avec ceux des responsables du secteur éducation, particulièrement si ces derniers ne savent pas articuler les arguments nécessaires pour défendre la cause de l'éducation. C'est un cas fréquent dans beaucoup de pays.

ii) ***Les autres fournisseurs institutionnels d'éducation***, hors gouvernement, comprennent essentiellement des opérateurs de divers types d'établissements privés, propriétaires et gérants d'écoles privées, ainsi que des associations et congrégations religieuses. Ils réclameront des politiques favorisant la liberté d'enseignement, en même temps, bien souvent, que des subventions pour l'enseignement privé, etc.

iii) **Les enseignants**, dont une grande partie sont employés par État, ont, outre leurs propositions spécifiquement éducatives, des revendications corporatistes bien connues concernant le niveau des rémunérations, la charge horaire et les effectifs d'élèves par section, le maintien de certaines disciplines dans les programmes d'étude, l'autonomie pédagogique dans la salle de classe, etc. Très nombreux et souvent fortement organisés en syndicats puissants, ils représentent des enjeux importants pour les responsables politiques. Ces derniers sont contraints de gérer soigneusement les conflits les concernant. Les enseignants constituent la force la plus déterminante dans l'évolution et la réforme des systèmes éducatifs sur le terrain. Dans le contexte des nouvelles contraintes financières tendant à réduire la place de État dans le financement de l'éducation, leur participation à la formation des politiques et des stratégies éducatives est cruciale, elle est pourtant encore très insuffisamment développée.

iv) **Les utilisateurs : élèves et étudiants, parents et employeurs** sont concernés en tant que « bénéficiaires » des services éducatifs, mais aussi parce qu'ils contribuent à leur financement directement (en nature ou en espèces) ou indirectement par voie fiscale. Leurs préoccupations et leurs intérêts concernent, d'une part, les bénéfices à tirer des divers types d'enseignement – emploi, mobilité sociale ou géographique, prestige – et, d'autre part, la charge financière et le manque à gagner liés à la scolarité, ainsi que certains risques comme l'insécurité à l'école ou au cours du trajet, la distance à parcourir, le départ prématuré de l'enfant de la maison, etc. Les exigences des familles en matière d'enseignement – langues d'enseignement, programmes, maîtres, enseignement religieux, etc. – sont très variables selon leur appartenance communautaire ou ethnique, rurale ou urbaine. Cette diversité est difficile à gérer.

v) **Les autres opérateurs** comprennent des cas tels que les éditeurs de livres scolaires, les entrepreneurs associés à des programmes d'apprentissage école-entreprise, les partenaires affectés par les décisions concernant la santé, les constructions scolaires ou les périodes de vacances scolaires, etc. Leurs intérêts sont essentiellement d'ordre économique.

vi) **Les agences ou organisations internationales, de coopération financière ou technique**, partagent beaucoup de préoccupations avec les groupes d'acteurs nationaux ci-dessus, en particulier en ce qui concerne le développement de l'éducation sur les plans qualitatif et quantitatif. Cependant, leurs intérêts font partie d'une dynamique spécifique : les personnels de ces agences répondent de ces actes devant leurs institutions respectives (autorités hiérarchiques, conseils d'administration, etc.) qui sont extérieures au pays. Comme exception, dans le

domaine des relations diplomatiques, le pays hôte peut imposer plus facilement ses propres règles. On peut distinguer des différences selon le type d'agence ou d'organisation considéré (Cf. Chapitre 2) :

- les agences d'aide bilatérale ont des intérêts spécifiques de pays donateur liés aux échanges globaux avec les pays receveurs ; elles doivent répondre de leurs actes devant les opinions publiques de leur pays respectif;
- parmi les agences d'aide multilatérale, les banques de développement, fortes de leur influence financière et de leur liberté de manœuvre, peuvent appliquer de fortes conditionnalités, voire imposer des politiques exogènes aux pays receveurs, en particulier aux plus démunis;
- les organismes (multilatéraux) des Nations Unies – fonds de développement et agences techniques spécialisées – où les gouvernements des pays receveurs d'assistance sont fortement représentés, sont un peu plus soumis à la tutelle des pays membres que le reste des agences. Parmi ces organismes, les agences spécialisées comme l'UNESCO ont essentiellement une responsabilité technique et professionnelle envers leurs pays membres et peu ou aucune influence financière.

L'intérêt des agences est de faire progresser leurs opérations de coopération mais selon des critères, priorités et pratiques propres à leurs institutions. Il y a souvent une étroite collaboration, voire une véritable connivence, entre des agences d'aide extérieure et certains acteurs nationaux, par exemple avec les ministères des Finances, lors des programmes de restructuration économique et d'ajustement. Cependant, avec des exceptions parmi les organismes de Nations Unies, les points de vue des agences sont souvent éloignés, en contradiction ou en déphasage par rapport à ceux défendus au niveau national. Il n'est pas rare que certaines agences se substituent aux responsables nationaux dans la définition des priorités et politiques éducatives. L'aide internationale crée ainsi un problème important de leadership et d'appropriation des politiques et programmes nationaux.

3.3 La prise de décision concernant les politiques et programmes d'éducation

Comment prend-t-on les décisions concernant le contenu des politiques et programmes éducatifs nationaux ? Quelle est la place effectivement occupée

par le politique et par les divers intervenants qui participent à leur élaboration? Telles sont les questions importantes auxquelles il faut répondre si l'on veut pouvoir apporter un appui efficace à l'entreprise éducative. Or, dans la pratique, la réponse à ces questions est encore en voie d'élaboration.

i) La prise de décision politique : une vision technique et centralisée

Les efforts internationaux en faveur de la planification et de l'administration publique se sont fortement appuyés sur une ***vision technique et centralisée*** de la prise de décision et, en général, de l'élaboration de politiques et plans de développement. On considère que les analystes et experts, tels que les planificateurs ou les économistes, doivent et peuvent réaliser de façon objective des analyses permettant d'identifier les problèmes et priorités, ainsi que les solutions (stratégies) les plus appropriées qui devront être approuvées par les décideurs. La place prédominante accordée à l'analyste est disproportionnée : comme Reimers le souligne, on considère « irrationnel que l'on puisse décider d'entreprendre des actions qui, selon l'analyse, ne conduiront pas aux résultats souhaités » (Reimers, 1998, p. 33). Par rapport au cycle de vie d'une politique représenté plus haut (Cf. Figure 1), ce sont les tâches d'analyse qui sont privilégiées dans cette vision pendant que les variables politiques et les tâches de négociation se trouvent reléguées au second plan.

Cette approche a donné des résultats positifs indéniables dans l'éducation, avec des progrès concrets concernant le développement de la planification, la programmation et les statistiques, l'intensification et la dissémination de la recherche, l'application des concepts économiques et des modèles de simulation, l'évaluation des apprentissages des élèves, etc. Une assistance technique massive a été utilisée – concernant des éducateurs, économistes, administrateurs, chercheurs, etc. – dans cette entreprise gigantesque.

Or, à la lumière de l'expérience, la vision « technique/centralisée » ne correspond que partiellement au fonctionnement réel des processus politiques. Cette carence nuit à l'efficacité des efforts d'assistance technique basés sur cette vision et qui restent plus d'une fois peu utilisés dans la prise de décision. Un chercheur notait : « nous savons comment faire pour que les écoles soient plus efficaces. La question qui se pose : le “ nous ” se réfère-t-il aux décideurs ? » (Cf. Reimers, 1998). Les critiques de cette vision ont ainsi commencé à gagner en force ces dernières années, en faveur d'une vision plus complète et pertinente des processus de prise de décision. Certains ouvrages récents apportent des éléments de réflexion dans cette direction grâce à des études de cas et en

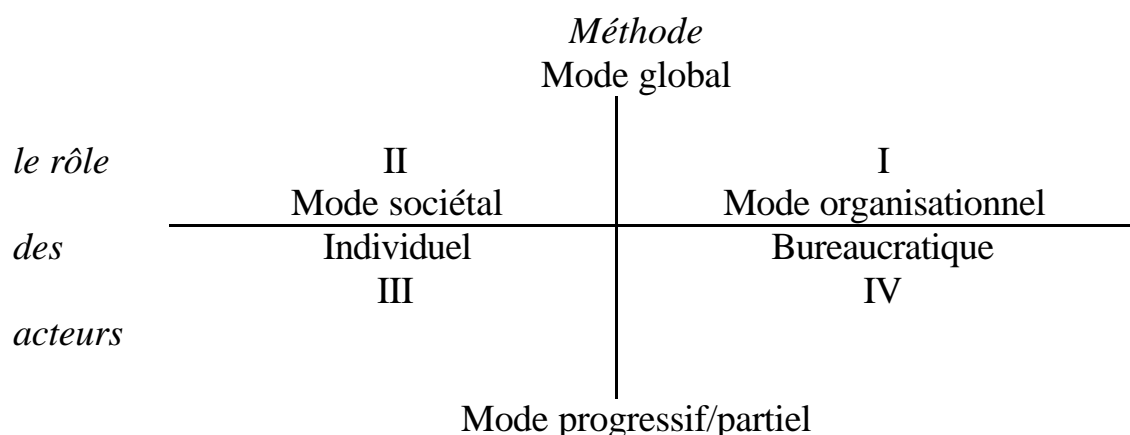
appliquant au domaine éducatif des concepts généraux de la recherche en sciences sociales (Cf. Haddad, 1995; ADEA, 1996; Reimers, 1998). On constate, cependant, qu'on commence à peine à esquisser le contenu de la boîte noire que représente encore le processus de décision politique.

ii) Vers une vision globale de la prise de décision politique en éducation

Pour être pertinent et efficace, l'appui international à l'élaboration des politiques et programmes d'éducation doit guider son action par une vision globale, plus équilibrée, de la prise de décision politique. Celle-ci doit tenir compte de la dimension technique, qui est essentielle, mais aussi de la dimension politique : prendre en considération le rôle du politique et des personnes et groupes concernés par rapport aux apports d'ordre technique, et ceci selon les contextes politiques et administratifs nationaux.

Les divers modes de prise de décision sont représentés dans le schéma de la Figure 3, extrait d'une publication récente de l'Institut internationale de la planification de l'éducation (IIPPE) (Haddad, 1995). L'axe horizontal présente le rôle des acteurs dans la prise de décision – *de la décision unilatérale par une autorité centrale à celle prise après la négociation* – tandis que l'axe vertical représente la méthode – globale ou partielle et progressive – utilisée dans l'élaboration de la politique.

Figure 3. Les modes de prise de décision



Note : Le texte en italiques est le nôtre.

Ce schéma permet d'apprécier graphiquement la diversité des modes de prise de décision possibles (représentés par la position sur les deux axes) selon le

contexte politique et administratif de prise de décision, notamment son caractère autoritaire ou démocratique, centralisé ou décentralisé :

i) Dans le **quadrant I**, les décisions s'appuient sur une vision **globale** et complète de la situation et un choix rationnel des priorités et des options (*axe vertical*), elles sont prises par une autorité centrale ou selon les procédures organisationnelles bureaucratiques (*axe horizontal*). Les paradigmes traditionnels de la planification et de la prise de décision supposent implicitement que le planificateur ou l'analyste/expert se trouvent dans le type de contexte où les perspectives techniques et systémiques à rationalité unique et centralisée sont privilégiées.

ii) Vers le bas de l'axe vertical, le rôle des analyses et politiques globales s'estompe en faveur d'une approche progressive de la prise de décision par des ajustements graduels des politiques (ou des programmes) pour remédier à des mécontentements ou à des problèmes de mise en oeuvre. Dans le **quadrant IV**, cette approche est toujours combinée avec des modes centralisés et bureaucratiques de décision grâce, par exemple, à la déconcentration ou à la décentralisation administrative, ainsi qu'à une utilisation systématique des résultats de la recherche-action ou de projets pilotes.

iii) Vers la gauche de l'axe horizontal, il s'agit de contextes de prise de décision participative ou laissant une place importante à la négociation avec les divers acteurs. Dans le **quadrant II**, les perspectives de politique globale trouveraient encore leur place avec des approches améliorées de planification et d'analyse de politiques qui intègrent les processus de dialogue de politique. Dans le **quadrant III**, on rencontre une situation extrême où « la prise de décision est ... une activité politique caractérisée par l'intérêt personnel, la négociation politique, le jugement de valeur et la multiplicité des rationalités » (Haddad, 1995).

Il est possible de trouver des exemples pour les différents types de situations et de contextes, nationaux ou institutionnels. Cependant, le cas de la prise de décision centralisée et fondée sur une rationalité technique unique (quadrant I) est rare. Le plus souvent, **le politique** se caractérise par une logique de négociation et de compromis avec des intérêts et des perspectives qui sont en concurrence. Les considérations volontaristes de politique globale peuvent y avoir leur place dans une mesure plus ou moins grande (quadrant II). **Le politique traditionnel** pourrait se placer dans le quadrant III avec une

participation négligeable des perspectives techniques et des intérêts nationaux d'ordre global.

3.4 Conclusion

Il n'est pas surprenant que la coopération internationale pour le développement ait appuyé son action sur le transfert des connaissances, du savoir-faire et des ressources matérielles des pays développés vers les pays les moins développés. Par définition, ces trois éléments constituent les ingrédients de tout développement. D'un autre côté, les situations ne sont pas figées, les approches évoluant. La coopération a ainsi investi assez récemment le domaine des politiques nationales d'éducation et les approches centrées sur les appuis techniques s'ouvrent aux perspectives du dialogue de politique entre partenaires nationaux et internationaux. Ces tendances doivent être appuyées et développées.

L'UNESCO apporte son appui aux États Membres dans la phase d'élaboration des politiques et programmes éducatifs. Le but recherché vise le renforcement de leurs capacités techniques pour assumer leur rôle de leader dans l'élaboration des politiques nationales et dans les négociations avec les agences d'aide extérieure. Cet appui devra s'appuyer de plus en plus sur une vision globale des processus de politique et de programmation. L'objectif – et le défi – est d'aider à mettre en pratique une synthèse où les dimensions technique et politique trouvent leur place. Le critère principal est celui de l'intérêt supérieur des systèmes éducatifs des pays. La direction à prendre est celle du centre du schéma présenté ci-dessus (Figure 3) : il n'est pas dans l'intérêt des systèmes éducatifs d'être livrés aux risques du coup par coup et de la segmentation des intérêts et perspectives diverses. Une approche intégrée laissera une place importante aux considérations techniques et à une vision globale à long terme. Une place doit aussi être laissée au dialogue de politique, ce qui permettra de mettre en lumière les connaissances et rationalités particulières des divers professionnels et acteurs et de les intégrer dans une vision globale appuyée sur le consensus.

Combiner les perspectives requiert une gestion démocratique des processus d'élaboration des politiques et, sur un plan plus général, l'existence de systèmes de gestion décentralisés. Ceci exige aussi une définition plus équilibrée et réaliste du rôle des analystes et des experts dans les processus décisionnels et de planification. D'abord, en relation avec les divers acteurs sur la scène éducative,

en faveur d'une plus grande ouverture vis-à-vis des connaissances et de l'expertise qu'ils peuvent apporter concernant les priorités et la nature des problèmes. Ensuite, en faveur d'une plus grande reconnaissance des limites et incertitudes des études et analyses ainsi que du degré inévitable de subjectivité ou jugement de valeur qu'elles contiennent. Enfin, une approche de dialogue de politique doit intégrer les diverses perspectives professionnelles dans une approche interdisciplinaire de la prise de décision et, en général, des activités de la phase « en amont » en éducation.

Chapitre IV.

Rôle de l'UNESCO dans l'élaboration des politiques et programmes éducatifs nationaux.

Priorités, mandat et rôle

Ce chapitre précise les services que l'UNESCO peut apporter aux États Membres dans le domaine des activités en amont, sa mission et son approche dans le contexte national et international tel que présenté précédemment. L'accent est mis ici sur les services fournis aux pays pris individuellement en laissant de côté les activités de l'Organisation qui s'adressent à l'ensemble de ses États Membres ou plus spécifiquement à des groupes régionaux de pays.

L'UNESCO apporte des appuis techniques en réponse à des demandes formulées par les pays concernés. Dans chaque cas, les services à fournir sont définis après discussion avec les responsables nationaux en fonction des besoins du pays, du mandat spécifique de l'Organisation et des ressources disponibles. La Section 1 de ce Chapitre donne un aperçu des requêtes prioritaires en matière de renforcement des capacités nationales observées dans les PVD et qui appellent une réponse de la part de l'UNESCO. La Section 2 précise le mandat et le rôle spécifiques de l'Organisation dans ce domaine et la Section 3 présente à grands traits les services d'appui fournis aux États Membres. La Section 4 se place dans l'optique du futur et fournit quelques indications sur les perspectives d'évolution de la coopération internationale dans le domaine des activités en amont.

1. Les capacités nationales : les questions prioritaires dans les PVD

Les besoins accrus de reconstruction et de réforme des systèmes éducatifs présentent pour les pays en développement des défis de tous ordres : humains, financiers, techniques et politiques. Outre les contraintes financières, le déclin des structures de planification (Cf. Chap. 1) a laissé les pays relativement démunis face aux exigences de préparation et de gestion des programmes de développement et de réforme des politiques en profondeur, dont la conception et

l'exécution s'effectuent selon des opérations coûteuses, complexes et à grande échelle. Pour concevoir les politiques sectorielles, il est plus que jamais indispensable de renforcer les institutions nationales par l'amélioration de leurs capacités techniques de programmation et de gestion. Ceci est absolument nécessaire pour permettre à certains PVD de faire face à la complexité du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes de développement, de reconstruction et de réforme de l'éducation. (Cf. Chap. 3).

En effet, parmi les transformations observées dans les modalités de l'aide internationale (Cf. Chap. 2), l'adoption des approches centrées sur les politiques nationales d'éducation focalise l'attention à la fois sur les considérations politiques et sur les aspects éducatifs. Ces approches, pratiquées par les organismes d'aide, ont contribué à augmenter la complexité des processus dans leurs aspects techniques et de validation politique. Les responsables et les spécialistes nationaux des secteurs éducatifs des PVD doivent être suffisamment armés pour pouvoir y faire face.

Dans ce contexte, les demandes de coopération que l'UNESCO reçoit émanent de trois types principaux de pays. Ces derniers sont confrontés à des problèmes à la fois communs et spécifiques:

- i) *les pays désireux d'entreprendre une réforme profonde de leur système éducatif* : il s'agit de réorienter le développement du secteur dans une perspective de long terme et selon une vision comportant des modifications en profondeur en termes d'organisation, de structure, de contenu et de financement;
- ii) *les pays dont le système éducatif est en reconstruction* : il s'agit d'élaborer des programmes de reconstruction pour s'attaquer à la détérioration des potentialités physiques et humaines du système éducatif infligée par une guerre ou une catastrophe naturelle. Ces programmes font en général une large place à l'urgence et aux priorités à court terme;
- iii) *les pays qui désirent mener à bien un processus de développement planifié de leur système éducatif*, afin de le mettre en cohérence avec l'évolution de leur société et leur développement socio-économique. La nécessité de la vision prospective en éducation permet de mieux s'adapter aux transformations sociales prévisibles et de faire face aux défis et aux exigences des évolutions futures.

*Rôle de l'UNESCO dans l'élaboration des politiques
et programmes éducatifs nationaux
Priorités, mandat et rôle*

Il n'y a pas de cloisonnement entre les trois types d'appui ci-dessus identifiés. Un programme d'urgence sera mieux conçu quand il est guidé par une stratégie de moyen et long termes. Un pays donné peut aussi, par exemple, vouloir saisir l'occasion de l'urgence de la reconstruction pour entreprendre une réforme, ou encore introduire des innovations dans le cadre du développement planifié du secteur éducatif.

Les problèmes à résoudre vont aussi dépendre du niveau de développement économique du pays et du rôle que l'aide extérieure y joue (Cf. Chapitres 1 et 2). En particulier, les PMA et les autres pays à faible revenu par tête, situés essentiellement en Afrique et en Asie du Sud-Est, ont les plus grandes difficultés à planifier et gérer leurs systèmes éducatifs, ainsi qu'à négocier avec les agences d'aide extérieure. Malgré leur plus grande capacité d'initiative sur le plan national, les pays à revenu intermédiaire, situés notamment en Amérique Latine, Afrique du Nord et Asie (pays asiatiques « en transition » ou « émergents »), doivent faire face aux difficultés propres aux innovations et aux réformes. Dans ce même domaine, ces derniers doivent répondre aussi aux exigences des organismes d'aide extérieure, particulièrement dans les périodes de crise ou de restructuration économique.

Lorsqu'on examine de près la situation du secteur de l'éducation des pays qui souhaitent coopérer avec l'UNESCO, on ne trouve, chez la plupart d'entre eux, ni de cadre politique défini ni un programme d'actions fondé sur des options clairement identifiées. Ce que l'on trouve le plus souvent, ce sont des discours et des déclarations d'intention relativement vagues et des ébauches d'analyse et de formulation de programmes. Cet amalgame de vœux et d'orientations générales ne constitue pas une vision d'ensemble, il est insuffisant pour constituer un cadre susceptible de guider de manière cohérente l'action des responsables du secteur.

Lorsque des politiques ou des stratégies éducatives existent, leur formulation n'est pas toujours basée sur une analyse de données factuelles et une connaissance des facteurs qui déterminent le fonctionnement du système éducatif. Elles sont souvent irréalistes, incohérentes ou désuètes faute de suivi et d'évaluation périodiques ou du fait de changements dans les responsabilités politiques, si fréquents dans certains PVD au point d'empêcher toute capitalisation de savoir.

Cette situation conduit, le plus souvent, à un manque de vision stratégique des décideurs, à une méconnaissance des facteurs déterminants, ou à l'absence

d'informations de base. Généralement, ces pays ne possèdent pas les capacités nécessaires pour conduire des études approfondies sur le secteur de l'éducation, analyser les composantes de son fonctionnement et approfondir les questions liées à son devenir. Parfois, les cadres qualifiés pour entreprendre de telles tâches existent, mais ils ne sont pas effectivement mobilisés pour conduire les diverses activités en amont, ou alors leurs compétences sont utilisées à d'autres fins.

Dans la majorité des PVD, qu'il s'agisse d'études, de méthodes et techniques de prévision, ou de conduite de projets de réforme en général, il n'existe pas toujours au sein de l'administration de l'éducation la masse critique de compétences qualifiées et opérationnelles pour prendre en charge les activités qu'impliquent la conception et la conduite d'un processus aussi complexe que la reconstruction ou la réforme du système éducatif. A cet égard, la situation des PMA est encore plus défavorable.

C'est cette situation de carence technique et institutionnelle des pays dans le domaine de la gouvernance du secteur d'éducation qui justifie l'intervention de nombreuses agences d'aide extérieure. Celles-ci très actives, mènent « à leur guise » des actions, avec parfois plus le souci de faire avancer leurs propres conceptions du développement que de respecter celles des du pays bénéficiaires ou de s'accommoder de leurs capacités d'absorption de l'aide.

Face aux nombreuses agences en présence, à la masse d'exigences techniques et de conditionnalités, ainsi qu'à des calendriers et des échéances souvent impitoyables, la capacité nationale s'avère souvent insuffisante pour répondre correctement aux défis de la situation. Dans un contexte de dépendance financière et de négociations difficiles avec une pléiade d'agences, parfois associées dans un front commun, les capacités nationales de leadership et de coordination ne font pas toujours le poids. Cette situation de déséquilibre a pour conséquence de favoriser que les expatriés se substituent aux nationaux, tant sur le plan technique que sur celui de la prise de décision. Les politiques et les projets inadéquats qui résultent de ce type de coopération, dite pour le développement, posent un problème crucial qui doit être résolu en priorité.

Dans ce contexte, la prise de décision dans le secteur éducatif représente un domaine de confrontation de deux conceptions de la coopération menant à des pratiques divergentes : d'une part, celle de l'aide extérieure, essentiellement technocratique, et, d'autre part, les pratiques nationales où, traditionnellement, les intérêts politiques ont une très large place (Cf. Chapitre 3). Autant l'efficacité

des aides que celle des programmes nationaux pâtissent de cette situation contradictoire en apparence. Il est devenu donc essentiel de faire évoluer les processus de prise de décision vers une intégration plus large des analyses factuelles et techniques et d'instaurer de manière systématique le dialogue et la négociation entre les acteurs.

Les agences d'aide exercent parfois de fortes pressions sur le plan du financement et de la réduction des coûts de l'éducation. Elles se trouvent face à des responsables nationaux de l'éducation mal préparés pour répondre efficacement, ce qui rend encore plus évidente la nécessité de moderniser le management de l'éducation. C'est un problème ancien mais toujours aussi difficile à résoudre.

Le besoin en développement des capacités nationales évoqué ci-dessus a évolué pendant la dernière décennie. Cette évolution est due aux progrès constatés dans les pays, ainsi que dans les approches des organismes de coopération internationale. On a assisté, notamment, à l'amélioration de la coordination, au développement du « partenariat » entre agences d'aide et pays bénéficiaire (Cf. Chap. 2) et à une plus grande ouverture aux aspects de concertation des acteurs (Cf. Chap. 3). Ces tendances sont cependant encore embryonnaires et, dans beaucoup de cas, les problèmes de compétence nationale subsistent encore.

C'est souvent à l'occasion de l'élaboration des politiques et programmes en vue de la mobilisation et la négociation du financement extérieur que les pays se rendent compte des déficiences institutionnelles. C'est à ce moment qu'ils se décident, généralement, à faire appel à la coopération de l'UNESCO pour bénéficier de l'expérience internationale.

2. La coopération de l'UNESCO avec les États

Membres: mandat et rôle spécifiques

Les services et projets d'appui de l'UNESCO aux États Membres ont pour but de leur apporter une assistance technique adaptée à leurs besoins spécifiques. Ces services et projets sont établis sur la base du mandat de l'Organisation et de ses principes d'action spécifiques, qui sont esquissés ci-dessous.

2.1 Rôle intellectuel à vocation universelle : l'expérience internationale au service des pays

Les services fournis aux États Membres font partie de la fonction intellectuelle et de la vocation universelle de l'Organisation, dont la mission est d'encourager la transmission des connaissances et l'expression de toutes les croyances et valeurs véhiculant un message humaniste de paix et de progrès. En tant que lieu d'échange et creuset d'idées, l'UNESCO a pour mission de recueillir et de disséminer l'expérience internationale et de créer les conditions favorisant l'échange scientifique et technique en organisant la circulation des idées, ce qui constitue une source d'inspiration et d'enrichissement mutuel pour les États Membres. En matière d'éducation, l'UNESCO encourage l'expression de toutes les expériences éducatives, l'introduction des innovations et l'étude de leur réalisation concrète. Contrairement à d'autres agences de coopération, elle n'a pas une doctrine ou politique éducative à défendre ou à faire valoir, ni de préférence particulière dans ce domaine.

L'ouverture aux idées nouvelles et le partage des connaissances s'effectue à l'occasion des conférences internationales et régionales, des colloques scientifiques et des ateliers thématiques, mais aussi lors de missions de conseil et d'assistance technique effectuées auprès des Gouvernements. L'occasion de la conduite des activités en amont constitue une phase décisive pour faire connaître l'expérience internationale et éclairer le choix des options fondamentales des pays en matière de politique éducative et culturelle.

En liaison avec cette mission, l'UNESCO a aussi par vocation un *rôle normatif* à jouer. Elle a le devoir et l'obligation morale de rappeler aux États Membres leurs engagements vis-à-vis des déclarations, recommandations et résolutions qu'ils ont adoptées lors des différentes conférences mondiales ou régionales, à savoir : le droit à l'éducation pour tous, le développement de la Culture de la paix et de la démocratie, le respect de l'environnement, ou encore la préservation des biens culturels tangibles et immatériels. Ce rôle normatif l'amène à encourager les pays à adopter des orientations en matière de politique éducative, à promulguer des chartes et à voter des lois qui s'inspirent des idéaux et des valeurs reconnues par la communauté internationale et qui répondent à ses aspirations.

2.2 Neutralité institutionnelle, indépendance professionnelle et obligations envers l'ensemble des États Membres

L'UNESCO, en tant qu'Organisation internationale technique spécialisée chargée de promouvoir le développement de l'éducation, de la science et de la culture, joue un rôle essentiellement intellectuel et technique qui ne doit pas être confondu avec celui des agences de coopération financière. Bien entendu, les aspects stratégiques ou technico-pédagogiques ne sont pas l'apanage exclusif de l'UNESCO et, à son tour, celle-ci n'est pas complètement dépourvue de moyens financiers. Les contributions techniques, et parfois financières limitées, de l'UNESCO sont destinées généralement aux États les plus démunis, elles ont surtout un rôle d'appui à l'innovation. L'objectif recherché est d'inciter les pays à s'engager dans la voie des réformes et à créer un effet d'entraînement sur les administrations et les institutions éducatives nationales.

Le fait que l'UNESCO soit dépourvue de moyens de financement conséquents constitue à la fois une faiblesse et une force. C'est une faiblesse dans la mesure où elle ne peut pas exercer de pression sur les États Membres de nature à modifier ou à réorienter leurs décisions souveraines en matière de politique éducative. C'est aussi une force en ce sens que son appui aux pays dépend essentiellement de l'expertise qu'elle peut leur offrir et des bénéfices qu'ils en tirent. Ainsi, contrairement aux partenaires financiers, elle est redevable à l'ensemble des États Membres et non à une institution individuelle ou un groupe de pays en particulier. Son appui aux États n'a donc pas pour motivation des intérêts matériels ou des considérations d'influence politique ou idéologique.

Cet état des choses lui confère *une neutralité institutionnelle et une indépendance morale et professionnelle* dans ses rapports avec les pays bénéficiant de son concours, tout en l'obligeant aussi à être davantage à leur écoute. Ne pouvant légitimement être suspectée de défendre des intérêts partisans, elle est, de ce fait, perçue comme un partenaire intellectuellement crédible et, finalement, digne de confiance pour jouer un rôle d'arbitre impartial (*honest broker*) entre les divers donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide.

Il ne s'agit pas ici de laisser sous-entendre que les organismes de financement ne sont préoccupés que par leurs intérêts politiques et institutionnels particuliers ou par la rentabilité de leurs investissements. Il arrive souvent, heureusement, que la perception des priorités du pays bénéficiaire de l'aide coïncide avec celle de

ses bailleurs, comme il peut arriver aussi qu'il y ait divergence de vues. En effet, les organismes d'aide peuvent avoir différentes conceptions des priorités du développement et l'adoption ou l'exécution des projets peut subir les pesanteurs bureaucratiques inhérentes à leur mode d'organisation et de fonctionnement. Ils peuvent souffrir également de la pression exercée par les conseils d'administration et les groupes d'intérêt publics ou privés auxquels ils sont redevables (Cf. Chapitre 2).

Dans tous les cas de figure, le rôle de l'UNESCO en tant que partenaire désintéressé est de rapprocher, autant que possible, les points de vues, en apportant des éclairages techniques, en agissant du point de vue intellectuel sur les consciences et en contribuant à la mise en place d'instances de dialogue et de concertation. Le rôle de l'UNESCO est de faciliter la réalisation des buts poursuivis par la coopération pour le développement, *en particulier, apporter conseil et orientation aux partenaires nationaux sur la base d'une connaissance élargie de l'expérience internationale et des options alternatives qu'elle offre.*

2.3 La coordination de la coopération internationale sous leadership national

La coopération pour le développement au niveau des pays est l'un des volets de l'action de l'Organisation lui permettant d'encourager les pays à appliquer les idées et les instruments développés qui constituent le fruit de sa réflexion intellectuelle. Dans sa déontologie de coopération, l'UNESCO s'efforce d'exercer sa mission en prenant en considération le respect de la souveraineté et la volonté des États Membres, aussi démunis soient-ils. Elle agit aussi de manière à mettre en pratique une conception du développement qui fasse des acteurs nationaux et locaux les moteurs de tout changement efficace et durable, même si leur rythme peut sembler en apparence plus lent.

L'Organisation remplit sa mission en partant du principe que les gouvernements sont placés au centre du dispositif de coopération dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et programmes d'éducation. Afin d'accompagner de façon pertinente les efforts déployés par les pays, l'UNESCO mobilise les moyens qui vont lui permettre d'être présente suffisamment tôt à leurs côtés lorsqu'ils se décident à s'attaquer aux problèmes fondamentaux. Elle intervient uniquement en appui, là où les capacités font défaut pour amorcer, poursuivre ou approfondir le processus de formulation des

politiques et programmes d'actions en vue de mobiliser les énergies et les ressources nationales et internationales.

Dans cette optique, les interventions des partenaires techniques et financiers devraient normalement s'inscrire dans le cadre des options et priorités nationales, et appuyer la politique gouvernementale. Or, comme nous l'avons vu, il arrive souvent par nécessité ou par pression que toute latitude soit laissée aux partenaires financiers pour décider du choix des priorités et concevoir les projets en se substituant à la volonté nationale. *L'UNESCO, pour sa part, considère ces pratiques contre-productives, elle s'interdit de se substituer à la volonté nationale* et cherche à contrecarrer cette pratique de coopération.

Convaincue qu'on ne peut demander des comptes aux décideurs nationaux (*Accountability*), ni espérer une dynamique de développement durable s'ils ne sont pas pleinement responsables des choix politiques et des moyens d'action, l'UNESCO tente de promouvoir un esprit de coopération prônant la responsabilisation des gouvernants face à leurs administrés et à leurs partenaires au développement. Pour établir des rapports de confiance et obtenir l'engagement des gouvernements et des partenaires sur une telle conception, l'UNESCO veille à ce qu'il n'y ait pas de confusion en rappelant les rôles spécifiques que chacun des partenaires devrait normalement jouer.

Constatant le peu d'efficacité des conceptions traditionnelles de coopération en matière de financement de l'éducation, l'UNESCO préconise que les agences d'aide, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, développent cette nouvelle approche, dont le souci permanent est de promouvoir le leadership et la responsabilité au niveau national. La prise de conscience est en train de gagner graduellement du terrain. Les bailleurs qui se comportent en véritables *partenaires au développement* sont de plus en plus nombreux. Au lieu d'interférer de façon concurrentielle ou contradictoire dans les politiques nationales et d'agir en ordre dispersé, l'UNESCO les incite à inter-agir entre eux et avec le Gouvernement pour assurer une véritable coordination des actions de coopération.

2.4 Coopérer en fonction des spécificités nationales

Contrairement à la plupart des agences, compte tenu de son mandat spécifique, l'UNESCO offre un large spectre de coopération qui couvre ses différents secteurs de compétence. Même si elle accorde la priorité à certains besoins

éducatifs vitaux (éducation de base) et à certains pays en développement (les moins avancés), elle n'a pas une politique de coopération arrêtée et ciblée de manière exclusive sur telle ou telle région du monde ou sous-secteur éducatif particulier. Son but est de coopérer le plus largement possible avec les États Membres et les agences et d'adapter, sans à priori, son offre de services aux besoins et à la situation spécifique de chaque pays.

3. Les services d'appui aux États Membres : objectifs et approches

L'UNESCO, dès sa création, a été associée par les États Membres à l'élaboration des politiques et programmes nationaux de développement éducatif. Elle a, de ce fait, accumulé un capital d'expérience dans le cadre de ses activités internationales. Au niveau national, elle a contribué à préparer de nombreuses études et projets éducatifs en coopération avec d'autres organismes internationaux. Le programme de coopération de l'UNESCO avec la Banque mondiale (1964-1989) en est un exemple saillant.

En 1989, les services aux États Membres dans le domaine des activités en amont ont été renforcés afin de mieux répondre à l'évolution du contexte national et international qui a été présentée dans les chapitres précédents. Une structure spécialisée⁶ s'est vue ainsi confier la fonction de fournir spécifiquement des services d'appui dans ce domaine. Placée dans une perspective sectorielle et opérationnelle au niveau national, cette structure est venue remplir un vide dans les fonctions traditionnelles de l'UNESCO en matière d'éducation. Jusque-là, celles-ci étaient essentiellement sous-sectorielles (par degrés ou domaines d'enseignement) et d'orientation internationale ou régionale plus que nationale.

3.1 Les objectifs

Les services d'appui de l'UNESCO aux activités en amont ont pour objectifs d'apporter conseil et appui techniques aux pays dans leurs efforts d'élaboration de leurs propres politiques, stratégies et programmes éducatifs nationaux. Pour y parvenir, l'UNESCO se sert de son capital d'indépendance institutionnelle, professionnelle et technique pour répondre aux besoins tels qu'ils se manifestent

⁶ La Division des politiques et de l'analyse sectorielle (PSA), en 1996, celle pour la reconstruction et le développement des systèmes éducatifs (ERD) et en 2000 celle des politiques et stratégies éducatives (EPS).

actuellement dans le domaine de la coopération internationale. Il s'agit généralement de :

- i) contribuer au développement des approches de politique éducative sectorielle faisant appel à des travaux préparatoires approfondis et répondant dans la mesure du possible à d'importantes conditionnalités de la part des bailleurs;
- ii) combler les insuffisances techniques et institutionnelles de nombreux pays et atténuer leur double dépendance, à la fois financière et technique, par rapport aux organismes d'aide en renforçant leur capacité de négociation avec eux.

Les services d'appui de l'UNESCO se manifestent dans trois domaines :

- i) le développement des politiques, des stratégies et des programmes nationaux de réforme et de reconstruction de l'éducation viables, dans le long et moyen termes, fondés sur des analyses techniques rigoureuses et sur un consensus national;
- ii) le renforcement des compétences nationales dans le domaine des activités en amont et la promotion du leadership national dans les activités de coopération pour le développement;
- iii) la facilitation de la concertation entre les gouvernements et leurs partenaires extérieurs en vue de la mobilisation coordonnée des ressources.

La nature des appuis apportés aux pays est adaptée au contexte et aux besoins qu'ils expriment. La première tâche dans la démarche de coopération est l'envoi d'une mission d'identification au cours de laquelle sont définis, en collaboration avec les responsables nationaux, la nature et l'ampleur des travaux d'appui technique, ainsi que le coût et les modalités de mise en œuvre. Les différents types de services mis en place en fonction des diverses situations nationales sont décrits ci-dessous.

3.2 Les projets d'appui aux approches sectorielles de formulation de politiques et programmes nationaux

Ces projets apportent, au niveau d'un pays donné, un appui technique et financier aux travaux nécessaires à l'élaboration des politiques et programmes

nationaux d'éducation, ainsi qu'à la mobilisation et la coordination de leur financement. Dans leur version la plus étendue, ces travaux sont réalisés schématiquement selon trois étapes principales : tout d'abord, l'analyse sectorielle, puis la préparation d'un cadre de politique et de stratégie éducatives, et enfin l'élaboration des plans d'action pour la mise en œuvre et la mobilisation du financement. Ils comprennent tout au long du processus des appuis techniques, l'organisation du dialogue de politique et la gestion institutionnelle du processus d'élaboration et de prise de décision. Certains projets, de portée plus limitée, portent exclusivement sur l'un ou l'autre des aspects susmentionnés.

Les projets s'adressent principalement aux pays les plus défavorisés où les besoins d'appui sont les plus pressants, marqués par le faible niveau de leurs capacités techniques, leur dépendance de l'aide extérieure, l'urgence des interventions nécessaires et l'urgence des changements économiques ou sociaux. Il s'agit notamment :

- des PMA et d'autres pays à faible revenu;
- des pays en reconstruction;
- des pays en transition politique et économique rapide, en période de restructuration ou de crise.

Parmi les exemples de pays appartenant à l'un ou l'autre de ces trois groupes, qui ne sont pas mutuellement exclusifs, on peut citer le Mali, le Sénégal, le Tchad et le Rwanda en Afrique sub-saharienne; le Cambodge, le Vietnam, l'Ouzbékistan et récemment la Thaïlande en Asie; la Bosnie-Herzégovine, le Liban, la Libye et d'autres encore appartenant à d'autres régions du monde.

Ces projets partagent certaines approches, dont les caractéristiques les plus saillantes sont:

i) L'approche sectorielle

Ces projets servent à encourager et appuyer les pays dans la mise en place d'une approche sectorielle visant à guider le développement éducatif en remplacement de l'approche par projet qui a prédominé au sein des organismes de financement. L'approche sectorielle permet d'élaborer des politiques ou programmes basés sur une vision globale et à long terme, embrassant l'ensemble des sous-secteurs éducatifs et prenant en compte les données du contexte social et économique. Par rapport aux visions sous-sectorielles et partielles, elle s'est avérée utile pour

mieux maîtriser le développement de l'éducation et intégrer les divers programmes et projets dans une vision cohérente.

L'approche sectorielle se base sur une vision multidimensionnelle de l'éducation et met l'accent sur l'évaluation des conséquences des politiques envisagées dans leurs diverses dimensions – pédagogique, institutionnelle et financière –, ce qui permet de mieux évaluer leur faisabilité. Dans cette optique, les activités menées dans le cadre de ces projets d'appui font appel à des équipes de travail interdisciplinaires. Compte tenu des contraintes financières que connaissent actuellement les pays, les études de coûts et les modèles de simulation élaborés « sur mesure » se sont avérés un outil efficace pour les analyses de faisabilité et pour alimenter le dialogue de politique.

ii) Le renforcement des capacités institutionnelles et techniques

Dans les relations de coopération, pendant très longtemps – et c'est encore vrai parfois aujourd'hui –, c'est l'approche de coopération de substitution qui a prévalu entre pays aidés et agences d'aide. Or, les projets d'appui de l'UNESCO visent à redresser cette situation par une coopération basée sur la délégation des responsabilités et le renforcement des capacités nationales. En effet, c'est l'existence d'une réelle capacité de gouvernance au niveau national – et pas la seule publication d'un document délimitant un cadre de politique éducative nationale plus ou moins imposé – qui permettra l'implantation de « véritables » politiques nationales visant l'accroissement des chances d'accès, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité, et aboutissant en fin de compte à de « vrais » résultats.

Dans beaucoup de pays, l'appui institutionnel de l'UNESCO s'effectue par le biais de projets comportant de manière combinée des activités de formation des ressources humaines et des activités opérationnelles menées conjointement par les experts internationaux et les responsables nationaux des services éducatifs. C'est la combinaison de ces différentes modalités d'appui qui permet de déboucher sur l'installation durable de compétences nationales.

Dans l'optique du renforcement des capacités, les cadres nationaux et les services étatiques sont impliqués le plus largement, et autant que possible dans l'exécution des activités des projets d'appui tout au long du processus de formulation des politiques et programmes. Les compétences nationales sont alors renforcées, soit par le biais de formations résidentielles *ad hoc*, soit à

travers la collaboration professionnelle avec des consultants internationaux. Des opérations concrètes de formation-action permettent, à la fois, de réaliser le travail de formulation et de mise en œuvre des politiques et programmes éducatifs, et de renforcer les capacités institutionnelles. Pour chaque domaine, des équipes mixtes, composées de consultants internationaux et d'homologues nationaux, sont constituées pour travailler ensemble à la réalisation des activités en amont. Le rôle des experts extérieurs est clairement défini : ce sont essentiellement des facilitateurs qui, à la demande des partenaires nationaux, apportent des outils méthodologiques et des avis techniques.

Dans certains pays, outre la formation, l'UNESCO intervient au moyen d'audits institutionnels visant à aider les gouvernements à adapter les fonctions et les structures administratives qui vont permettre de réaliser la politique éducative. En effet, on observe souvent, du point de vue organisationnel, un décalage entre les missions à accomplir pour réaliser les réformes éducatives et les entités existantes au sein de l'administration. L'audit institutionnel des structures administratives et de leurs modalités de fonctionnement fait ressortir les insuffisances et les dysfonctionnements et débouche sur des propositions de réorganisation destinées à introduire davantage de cohérence entre missions et responsabilités d'action des services. L'analyse du fonctionnement des institutions éducatives contribue à la compréhension du processus de prise de décision. Elle constitue souvent une étape incontournable du processus de formulation des projets d'appui dans le domaine des activités en amont. La définition des missions et la restructuration de l'organisation des services étatiques constituent parfois un préalable indispensable au renforcement des capacités nationales et à la mise en œuvre efficace d'une politique de réforme ou d'un programme de développement.

Quand les conditions du pays sont appropriées, les projets contribuent à créer ou à renforcer des unités techniques centrales (*core groups*) d'appui et de coordination du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes. Ceci s'est avéré très satisfaisant dans un certain nombre de pays. Généralement, l'objectif de renforcement des capacités est pris en compte lors de la conception du projet d'appui afin de déterminer l'essentiel des services à fournir au pays en termes d'assistance technique dans les différentes étapes du travail. En effet, dès la conception des projets d'assistance technique, l'UNESCO se pose la question de savoir comment renforcer la capacité nationale pour permettre la maîtrise des processus et des méthodes d'élaboration des politiques et programmes de réforme et de développement de l'éducation. A cet égard, elle tente de trouver des réponses aux questions suivantes : quels sont

les services et les cadres clés dont il faut renforcer les capacités institutionnelles pour préparer les conditions optimales de formulation et de mise en œuvre des programmes et projets éducatifs nationaux ? Quel type d'organisation et quelles procédures faut-il préconiser pour que le pays parvienne à prendre en charge les activités nouvelles découlant des mesures de réforme et de développement ? Dans quels domaines du management du système éducatif faut-il former les cadres pour assurer la mise en œuvre ? Quels sont les appuis nécessaires en termes d'assistance technique internationale ?

Au terme des projets de coopération avec l'UNESCO dans le domaine des activités en amont, les gouvernements disposent généralement d'une série d'études, d'analyses, de travaux techniques sur lesquels s'appuie l'élaboration de leurs politiques et programmes de réforme et de développement de l'éducation, de structures de pilotage adaptées et de ressources humaines mieux préparées techniquement pour faire face à la mise en œuvre à différents niveaux de responsabilité technique et stratégique.

iii) Asseoir les politiques sur le dialogue et le consensus

Lors des discussions préparatoires à l'élaboration des projets, les gouvernements sont sensibilisés à l'importance de prévoir une démarche de participation destinée à asseoir leur politique et leur stratégie sectorielles sur un consensus social. En effet, les politiques et programmes d'action à élaborer et à mettre en œuvre ne seront viables que s'ils bénéficient de l'adhésion et du soutien des acteurs concernés

Tout au long du processus des activités en amont, les projets apportent donc un appui aux gouvernements dans la mobilisation des partenaires sociaux, tels que les associations de parents d'élèves, les syndicats d'enseignants et les communautés locales, sans omettre la mise en place des mécanismes et des instances de consultation appropriés. Par ailleurs, pour garantir la stabilité du consensus, l'UNESCO préconise des rapports de partenariat entre l'État, les communautés locales et la société civile.

Les projets font aussi appel à une participation massive de la part des responsables et cadres gouvernementaux du secteur éducatif ou appartenant à d'autres secteurs concernés, notamment les ministères de l'économie et des finances et/ou de la planification qui ont, en général, un rôle déterminant dans la formulation des programmes. Tout au long des activités, outre des groupes de

travail, des séminaires divers sont organisés dans ce but afin de développer le dialogue de politique au sein des administrations. Les travaux de recueil des données et d'analyse technique se déroulent en relation directe avec les activités de sensibilisation et de dialogue et ils viennent souvent alimenter le processus de discussion.

3.3 Les opérations d'appui à la mobilisation et la coordination des organismes de financement extérieur

Les services d'appui en amont de l'UNESCO sont souvent sollicités pour apporter leur soutien au gouvernement dans la mobilisation et la coordination des organismes de financement. Ces demandes se manifestent lorsque les bailleurs sont perçus comme des partenaires exerçant une pression intolérable, et à laquelle le gouvernement souhaite faire face de façon plus efficace, voire y échapper. Lorsqu'une certaine suspicion s'installe entre le gouvernement et les bailleurs, il est souvent fait appel à l'UNESCO pour jouer un rôle d'“arbitrage” et contribuer ainsi au rétablissement de rapports de confiance.

Pour répondre à ces besoins, l'UNESCO apporte des appuis favorisant les activités d'échange et de concertation entre les bailleurs de fonds et les gouvernements, notamment la tenue de séminaires nationaux, d'ateliers de facilitation et de tables rondes. Les plus fréquentes et les plus visibles sont les réunions sectorielles organisées dans le cadre du cycle des tables rondes du PNUD et auxquelles l'UNESCO est traditionnellement associée en tant que partenaire. Elle y contribue par des appuis d'ordre technique en participant à l'élaboration des documents nécessaires à la discussion, ainsi qu'à l'instauration de mécanismes de dialogue et d'information entre les partenaires extérieurs et le gouvernement.

Un autre aspect important auquel l'UNESCO contribue concerne la mise en place d'un cadre institutionnel stable de concertation assurant au gouvernement la direction des opérations de coordination des actions des partenaires. En effet, outre la faiblesse de leur niveau économique et leur dépendance du financement extérieur, les pays n'ont pas toujours la capacité de négocier avec les bailleurs. Cette capacité reste tributaire de l'existence ou non d'un cadre organisé de coopération permettant la mobilisation coordonnée du financement extérieur. La coopération ne peut pas s'effectuer dans la cohérence et selon les priorités nationales lorsque, dans un pays donné, il y a absence de vision politique et de cadre de référence pour assurer la concertation et la cohérence des interventions

de l'ensemble du secteur. L'UNESCO incite donc les partenaires nationaux et internationaux à s'organiser dans le but de promouvoir une stratégie de coopération commune avec le gouvernement.

En vue de faciliter le renforcement du cadre institutionnel de coopération, les questions auxquelles l'Organisation tente d'apporter des réponses lorsqu'elle est sollicitée par les États Membres sont : Comment associer l'ensemble des partenaires au processus de formulation des programmes et des stratégies de réforme et de développement du secteur ? Quels instances ou espaces de dialogue et de concertation faut-il mettre en place et comment coordonner la participation de tous ? De quelle manière va-t-on préparer les consultations thématiques et les tables rondes de bailleurs ? Quels organes ou compétences techniques faut-il mettre en place pour faciliter l'exercice du leadership national et assurer la mobilisation effective des ressources ?

Dans cette optique, l'UNESCO incite les autorités nationales à associer, dès la phase de démarrage du processus de préparation, la communauté des bailleurs et des agences techniques. Elle incite également les partenaires au développement à s'organiser de leur côté pour participer activement aux travaux de formulation des politiques et programmes, par exemple à travers des comités techniques d'appui. La désignation par le gouvernement d'instances de concertation politique et de groupes de travail techniques, ainsi que l'établissement d'un calendrier précis pour mener les activités en amont facilitent l'organisation du dialogue entre les agences et le gouvernement. Toutes ces activités bénéficient du soutien de l'UNESCO dans le cadre d'opérations d'assistance technique et de renforcement des capacités nationales.

Ces opérations d'appui à la mobilisation et à la coordination des aides extérieures peuvent être effectuées dans le cadre des projets d'appui visant à promouvoir l'approche sectorielle mentionnée auparavant (Cf. 3.2 ci-dessus) ou à travers des activités spécifiques liées, le plus souvent, à des opérations antérieures menées par l'UNESCO ou par d'autres organismes opérant dans le pays.

3.4 Les séminaires nationaux sur la conception des processus de réforme

L'expérience de coopération de l'UNESCO, ainsi que celle d'autres organismes internationaux, a contribué à ce qu'une attention de plus en plus grande soit

accordée au processus de dialogue de politique entre les divers acteurs au niveau national. Bien que ce processus se doive d'être fluide et continu, certains moments, de par leur importance, revêtent une intensité particulière, notamment lors du lancement et de la finalisation des diverses étapes du cycle de préparation et de mise en œuvre de la politique de réforme (Cf. Chap. 3). Dans chaque cas, on doit choisir les moments les mieux appropriés en fonction du contexte spécifique de chaque pays, par exemple les discussions sur les termes de référence et les conclusions des études sectorielles, la concertation au début et à la fin des travaux de formulation des politiques et stratégies, etc. Dans ce cadre, l'UNESCO apporte un appui dans la préparation et l'organisation des réunions d'échange et de concertation entre les acteurs nationaux. Ce sont des moments clés du cycle d'élaboration des politiques de réforme et du suivi de leur mise en œuvre, par exemple lors des « États généraux » de l'éducation, des conférences nationales sur la réforme éducative, des séminaires nationaux sur les études sectorielles de l'éducation, etc.

Parmi ces différentes formes d'intervention, l'UNESCO envisage de donner à l'avenir une attention particulière aux *séminaires nationaux d'orientation et de consultation sur les processus d'élaboration des politiques et programmes nationaux d'éducation*. Ces séminaires, qui se tiennent au début du processus dans un pays donné, permettent de faciliter d'emblée le dialogue entre toutes les parties concernées et de préciser en commun les objectifs, les étapes et les modalités de réalisation des activités, ainsi que le rôle respectif des différentes instances. Ces séminaires pourraient aussi avoir lieu à l'occasion d'une évaluation globale à mi-parcours. Cette modalité d'appui de l'UNESCO paraît particulièrement adaptée aux pays qui ont déjà acquis une expérience dans ce domaine et qui ont une capacité nationale adaptée pour gérer ce type de processus. L'UNESCO met ainsi son expérience internationale et le savoir-faire développé dans le domaine des activités en amont à la disposition des pays qui en ont besoin, en modulant ses interventions d'appui selon les besoins de chacun.

A cet égard, le Chapitre 3 fournit un cadre logique d'analyse qui permet de situer à quelle phase se trouve un pays donné en matière d'élaboration de sa politique, ou de son programme de réforme et/ou de développement de l'éducation. Avant de déterminer les activités et mécanismes nécessaires, il faut avant tout répondre à certaines questions, à savoir : Quel est le rôle et par quel processus institutionnel les différents acteurs nationaux, selon leur niveau d'intervention, politique ou technique, contribueront-ils à la formulation des options fondamentales? En quels termes, et dans quel ordre de priorité, sont ou

seront formulés les orientations et les objectifs du secteur à moyen et long termes ? Quelles conséquences les choix d'objectifs qualitatifs et quantitatifs peuvent-ils avoir sur le financement du secteur et, au-delà, sur la politique de développement du pays au sens large ? Quels sont les éléments de stratégie et d'information nécessaires à l'élaboration des programmes d'action et d'investissement, et comment les objectifs seront-ils traduits en actions, activités et opérations concrètes ?

L'organisation de séminaires nationaux exige une période d'activités préparatoire qui peut être plus ou moins longue selon le cas. Ces activités peuvent faire partie intégrante de projets plus vastes mentionnés auparavant, ou encore être conduites comme une opération séparée.

3.5. Les services ciblés sur un groupe de pays

Les services d'appui en amont de l'UNESCO ont commencé à développer ces dernières années de nouvelles modalités d'appui aux États Membres sous la forme *d'activités de sensibilisation, de formation ou d'études sur un groupe de pays* bien ciblées et dirigées par des personnes ou institutions choisies aux niveaux régional ou sous-régional. Ces services visent les mêmes objectifs généraux que les appuis fournis individuellement aux pays (Cf. 3.1 ci-dessus), ils ont comme but spécifique d'étendre l'impact des services en amont de l'UNESCO à plusieurs pays. Ils permettent de mieux capitaliser les expériences nationales dans des domaines clés des activités en amont qui touchent un nombre plus large de pays. Le premier exemple de cette nouvelle modalité est le *Groupe de travail sur l'analyse sectorielle en éducation (GTASE)* en Afrique. Ce dernier est domicilié à l'UNESCO en tant qu'agence leader dans le cadre de l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA).

Le GTASE

Le Groupe de travail sur l'analyse sectorielle en éducation (GTASE) a été créé en 1989 dans le but d'accroître la qualité et l'utilisation de l'analyse sectorielle en éducation et de promouvoir la connaissance et le partage d'information dans ce domaine. Ses principaux objectifs sont le renforcement du processus national de formulation des politiques éducatives et le développement des capacités et du leadership africains dans la conception des politiques nationales d'éducation et des programmes pertinents de coopération pour le développement. La traduction de ces objectifs en termes d'activités concrètes a eu pour conséquence des

changements positifs pendant la période d'implication opérationnelle du Groupe. On a assisté, en particulier, au déplacement du centre d'intérêt des partenaires au développement vers l'Afrique et d'un important redéploiement des efforts en faveur de l'amélioration des compétences des pays dans le domaine de la formulation des politiques, de leur mise en œuvre et de leur évaluation.

Le Groupe de travail est convaincu que l'appropriation par les pays du processus national de développement dans le domaine de l'éducation peut être renforcée par la promotion du dialogue et de la compréhension entre les principaux partenaires impliqués dans l'analyse sectorielle (les services gouvernementaux concernés, les agences internationales d'assistance technique et de financement et la communauté des chercheurs en éducation). Outre l'utilisation et le développement des compétences locales dans le domaine de l'analyse sectorielle, les activités conduites dans le cadre du Groupe de travail permettent de renforcer le processus de développement national, grâce notamment à l'utilisation de données fondées sur les résultats de la recherche en éducation.

Dans le cadre du contexte défini précédemment, et suite au travail accompli en Afrique durant la période 1989 à 1995 centré sur l'élaboration d'inventaires et de revues analytiques d'études sectorielles en éducation, le Groupe de travail a facilité la réalisation de ce type de revues menées au niveau national par des équipes nationales dans quatre pays d'Afrique (Burkina Faso, Ghana, Lesotho et Zimbabwe). Il a, par ailleurs, accordé une aide technique aux initiatives novatrices en matière d'analyse sectorielle entreprises ou financées par des agences internationales d'assistance technique et de financement dans deux autres pays africains (l'Éthiopie et le Mozambique). Le plus important dans ces récentes initiatives a été l'exploration, dans des contextes nationaux spécifiques, des questions déjà analysées de façon globale dans les résumés analytiques et les inventaires, et de s'assurer que ces revues soient considérées comme une référence essentielle pour le changement des pratiques en matière de politique éducative au niveau national. Les résultats de ce travail ainsi que ceux d'autres travaux d'analyse plus fins entrepris par le Groupe de travail pourraient servir de base pour le développement d'outils de formation en analyse sectorielle appelés à compléter ceux qui existent déjà.

3.6 Les partenariats

S'agissant d'un domaine d'activités qui concerne directement les décisions gouvernementales en matière de politique et d'investissement en éducation, les premiers partenaires des services d'appui en amont de l'UNESCO sont les gouvernements des pays concernés. Les organismes internationaux de coopération pour le développement et les ONG oeuvrant dans les pays sont également, dans leur ensemble et par définition, des partenaires incontournables. L'Organisation doit collaborer avec les uns et les autres afin d'assurer une synergie optimale dans l'intérêt supérieur des systèmes éducatifs des États membres.

Parmi les organismes internationaux, l'UNESCO a certains partenaires privilégiés sur le plan du financement et/ou des modalités, plus ou moins élargies, de coopération. En effet, sur le plan du financement, les activités que le Gouvernement souhaite conduire avec l'appui technique de l'Organisation sont généralement financées directement par une agence de coopération financière. Dans certains cas, le Gouvernement supporte certaines charges, partiellement ou totalement, à travers un mécanisme de partage négocié avec l'agence ou avec l'UNESCO. Dans la plupart des cas, la contribution de l'UNESCO est essentiellement de nature technique, elle est fournie sous forme de temps de travail de spécialistes et de frais de fonctionnement des services concernés de l'Organisation. L'appui est demandé à l'UNESCO soit directement par le Gouvernement intéressé, soit par le biais d'une agence internationale de coopération financière directement concernée, telle que le PNUD, certaines banques internationales et régionales et des fonds de développement.

Dans le domaine des activités en amont au niveau des pays, le PNUD a été et demeure, depuis 1989, le partenaire privilégié. Dans le cadre du partenariat naturel entre les agences spécialisées des Nations Unies, le PNUD trouve dans l'UNESCO un partenaire attentif pour mettre en pratique, dans le secteur de l'éducation, son approche de coopération, dite d'appui au programme national, introduite au cours des années 1990. L'UNESCO contribue également à renforcer son rôle de promoteur de la coordination des aides, en particulier dans le cadre du système des tables rondes macro-économiques et sectorielles. Au-delà de l'aspect du financement, la coopération avec le PNUD offre à son tour à l'UNESCO la possibilité de mettre en pratique son mandat et ses objectifs spécifiques dans le cadre d'un partenariat inter-agences « égalitaire ».

On peut signaler d'autres organismes offrant aussi des possibilités élargies de coopération, notamment l'ADEA par le biais des activités inter-pays du GTASE, auxquelles un certain nombre d'agences d'aide bilatérale (pays nordiques, Pays-Bas, Coopération française, USAID) apportent une contribution financière et intellectuelle essentielle.

Outre ces cas de partenariat approfondi et durable, d'autres agences, telles que l'UNICEF, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, sont des partenaires significatifs pour la réalisation de certains projets et activités mentionnés ci-dessus

4. L'UNESCO à l'écoute des nouveaux besoins

Les services d'appui de l'UNESCO aux activités en amont, créés en 1989, ont été guidés par une mission et une stratégie (Cf. point 3.1 ci-dessus). En termes de mission, il s'agissait d'apporter une réponse à une série de besoins qui est apparue dans les Pays Membres qui se sont trouvés aux prises avec les approches de l'aide internationale. En termes de stratégie, il s'agissait de fournir un service basé sur l'indépendance professionnelle et institutionnelle de l'UNESCO, ainsi que sur son capital de savoir-faire technique développé au contact des agences et des États eux-mêmes.

L'expérience d'une décennie de travail confirme que le choix de la voie choisie pour appuyer les activités en amont était adéquat, voire « visionnaire », dans la mesure où elle a donné des résultats satisfaisants. En effet, l'UNESCO a été un protagoniste actif, souvent à la pointe des grandes tendances et des changements en matière de coopération pour le développement observés au niveau des pays. Son partenariat avec le PNUD, ainsi qu'avec certaines agences d'aide bilatérales au sein de l'ADEA, a contribué à développer dans certains pays l'application de nouvelles approches de réforme sectorielle et de coordination des aides sous le leadership national. Au niveau des pays, les services aux États Membres ont contribué à faire évoluer les pratiques dans le domaine des activités en amont et à renforcer les capacités nationales, notamment celles des PMA, des pays en reconstruction et de certains pays en transition où l'UNESCO a concentré ses efforts.

Le processus de restructuration institutionnelle entrepris actuellement par l'UNESCO exige un examen approfondi des priorités et des stratégies futures en fonction des résultats du passé et des nouveaux besoins en gestation dans les

*Rôle de l'UNESCO dans l'élaboration des politiques
et programmes éducatifs nationaux
Priorités, mandat et rôle*

États Membres. Plusieurs indicateurs viennent confirmer la nécessité de continuer dans la direction adoptée et de renforcer les moyens alloués aux activités en amont. Les demandes des pays pour les services d'appui en amont de l'UNESCO, qui sont actuellement très nombreuses, devraient se développer davantage dans le futur. En attestent les tendances fortes que l'on observe dans les politiques de réforme annoncées à l'occasion des conférences internationales. De plus en plus, les pays cherchent à adapter leur système éducatif aussi bien à l'évolution du contexte national qu'à celui de la coopération internationale. On relève actuellement :

- l'essor des initiatives de réforme de l'éducation au niveau national;
- le développement croissant des approches de politique sectorielle au niveau de la coopération internationale. Cette tendance se trouve renforcée avec le développement grandissant des approches macro-sectorielles au détriment des projets d'investissement traditionnels, de plus en plus discrédités au profit d'opérations globales par secteur ou programme.

Il faut certainement prendre acte des progrès constatés et de l'expérience importante accumulée par les pays et les agences en matière d'études sectorielles et de processus de formulation des politiques et de coordination des aides. Cependant, les problèmes posés par le pilotage et la gestion des systèmes éducatifs, toujours exercée par des éducateurs insuffisamment préparés à de telles missions, nécessiteront des efforts soutenus pendant longtemps encore avant d'être résolus.

De même, dans les relations de coopération internationale, les nouvelles approches de partenariat sont révélatrices de la voie vers laquelle s'orientent les agences et constituent une espèce de « carte routière » qui préfigure l'évolution future de la coopération pour le développement (Cf. Sack, 1999). Les difficultés de cette voie sont nombreuses, elles présentent un chantier futur pour l'action de l'UNESCO. Le foisonnement des expériences, la diversification des approches et la multiplication des intervenants amènent avec eux de nouveaux besoins. Ce nouveau contexte appelle davantage de synthèse et d'orientation pour la communauté internationale, un rôle que l'UNESCO se doit de jouer par vocation.

La prise en charge de cette tâche représente un défi de par son volume et sa complexité. Il peut s'avérer difficile de le relever avec les moyens relativement

limités de l'Organisation. Les réorientations stratégiques et la restructuration en cours offrent l'occasion inespérée de rendre cette tâche possible en donnant à l'UNESCO la capacité de répondre aux besoins exprimés par les États Membres dans le domaine des activités en amont.

Références bibliographiques

- ADEA (ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE). 1996. *Formulating Education Policy: Lessons and Experiences from sub-Saharan Africa*. Paris, Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA).
- ADEA-GTASE (GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ANALYSE SECTORIELLE EN ÉDUCATION). 1996. *Analyses, programmes et priorités pour l'éducation en Afrique*. Paris, UNESCO/ADEA.
- BANQUE MONDIALE. 1995. *Priorities and Strategies for Education : A World Bank review*. Washington, D.C., Banque mondiale.
- BUCHERT, L. 1998. Introduction, dans: Buchert, L (ed.), *Education Reform in the South in the 1990s*. Paris, UNESCO.
- . (ed.). 1995. *Recent trends in Education Aid : Towards a Classification of Policies*. Paris, UNESCO-IIEP.
- FOSTER, J. 1999. The new boundaries of international development co-operation, dans: K. King et L. Buchert, *Changing International Aid to Education*. Paris, UNESCO/Northern Policy Research Review and Advisory Network on Education and Training (NORAG).
- HADDAD, W. D. 1995. *Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation: théorie et pratiques*. Paris, UNESCO/Institut international de planification de l'éducation (IIEP).
- HALLAK, J. 1995. *Negotiations with aid agencies: a dwarf against a giant*. Paris, UNESCO-IIEP. (Collection Contributions.)
- IWGE (INTERNATIONAL WORKING GROUP ON EDUCATION). 1995. *Education Aid Policies and Practices*. (Meeting of the International Working Group on Education, Nice, France, 16-18 novembre 1994). Paris, UNESCO-IIEP.

- . 1999. *Disadvantage, Dialogue and Development co-operation in Education*. (Meeting of the International Working Group on Education, Feldafing, Munich, 23-26 juin 1998). Paris, UNESCO-IIEP.
- . 1997. *Selected Issues in Development Assistance to Education*. (Meeting of the Working Group on Education, Nice, France, 6-8 novembre 1996). Paris, UNESCO-IIEP.
- JALLADE, L., LEE, E. AND SAMOFF, J. 1994. International Cooperation, dans: J. Samoff (ed.), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. Londres/Paris. UNESCO/Cassell.
- KING, K. 1999. New Challenges to International Development co-operation in Education, dans: K. King et L. Buchert (eds.), *Changing International Aid to Education*. Paris, UNESCO.
- MAGNEN, A. 1990. Les projets d'éducation : préparation, financement et gestion, Paris, UNESCO-IIEP, 1990.
- OCDE-CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT). 1999a. *Coopération pour le Développement. Rapport 1998*, Paris, Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).
- . 1999b. *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide (1993-1997)*, Paris, Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).
- REIMERS, F.; MCGINN, N. 1997. *Informed dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, Connecticut, Praeger.
- SACK, R. 1999. Making Partnership Work, dans: *Partnerships for Capacity Building and Quality Improvements* (Education Papers from the ADEA Biennial Meeting, Dakar, Octobre 1997). ADEA, Paris, 1999.
- SAMOFF, J. 1991. *Education for what? Education for Whom? Guidelines for National Education Policy Reports*. Paris, UNESCO.
- SAMOFF, J. WITH SUMRA, S. 1994. From Planning to Marketing: Making education and Training Policy in Tanzania, dans: J. Samoff, *Coping with*

Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources. 284 p.
Londres/Paris, UNESCO/Cassell.

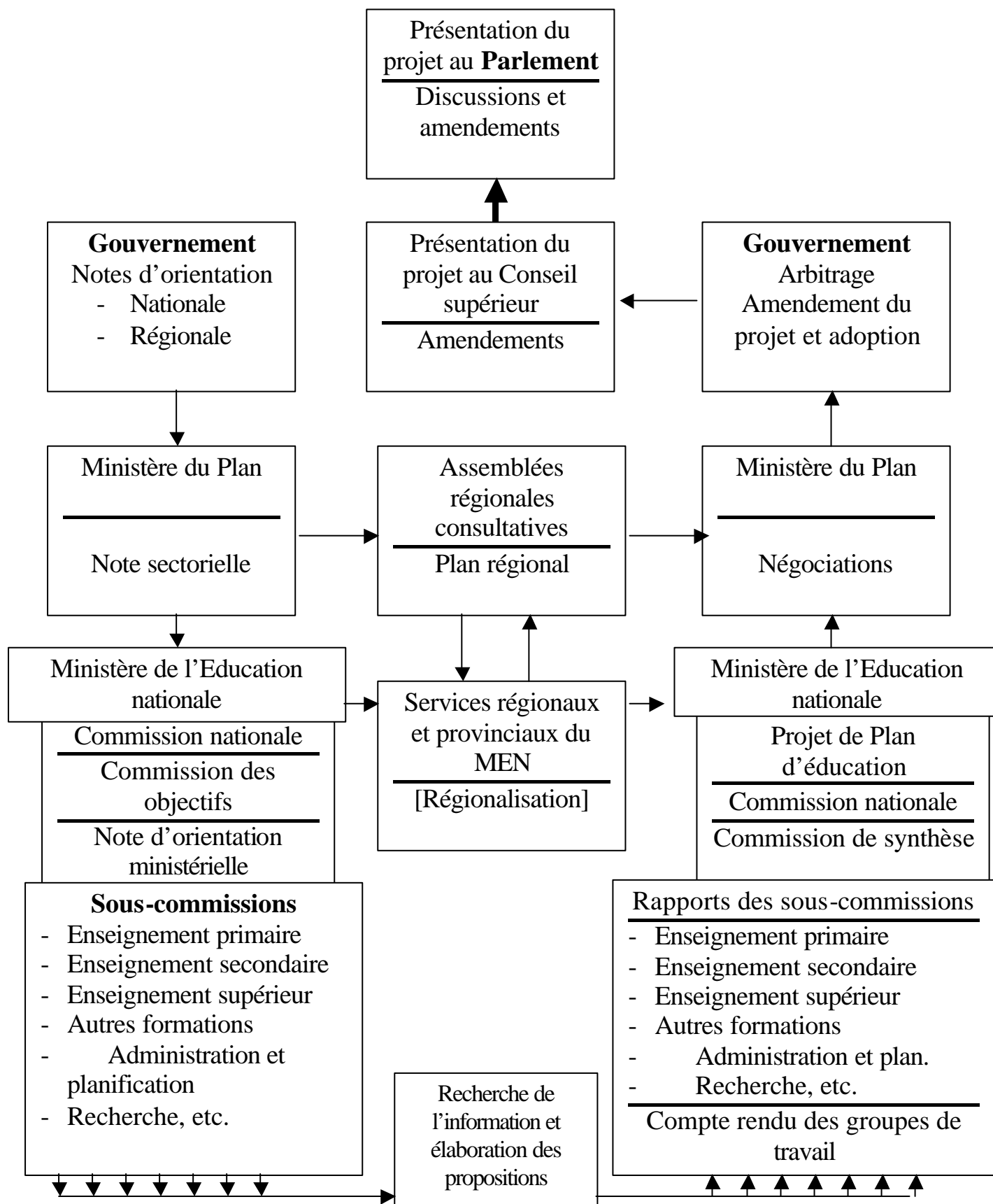
TEDESCO, J.-C. Educational change from the perspective of decision makers, dans: *Prospects* n° 104, Déc. 1997. Paris, UNESCO-Bureau international d'éducation (BIE).

UNESCO. 1998. *Rapport mondial sur l'éducation 1998.* Paris, UNESCO.

UNESCO-BIE (BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION). 1997. Educational Reform: the decision makers approach, dans: *Prospects*, n° 104, Déc. 1997. Paris, UNESCO-Bureau international d'éducation.

ANNEXES

Annexe 1 : L'élaboration du plan d'éducation – Processus traditionnel



Annexe 2 : Quelques précisions sur la mesure de l'aide publique au développement

L'APD est généralement présentée sous plusieurs éclairages, ce qui nuit parfois à l'interprétation des statistiques. Très schématiquement, on peut distinguer trois approches de cette aide :

- l'optique « versement »
- l'optique « réception »
- l'optique « engagement »

Dans le premier cas, les statistiques peuvent d'abord comptabiliser les déboursments des pays Membres à la source (premier stade) : aide bilatérale et contribution aux organismes multilatéraux d'aide. C'est cette vision que l'on adopte pour mesurer l'effort des pays donateurs. Les statistiques peuvent également comptabiliser les versements bilatéraux et multilatéraux aux pays bénéficiaires (deuxième stade). Des écarts significatifs peuvent exister entre les estimations de l'aide à ces deux stades car si la plupart des ressources des organismes multilatéraux proviennent des pays donateurs, il n'y a pas forcément simultanément, pour un même exercice budgétaire, au niveau des entrées de ressources dans ces organismes et des versements qu'ils effectuent au titre de l'aide.

Dans la seconde optique, on mesure l'APD au niveau des recettes perçues à ce titre par les pays bénéficiaires (troisième stade). L'écart entre ces deux concepts au cours des dernières années connues peut s'élever jusqu'à deux milliards US\$ ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Ecart entre les deux principaux concepts d'aide publique au développement (en milliards US\$ courants)

	1993	1994	1995	1996	1997
Recettes nettes d'APD	57,1	61,3	60,4	58,6	50,3
Versements au titre de l'APD *	58,1	60,6	60,0	56,7	49,3

Source : Rapport 1998 du CAD.

* Montant net versé par les pays Membres du CAD et par les donateurs non membres du CAD.

La troisième optique présente les engagements fermes pris par un donneur public de fournir une aide déterminée à un pays bénéficiaire ou à une

organisation multilatérale. Ces engagements recouvrent généralement plusieurs exercices budgétaires. En général, on recense le montant des engagements fermes au cours d'une année donnée.

Un problème méthodologique important concerne le statut des prêts. On a vu que dans l'optique du CAD les prêts accordés avec un certain degré de libéralité étaient considérés comme une aide. Un autre point de vue consiste à estimer que les prêts devant être remboursés par l'Etat doivent être considérés comme un financement public national et non pas extérieur. L'écart entre les deux visions peut parfois être considérable.

Cette diversité apparaît dans les comptes économiques de l'éducation élaborés depuis plusieurs années par l'Institut International de Planification de l'Education (IIPE), en liaison avec certains bailleurs de fonds. Cet organisme fournit une assistance aux pays en développement désirant établir un compte économique de l'éducation qui retrace, entre autres, la structure du financement de l'éducation.

Annexe 3 : Analyse des principales composantes des versements nets d'APD de certains pays Membres du CAD (1997), en millions US\$

	<i>Coopération technique</i>		<i>Frais administratifs</i>		<i>Contributions aux organisations multinationales</i>		<i>Autres utilisations</i>		<i>Total</i>
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$
Pays									
Allemagne	1 970	34	234	4	2 218	38	1 435	25	5 857
États-Unis	2 741	40	641	9	1 939	28	1 557	23	6 878
France	2 172	34	267	4	1 530	24	2 338	37	6 307
Japon	1 956	21	677	7	2 806	30	3 919	42	9 358
Autres pays	4 037	20	900	5	7 488	38	7 499	38	19 924
Ensemble des pays Membres du CAD	12 876	27	2 719	.6	15 981	33	16 748	36	48 324

La décomposition de l'APD varie sensiblement selon les pays : si le Japon consacre 28% de son APD à la coopération technique et aux frais administratifs, ce pourcentage monte à 49% pour les États-Unis tandis qu'il est égal à 38% en Allemagne et en France. La moyenne pour l'ensemble des pays du CAD est égale à 33%.

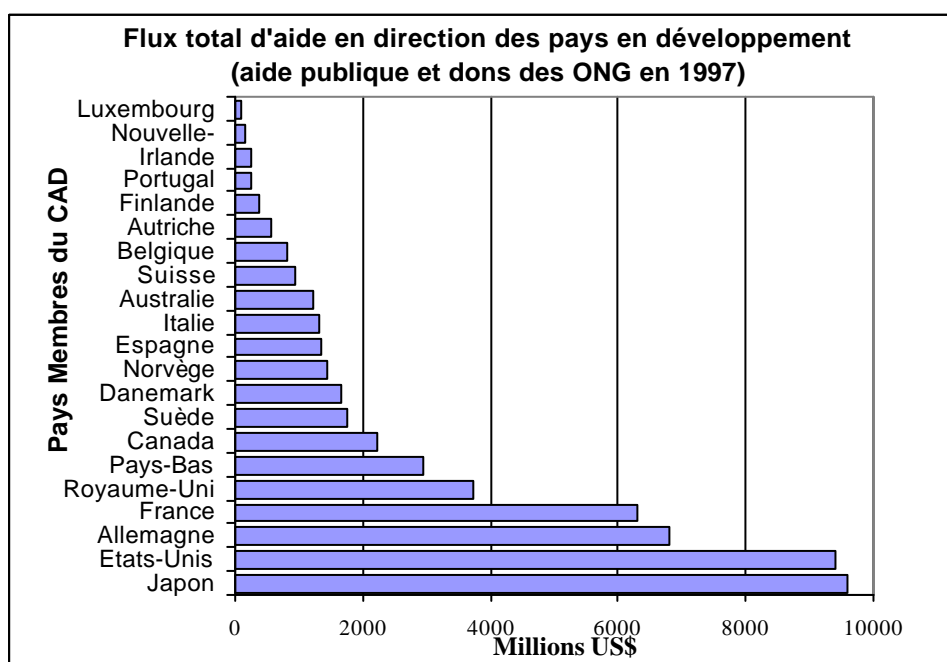
Les contributions versées aux organisations chargées de l'aide multilatérale seront en partie utilisées à financer des dépenses de coopération technique et des frais administratifs.

Annexe 4 : Aide publique au développement des Pays membres du CAD (1997)

Pays membres	En % du PNB				En millions de \$US, 1997
	1981-82	1986-87	1991	1997	
Allemagne	0,47	0,41	0,40	0,28	5 857
Australie	0,49	0,40	0,38	0,28	1 061
Autriche	0,34	0,19	0,34	0,26	527
Belgique	0,58	0,48	0,41	0,31	764
Canada	0,42	0,48	0,45	0,34	2 065
Danemark	0,75	0,88	0,96	0,97	1 637
Espagne	0,13	0,08	0,24	0,23	1 234
États-Unis	0,23	0,21	0,20	0,09	6 878
Finlande	0,28	0,48	0,80	0,33	379
France	0,54	0,58	0,62	0,45	6 307
Irlande	0,21	0,23	0,19	0,31	187
Italie	0,18	0,37	0,30	0,11	1 266
Japon	0,28	0,30	0,32	0,22	9 358
Luxembourg	0,11	0,17	0,33	0,55	95
Norvège	0,94	1,13	1,13	0,86	1 306
Nouvelle-Zélande	0,28	0,28	0,25	0,26	154
Pays-Bas	1,07	0,99	0,88	0,81	2 947
Portugal	0,02	0,10	0,30	0,25	250
Royaume-Uni	0,40	0,29	0,32	0,26	3 433
Suède	0,92	0,87	0,90	0,79	1 731
Suisse	0,24	0,30	0,36	0,34	911
Moyenne pondérée	0,34	0,33	0,33	0,22	48 324*

Source : Rapports 1995 et 1998 du CAD.

Notes : * Cette somme correspond aux 52 milliards US\$ figurant dans le Tableau 1 (exprimés aux taux de change 1996).



Annexe 5 : Répartition sectorielle de l'aide publique au développement des pays Membres du CAD (%) (Aide bilatérale + aide multilatérale)

<i>Secteurs retenus</i>	<i>1975-76</i>	<i>1995-96</i>
Infrastructure sociale et administrative	20	30
Infrastructure économique	10	23
Agriculture	8	8
Industrie et autres secteurs productifs	14	3
Aide-programme et aide sous forme de produits	19	5
Aide d'urgence	1	5
Autres	28	24
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Source : D'après Rapport 1998 du CAD

Annexe 6 : Versements nets bilatéraux et multilatéraux pour l'éducation au titre de la coopération pour le développement (millions US\$)

<i>Organismes</i>	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I. Donneurs bilatéraux	3,395	2,301	3,642	3,589	3,465	3,740	4,419	4,450
II. Banques et fonds multilatéraux	668	1,394	2,083	2,640	2,852	3,222	3,265	2,717
dont :								
Banque africaine de développement	27	116	148	177	310	127	14	*
Banque asiatique de développement	65	67	291	182	236	387	88	358
Banque de dévelop. des Caraï bes	1	1	3	2	10	5	1	20
Banque mondiale	440	928	1,487	2,002	1,884	2,006	2,008	2,057
Fonds européen de développement (1)	34	30	43	3	89	106	124	53
Banque interaméric. de développement	67	126	61	195	261	495	969	107
Banque islamique de développement	17	45	43	23	32	26	53	55
Fonds de l'OPEP	*	32	5	56	30	15	7	66
Sources multilatérales arabes	17	49	2	*	*	55	1	1
III. Programmes et fonds de l'ONU	68	53	212	197	222	205	179	205
dont :								
FNUAP (2)	3	4	8	8	5	4	6	7
PAM	ND	ND	129	125	133	119	79	106
PNUD (3)	31	16	18	16	12	10	7	7
UNICEF	34	33	57	48	72	72	87	85
IV. UNESCO (4)	78	88	73	73	82	82	100	100
Total apports multilatéraux	814	1,535	2,368	2,910	3,156	3,509	3,544	3,022
TOTAL GENERAL	4,209	3,836	6,010	6,499	6,621	7,249	7,963	7,472
Indice de déflation (1995 = 100) (5)	52.2	47.26	81.44	84.27	89.59	87.47	91.21	100
Apports bilatéraux (US\$ 1995)	6,504	4,869	4,472	4,259	3,868	4,276	4,845	4,450
Apports multilatéraux (US\$ 1995)	1,559	3,248	2,908	3,453	3,523	4,012	3,886	3,022
TOTAL GENERAL (US\$ 1995)	8,063	8,117	7,380	7,712	7,390	8,287	8,730	7,472

Source : UNESCO, Rapport mondial sur l'éducation 1998 pour la partie en dollars courants.

* Montant inférieur à 0,5 million \$.

ND : Données non disponibles.

(1) : Hors fonds de l'Union européenne pour les pays d'Afrique, des Caraï bes et du Pacifique (ACP). (2) : Projets d'éducation exécutés par l'UNESCO. (3) : Projets d'éducation exécutés par l'UNESCO. (4) : Programme et budget approuvés pour l'éducation. (5) : Indice utilisé par le CAD pour les montants exprimés en US\$, compte tenu des effets des variations de taux de change.

Annexe 7 : Aide publique au développement :
Engagements bilatéraux des pays Membres du CAD
en faveur de l'éducation (en millions US\$ aux prix et
taux de change de 1996)

<i>États membres</i>	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Allemagne	1 106	1 244	1 075	1 242	1 139	906
Australie	49	222	202	322	267	311
Autriche	42	60	92	95	102	89
Belgique	29	216	123	74	49	51
Canada	6	176	191	145	113	150
Danemark	26	27	9	40	40	87
Espagne	–	–	–	75	81	99
États-Unis	603	501	532	376	283	166
Finlande	6	13	9	14	7	19
France	3 209	2 328	2 762	1 430	1 733	1 902
Irlande	–	7	–	21	20	–
Italie	33	151	151	75	40	32
Japon	235	776	975	1 372	909	940
Luxembourg	–	–	–	7	7	18
Norvège	9	60	31	28	58	61
Nouvelle-Zélande	19	12	1	30	–	–
Pays-Bas	227	210	335	113	153	162
Portugal	–	–	–	31	31	25
Royaume-Uni	345	208	246	172	169	154
Suède	43	87	79	107	107	126
Suisse	19	97	73	31	31	–
Ensemble	6 347	5 983	6 787	5 892	5 340	5 166
Quatre pays (1)	5 152	4 848	5 344	4 421	4 064	3 914
Part des 4 pays dans l'ensemble (%)	81	81	79	75	76	76

Source : CAD.

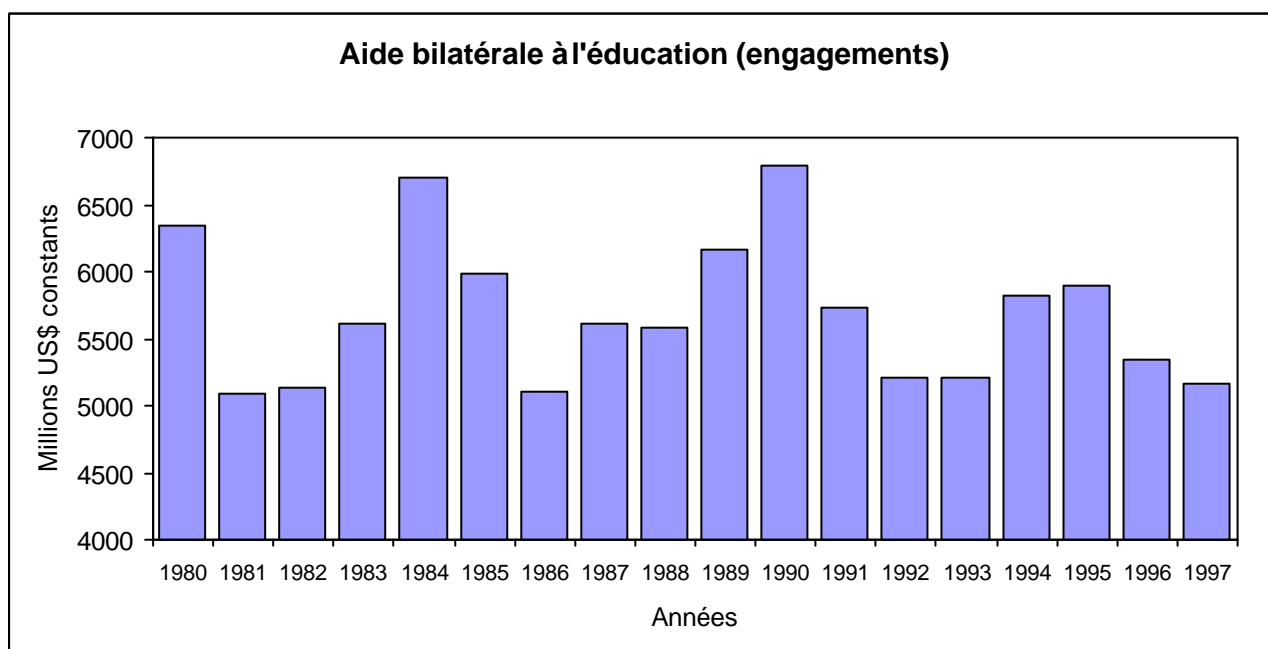
- : Absence de données.

(1) : Allemagne, États-Unis, France, Japon.

Cette aide est très variable selon les pays Membres : quatre pays totalisent 80% de l'aide dans les années 80 et ce pourcentage diminue dans les années 90 pour atteindre environ 75% depuis 1995. Parmi ces pays, on constate que la France conserve la première place tout au long de la période malgré une diminution de 40% de ses engagements en dix-sept ans. Le Japon a beaucoup développé son aide à

l'éducation, le niveau maximal ayant été atteint en 1995. Les engagements des États-Unis ont diminué de 70% sur l'ensemble de la période.

Une représentation graphique des engagements bilatéraux annuels des pays Membres du CAD montre que ces engagements connaissent des variations cycliques. Des baisses analogues à celle constatée entre 1995 et 1997 ont déjà été observées. En moyenne, on peut situer le montant annuel moyen des engagements entre 5 et 6 milliards US\$ constants (1996) sur l'ensemble de la période. Les variations observées s'expliquent à la fois par l'évolution de l'APD bilatérale totale et par la part de l'éducation dans celle-ci. Si l'on compare les engagements bilatéraux en faveur de l'éducation à l'APD bilatérale, mesurée au travers des apports financiers et non pas des engagements qui ne sont pas disponibles, on constate qu'entre 1990 et 1997 la part de l'éducation dans l'APD bilatérale a évolué comme suit : 1990 : 15,2%, 1995 : 14,9%, 1996 : 13,7%, 1997 : 14,8%.



Annexe 8 : Recettes nettes d'APD* en 1996 (en % du PNB des pays bénéficiaires)

<i>en % du PNB</i>	
Afrique	
Nord du Sahara	2,0
Sud du Sahara	5,6**
Amérique	
Nord et Centrale	0,8
Sud	0,2
Asie	
Moyen-Orient	1,0
Asie du Sud et Centrale	1,3
Extrême-Orient	0,3
Europe	1,1
Océanie	21,6

Source : Rapport 1998 du CAD.

* Apports nets d'APD des pays Membres du CAD, des organismes multilatéraux et des pays arabes.

** Mais 9,3% sans l'Afrique du Sud et 12,3% sans l'Afrique du Sud et le Nigeria.

Ventilation des versements nets* d'APD en faveur de l'Afrique subsaharienne (en millions US\$ aux prix et aux taux de change de 1996)

	1981-82	1986-87	1993	1997
Aide bilatérale des pays Membres du CAD	9 070	11 727	12 096	9 382
Aide multilatérale	4 069	5 930	7 509	6 905
Autres donateurs	1 667	1 257	53	99
Total	15 706	18 913	19 657	16 386

* (Dons + prêts) – remboursements de prêts.

Annexe 9 : Les principales étapes du processus d'élaboration du plan d'éducation – Processus traditionnel

i) Le processus démarre par *une note d'orientation sur la politique de développement économique et social* que le gouvernement compte mettre en œuvre durant la période planifiée. Cette note, qui s'adresse à l'ensemble des secteurs économiques et sociaux, émane de la primature. En général elle reprend et, éventuellement, actualise les axes de développement définis dans la déclaration de politique générale qui a été soumise au parlement au moment de l'investiture du gouvernement. Les orientations et objectifs à long terme de la politique éducative y sont abordés, au même titre que ceux des autres secteurs, mais de manière succincte et très générale. Dans le cas de pays décentralisés, ou en voie de décentralisation, cette note comporte des orientations en matière de politique de développement régional. Elle est accompagnée d'un ou plusieurs documents annexes, qui tracent les perspectives de développement socio-démographique et macroéconomique et donnent des directives quant à la procédure de préparation du plan ou programme de développement économique et social.

ii) L'élaboration et l'approbation de **la note d'orientation spécifique au secteur de l'éducation** constituent l'étape suivante. Sur la base des grands axes définis par le gouvernement, le département de l'éducation élabore un projet de note d'orientation pour le secteur, dans lequel sont précisés les objectifs et les stratégies à moyen et long terme pour son développement futur. Cette note, élaborée par les services techniques du département de tutelle, fait généralement l'objet d'un débat au sein du secteur, avant d'être soumise pour examen, amendement éventuel et approbation, à une instance nationale que l'on appelle conseil ou commission nationale de l'éducation. Cette instance de consultation, souvent présidée par le ministre de l'éducation, regroupe des représentants de l'administration et ceux des forces politiques, socio-syndicales, culturelles et religieuses.

Une fois adoptée par le gouvernement, la note d'orientation du secteur éducatif devient un document de référence pour les travaux ultérieurs. Elle est généralement complétée par une note *technique* organisant les activités de préparation du plan ou programme d'éducation et par une documentation ad hoc. L'ensemble constitue le dossier de base utilisé par les participants qui interviennent à un titre ou un autre à travers différentes commissions et groupes d'études constitués à cet effet.

iii) Les groupes d'étude et les différentes sous-commissions s'engagent alors durant une période relativement longue dans un processus de ***choix d'options et de formulation de propositions de politiques et de stratégies*** sous sectorielles. Les travaux s'achèvent par l'élaboration et la présentation des rapports à la commission nationale de l'éducation.

iv) Une fois finalisés et adoptés ces rapports sont confiés au comité de rédaction du projet de plan ou programme de développement. C'est ici qu'interviennent les méthodes de préparation technique (Cf. Chapitres 1, 2 et 3).

v) Une fois le projet de plan ou programme élaboré, la phase suivante du processus c'est son examen et son amendement par différentes instances politiques nationales. D'abord le conseil ou commission nationale de l'éducation, puis par le conseil de gouvernement, ensuite par l'assemblée nationale et, enfin, la préparation débouche sur la promulgation du plan ou programme sous forme de loi. Au cours de ce processus, les amendements proposés et acceptés donnent lieu à des re-formulations impliquant parfois un long travail technique de remise en cohérence des options et de l'ajustement en conséquence des stratégies, des coûts et du financement du secteur.

En général, le programme élaboré comporte des indications sur les moyens et les modalités de mise en œuvre, ainsi que sur les actions de renforcement de l'appareil d'exécution des différentes composantes qui le composent.