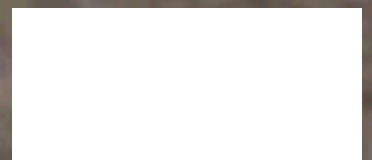


A photograph of a group of children in a line, clapping their hands. In the foreground, a young girl with a bright smile is clapping. She is wearing a purple dress with colorful floral patterns. The background shows other children in a line, also clapping, in an outdoor setting.

# **Accroître l'efficacité de la coordination des bailleurs:**

Etudes de cas de l'éducation  
au Burkina Faso, en Bolivie  
et en Tanzanie



**ActionAid Alliance est un réseau d'organisations non-gouvernementales de développement qui œuvrent ensemble afin de promouvoir des changements structurels dans le but d'éradiquer l'injustice et la pauvreté dans le monde. Actuellement, ActionAid Alliance a des membres dans 6 pays de l'Union européenne (U.E.): ActionAid (Royaume-Uni), ActionAid Hellas (Grèce), ActionAid Ireland (Irlande), Aide et Action (France), Ayuda en Acción (Espagne) et Azione Aiuto (Italie). ActionAid Alliance jouit par ailleurs du soutien régulier et actif de plus de 500 000 citoyens de l'U.E. Ses programmes touchent plus de 7 millions de personnes dans plus de 40 pays en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes.**

## **Remerciements**

### **Auteurs**

Considérations générales: Louise Hilditch

Rapport sur le Burkina Faso: Christophe Zoungrana

Rapport bolivien: Daniela Carriquiriborde

Rapport tanzanien: Paula Tibandebage,  
Economic and Social Research foundation, Tanzanie

Editeur: Tous les rapports ont été édités par ActionAid Alliance. Les versions complètes sont disponibles sur demande à [info@actionaidalliance.org](mailto:info@actionaidalliance.org). ActionAid Alliance voudrait remercier la Commission européenne pour son soutien lors de la production de ce rapport.

**Ce document a été réalisé avec l'assistance financière de la Communauté européenne. Les points de vue qui y sont exposés appartiennent à ActionAid Alliance et/ou aux auteurs des rapports et ne peuvent en aucun cas être considérés comme représentatifs de l'opinion de la Communauté européenne.**

Design: [www.waggledesign.com](http://www.waggledesign.com)

Photo: Liba Taylor

# Considérations générales

**Sur la base d'études sur la coordination des bailleurs dans l'éducation conduites en Bolivie, au Burkina Faso et en Tanzanie d'une part, et sur notre propre expérience dans le secteur, d'autre part, ActionAid Alliance propose les recommandations suivantes.**

Dans le cadre d'un code de conduite, les bailleurs devraient s'engager à:

S'inscrire dans des stratégies de développement du secteur éducatif élaborées conjointement par tous les intéressés y compris la société civile. De plus, ces stratégies doivent s'inscrire dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

- n Là où des programmes d'appui au niveau sectoriel ne sont pas en place, œuvrer par le biais de structures existantes afin de garantir une intégration maximale des projets dans les politiques ministérielles;
- n Travailler avec des organisations de la société civile et appuyer la consultation au niveau national afin d'assurer que le secteur éducatif soit responsable face aux usagers;
- n Améliorer la coordination à tous les niveaux d'interaction avec les gouvernements nationaux;
- n Mettre fin à la pratique de l'aide liée dans le secteur de l'éducation, que ce soit dans l'approvisionnement de biens ou de services;
- n Démontrer que des facteurs d'égalité des genres ont été incorporés dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets;
- n Dégager des ressources supplémentaires pour l'éducation de base;
- n S'assurer que les autres lignes politiques des bailleurs sont cohérentes avec leurs politiques de développement;
- n Veiller à accroître la coordination au niveau international conformément aux engagements pris dans le cadre du Forum mondial sur l'éducation à Dakar en avril 2000. Les bailleurs de l'U.E. devraient promouvoir le Code de Conduite de l'U.E. signé en 1996 et le mettre en œuvre.

ActionAid Alliance œuvre pour un accès équitable à une éducation de base de qualité pour tous ceux qui en sont exclus à l'heure actuelle. L'éducation est un droit inscrit dans les traités et conventions internationaux et dans la majorité des constitutions nationales. Elle est la clé d'autres progrès en matière de santé, d'économie et de société. Elle est un pré-requis afin que les gens soient en mesure de demander des comptes à leur gouvernement. Son absence signifie que d'autres objectifs en matière de développement ne seront pas réalisés.

ActionAid Alliance concentre ses efforts sur le secteur de l'éducation étant donné que bon nombre de pays développent actuellement des plans sectoriels d'éducation qui nécessitent une coordination accrue des bailleurs, qui doivent accepter de situer cette coordination auprès des gouvernements nationaux. De plus, le Forum sur l'éducation pour tous, qui s'est tenu en avril 2000 à Dakar, a recentré l'attention de tous sur l'éducation et sur la crise qu'ont rencontrée de

*En matière de coordination, le gouffre entre politique et pratique est considérable.*

nombreux systèmes éducatifs du Sud ces dernières années. Les faits sont bien connus:

- n 125 millions d'enfants n'iront jamais à l'école;
- n 150 millions d'enfants quitteront l'école avant d'avoir appris à lire et à écrire;
- n Deux tiers des enfants qui ne vont pas à l'école sont des filles;
- n Au cours des dix dernières années, seize pays d'Afrique sub-saharienne ont connu une diminution des taux de scolarisation;
- n Un adulte sur quatre dans les pays en voie de développement est analphabète, ce qui représente environ 880 millions de personnes.

Le Forum sur l'éducation pour tous a poussé à la fois les pays du Sud et les bailleurs à agir, ou du moins, à prendre une série d'engagements. Les gouvernements nationaux se sont mis d'accord pour conclure des plans d'éducation participatifs pour 2002, même si de nombreux pays sont déjà bien avancés dans cette voie. Le cadre d'action engage spécifiquement les gouvernements à "faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement de l'éducation"<sup>2</sup>. La communauté internationale a entrepris de s'assurer qu'aucun pays ayant un tel plan ne serait empêché de le mettre en œuvre à cause d'un manque de moyens. Elle s'est également engagée à «assurer une coordination plus efficace des bailleurs; développer les approches sectorielles».<sup>3</sup> Le défi pour les bailleurs consiste maintenant à améliorer leur coordination et à allouer des fonds pour ces plans.

En dépit du fait que, généralement, l'aide des bailleurs représente seulement un petit pourcentage du budget global pour l'éducation des pays – environ 3 pour-cent du budget total pour l'éducation – leur influence en tant que détenteurs des ressources internationales, notamment par les budgets d'aide et par l'exonération de dettes, est souvent disproportionnée par rapport à leur contribution financière. De plus, les fonds des bailleurs se concentrent sur les dépenses non-récurrentes (alors que la plupart des budgets nationaux consacrés par les gouvernements à l'éducation sont destinés aux salaires des enseignants). Par conséquent, les bailleurs jouissent souvent d'une influence disproportionnée sur des aspects-clé tels que le programme des cours ou le contenu des manuels scolaires.

ActionAid Alliance a commandité trois rapports sur la coordination des bailleurs: en Bolivie, au Burkina Faso et en Tanzanie. Chaque rapport examine le rôle joué par les bailleurs dans le pays au niveau du secteur de l'éducation vis-à-vis d'autres bailleurs, ainsi que la relation qu'ils ont avec le gouvernement et avec la société civile. ActionAid Alliance a sélectionné des pays où l'approche sectorielle d'appui au secteur de l'éducation était déjà en cours de discussion et où l'U.E., ainsi que trois de ses Etats membres au moins, étaient déjà bailleurs de fonds dans le secteur éducatif. Cette étude fait suite à celle réalisée par ActionAid en 1999 sur les activités des bailleurs dans le secteur de l'éducation au Ghana et qui a révélé certaines caractéristiques surprenantes de manque de coordination des bailleurs.<sup>4</sup>

Il a été demandé à chaque auteur d'examiner les activités et la politique des bailleurs dans le secteur de l'éducation dans le pays concerné. Il leur a été demandé d'analyser l'attitude de chaque bailleur envers les approches sectorielles, de déterminer si le Cadre adopté lors du Forum sur l'éducation pour tous de Dakar mènerait à des changements au niveau des activités des bailleurs, et si les bailleurs avaient connaissance du Code de Conduite de l'U.E. (voir infra) et l'appliquaient. Il a ensuite été demandé aux consultants d'analyser les points positifs et négatifs de la coordination dans le pays en question et de proposer des moyens de l'améliorer. Les versions complètes des rapports, qui traitent de manière plus détaillée du rôle du gouvernement et de la société civile dans chaque pays, sont également disponibles.

Les rapports révèlent un manque décourageant de coordination pratique, en dépit du fait que des réunions régulières entre bailleurs et entre les bailleurs et les gouvernements constituent la norme. Néanmoins, les bailleurs sont conscients du besoin d'une meilleure coordination. Un rapport rédigé en 1999 par l'O.C.D.E. (le CAD) stipule que «depuis sa

création au début des années 1960, le CAD a fait de la coordination de l'aide une de ses préoccupations majeures<sup>5</sup>. Le CAD a élaboré une «liste d'orientations» intitulée «Renforcer les partenariats pour le développement»<sup>6</sup>. Cette liste fait état d'une série de recommandations mettant l'accent sur un besoin de transparence, d'adaptation aux procédures locales, de promotion d'une gestion locale et de renforcement des capacités. Pour ce faire, elle propose notamment de mettre fin à la pratique de l'aide liée et de modifier les modalités existantes en matière de coopération technique, et de procurer de plus en plus une aide sous la forme d'assistance aux programmes et aux budgets dans le sens des priorités stratégiques du pays en question.

Le Code de Conduite de l'U.E. adopté en 1996, qui s'applique spécifiquement au secteur éducatif, développe des lignes de conduite claires pour l'amélioration de la coordination. Il s'agit notamment de s'assurer que l'information sur les activités concernées soit disponible pour les autres partenaires, que les coûts d'expertise soient plafonnés, que l'assistance technique financée par des bailleurs soit effectivement demandée et gérée par le gouvernement, la construction d'un consensus national et que les mécanismes de coordination locaux soient activement encouragés et, enfin, que les procédures de reporting, de suivi et d'évaluation soient adaptés aux procédures propres au gouvernement.

En revanche, ces rapports montrent que, *dans la pratique*, la coordination des bailleurs est loin du compte. Par exemple, dans les trois pays, les bailleurs rencontrent collectivement le gouvernement afin de négocier le financement et le contenu d'un plan éducatif national sectoriel. Des informations sont échangées, et il existe même des exemples d'évaluations communes. Ceci ne semble néanmoins pas empêcher les bailleurs de continuer à proposer des financements sur la base de priorités élaborées dans leurs propres capitales nationales, sans se référer aux projets et à la répartition géographique des autres bailleurs. Au moins six thèmes communs ressortent de ces rapports.

**Premièrement, dans aucun cas analysé les bailleurs n'ont accepté de soutenir le plan proposé par le gouvernement**, en dépit du fait que, comme les rapports le soulignent, il est prouvé que l'approche par projet maximise l'inefficacité et représente un exemple de pourquoi la coordination des bailleurs est tellement importante. Le rapport burkinabè énumère une liste de déficiences de l'approche par projet en lien avec la coordination des bailleurs. Le rapport bolivien souligne l'importance des efforts à consentir afin de trouver des solutions adaptées à la Bolivie et gérées par elle. En Tanzanie, en dépit des avantages d'un soutien sur le plan sectoriel, l'agence nationale d'aide japonaise a été jusqu'à

déclarer que sa législation ne lui autorise pas à financer un soutien au niveau sectoriel.

**Deuxièmement, le Code de Conduite de l'U.E. semble mal vulgarisé et largement ignoré.** En Tanzanie, où la plupart des Etats membres sont présents en tant que bailleurs bilatéraux en plus de l'U.E. elle-même, trois représentants des Etats membres sur quinze n'en avaient même jamais entendu parler. Au Burkina Faso, les bailleurs de l'U.E. n'ont visiblement pas intégré le Code et n'en tiennent pas compte lors du développement et de la mise en œuvre de leurs projets. En dépit du fait que les bailleurs au Burkina Faso ont examiné le Code et l'ont adopté dans les grandes lignes en janvier 1999, il semble que les réunions destinées à poursuivre les discussions sur ce thème aient été ajournées sine die. En Bolivie, les bailleurs de l'U.E. s'expriment dans une «logique bilatérale».

Troisièmement, dans chaque cas, **la définition de l'éducation de base se limite à l'éducation primaire formelle.** Pourtant, comme le constate le rapport burkinabè, l'enseignement primaire formel est un luxe pour la majorité de la population. Par conséquent, le fait que les bailleurs se concentrent sur ce type d'enseignement signifie qu'ils ne ciblent pas les plus pauvres et les plus marginalisés. Ce manque d'attention aux pauvres et marginalisés se retrouve également au niveau de la coopération au développement en Tanzanie. Même si pratiquement tous les bailleurs prétendent cibler leur aide là où elle bénéficiera le plus aux pauvres, il apparaît qu'ils n'impliquent ni ne consultent systématiquement les usagers du système éducatif et qu'ils ne coordonnent pas leurs efforts avec les organisations qui travaillent dans l'éducation de base au sens plus large, ce qui fait que les pauvres et les marginalisés sont de facto laissés pour compte. Il est impératif que les bailleurs travaillent avec toute la gamme d'acteurs du secteur de l'éducation, y compris la société civile, afin d'assurer qu'une coordination accrue soit efficace.

**Quatrièmement, les conditionnalités imposées par les bailleurs et en particulier l'assistance technique inappropriée et contre-productive, s'avèrent dans tous les rapports être des freins à une coordination efficace.** D'ailleurs, certains bailleurs au Burkina Faso semblent s'opposer au financement de l'approche sectorielle à cause de la perte concomitante de contrôle sur l'attribution de contrats d'assistance technique qu'implique le soutien au niveau sectoriel.

**Une cinquième faiblesse majeure commune à tous les rapports est la persistance de différences sur le plan des lignes politiques des bailleurs, des procédures opérationnelles, des systèmes de suivi financier et d'évaluation.** Dans les trois cas, des fonctionnaires semblent passer des heures de leur journée de travail

à produire des rapports pour les bailleurs et le reste de leur temps à accéder aux autres exigences des bailleurs en matière de financement d'activités et d'acceptation de dépenses.

Sixièmement, tous les rapports soulignent que le manque de contact des bailleurs avec la société civile et les usagers de l'éducation entrave le plus souvent un soutien efficace au secteur. Tous les rapports encouragent les bailleurs (et les gouvernements) à remédier à ce manque de participation puisque celle-ci améliorera la qualité de l'aide et assurera une meilleure coordination.

Les trois rapports mettent également en évidence des faiblesses communes au niveau gouvernemental, qui à leur tour empêchent une coordination efficace. Au Burkina Faso par

*Une code de conduite efficace permettrait un meilleur rendement de comptes des bailleurs et un meilleur suivi.*

exemple, aucun service n'est responsable pour assurer une coordination de l'aide, et le Ministère de l'Education ne dispose d'aucune information centralisée concernant l'aide réelle ou potentielle au secteur. Ce manque de capacité et d'organisation ne se limite pas au Burkina Faso. Le rapport tanzanien identifie le manque de compétences tant individuelles que collectives au niveau du

gouvernement et les fréquents changements de direction dans les différents ministères en charge de l'éducation comme des faiblesses majeures au niveau du gouvernement.

Ces rapports illustrent une remarquable convergence d'expériences issues de contextes très variés. Etant donné que ce rapport s'adresse à la communauté des bailleurs de fonds, les recommandations suivantes se limitent aux domaines dans lesquels les bailleurs sont en mesure d'agir.

## Recommandations

**ActionAid Alliance, sur la base de ces rapports et de sa propre expérience, encourage les agences donatrices à adhérer à un code de conduite afin d'assurer que le soutien aux efforts des gouvernements pour atteindre l'objectif de l'éducation pour tous ne soit pas entravé par des pratiques inefficaces et désorganisées de la part des bailleurs.**

Dans le cadre du Code de Conduite, les bailleurs devraient s'engager à:

- n S'inscrire dans des stratégies de développement du secteur éducatif élaborées conjointement par tous les intéressés y compris la société civile. De plus, ces stratégies doivent s'inscrire dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Lorsque celles-ci n'ont pas encore été définies, elles devraient être rédigées par les gouvernements nationaux en consultation avec tous les intéressés et les partenaires financiers. Pour cela, les bailleurs devront développer la capacité des gouvernements à tous les niveaux en encourageant les efforts de coordination menés par les autorités. Cela sera d'autant plus efficace que les bailleurs délègueront la prise de décisions au niveau du terrain. Cette entreprise exigera des bailleurs qu'ils accroissent leur appui afin de renforcer la capacité à tous les niveaux des gouvernements impliqués dans la mise au point et la mise en œuvre de la politique du secteur éducatif. Il est plus probable que ces efforts soient porteurs si les bailleurs délèguent la responsabilité nécessaire à la prise de décision aux bureaux sur le terrain.
- n Lorsque des programmes sectoriels ne sont pas en place, les bailleurs devraient utiliser les structures existantes dans le but d'assurer une intégration maximale des projets dans la politique du Ministère.
- n Les bailleurs devraient travailler avec les gouvernements et les autres acteurs dans le but d'assurer que les stratégies de développement du secteur éducatif contiennent, d'une part, des mécanismes clairement définis pour que la société civile puisse surveiller la mise en œuvre des réformes et, d'autre part, des dispositions pour que les autorités chargées de la mise en œuvre soient tenues de rendre compte. Ceci exigera des bailleurs qu'ils appuient des acteurs tels que les réseaux nationaux de la société civile, conformément aux lignes directrices de l'UNESCO portant sur les plans nationaux, afin de leur assurer une réelle participation.

- n Améliorer la coordination à tous les niveaux d'interaction avec les gouvernements nationaux, ce qui implique spécifiquement que:
  - u Les bailleurs doivent s'assurer que toute information pertinente sur les activités du secteur soit disponible au gouvernement et aux autres bailleurs. Cette information inclut les expertises, les initiatives pour de nouveaux projets, les demandes d'assistance exprimées par les gouvernements, les évaluations de projets, les rapports de mise en œuvre et d'avancement, les rapports et les évaluations d'assistance technique. Les bailleurs doivent également s'assurer de la communication effective entre le bureau local du bailleur et le siège.
  - u Ils se conforment strictement aux conditions qui ont été fixées pour engager les services des consultants. Les bailleurs devraient proposer aux consultants des conditions comparables à celles qui sont en vigueur dans le secteur public pour un travail similaire. Cette pratique contribuera à éviter une dérive des fonctionnaires vers le secteur de l'expertise.
  - u Les bailleurs devraient mener des missions communes de prospection, de suivi, d'audit et d'évaluation qui correspondent aux cycles budgétaires des gouvernements nationaux et à leurs calendriers fiscaux. Les missions devraient être conçues afin de s'intégrer dans la planification du gouvernement et devraient rester à un niveau maîtrisable. Dans les cas où plusieurs bailleurs soutiennent un programme à l'échelle sectorielle, ceux-ci devraient encourager des mécanismes communs d'évaluation incluant le gouvernement et d'autres acteurs, tels que la société civile, l'entité la plus importante. Les bailleurs devraient désigner une agence chef de file, qui serait responsable de l'exécution de missions de prospection, de suivi et d'évaluation pour le compte de toutes les autres agences.
- n Mettre fin à la pratique de l'aide liée dans le secteur de l'éducation. L'aide liée, notamment dans l'approvisionnement en manuels scolaires, peut conduire à des retards dans l'approvisionnement, entraver le développement des industries d'édition dans le Sud et ainsi avoir un impact négatif sur le développement culturel d'un pays (étant donné que l'édition de manuels scolaires sert souvent à soutenir la publication d'autres auteurs). La pratique de l'aide liée limite la gestion locale, entrave le renforcement des capacités et peut générer des coûts additionnels importants.
- n Dans le cas où l'assistance technique est financée par des bailleurs, elle doit:
  - u Correspondre à une priorité pour le gouvernement et pouvoir être absorbée par son système ; les gouvernements eux-mêmes, et non les bailleurs, devraient sélectionner les consultants;
  - u Faire l'objet de rapports qui seront présentés prioritairement aux gestionnaires gouvernementaux;
  - u Soutenir la capacité institutionnelle du gouvernement en ciblant le transfert des compétences vers des fonctionnaires occupant des fonctions-clés au sein du gouvernement;
  - u Ne pas se limiter au soutien des projets ou programmes des bailleurs;
  - u Accorder un traitement préférentiel aux consultants nationaux ou régionaux;
  - u S'assurer que l'assistance d'expatriés soit complémentaire à l'expertise nationale ou régionale et développe celle-ci.
- n La coordination des bailleurs implique que ceux-ci visent à développer des stratégies coordonnées et complémentaires lorsqu'ils traitent de thèmes transversaux tels que le genre. Etant donné que la plupart des pauvres et marginalisés sont des femmes et que deux tiers des enfants exclus de l'école sont des filles, des stratégies coordonnées sont vitales. L'U.E. suggère même que, vu l'importance majeure d'éliminer les disparités dues au genre dans l'éducation, «les contenus de l'éducation doivent être déterminés par les pays récipiendaires; les bailleurs de fonds doivent respecter les choix culturels locaux. Une seule exception: un appui déterminé et puissant à la promotion du statut politique, économique et social des femmes et des filles»<sup>7</sup>.
- n Dégager des ressources supplémentaires pour l'éducation de base, une action nécessaire afin de mettre en œuvre les engagements pris à Dakar. Cet objectif devrait être atteint en:
  - u Consacrant une plus grande proportion des ressources que dans le passé au soutien de l'éducation primaire et d'autres formes d'éducation de base. Au moins 8% de l'aide publique au développement (A.P.D.) devrait être consacrée à l'éducation de base.
  - u Accélération l'allègement de la dette par le biais de l'initiative renforcée PPTE (pays pauvres très endettés) à la condition que celle-ci soit affectée à des dépenses concernant des services sociaux de base tels que l'éducation.
  - u S'assurer que ces ressources sont affectées sur la base des besoins identifiés, ce qui implique à la fois une coordination (afin de garantir qu'aucun pays n'est oublié) et une cohérence (afin de garantir que les fonds sont distribués en cohérence avec les

stratégies d'éradication de la pauvreté et les objectifs de Dakar).

- n S'assurer que les autres lignes politiques des bailleurs sont cohérentes avec leur politique de développement. Les bailleurs devraient s'assurer que leurs politiques de soutien à l'exportation, par exemple, n'aillent pas à l'encontre des objectifs qu'ils tentent d'atteindre en matière de coopération au développement.
- n Œuvrer pour une meilleure coordination au niveau international, en lien avec les engagements adoptés dans le cadre du Forum de l'éducation pour tous à Dakar en avril 2000. Les bailleurs de l'U.E. devraient promouvoir et mettre en vigueur le Code de Conduite de l'U.E. adopté en 1996.

## Notes

- 1 ActionAid (R.U.), ActionAid Hellas (Grèce), ActionAid Ireland (Irlande), Aide et Action (France), Ayuda en Acción (Espagne), et Azione Aiuto (Italie)
- 2 Cadre d'action du Forum de l'éducation pour tous, paragraphe 8, disponible sur: <[www.unesco.org](http://www.unesco.org)>
- 3 Cadre d'action du Forum de l'éducation pour tous, paragraphe 11
- 4 cfr. *Donor participation in the education sector in Ghana*, Rojo Mettle-Nunoo et Louise Hilditch, ActionAid, 2000
- 5 *Comparaison des systèmes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'OCDE membres du CAD*, par Hyun-sik Chang, Arthur M. Fell et Michael Laird and l'assistance de Julie Seif, CDC(99)6, p. 55, sur le site [http://www.oecd.org/dac/pdf/compaid\\_f.pdf](http://www.oecd.org/dac/pdf/compaid_f.pdf)
- 6 <http://www.oecd.org/dac/html/strength.htm>
- 7 *L'éducation et la formation dans la coopération au développement de la Communauté*, Commission européenne, février 1999, provenant d'une série portant sur des «Questions de Développement humain et social» numéro 12, p.8

## Résumé exécutif

Cette étude analyse la situation actuelle en Bolivie de la coordination avec et entre les différents bailleurs en matière d'éducation et fait état des progrès et des restrictions principaux dans le but d'émettre des recommandations concrètes.

Deux sources d'informations ont servi à l'élaboration de cette étude: l'**information primaire**, par le biais d'entrevues ou de questionnaires et l'**information secondaire**, à travers des documents d'analyse ayant trait à la coopération et la documentation en provenance de Bolivie en matière d'enseignement (notamment le «Nouveau cadre de relations gouvernement – coopération internationale»<sup>1</sup>).

Certains des avis émis dans cette étude montraient le secteur de l'enseignement comme un modèle en matière de coordination du gouvernement avec la coopération internationale (CI) et de coordination entre les différents bailleurs. Les résultats spécifiques de la consultation auprès des différentes instances ont permis d'établir l'existence d'une complémentarité globale en ce qui concerne les principales restrictions et propositions signalées au niveau macro, ce qui peut être considéré comme un pas important vers une action fondée sur des stratégies partagées. Cependant, cette complémentarité diminue lorsque l'on compare certains aspects concrets:

- n L'insuffisance de politiques et de stratégies concrètes dans les différents sous-secteurs;
- n La nécessité d'augmenter les moyens financiers et d'améliorer leur répartition et utilisation;
- n Le besoin de spécifier des plans et des mécanismes;
- n En matière d'information, suivi et évaluation, les perspectives diffèrent énormément au sein des groupes consultatifs.

Compte tenu de la situation actuelle de la coordination avec et entre les bailleurs, il s'avère essentiel de redéfinir les secteurs considérés comme prioritaires par les différentes instances selon la logique suivante:

### **Participation et décentralisation en tant qu'axes transversaux**

Le renforcement et l'application effective des Lois sur la décentralisation administrative et la participation populaire<sup>2</sup> sont une condition préalable à toute redéfinition des actions.

### **Information, suivi et évaluation**

Il s'agit de privilégier davantage les résultats et l'aspect qualitatif, condition fondamentale pour parvenir à un changement effectif vers l'approche sectorielle.

### **Approche sectorielle**

Il s'agit d'améliorer la capacité de planification et de gestion afin de soutenir les progrès réalisés et surmonter les restrictions inhérentes au système éducatif dans son ensemble. Son renforcement doit se faire à partir d'un système d'information, de suivi et d'évaluation efficace.

### **Coordination financière et technique**

Une fois effectuées les réformes nécessaires des systèmes d'information, de suivi et d'évaluation ainsi que le renforcement de l'approche sectorielle, il sera possible de mieux évaluer le sens et l'envergure de l'aide externe, en fonction des capacités financières et techniques nationales existantes et à mettre en œuvre.

## Introduction

### Caractéristiques de l'étude

#### Objectif

Cette étude a pour objectif d'analyser la situation actuelle de la coordination avec et entre le bailleurs en matière d'enseignement et de faire état des progrès et des restrictions principaux dans le but d'émettre des recommandations qui permettront d'améliorer l'enseignement en fonction d'une meilleure contribution envers le développement de l'enseignement en Bolivie.

#### Méthodologie

Deux sources d'information ont été utilisées pour réaliser cette analyse :

- n Information primaire par le biais d'entrevues ou de questionnaires réalisés auprès d'instances gouvernementales, de bailleurs et de la société civile impliqués dans le secteur de l'éducation;<sup>3</sup>
- n Information secondaire à travers des documents d'analyse ayant trait à la coopération et la coordination entre bailleurs en matière d'enseignement fournis par ActionAid Alliance ainsi que la documentation en provenance de la Bolivie en matière d'enseignement<sup>4</sup>.

Il convient de souligner que la coordination avec et entre bailleurs est selon certains acteurs (gouvernements municipaux, ONG – IPPS (IPPS: organisations privées de promotion sociale), Confédération des Enseignants) un domaine qui est du ressort exclusif du gouvernement – ce qui a expliqué l'absence de réponses – que ce soit parce que le gouvernement n'établit pas une communication suffisante avec les différents acteurs impliqués, ou parce que certaines instances préfèrent rester à l'intérieur de leur propre espace compte tenu des nouvelles responsabilités inhérentes à un changement d'approche.

### Cadre général

La Communauté européenne<sup>5</sup> à l'instar d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux de coopération établit comme principe la nécessité d'appropriation par les pays de leur propre processus de développement et d'un effort plus important consenti en faveur de la dimension sociale. Dans ce cadre, la Communauté européenne est confrontée au défi d'améliorer la qualité et l'impact de sa contribution, en concentrant ses efforts sur un nombre restreint de secteurs prioritaires et en reconnaissant l'absence d'une stratégie globale communautaire de développement durable comme étant un frein principal.

Cette étude examine le secteur de l'enseignement

mais plus clairement, elle souligne la nécessité d'une coordination plus importante et efficace, en mettant l'accent sur la complémentarité des actions des Etats membres dans la coopération bilatérale à l'égard des pays en voie de développement et en promouvant en Europe la recherche de nouvelles formes de gestion des affaires publiques.

Le cadre général revêt une importance toute particulière pour cette étude parce que, d'une part, cette dernière montre la nécessité d'établir des règles plus claires en terme de relation entre le gouvernement et la coopération internationale et d'obtenir une meilleure coordination entre les bailleurs et, d'autre part, parce que les résultats de l'enquête révèlent l'existence dans ce secteur d'une marge de manœuvre plus grande par rapport à d'autres secteurs.

### Situation en Bolivie de la coopération internationale en matière d'éducation

Certains des avis recueillis présentent le secteur de l'enseignement (notamment les progrès réalisés par le Vice-Ministre de l'Enseignement initial, primaire et secondaire [VEIPS]) comme un modèle pour les autres secteurs en terme de coordination du Gouvernement avec la CI et de coordination entre les bailleurs, en dépit du fait qu'il faille encore:

- n Approfondir le travail conjoint à partir d'une définition ou d'une complémentarité des politiques et des stratégies dans le domaine de l'enseignement initial, secondaire, supérieur et alternatif;
- n Renforcer la coordination avec et/ou entre certains bailleurs qui interviennent encore de façon isolée en soutenant des projets ponctuels qui ne répondent pas nécessairement à des priorités concertées.

Les différents bailleurs consultés contribuent financièrement et techniquement au programme de réforme de l'enseignement de sorte que l'aide se concentre à la fois – par priorité définie par le gouvernement<sup>6</sup> – au niveau de l'enseignement primaire et – en raison de conventions spécifiques avec certaines institutions – au niveau de l'enseignement supérieur.

Il apparaît évident que, bien qu'en raison des niveaux de marginalisation ou de décrochage scolaire existants dans l'enseignement primaire formel, d'importants efforts à ce niveau restent à faire, il s'avère également indispensable d'établir un équilibre en matière de couverture, de pertinence et de qualité de l'enseignement initial, secondaire, technique et supérieur dans le cadre de l'enseignement formel et non formel. Un équilibre qui implique une intervention tenant compte des

différents aspects soulevés par la réforme de l'enseignement en cours en Bolivie:

- n Modification de la nature de l'enseignement en privilégiant davantage l'apprentissage;
- n Nouveau plan curriculaire en fonction de l'interculturalité, des spécificités régionales et locales;
- n Renforcement institutionnel;
- n Formation du corps enseignant;
- n Dotation en infrastructure, mobilier et équipement;
- n Amélioration du suivi et de l'évaluation;
- n Incorporation des thèmes transversaux (égalité des sexes, santé, sexualité, environnement, démocratie).

C'est dans ce sens que l'approche sectorielle apparaît comme une alternative pour améliorer la capacité de planification et de gestion. Cette approche s'articule à travers la définition de politiques et de stratégies générales et spécifiques par sous-secteur et niveau d'enseignement, qui deviennent alors des axes d'intervention des différents acteurs impliqués dans le développement de l'enseignement. Cependant, comme le montrent si bien les différentes études et les résultats de l'enquête, la participation effective de la société civile dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des stratégies définies est une condition inéluctable.

Bien que le gouvernement de Bolivie ait, dans ce cadre, l'avantage d'avoir promulgué des lois de toute importance (Loi sur la participation populaire et la décentralisation administrative), ce dernier partage au côté des autres acteurs – parmi lesquels les bailleurs – impliqués dans le développement de l'enseignement – l'enjeu de garantir que leurs approches centrales se concentrent sur:

- n La définition de compétences à l'échelon national, départemental et municipal;
- n L'octroi d'un plus grand degré d'autonomie aux gouvernements municipaux;
- n La définition de programmes de développement de l'enseignement à l'échelon départemental et municipal et de plans opérationnels annuels;
- n L'assignation de moyens de coparticipation aux municipalités;
- n La reconnaissance et le renforcement des organisations de base.

## Analyse

**La coordination avec et entre les bailleurs se concentre autour de thèmes spécifiques liés entre eux selon l'ordre de priorité suivant:**

### Approche sectorielle

- n Accroissement et optimisation des moyens financiers en fonction des priorités définies à l'intérieur des différents sous-secteurs du système éducatif;
- n Décentralisation et participation effective;
- n Système d'information, de suivi et d'évaluation;
- n Assistance technique et renforcement des capacités locales.

De plus, il existe une complémentarité générale tant en ce qui concerne l'identification des restrictions principales que les propositions générales ou spécifiques, ce qui peut être considéré comme un pas important vers une action fondée sur des stratégies partagées. Cependant, cette complémentarité diminue lorsque l'on compare certaines approches concrètes.

L'insuffisance de politiques et de stratégies concrètes dans les différents sous-secteurs est un aspect soulevé par les bailleurs et qui privilégie l'enseignement primaire par rapport au processus de mise en œuvre de la réforme de l'enseignement. Pour la société civile, le problème fondamental réside dans le désintéressement du gouvernement à l'égard de leurs initiatives concrètes, notamment dans l'enseignement non formel.

En ce qui concerne les moyens financiers, les représentants gouvernementaux et des bailleurs prônent l'accroissement des moyens, alors que la société civile met l'accent sur une optimisation de la distribution et de l'utilisation de ces moyens.

Bien que pour les différents niveaux consultés le problème de la centralisation reste entier, c'est la société civile qui souligne la nécessité de déterminer des mécanismes pour concrétiser l'application des lois sur la participation populaire et la décentralisation administrative.

En ce qui concerne l'information, le suivi et l'évaluation, les perspectives diffèrent fortement d'un groupe consulté à un autre. Différents aspects sont soulevés: définition d'indicateurs, importance des indicateurs qualitatifs, mécanismes d'évaluation inadéquats, diversité des formats, consultation inexistante ou limitée auprès des groupes directement impliqués dans les différentes actions.

A présent, les résultats de l'analyse seront confrontés aux thèmes identifiés antérieurement en présentant, d'une part une synthèse des questions

soulevées au niveau macro (Cadre de relations gouvernement – coopération internationale et les études sur la coopération et la coordination avec et entre bailleurs) et, d'autre part, les résultats de la consultation directe menée auprès des instances gouvernementales, bailleurs et institutions de la société civile impliqués directement dans l'enseignement.

### Approche sectorielle

Selon le MECS-VEIPS<sup>7</sup>, le cadre de relations gouvernement – CI (Coopération Internationale) permet au Ministère de définir les politiques et les zones d'intervention de la CI ainsi de garantir la coordination avec les bailleurs par le biais de conventions cadres et opérationnelles en dehors des politiques définies. Cependant, le MECS-VEIPS fait état de certaines restrictions. Par exemple, certains bailleurs financent des projets en dehors des politiques définies. De plus, les municipalités signalent que les institutions nationales présentent des limitations générées par des restrictions des bailleurs.

En ce qui concerne les bailleurs, nous pouvons identifier les progrès et les restrictions suivantes :

#### Progrès:

- n La tenue de réunions entre les bailleurs afin de coordonner la transition vers l'approche sectorielle;
- n En règle générale, tous les acteurs poursuivent un même objectif : soutien de la réforme de l'enseignement et une couverture croissante, notamment dans les régions rurales ainsi qu'à l'égard des communautés ethniques;
- n Le Cadre d'action de Dakar reste une référence en la matière qui a une incidence progressive;
- n La réforme de l'enseignement est devenue un très bon exemple de relation entre les organismes de coopération, ce qui n'est pas le cas dans les autres secteurs;
- n Le nouveau Cadre de relations gouvernement – coopération internationale constitue un instrument efficace et transparent qui favorise la coopération;
- n La coopération est plus critique mais plus flexible en terme d'administration;
- n Les sièges (des bailleurs) prennent en considération la position et l'argumentation de leurs bureaux locaux.

#### Restrictions:

- n La complexité de l'enseignement en terme d'acteurs et du contexte empêche la bonne application du Cadre d'action Dakar;
- n La coordination s'avère insuffisante. Certains bailleurs financent des projets en dehors des politiques définies par le gouvernement;

- n Chaque bailleur gère ses fonds comme il l'entend. Il est dès lors difficile de faire en sorte que le financement bilatéral devienne multilatéral. Les bailleurs sont davantage préoccupés par la publication de leurs contributions et l'évaluation de leurs résultats;
- n Le gouvernement ne parvient toujours pas à assumer pleinement son leadership;
- n Absence de stratégies définies en matière d'enseignement non formel;
- n La Communauté européenne ne propose pas de doctrine. Chaque Etat membre suit sa propre logique bilatérale. Il n'y a pas de diplomatie unique et donc de coordination unique. La CE se trouve en permanence dans un processus de construction;
- n La Communauté européenne manque de visibilité (étant le plus important bailleur) et de légitimité (il n'y a pas de consensus), ce qui fait que les relations bilatérales se maintiennent.

Selon les ONG - IPPS<sup>8</sup>, certains bailleurs ont une influence positive sur le gouvernement bolivien. Cependant, les ONG ont révélé plusieurs restrictions concernant l'approche sectorielle et le travail que réalisent les bailleurs:

- n On enregistre uniquement des progrès significatifs dans quelques sous-secteurs (notamment l'enseignement formel et primaire) et des carences en matière d'enseignement non formel;
- n Les réunions multilatérales sont insuffisantes;
- n Il n'y aucune évaluation de la coordination entre bailleurs;
- n Des aspects étrangers au secteur de l'enseignement (panneaux solaires, travail des femmes, etc.) ont été introduits, fait que la CI a accepté et soutenu;
- n Certains bailleurs pensent que les ONG-IPPS doivent être des opérateurs de la politique du gouvernement;
- n La coopération internationale reste «un conte de fée».

En ce qui concerne ces restrictions, le MECS - VEIPS et les bailleurs devraient prendre en compte les propositions suivantes:

#### Propositions:

- n Le MECS devrait motiver l'évaluation de la coordination entre les bailleurs et définir des indicateurs;
- n Assurer une coordination plus importante et systématique, organiser les aides, éviter de financer des opérations contradictoires et de disperser les moyens, agir conformément au plan concerté de développement.

#### Les bailleurs devraient:

- n Accepter, au nom de la souveraineté du pays, l'interlocuteur officiel, les politiques et les

- normes nationales et éviter de vouloir à tout prix imposer des solutions qui pourraient également s'appliquer à la Zambie, à l'Ouzbékistan ou à la Bolivie. Il n'est pas du ressort des organismes internationaux d'élaborer et encore moins de mettre en œuvre des plans, des programmes ou des projets éducatifs;
- n Assumer l'approche sectorielle par rapport à la cohérence, en tant que critère de sélection ou d'adéquation d'initiatives, l'efficacité des ressources humaines, les mécanismes de solution plus objectifs, l'efficacité des investissements, l'efficacité dans le temps;
  - n Mettre l'accent sur l'aspect qualitatif et sur le changement durable afin d'éviter des changements traumatisants, qui ont peu de chances de se concrétiser;
  - n Mener une stratégie sectorielle qui agisse avec des moyens conjoints et une administration commune; créer une instance interagence chargée du suivi et de l'évaluation des résultats conjoints;
  - n Adhérer au nouveau Cadre de relations gouvernement – coopération internationale.

### **Accroissement et optimisation des moyens financiers**

En ce qui concerne l'accroissement et l'optimisation des moyens financiers, certains progrès ont été enregistrés en matière de politique des bailleurs.

#### **Progrès:**

- n Les bailleurs font pression sur le gouvernement afin de dépolitiser les fonds alloués, ce qui peut faciliter l'accès direct des ONG – IPPS à ces fonds sur base de stratégies concrètes de travail.

Les restrictions et propositions dans ce domaine se présentent de la façon suivante :

#### **Restrictions:**

- n Les moyens du gouvernement ne sont pas toujours disponibles de façon opportune;
- n Les cycles des plans diffèrent d'un bailleur à un autre;
- n Diversité et mauvaise connaissance des procédures appliquées par les différentes sources de la CI pour acquérir des biens et des services;
- n L'infrastructure est privilégiée au détriment de la qualité;
- n Les moyens sont concentrés dans l'enseignement primaire formel;
- n Discrimination en matière d'égalité des genres;
- n Les programmes destinés au niveau universitaire ne contribuent pas à l'universalisation de l'enseignement de base.

- Inégalité des chances en matière d'accès à l'enseignement universitaire;
- n Le «pouvoir du cadeau» (aide financière et technique) porte préjudice aux intérêts des bénéficiaires en voulant parvenir à tout prix à des accords sur des conditions particulières;
- n Déficience du système de cofinancement à l'échelon municipal. Les municipalités disposent de moyens limités en comparaison avec les préfectures.

#### **Propositions:**

- n Accroître l'affectation de moyens pour les programmes qui ont un plus grand impact dans la lutte contre la pauvreté;
- n Faire en sorte que la coopération internationale mette en œuvre les moyens nécessaires à la réalisation des programmes;
- n Mettre l'accent sur un plan pluriannuel de l'aide;
- n Accroître l'aide aux initiatives qui renforcent la capacité des pays dans le but de promouvoir un enseignement de qualité et de diminuer ainsi la dépendance à long terme;
- n Instaurer des programmes et des critères correspondant aux besoins de groupes spécifiques.

### **Décentralisation et participation populaire**

#### **Progrès:**

- n Il existe des audits et des évaluations qui bénéficient de l'assistance technique des bailleurs, ce qui permet de se faire une meilleure idée du contenu des projets et de l'aide apportée.
- n En ce qui concerne le corps enseignant, des mécanismes sont mis en place afin d'établir une relation avec les bailleurs et mettre fin au préjudice qui existe parmi les enseignants concernant l'attitude négative des bailleurs à leur encontre.

#### **Restrictions:**

- n Ambiguïté quant à l'identité des «acteurs sociaux» et leurs niveaux de participation;
- n Centralisation;
- n Une collaboration plus étroite entre gouvernement et bailleurs semble contredire l'intérêt croissant d'obtenir la participation des acteurs à tous les niveaux.

Les autres restrictions soulevées par les gouvernements municipaux sont:

- n Les réunions bilatérales ou multilatérales sont organisées uniquement d'un point de vue informatif;
- n A l'échelon municipal (zone rurale), il n'existe aucun organisme de coordination chargé d'accueillir l'aide externe; les efforts sont

clairement institutionnels. Les municipalités réclament un contact avec les bailleurs mais rien n'est fait;

- n La participation n'est pas une exigence de la CI. Sa priorité est d'utiliser les moyens et de maintenir un caractère directionnel.

Il est vrai qu'actuellement les fondements d'une participation à travers le dialogue national se mettent en place, mais il existe certaines restrictions globales qui touchent tous les acteurs dans ce domaine:

- n Il est difficile pour la coopération internationale de se trouver entre le gouvernement et la société civile en ce qui concerne la définition de politiques;
- n Il existe une demande très importante en matière d'enseignement liée à des problèmes structurels;
- n Il existe une utilisation démagogique de la capacité du secteur de l'enseignement : apparemment, il suffirait de décider pour réaliser les projets, oubliant ou occultant ainsi des aspects liés à la gestion, aux mécanismes complexes du système éducatif et/ou aux différents acteurs;
- n La technicité fait que le citoyen ne comprend pas les enjeux, ce qui est en quelque sorte antidémocratique puisque l'enseignement constitue un domaine essentiel;
- n Les changements politiques mettent en péril les acquis des changements structurels;
- n Au moment d'évaluer le cadre gouvernement – coopération internationale, l'aspect de la participation reste un problème entier.

#### Propositions visant à améliorer la participation

Le VEIPS doit définir la notion de participation, mettre l'accent sur une participation réelle, prendre en compte les problèmes réels et reconstruire des sphères de participation. Les gouvernements municipaux doivent pouvoir participer à la définition des politiques de coordination avec les bailleurs et créer un bureau central doté de personnel compétent et chargé de faciliter les démarches des municipalités auprès des bailleurs.

#### Les bailleurs doivent pour leur part:

- n Maintenir des contacts permanents dans les régions rurales et non plus uniquement dans la capitale, rompre les centres bureaucratiques, s'impliquer dans les processus, assumer la coresponsabilité et ne pas devenir uniquement des financeurs de projets;
- n Effectuer des consultations auprès des représentants gouvernementaux afin de: concrétiser des projets, prédéfinir la coordination entre les agences (il ne s'agit là que d'un soutien indirect) et suivre les

processus indépendants de la société civile dans la confrontation des intérêts, ce qui rend nécessaire la création d'une équipe de consultation permanente;

- n Organiser des débats de citoyens qui permettent d'établir un équilibre adéquat de l'analyse : entre l'enseignement en tant qu'« affaire de tous » (connaissance, opinion, décision) et l'extrême technicité.

#### Système d'information, de suivi et d'évaluation

Actuellement, certaines limitations apparaissent dans ces domaines. En effet, outre le manque de transparence et de mécanismes d'évaluation, on constate un manque d'information sectorielle en matière de suivi et d'évaluation des résultats.

L'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes de formation des cadres administratifs (auxquels on a confié la responsabilité du changement) et la faible capitalisation des expériences acquises sont considérées également comme des carences dans ce domaine.

Malgré ces inconvénients, des progrès ont pu être réalisés. En effet, grâce à l'initiative nationale, des bailleurs sont parvenus à harmoniser les formats, les dates et le contenu des rapports de suivi et d'évaluation. Les bailleurs sont également parvenus à réaliser des évaluations annuelles conjointes en mettant l'accent sur les résultats et notamment sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide à travers des ateliers, des enquêtes, etc. Cependant, ce système n'est pas parfait. Les ONG proposent dès lors aux bailleurs de constituer une base de données afin d'éviter les nombreuses visites des consultants pour recueillir des informations identiques à celles des ONG- IPPS.

#### Propositions:

- n Définir entre le gouvernement et les bailleurs des indicateurs et des objectifs spécifiques pour chaque programme;
- n Mener une évaluation interinstitutionnelle: les rapports finaux doivent être élaborés entre le bailleur et les bénéficiaires;
- n Contrôler aussi bien le bailleur que la municipalité par le biais d'évaluations constantes des deux parties, en n'oubliant pas de faire participer l'ensemble de la communauté éducative;
- n Se mettre d'accord sur l'instauration d'une entité de contrôle tripartite entre le bailleur, la municipalité et l'autorité de district;
- n Instaurer un modèle homogène de formats étant donné qu'actuellement il existe une modalité différente pour chacun des bailleurs;
- n Inviter officiellement les ONG / IPPS à participer aux missions de la réforme de

l'enseignement. Les instances gouvernementales sollicitent la présence de la société civile dans certains cas, même si cela ne se fait pas de façon systématique.

### **Assistance technique et renforcement des capacités locales**

Il apparaît que dans l'action menée par les bailleurs, le recours à des consultants fragilise le «dialogue» entre les bailleurs et les bénéficiaires de l'aide, en raison du manque de continuité du personnel, ce qui a pour conséquence que les parties ne s'impliquent pas suffisamment dans les initiatives. Il apparaît également que le remaniement permanent du personnel a des répercussions sur la stabilité des programmes et qu'il n'existe aucune réglementation régissant l'intervention des consultants externes. Il existe également une centralisation des prises de décisions.

#### **Propositions:**

- n Décentraliser et octroyer des responsabilités plus étendues aux représentations locales des bailleurs afin de faciliter une prise de décision efficace, en bénéficiant des progrès des résultats;
- n Garantir une capacité adéquate de l'analyse à travers le renforcement des représentations locales;
- n Eviter le remaniement permanent du personnel au sein des différents niveaux de l'administration publique;
- n Renforcer les capacités locales;
- n Améliorer les capacités à l'échelon central, départemental et municipal par rapport à une approche par programme ainsi que le programme de service civil;
- n Introduire des mesures visant à renforcer la capacité de consultation et d'approvisionnement local;
- n Octroyer aux pays des pouvoirs étendus afin de choisir la source d'aide technique comme étant un pas vers l'aide non conditionnelle;
- n Faire appel à des consultants nationaux et/ou d'Amérique latine ou issus de services locaux.

### **Les établissements éducatifs et leur relation avec la coordination entre bailleurs**

Les établissements éducatifs<sup>9</sup> furent également consultés au sujet de l'importance d'une relation directe avec les bailleurs. Les réponses traduisent clairement l'absence et la nécessité spécifique de cette relation, en mettant l'accent sur les aspects déjà soulevés par les instances de la société civile, comme la fiscalisation et l'amélioration de la répartition des moyens et la participation.

Les établissements éducatifs sont conscients de l'importance d'une coordination entre bailleurs en matière de:

- n Contrôle strict des moyens;
- n Coordination du choix/identification des populations à venir en aide, en favorisant l'échange d'expériences en vue d'obtenir de meilleurs résultats à partir d'objectifs clairs et communs, des relations plus stables et une information précieuse décentralisée;
- n Mise en oeuvre d'interventions systématiques et cohérentes ainsi que la coordination des méthodologies et des contenus;
- n Analyse les conséquences politiques de leurs interventions (dépendance).

Lors de la consultation menée auprès des établissements éducatifs, ces derniers ont souligné des restrictions au niveau de la coordination entre les bailleurs comme la duplicité des actions dans leurs activités, les tendances politiques, l'assistancialisme et l'autoritarisme. Au moment d'émettre des propositions, il s'est avéré nécessaire de créer un domaine d'échange entre les bailleurs, sous forme de séminaires conjoints et de faire appel à des personnes dédiées exclusivement à cette coordination. Il est apparu également nécessaire que les bailleurs établissent des contacts directs avec les établissements éducatifs, les enseignants, les étudiants et les associations de parents d'élèves, notamment lors de la définition, du suivi et de l'évaluation des projets spécifiques de la réforme de l'enseignement.

### **Conclusions et recommandations**

Bien que les résultats de l'enquête démontrent que la coordination avec et entre les bailleurs dans le secteur de l'enseignement tend à s'accroître, certaines restrictions signalées par les différentes instances consultées révèlent que l'enseignement doit être envisagé dans un contexte beaucoup plus large, en identifiant à la fois les aspects fondamentaux et son développement effectif. Une partie des acteurs consultés considère l'enseignement comme un modèle en matière de coordination du gouvernement avec la CI et la coordination entre bailleurs, dans le cadre de la nouvelle approche sectorielle, bien qu'il faille encore:

- n Approfondir le travail conjoint à partir d'une définition ou une complémentarité des politiques et des stratégies dans le domaine de l'enseignement primaire, secondaire, supérieur et non formel;
- n Renforcer la coordination avec et/ou entre les bailleurs qui interviennent encore de façon isolée, en parrainant des projets ponctuels qui ne répondent pas nécessairement aux priorités concertées.

La coordination avec et entre les différents bailleurs relève selon certains acteurs de la compétence exclusive du gouvernement, étant donné que la communication entre ce dernier et les différents acteurs impliqués reste insuffisante et que certaines instances préfèrent se maintenir à l'intérieur de leur propre espace compte tenu des nouvelles responsabilités qu'implique un changement d'approche.

Compte tenu de la situation actuelle de la coordination avec et entre bailleurs et des restrictions qui débouchent sur des aspects spécifiques mais qui diminuent les chances de parvenir à une coordination plus efficace et avec plus d'impact, il est important que les différentes instances redéfinissent l'ordre des secteurs prioritaires selon la logique suivante :

### **Participation et décentralisation en tant qu'axes transversaux**

La participation des différents acteurs impliqués dans le développement de l'enseignement s'avère indispensable afin de parvenir non seulement à une définition concertée des politiques et des stratégies mais aussi à l'appropriation de celles-ci dans l'action quotidienne. Cette appropriation suppose – à travers un processus effectif de décentralisation – de garantir les capacités nécessaires et de définir des niveaux de décisions aux différents acteurs. Les actions destinées à renforcer l'approche sectorielle et, au sein de celui-ci, l'optimisation de la coordination avec et entre les bailleurs devraient considérer ces deux thèmes comme des axes transversaux.

#### **Recommandations:**

##### **Les bailleurs doivent:**

- n Maintenir des contacts permanents dans les régions rurales et non plus uniquement dans la capitale, rompre les centres bureaucratiques, s'impliquer dans les processus, assumer la coresponsabilité et ne pas devenir uniquement des financeurs de projets;
- n Effectuer des consultations auprès des représentants gouvernementaux afin de: finaliser des projets, prédéfinir la coordination entre les agences (il ne s'agit là que d'un soutien indirect) et suivre les processus indépendants de la société civile dans la confrontation des intérêts, ce qui rend nécessaire la création d'une équipe de consultation permanente.
- n Organiser des débats de citoyens qui permettent d'établir un équilibre adéquat de l'analyse: entre l'enseignement en tant qu'« affaire de tous» (connaissance, opinion, décision) et l'extrême technicité.

### **Système d'information, de suivi et d'évaluation**

Une nouvelle façon de mettre l'accent sur le suivi et l'évaluation, **en insistant sur les résultats et leur qualité**, doit être mise en place en tant que condition fondamentale afin d'effectuer le passage vers une approche sectorielle. Un changement d'approche doit être réalisé, en donnant une **envergure plus importante au suivi** des niveaux d'approfondissement et de participation et en assumant la nécessité de répondre grâce à des **évaluations spécifiques et immédiates** aux restrictions qui au cours du suivi démontrent qu'ils sont un frein significatif aux processus.

#### **Recommandations:**

- n Etablir entre le gouvernement et les bailleurs des indicateurs et des objectifs spécifiques pour chaque programme;
- n Effectuer une évaluation interinstitutionnelle: les rapports finaux doivent être élaborés entre le bailleur et les bénéficiaires;
- n Contrôler aussi bien le bailleur que la municipalité par le biais d'évaluations constantes des deux parties, en n'oubliant pas de faire participer l'ensemble de la communauté éducative;
- n Se mettre d'accord sur l'instauration d'une entité de contrôle tripartite entre le bailleur, la municipalité et l'autorité de district;
- n Instaurer un modèle homogène de formats, étant donné qu'actuellement il existe une modalité différente pour chacun des bailleurs;
- n Inviter officiellement les ONG / IPPS à participer aux missions de la réforme de l'enseignement. Les instances gouvernementales sollicitent la présence de la société civile dans certains cas, même si cela ne se fait pas de façon systématique;
- n En tant que partie des actions du Comité de coordination Gouvernement – CI, le suivi et l'évaluation systématique de la coordination avec et entre les bailleurs doivent également se centrer sur les progrès et/ou les restrictions afin que les futures actions bénéficient des connaissances et des expériences recueillies.

#### **Approche sectorielle**

Le renforcement de l'approche sectorielle en matière d'enseignement doit se faire à partir d'un système d'information, de suivi et d'évaluation efficace, en mettant l'accent sur tous les sous-secteurs impliqués, en fonction des priorités clairement définies.

##### **Les bailleurs devraient:**

- n Accepter, au nom de la souveraineté du pays,

- l'interlocuteur officiel, les politiques et les normes nationales et éviter de vouloir à tout prix imposer des solutions qui pourraient également s'appliquer à la Zambie, à l'Ouzbékistan ou à la Bolivie. Il n'est pas du ressort des organismes internationaux d'élaborer et encore moins de mettre en œuvre des plans, des programmes ou des projets éducatifs;
- n Assumer l'approche sectorielle par rapport à la cohérence, en tant que critère de sélection ou d'adéquation d'initiatives, l'efficacité des ressources humaines, les mécanismes de solution plus objectifs, l'efficacité des investissements, l'efficacité dans le temps;
  - n Mettre l'accent sur l'aspect qualitatif et sur le changement durable afin d'éviter des changements traumatisants, qui ont peu de chances de se concrétiser;
  - n Mener une stratégie sectorielle qui agisse avec des moyens conjoints et une administration commune. Créer une instance interagence chargée du suivi et de l'évaluation des résultats conjoints;
  - n Adhérer au nouveau Cadre de relations gouvernement – coopération internationale.

### Coordination financière et technique

Ce n'est qu'une fois effectuées les réformes nécessaires des systèmes d'information, du suivi et d'évaluation et consolidée l'approche sectorielle qu'il sera possible de mieux cibler le sens et l'ampleur de l'aide externe, en fonction des capacités financières et techniques nationales existantes et de celles encore à générer.

#### Recommandations :

- n Adopter «une matrice de positionnement<sup>10</sup>» en tant qu'instrument de planification, d'information, de suivi et d'évaluation;
  - n Tenir compte non seulement des capacités des bailleurs mais aussi de celles des bailleurs nationaux tant au niveau public que privé;
  - n Identifier les sources de financement disponibles par rapport à l'approche sectorielle (en dehors des sources qui impliquent une intervention en marge des priorités définies et concertées);
  - n Identifier les sources d'assistance technique différenciées conformément aux avantages comparatifs dans les sous-secteurs et les zones spécifiques de l'approche sectorielle;
- n Evaluer les conditions établies au niveau multilatéral et bilatéral et leurs effets (dettes externes, coordination limitée avec d'autres bailleurs, non renforcement des capacités locales, suivi et évaluation différenciés sur base d'indicateurs majoritairement qualitatifs, plans différenciés) afin de privilégier à nouveau les bailleurs qui peuvent contribuer de manière plus effective au renforcement du système éducatif;
  - n Identifier les sous-secteurs et les zones qui présentent une plus importante concentration ou carence d'aide et, conformément aux priorités, définir la demande de financement et d'assistance technique externe à court, moyen et long terme par rapport à la capacité nationale de générer des moyens et des capacités locales d'assistance technique à court, moyen et long terme;
  - n Etablir des conventions cadres et opérationnelles avec les différentes instances impliquées (qu'elles soient nationales et/ou externes) en garantissant une coordination qui renforce la décentralisation et la participation effective conformément aux fonctions et à la représentativité différenciée;
  - n Capitaliser des expériences en coresponsabilité financière et technique à l'échelon national et des bailleurs;
  - n Suivi et évaluation qualitative et quantitative systématique avec des niveaux de participation et des représentations adéquats (non seulement bilatéraux mais aussi participation du gouvernement et de la société civile);
  - n Assurer une mesure objective de l'efficacité et de l'impact en termes financiers et techniques;
  - n Etablissement des responsabilités quant aux progrès et restrictions en termes financiers et techniques;
  - n Redéfinition de la participation et des responsabilités financières et techniques de chacune des instances impliquées sur base de nouveaux avantages comparatifs réels;
  - n Accroissement (comme stimulant) ou diminution de l'aide financière et technique externe en fonction du degré de responsabilité nationale dans les progrès et restrictions détectées.

## Bibliographie

Asociacion de investigacion y especializacion sobre temas iberoamericanos (AIETI). La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina. Madrid, AETI, 1997.

ActionAid Alliance. Improving the European Commission's development cooperation in education. Edinbourg, Juillet 1999 (Martha Caddell et Kenneth King dans le cadre promise por ActionAid Alliance)

Ayuda en Acción. Elimu. Educación es Vida. Informe sobre la Ayuda Oficial Española al desarrollo en materia de Educación. Madrid, 1999

Banco Mundial. Bolivia - Revisión del Gasto Público. La Paz, Agosto 1999

Comite se organizacion. Diálogo Nacional 2000. Mesa Nacional de Consenso/Agenda Social. Sector Educación. Mimeo, La Paz Agosto 2000

Commission des Communautés européennes. Communication de Commission au Conseil et au Parlement européen: Le politique de développement de le Communauté européenne, avril 2000

Gobierno de Bolivia. Bolivia hacia el Siglo XXI. Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno – Cooperación Internacional. Document présenté lors de la XII<sup>ème</sup> Réunion Groupe Consultatif de Paris, juin 1999

UNESCO/PNUD/FNUAP. Cadre d'action de Dakar. Education por tous: tenir nos engagements collectifs. Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000

## Abréviations

CE	Communauté européenne
CI	Coopération internationale
DDE	Direction de l'enseignement de district
EPT	Enseignement pour tous
IPPS	Institutions privées de promotion sociale
MECS	Ministère de l'enseignement, de la culture et des sports
ONG	Organisation non gouvernementale
PPM	Programme de protection des mineurs
PDED	Programme de développement éducatif départemental
PDEM	Programme de développement éducatif municipal
RE	Réforme de l'enseignement
SAFCO	Système administratif, financier et des comptes
VEIPS	Vice-ministre de l'enseignement initial, primaire et secondaire

## Notes

- 1 Gouvernement de Bolivie. La Bolivie au XXI siècle. Nouveau cadre de relations gouvernement – coopération internationale. Document présenté lors de la XIIème réunion du Groupe consultatif de Paris en juin 1999.
- 2 La loi de 1551 sur la participation populaire et la loi de 1654 sur la décentralisation administrative, promulguées respectivement en avril 1994 et juillet 1995, prévoient d'octroyer des niveaux plus importants de participation et de décision aux gouvernements municipaux et organisations sociales.
- 3 En ce qui concerne le gouvernement, les consultations ont été menées auprès des institutions plus étroitement liées au secteur de l'enseignement: le Vice-Ministre de l'Enseignement initial, primaire et secondaire (VEIPS); le Vice-Ministre de l'enseignement non formel et le Vice-Ministre de l'Enseignement supérieur, des sciences et des technologies ainsi que le point de vue des gouvernements municipaux et des autorités de district en matière d'enseignement. En ce qui concerne les bailleurs (coopération internationale), les consultations ont été menées auprès d'organismes gouvernementaux ou non, de représentants des pays de la Communauté européenne qui actuellement soutiennent le secteur de l'enseignement et de la Banque mondiale en tant que coopérant multilatéral. En ce qui concerne la société civile, on a considéré important de consulter les institutions suivantes: Commission épiscopale pour l'éducation, en tenant compte du rôle de l'Eglise dans le domaine de l'éducation, Organisations non gouvernementales (ONG) ou Institutions privées de promotion sociale (IPPS) nationales pour leur présence importante dans le domaine de l'enseignement non formel et l'importance du financement externe dans son fonctionnement et, pour ce qui est de l'enseignement formel, la Confédération des enseignants urbains de Bolivie et certains établissements éducatifs (en ce y compris les consultations menées auprès des directions du corps enseignants, enseignants, étudiants, parents et mères de famille).
- 4 En ce qui concerne plus particulièrement le contenu des entrevues ou des questionnaires, des aspects soulevés par ActionAid Alliance ont été pris en compte sur base d'analyses antérieures qui ont été complétées avec certains aspects liés à la conjoncture actuelle bolivienne (degré de connaissance et respect du «Nouveau cadre de relations gouvernement – coopération internationale», le niveau d'application et d'incidence des Lois sur la participation populaire et la décentralisation administrative, la situation et les perspectives des ONG et des IPPS en tenant compte du changement vers une Approche sectorielle et la tendance à canaliser les moyens de la coopération internationale à travers l'Etat).
- 5 Op. Cit., pp. 3 et 7.
- 6 Bien que la réforme de l'enseignement concerne les différents niveaux et modalités du système éducatif, les principaux efforts se sont concentrés jusqu'à présent à garantir l'accès à l'enseignement et à améliorer la qualité de l'enseignement primaire à travers des actions dans le domaine curriculaire, de la formation du corps enseignant, de l'infrastructure et de l'équipement. Les projets éducatifs locaux rentrent également dans ce cadre car, même si ces projets ont pour objectif d'améliorer la qualité de l'enseignement en terme de processus pédagogiques, infrastructures et équipements pour les niveaux de l'enseignement initial, primaire et secondaire, ce sont les moyens disponibles et la logique "ascendante" de mise en œuvre de la réforme de l'enseignement qui déterminent la priorité de l'enseignement primaire.
- 7 Ministère de l'Education, de la Culture et des Sports / Vice - Ministre de l'enseignement initial, primaire et secondaire.
- 8 Organisations non gouvernementales (ONG) – Institutions privées de promotion sociale (IPPS) nationales dans les deux cas.
- 9 Présentation des principaux critères partagés par les directions du système éducatifs, les corps d'enseignants, les étudiants, les parents et les professionnels de l'enseignement.
- 10 Cadre de relations gouvernement bolivien – coopération internationale.

# Burkina Faso

## Résumé exécutif

Sur la base des termes de référence de l'étude, la revue documentaire et les interviews réalisées dans le but d'analyser la politique d'éducation de base au Burkina Faso et le niveau de coordination des bailleurs des pays membres de l'Union Européenne (U.E.) et d'autres bailleurs importants, ont permis d'aboutir aux points suivants :

- n Le Burkina Faso a adopté un **Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base 2000 – 2009** (PDDEB) le 23 juin 1999. L'adoption du PDDEB préconise l'approche programme et vient ainsi en rupture avec l'approche projet.
- n La société civile (ONG, syndicats et associations des parents d'élèves) et les bénéficiaires n'ont pas été véritablement associés à l'élaboration du PDDEB.
- n Les bailleurs du secteur de l'éducation de base au Burkina Faso soutiennent le PDDEB mais estiment qu'il faudrait pour sa mise en œuvre procéder à une réorganisation institutionnelle du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) afin de s'assurer une bonne exécution et une gestion cohérente et transparente des ressources qui seront allouées;
- n Le MEBA n'a aucune structure chargée de la coordination de l'aide extérieure et de ce fait ne dispose d'aucune information centralisée sur l'aide extérieure actuelle ou potentielle;
- n Les bailleurs du secteur de l'éducation de base ont diverses procédures de gestion des projets et se sont organisés à travers des réunions mensuelles pour mieux se connaître et travailler vers l'harmonisation de leurs procédures en vue d'appuyer le PDDEB;
- n D'une manière générale, les pays membres de l'U.E. ne financent pas l'éducation de base au Burkina Faso: trois pays seulement sur huit qui y sont représentés physiquement sur le plan diplomatique financent l'éducation de base;
- n L'aide extérieure à l'éducation de base est surtout orientée vers l'éducation primaire, très peu de bailleurs s'intéressent à l'éducation non formelle; par conséquent l'aide extérieure ne touche pas suffisamment les couches marginalisées, dont les revenus dérisoires ne peuvent pas supporter les coûts de l'éducation primaire;
- n Le Code de conduite de l'U.E. n'a pas été vulgarisé, de telle sorte que les pays membres et les autres bailleurs sont peu informés de son contenu et n'en tiennent donc pas compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets.

## Introduction: Clin d'œil sur le Burkina Faso

Le Burkina Faso se caractérise par la jeunesse de la population, dont 47,9% ont entre 0 et 15 ans et par une population féminine élevée, 51,8%. Au plan économique, 45% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté avec un revenu annuel estimé à 72 690 Fcfa en 1998<sup>1</sup>; plus de 50% de ce groupe vit dans des conditions d'extrême pauvreté (moins de 50 000 Fcfa par an). La pauvreté est directement liée à un sous emploi structurel, à une absence d'activités génératrices de revenus surtout dans les zones rurales où vit 85% de la population et aux revenus faibles dans le secteur informel urbain.

En 1999, la dette extérieure du Burkina Faso s'élevait à 888 milliards de Fcfa, soit environ le triple du budget national ; bien que le pays ait bénéficié récemment d'une réduction de cette dette d'environ 50%, sa remise totale permettrait un accroissement très significatif des indicateurs sociaux, éléments capitaux pour une réduction véritable de l'indice de pauvreté. En effet, dans le rapport mondial sur le développement humain 2000 élaboré par le PNUD, le Burkina Faso est classé 172<sup>ème</sup> sur 174 pays, une classification faite sur la base de l'Indice du Développement Humain (IDH) qui mesure le niveau atteint par un pays en termes d'espérance de vie, d'instruction et de revenu réel.

Avec la mise en œuvre de l'initiative 20/20, la réforme de la conditionnalité, du projet d'élaboration d'un programme conjoint de lutte contre le VIH/SIDA et l'exécution du Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB), le gouvernement du Burkina Faso espère atteindre des performances meilleures. Cependant, pour garantir un quelconque succès à toutes ses actions et celles à venir, l'aide extérieure devrait être accrue, une aide véritable, débarrassée de conditionnalités contraignantes et mieux coordonnée.

### Education de base au Burkina Faso

#### Qu'entend-t-on par éducation de base?

Au Burkina Faso, l'éducation de base est définie comme *un processus destiné à dispenser à tout Burkinabè un minimum éducatif correspondant aux besoins et potentialités du pays*; elle est comprise comme une éducation *permanente et intégrale* qui vise à améliorer les conditions d'existence et à assurer la promotion individuelle et collective. Une telle compréhension de l'éducation de base met en exergue un lien direct entre éducation de base et lutte contre la pauvreté.

## L'enseignement primaire

Le taux brut de scolarisation est passé de 31% en 1989/1990 à 40,5% en 1998/1999 (41,1% pour les garçons et 33,6% pour les filles) soit environ 1% de progression annuelle au cours des dix dernières années. La population scolarisable, quant à elle, connaît un taux de croissance élevé: 3,5% environ par an. Il en résulte que l'éducation primaire actuelle laisse de côté de très nombreux enfants, en particulier les jeunes filles et les jeunes ruraux. L'enseignement primaire est caractérisé par une insuffisance des infrastructures scolaires. En zone rurale, près de trois villages sur quatre ne possèdent pas d'écoles. Les élèves doivent parcourir en moyenne 5,8 kilomètres pour se rendre à l'école, ce trajet pouvant atteindre 35 kilomètres dans certaines zones rurales.

L'enseignement primaire présente de grands défis parmi lesquels:

- n Des disparités flagrantes d'accès liées à la situation géographique et surtout au genre;
- n Des taux élevés de déperditions;
- n Une faible performance: en CM2, seuls 25% des élèves en moyenne sont capables de lire couramment;
- n Une faible pertinence: les sortants de l'enseignement primaire n'ont que peu l'occasion dans la vie active de se servir de ce qu'ils ont appris au cours de leur scolarité;
- n Un manque crucial, surtout en milieu rural, et une mauvaise formation des instituteurs;
- n Une insuffisance générale de matériel didactique collectif (cartes de géographie, de sciences, etc.) et de livres scolaires. En outre, les contenus des manuels existants ne sont pas adaptés à la finalité de l'éducation et aux valeurs burkinabès.

Le ratio élève/maître est très élevé. Il est d'environ 58 élèves et atteint parfois 125 élèves dans certaines écoles. En dehors des régions peu peuplées, le taux d'encadrement ne cesse de se détériorer. Ce qui explique, du moins partiellement, la politique de l'Etat à répandre la pratique du «double flux»<sup>2</sup> pour désengorger les classes et des «multigrades»<sup>3</sup> pour résoudre le manque d'infrastructures scolaires.

### L'école satellite

L'école satellite est un système d'enseignement primaire dont les principaux objectifs sont de réaliser l'équation école/milieu, de réduire les déperditions scolaires, d'améliorer l'accès des filles à l'éducation, de réduire les distances séparant les domiciles de l'école et de développer enfin la participation communautaire. L'école satellite se caractérise par sa proximité géographique et culturelle avec les populations, l'utilisation d'un

savoir faire maîtrisé par l'enfant, l'enseignement dans sa langue maternelle et la participation communautaire dans la gestion de l'école. L'école satellite est implantée dans les villages n'ayant pas d'écoles primaires et où la demande d'éducation est très forte. L'école satellite est en rapport avec une école primaire plus grande à laquelle elle destine ses élèves après la troisième année, quand les élèves sont en meilleure condition physique et émotionnelle pour s'y rendre.

### **L'éducation de base non formelle**

L'éducation non formelle regroupe les Bisongo (centres d'éducation préscolaire non formelle), les Centres d'Éducation de Base Non Formelle (CEBNF), les Centres de Formation des Jeunes Agriculteurs (CFJA) et les Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation (CPAF). Tous les programmes d'éducation de base non formelle sont dispensés en langues nationales dans les zones rurales avec pour objectif principal de pallier à l'insuffisance de l'éducation de base formelle. Les Bisongo et les CEBNF sont actuellement en phase expérimentale et par conséquent peu développés.

Actuellement, l'éducation de base non formelle reste dominée par l'alphabétisation des jeunes et des adultes dans les CFJA et les CPAF. Le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole, avec une agriculture pratiquée par 74% d'analphabètes en 1998. C'est pourquoi l'alphabétisation des jeunes et des adultes devrait constituer un élément important en tant que facteur de développement eu égard aux nombreuses contraintes et limites de l'enseignement primaire dont l'expansion et l'amélioration ne sont pas envisageables à court terme. Même si l'Etat prétend porter un grand intérêt à l'alphabétisation, les faits parlent d'eux-mêmes car ce même Etat y a consacré seulement 2% du budget national en 1996 et 0,8% en 1999. Alors que le budget du MEBA augmente d'une année à l'autre, celui de l'alphabétisation diminue, l'essentiel étant affecté à l'enseignement primaire.

### **Evolution de la politique d'éducation de base**

#### **Organisation institutionnelle du MEBA**

Le MEBA est chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique gouvernementale de l'éducation formelle et non formelle. Pour remplir efficacement ses missions, le MEBA s'appuie sur une organisation institutionnelle composée de services centraux, extérieurs ou rattachés. Dans le cadre de la politique de décentralisation, le MEBA a entrepris une déconcentration progressive de ses services centraux et ce dans la perspective de transférer certaines missions aux structures locales.

Selon la loi d'orientation de l'éducation, les parents d'élèves doivent s'organiser en Associations des Parents d'Elèves (APE) pour participer à la gestion et à l'animation des écoles. Bien qu'il existe des bureaux APE dans toutes les écoles du pays, leur contribution à la vie des écoles est en deçà des missions qui leur sont dévolues. En effet, ces APE sont plutôt perçus par le MEBA et l'administration des écoles comme des sources de financement à travers les cotisations des parents d'élèves dont le montant, fixé lors des assemblées générales par les parents eux-mêmes, varie de 1000 à 2000 Fcfa par élève inscrit.

Pire, dans bien de cas, la perception et la gestion de ces cotisations sont source de conflits entre les bureaux APE, qui détiennent pourtant la légitimité, et l'administration des écoles qui, contre vents et marées, «force» certains parents à leur verser leurs cotisations. Lorsque l'administration parvient à percevoir les cotisations, sa gestion est des plus laxistes et évidemment aucun compte rendu n'est fait. Par exemple, au cours de l'année scolaire 1998/99, sur un total de 816 393 élèves inscrits, à raison d'un minimum de 1000 Fcfa par élève inscrit, seulement 1/3 du montant attendu a été perçu et géré par les bureaux APE au bénéfice des écoles (achat de fournitures et de matériels didactiques, contribution au fonctionnement des cantines scolaires); les 2/3 restants ont été perçus par l'administration des écoles et gérés d'une façon encore mystérieuse.

Au niveau provincial, le MEBA a tenté de mettre en place des cadres de concertation qui regroupent l'ensemble des acteurs et des partenaires en éducation de base. D'une manière générale, l'absence de directives précisant les missions, les représentations et les attributions de ces cadres de concertation fait qu'ils fonctionnent mal. Ils sont plutôt des structures « fourre tout » auxquelles participe l'ensemble des services administratifs de la province.

#### **Adoption du Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB)**

Parce que l'approche projet pratiquée par les partenaires financiers présentait un certain nombre d'inconvénients, tels que les incohérences de certaines interventions, les interruptions entre deux projets, l'insuffisance de coordination des appuis par les services du MEBA, ou encore les durées de vie très brèves de certains projets qui ne s'inscrivent nullement dans une logique de développement, le gouvernement burkinabè a décidé de rompre avec celle-ci et adopté le PDDEB – Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base – le 23 juin 1999.

Il confirme ainsi le caractère prioritaire accordé à l'éducation de base.

Le PDDEB ambitionne de porter le taux de scolarisation de 40,5% en 1998/99 à 70% en 2009 et celui d'alphabétisation de 26% à 40%. L'adoption du PDDEB apparaît comme un moyen à long terme pour apporter des solutions aux problèmes qui se posent à l'éducation de base, cela dans l'esprit de la politique de développement humain durable adoptée par le Burkina Faso. Désormais tous les bailleurs devront se concerter et s'organiser pour appuyer les activités inscrites dans le PDDEB et non plus privilégier leurs approches et leurs priorités à travers une succession de projets. Dès lors, les bailleurs ont été invités par le MEBA à harmoniser toutes leurs procédures et à accepter de mettre en commun leurs ressources pour financer le PDDEB à travers les services du MEBA et non plus à travers leurs diverses agences d'exécution, momentanément créées. Si dans leur ensemble, les bailleurs ont souscrit à l'esprit du PDDEB, leur financement pour sa mise en œuvre suscite toujours, 15 mois après son adoption par le gouvernement, des questions qui s'apparentent plus à des *conditionnalités* que nous évoquerons plus loin.

En principe, le processus devait engager la société civile mais il est loin d'être satisfaisant à cet égard. Pour rattraper l'écart pris en n'impliquant pas suffisamment la société civile, le MEBA a créé un comité de pilotage et des sous-comités spécialisés au niveau national, régional et provincial, tous présidés par des cadres du MEBA. Ces comités ont pour tâches de veiller à la planification, au contrôle, à la supervision et à l'évaluation de l'ensemble des activités du PDDEB. En plus des représentants du MEBA, ces comités doivent regrouper les représentants des bailleurs, des ONG, des syndicats et des APE. Cependant, alors que les représentants de ces structures (ONG, APE et syndicats) s'attendaient à une invitation pour le démarrage des travaux des comités, le Cadre de Concertation des ONG et associations en Education de Base au Burkina Faso (CCEB/BF), invité à participer à une réunion entre le MEBA et les Partenaires techniques et financiers (PTF) sur l'état d'avancement du PDDEB, fut surpris de constater que les comités avaient déjà commencé leur travail et étaient même très avancés (planification des activités) sans que les structures partenaires n'aient reçu la moindre information. Sur ce, on se demande si le MEBA éprouve une volonté réelle d'impliquer les partenaires ou s'il s'agit d'erreurs inconscientes ou de lourdeurs administratives propres à l'ensemble de l'administration burkinabè. D'abord hésitants, parce qu'ils n'étaient pas convaincus de l'utilité de cette pléthore de comités et de sous comités (niveau national, régional et provincial), les bailleurs ont finalement souscrit et se sont engagés lors de la

réunion sur l'état d'avancement du PDDEB à participer aux travaux des dits comités. Par conséquent, le MEBA devrait travailler à dynamiser ces comités par une ventilation correcte et transparente de toutes les informations à tous les représentants pour éviter des frustrations éventuelles.

Il faut préciser que le CCEB/BF est un collectif composé d'une trentaine d'ONG nationales et internationales et d'associations. Il a été créé en juin 1995 avec pour mission principale d'optimiser la concertation et la coordination entre les ONG et associations intervenant en éducation de base formelle et non formelle afin de favoriser et de renforcer leur contribution à l'amélioration de la situation de l'éducation de base au Burkina Faso. Bien que le CCEB/BF connaisse à l'heure actuelle des difficultés de fonctionnement à cause de l'absence d'une coordination dotée d'une autonomie institutionnelle, le MEBA le reconnaît comme l'interlocuteur des ONG en éducation de base et l'associe plus mal que bien dans ces activités comme indiqué plus haut. Le CCEB/BF, en accord avec d'autres structures de la société civile (syndicats, associations des parents d'élèves, associations de femmes, coalition des droits de l'enfant), a lancé une campagne nationale pour l'éducation de base en avril dernier dans le but de mieux faire entendre sa voix en « forçant » le MEBA à leur accorder plus de considération pour leur permettre de contribuer efficacement au développement de l'éducation de base.

## **Financement de l'éducation de base**

### **L'Etat**

L'Etat demeure la source la plus importante de financement à travers le budget national consacré à l'éducation de base. Cependant, l'Etat y consacre seulement 11% du budget dont 98% est consacré aux salaires des enseignants. Cela limite considérablement l'accroissement des infrastructures et des équipements scolaires, mais aussi l'amélioration du cadre et des conditions de vie et de travail des enseignants et du personnel d'éducation. De plus, ces ressources ne sont pas toujours gérées de la manière la plus efficace. Dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB, l'Etat envisage de faire passer ce pourcentage à 20% en 2009.

### **Parents d'élèves**

Selon une enquête réalisée en juillet 2000 auprès des services déconcentrés du MEBA dans le cadre du test sur les nouvelles conditionnalités, il est apparu que le coût unitaire moyen supporté par les parents d'élèves est estimé en moyenne à 4 003 Fcfa (cotisations et fournitures scolaires). En outre, la réforme économique lancée depuis 1991 qui prévoit pour tous les services une participation des usagers à la prise en charge des coûts a accentué

les effets de la pauvreté sur la scolarisation et plus spécifiquement sur la scolarisation des filles. Dans la plupart des cas, le coût de la participation dépasse les capacités de production des communautés, surtout rurales, ce qui rend l'école de plus en plus inaccessible.

#### Aide extérieure

Plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux financent le secteur de l'éducation de base au Burkina Faso. En 1998, l'aide extérieure au secteur de l'éducation de base représentait seulement 2% de l'ensemble de l'aide extérieure reçue par le gouvernement. La Banque Mondiale, la Suisse, le Canada, l'ONU, la Banque Islamique de Développement, le Japon et les Etats-Unis sont ainsi présents dans le secteur.

#### Aide des pays membres de l'U.E.

Huit pays membres de l'U.E. sont représentés physiquement au Burkina Faso sous diverses formes (ambassade, consulat ou bureau de représentation). Il s'agit de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, des Pays Bas et de la République Fédérale d'Allemagne. Pour diverses raisons liées à leur politique d'aide au développement, quatre pays (Autriche, Danemark, Espagne, République Fédérale d'Allemagne) n'interviennent pas en éducation de base dans le cadre de la coopération bilatérale. Il y a cinq mois environ que l'Italie a ouvert un bureau de représentation au Burkina Faso et après de vaines tentatives, le chef de bureau n'a pas pu être rencontré. Ainsi, au titre de l'U.E. seuls la Belgique, la France et les Pays Bas financent véritablement un programme d'éducation de base au Burkina Faso.

#### Aide à l'éducation de base et lutte contre la pauvreté

D'une manière générale, les aides extérieures en éducation de base sont des appuis institutionnels à l'enseignement primaire: formation des enseignants, construction d'infrastructures scolaires et équipement, production de matériels didactiques notamment. Pourtant l'enseignement primaire est peu adapté et coûte cher pour l'Etat et pour la grande majorité de la population surtout rurale ; de ce fait, il constitue un privilège dont peut bénéficier seulement un très faible pourcentage de la population.

Il est donc paradoxal qu'en dépit de tout cela, les bailleurs accordent toujours une si grande importance à l'enseignement primaire: les aspects liés au soutien aux cantines scolaires afin d'accroître l'accès dans les zones pauvres et la provision gratuite de manuels ou de fournitures scolaires dans les zones les plus pauvres afin de réduire les coûts d'éducation évoqués dans le PDDEB comme éléments contribuant à la lutte contre la pauvreté sont très peu développés.

A une telle critique, les bailleurs affirment que les projets qu'ils exécutent ont été sollicités par le gouvernement qui, en outre, a contribué, à travers les structures techniques du MEBA, à leurs instructions. Pourtant, la réalité est tout autre car *l'ensemble des projets obéissent rigoureusement aux politiques de coopération qui non seulement identifient leurs domaines de priorités mais mettent en place l'ensemble des mécanismes pour leurs mise en oeuvre; le gouvernement a très peu de place pour manœuvrer et bien souvent se contente de peu faute de mieux*

D'une façon générale, les bailleurs n'ont pas un volet de coopération avec les ONG au motif que leur coopération est d'abord et surtout bilatérale d'état à état. Une argumentation somme toute vraie mais quand on garde à l'esprit l'action des ONG sur le développement de l'éducation de base au Burkina Faso, il y a lieu de voir les choses autrement. En effet, présentes sur le terrain, mieux acceptées par les populations rurales et conscientes de leurs besoins d'apprentissage, les ONG sont en général mieux placées pour répondre aux nombreuses et pressantes sollicitations des communautés marginalisées. Au Burkina Faso, de nombreuses ONG ont été à l'origine de démarches et initiatives pédagogiques qui ont enrichi le champ d'expérience du MEBA. Soutenir les ONG, c'est contribuer aussi non seulement à la lutte contre la pauvreté mais aussi à l'amélioration du système éducatif dans son ensemble. Pour que l'aide contribue davantage à la lutte contre la pauvreté, les bailleurs devraient contribuer à mobiliser les fonds pour le développement de l'alphabetisation qui touche la majorité de la population, les plus pauvres et les plus marginalisés, en particulier les femmes. Dans le cadre du PDDEB, le gouvernement ambitionne de faire passer ce taux d'alphabetisation de 26% en 1998 à 40% au moins en 2009. Dans cette perspective, les bailleurs sont invités à s'engager véritablement dans ce secteur d'éducation de base.

#### Coordination entre bailleurs de l'éducation de base

##### Entre bailleurs eux-mêmes

Au Burkina Faso, les bailleurs du secteur de l'éducation de base sont connus sous l'appellation de Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'éducation de base (PTF). Depuis 1996, au vu des diverses procédures de gestion des projets et des conséquences liées à la non coordination des aides qui contribue partiellement à entraver leur impact, comme indiqué plus haut, et du PDDEB en gestation, le MEBA a encouragé les PTF à créer un cadre de concertation en vue d'une plus grande connaissance réciproque et une harmonisation de leurs interventions. C'est pourquoi, pour répondre à cet appel, les PTF ont initié courant 1997 des

rencontres timides et sporadiques qui ont conduit à la création d'une structure de coordination avec pour chef de file l'ambassade des Pays Bas. Ils ont par ailleurs convenu de la tenue de réunions mensuelles dont l'objectif est d'échanger des informations sur leurs programmes respectifs et de travailler à créer une harmonie dans leurs rapports avec le MEBA. Les rencontres sont ouvertes à tous les PTF bilatéraux et multilatéraux du secteur de l'éducation de base, de même qu'au CCEB/BF. Les PTF suivants participent régulièrement à ces réunions:

Membres de la C.E.: Belgique, France, Pays Bas  
Autres états: Canada, Suisse, Japon  
Multilatéraux: délégation de l'U.E., Banque Mondiale, UNESCO, UNICEF, PAM, FNUAP

Aux premières rencontres de concertation, la participation était plutôt maigre car beaucoup de PTF ne percevaient pas d'intérêts dans ses réunions; certains participaient pour être informés sur le programme des autres mais n'étaient pas disposés à donner des informations sur leurs propres programmes. Il a fallu être patient, user de temps et de tact pour faire survivre cette coordination. Tout en reconnaissant la pertinence d'un tel cadre de coordination, la participation irrégulière des représentants, souvent occupés à des tâches dans leurs services respectifs, ne favorise pas toujours l'obtention de bons résultats, les absents étant toujours enclins à poser des questions ou des conditions déjà résolues au cours de réunions précédentes. Pourtant, le besoin de coordination s'impose pour une meilleure utilisation de l'aide. L'examen des projets exécutés par les PTF indique que les projets ont été obtenus par diverses formes dont l'analyse révèle qu'elles reposent en général sur le même fond: la soumission du gouvernement au bailleur qui en dernier ressort a le dernier mot, souvent assorti de conditionnalités et de procédures rigides et variées : suprématie des domaines d'intervention, des stratégies et des procédures financières des bailleurs.

Cependant, cette question de coordination par l'harmonisation des procédures aussi bien financières que des contenus des activités des projets a été maintes fois évoquée au cours des réunions mensuelles des PTF surtout dans le cadre de l'appui des PTF à la mise en œuvre du PDDEB ; cela pour éviter aussi bien les doubles emplois, la confusion ou la concurrence que les concentrations dans certains domaines ou certaines régions au détriment d'autres tout aussi prioritaires. En vue d'y trouver des solutions, les PTF ont constitué deux groupes de travail avec pour objectifs de permettre aux intervenants externes du MEBA d'œuvrer concrètement ensemble dans la mise en œuvre du PDDEB et de donner aux responsables du MEBA la possibilité de coordonner effectivement les interventions des PTF.

Le C.E. et la Banque Mondiale ont été désignées respectivement comme responsables, dans le cas de le C.E., du groupe de travail sur l'harmonisation des contenus et, dans le cas de la Banque Mondiale, des procédures financières. Le C.E. a élaboré des termes de références pour le groupe de travail sur l'harmonisation du contenu des activités en août 1999, mais depuis lors il n'y a eu aucune suite. Le C.E. estime qu'elle n'a pas suffisamment de personnel pour veiller à cela et surtout que cette question d'harmonisation des contenus n'est en rien prioritaire face aux questions d'appropriation du PDDEB par le MEBA et de la réorganisation du MEBA qui sont actuellement en discussion. Dès lors que ces questions seront résolues, l'harmonisation des contenus ira de soi d'autant plus que la mise en œuvre se fera à travers le MEBA. Cependant, la Banque Mondiale a fait une synthèse des procédures des PTF qui indique que même si, d'une façon générale, les procédures sont diverses, elles laissent une marge de manœuvre suffisante pour permettre la mise en place d'un système national de gestion technique et financière des projets. En effet, des informations recueillies, seule le C.E. a des procédures qui exigent un contrôle très strict qui se fait à travers des visas requis sur certains documents de travail; le contrôle des autres PTF se limite en général au respect des procédures financières.

On note qu'à la suite de cette analyse, avec l'exception de la C.E., les autres PTF sont restés muets et jusqu'à présent n'ont rien envisagé qui tendent dans le sens proposé par le document de la Banque Mondiale, estimant qu'il appartient au MEBA de proposer ce système national de gestion. Tout laisse croire qu'il n'y a pas de volonté d'harmonisation ou du moins apporte la preuve que les PTF n'ont pas les mains entièrement libres pour l'harmonisation des procédures, étant liés à leurs sièges respectifs. Toutefois, pour répondre à leur invitation, le MEBA devrait impérativement engager la procédure pour l'élaboration de ce système de gestion et engager des négociations avec les PTF pour son application. Les PTF feront la preuve de leur bonne foi en discutant franchement du système qui sera proposé par le MEBA et c'est à cela seulement qu'on les jugera.

A la lumière de cette multitude de procédures et des déclarations des bailleurs qui affirment dans leur ensemble avoir eu des consultations préalables avec les autres bailleurs au moment de l'instruction de leurs projets, il y a lieu de s'interroger sur l'objectif réel de ces consultations, si nous devons croire à leurs déclarations. On peut affirmer qu'il s'agit plutôt de *consultations légères* qui relevaient plus du souci *d'information*, voire de *curiosité* que d'une intention d'harmonisation. La preuve est qu'il est déjà arrivé que des bailleurs soient surpris de se retrouver dans une même zone d'intervention

à mener des actions très similaires (constructions d'écoles, formations du personnel.) En outre, ces consultations reflètent souvent un caractère compétitif, chacun voulant prétendre mieux faire que l'autre; le plus souvent, cela s'est traduit plus dans le verbe que dans l'action.

#### Coordination entre le MEBA et les bailleurs

Afin de s'assurer d'une meilleure gestion de l'aide extérieure, le MEBA a créé récemment le Bureau des Projets Education (BPE). Il faut noter qu'initialement, le BPE a servi comme agence d'exécution de la Banque Mondiale sous l'appellation de direction du projet éducation IV. Le BPE a pour missions de:

- n Assurer la gestion administrative et financière de l'ensemble des opérations d'investissement, d'assistance technique et de formation relevant de tous les projets d'éducation de base;
- n Coordonner les activités des différentes agences de financement et d'exécution;
- n Mettre en œuvre l'ensemble des activités prévues dans le cadre des projets d'éducation.

Si dans l'esprit, la création et les missions confiées au BPE sont très pertinentes, la réalité a montré tout autre chose. Les autres PTF sont restés méfiants à l'égard du BPE, y voyant une tentative de subordination ou de domestication de la Banque Mondiale. Cela explique, sans doute, la poursuite de la multiplication des agences mises en place par les PTF pour s'assurer d'une bonne gestion de leurs propres financements.

Ainsi, en l'absence d'une structure nationale de coordination des projets, le MEBA ne dispose actuellement d'aucune information sérieuse centralisée relative au montant actuel de l'aide extérieure, au nombre de missions de bailleurs en éducation de base et au nombre de rapports produits annuellement pour les bailleurs.

On sait seulement que le Secrétaire Général du MEBA ou le Ministre sont victimes de sollicitations nombreuses et intempestives des bailleurs actuels et des missions de bailleurs potentiels, étant seuls habilités à échanger sur les questions de financements. On sait aussi que la multiplicité des agences de coordination des projets soumet les cadres du MEBA à un travail marathon de rapportage qui leur fait mener une vie professionnelle de "galère", à cause des diverses règles et procédures dont le MEBA est tenu au strict respect pour bénéficier des décaissements de fonds. En effet, chaque PTF exige des comptes sous diverses formes, et les divergences les plus importantes portent sur l'approbation des documents et l'implication des PTF dans la gestion quotidienne des activités des projets (programmes de travail, rapports financiers et narratifs périodiques, approbation des dépenses).

D'une manière générale, le MEBA a toujours eu des consultations périodiques avec les PTF pour dialoguer sur divers sujets mais ces consultations se sont cristallisées avec la dynamique du PDDEB. Selon le MEBA, le PDDEB se présente comme le cadre de référence qui doit permettre d'harmoniser les interventions de tous les bailleurs en fonction des activités et en tenant compte des spécificités des uns et des autres. Les PTF ont exprimé leur disponibilité et se sont engagés à travailler dans le sens de l'harmonisation des procédures, comme indiqué plus haut, mais souhaitent que le MEBA prenne l'initiative et la responsabilité de cette coordination pour la mise en œuvre du PDDEB. C'est pourquoi, en plus du processus d'harmonisation des procédures discuté au cours de leurs réunions mensuelles, les PTF ont aussi, à l'instar d'autres partenaires du MEBA, apporté leur contribution coordonnée au cours du forum national sur l'alphabétisation. Toutefois, la mission conjointe (voir plus loin) constitue à ce jour le point culminant de la coordination entre le MEBA et les PTF.

Le Forum national sur l'alphabétisation s'est tenu du 20 au 24 septembre 1999 avec pour objectifs, d'une part, d'interpeller tous les acteurs de l'alphabétisation pour réfléchir et trouver des réponses aux questions qui se posent au développement de l'alphabétisation et, d'autre part, de réfléchir à la synergie d'action et à la dynamique partenariale pour favoriser la qualité et la convergence des actions d'alphabétisation et de leur développement en vue d'atteindre les objectifs globaux de planification fixés dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB. Outre les représentants de l'Etat, des ONG, des organisations paysannes, les PTF ont apporté leurs contributions aux différents travaux des ateliers du forum et trois recommandations principales ont été faites à leur intention:

- n Organiser des concertations internes et pousser les bénéficiaires des financements à se concerter pour aboutir à des pratiques consensuelles convergentes;
- n Appuyer l'émergence de compétences indépendantes pour contribuer à renforcer la qualité de l'alphabétisation par divers types d'interventions: conception des programmes, formation des formateurs, suivi / évaluation d'impact;
- n Renforcer les capacités des structures étatiques en charge de l'alphabétisation afin qu'elles puissent jouer pleinement leurs rôles: coordination, recherche, expérimentation d'innovations éducatives, formations notamment.

Sur la base de ces recommandations, les PTF devraient porter plus d'intérêt à l'alphabétisation en y consacrant plus de ressources financières ; surtout avec la création prochaine du Fonds

National pour l'Alphabétisation, dont la mission fondamentale sera de mobiliser toutes les ressources nationales, bilatérales ou multilatérales de l'alphabétisation.

La mission conjointe MEBA-PTF autour du PDDEB s'est déroulée du 10 au 28 avril 2000 et a regroupé des représentants de la coordination des PTF, des personnes ressources et des représentants des ONG. La mission a été coordonnée par l'ambassade des Pays Bas et la Banque Mondiale sur proposition des PTF. La mission conjointe avait pour objet:

- n D'appuyer le MEBA dans l'amélioration du PDDEB;
- n De l'aider à faire des arbitrages ;
- n De rendre opérationnel le PDDEB;
- n D'arriver à une première estimation des coûts du PDDEB en tenant compte des contraintes budgétaires et des perspectives globales de réduction de la dette;
- n De trouver un consensus entre le Burkina et les PTF sur un programme de dix ans qui constituerait le cadre de référence et d'interventions de tous les PTF.

Au terme de cette mission conjointe, les PTF appuient fortement l'option du Burkina à travers le PDDEB d'atteindre 70% de taux de scolarisation et 40% de taux d'alphabétisation en 2009. Ils estiment que le PDDEB est bon dans son ensemble et qu'il fixe les grandes orientations issues d'un consensus de tous les acteurs. Par conséquent, ces objectifs devraient être maintenus, et les PTF se disent prêts à accompagner le MEBA dans la mise en œuvre du PDDEB, car selon eux, un tel cadre de pilotage inspirerait davantage de confiance et d'assurance. Cependant, ils ont souhaité que soit revu le mode de financement du PDDEB pour qu'il soit compatible avec les ressources publiques de l'Etat afin d'assurer une pérennité financière du système et insister sur une condition majeure à savoir la réorganisation du MEBA.

Tout en approuvant cette réorganisation, le MEBA souhaitait que sa mise en œuvre se fasse dans le cadre de la première phase du PDDEB, mais pour les PTF, cela constitue des préalables à leur financement. Des préalables somme toute difficiles à lever dans l'immédiat, d'autant plus qu'ils nécessitent l'implication d'autres ministères et la mobilisation d'importantes ressources financières. Toutefois, le MEBA s'est engagé dans la résolution progressive de ces problèmes soulevés et espère les résoudre rapidement si les PTF acceptent d'apporter des financements ou un appui quelconque.

En réalité, les PTF ne semblent pas encore prêts à adopter l'approche sectorielle préconisée dans la mise en œuvre du PDDEB d'autant plus que leurs préalables ne seront jamais objectivement

vérifiables et pourront être indéfiniment sujets à contestation. Même si les PTF disent être d'accord pour financer le PDDEB, il faut comprendre qu'ils ne partagent pas du tout la même vision pour ce qui concerne leur financement. Si certains poussent et encouragent le MEBA à travailler pour la mise en place d'une structure de coordination compétente et cohérente qui se renforcera pendant la première phase du PDDEB (2000 - 2003) pour permettre une exécution nationale par les services du MEBA à travers la mise en œuvre de l'aide budgétaire ou du common basket funding dès la deuxième phase du PDDEB (2004 - 2006), cela suscite des insomnies pour d'autres car cela signifie la réduction voire la fin de l'assistance technique dont ils se nourrissent. De ce fait, ces derniers contribuent beaucoup plus à retarder le processus par des remises en cause incessantes et imprécises. En outre, la mauvaise représentation aux réunions des PTF, d'autant plus que tous ceux qui participent n'ont pas de pouvoir de décision, contribue à créer un amalgame très préjudiciable à une bonne contribution des PTF.

#### **Bailleurs et Code de conduite de l'Union européenne**

Pour mémoire, il faut rappeler que ce code a été élaboré dans le cadre du groupe « Education 2000 » de l'U.E., né de la nécessité de favoriser l'harmonisation des politiques des Etats membres, dès lors que l'éducation était devenue une priorité pour l'U.E. elle-même. Ce processus d'harmonisation ayant cours au niveau des institutions des Nations Unies et de la Banque Mondiale, il s'agit à travers ce Code de Conduite d'aboutir à des principes communs au niveau de la communauté internationale des partenaires. Au cours d'une réunion tenue le 27 janvier 1999, les PTF présents ont examiné ce code de conduite et ont globalement approuvé ses orientations mais ont estimé qu'il devrait être adapté à la situation précise de la coopération avec le Burkina Faso. Il avait alors été convenu que chaque PTF devait l'analyser, l'amender ou l'enrichir en vue d'une mise en commun au cours d'une réunion ultérieure. Plus d'une année et demie sont passées et cette réunion tarde toujours à venir; elle semble être jetée aux oubliettes. Quand on sait l'empressement avec lequel certains problèmes sont discutés, on comprend facilement que les PTF ne portent pas beaucoup d'intérêt pour ce code de conduite, sans doute parce qu'il n'y comporte aucun enjeu pour leur propre survie. Cependant, l'application des dispositions de ce code par les Etats membres de l'U.E. d'abord contribuerait très significativement à accélérer cette harmonisation. Pour ce faire, la délégation de la C.E. qui jusque là, n'a rien fait pour faire connaître ce code de conduite, devrait travailler à remettre l'examen du code à l'ordre du jour des rencontres des PTF et être la cheville ouvrière principale pour veiller à son application par les Etats Membres de l'U.E. au Burkina Faso.

### Bailleurs et contexte post-Dakar

Le Cadre d'Action de Dakar issu du Forum Mondial sur l'Éducation invite « tous les États à définir des plans d'action nationaux ou à renforcer ceux qui existent déjà avant 2002 au plus tard ». Par ailleurs, il indique que « aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources », la communauté internationale devant mobiliser davantage de ressources financières pour appuyer les plans d'actions nationaux. Le Burkina Faso a adopté son PDDEB il y a plus d'une année, et à ce jour aucun PTF ne s'est véritablement prononcé pour financer tel ou tel volet du PDDEB. On assiste toujours à des balbutiements, à des remises en cause de toutes sortes et à des préalables qui s'apparentent beaucoup plus à des conditionnalités. Pour l'heure, le Burkina Faso n'a pas prévu de renégocier son plan pour 2002 d'autant plus que le PDDEB dans son ensemble est toujours sujet à discussions. Dès que le PDDEB sera accepté par les bailleurs, sa renégociation ne devrait entraîner aucun problème d'autant plus que son plan de mise en œuvre est prévu en trois phases essentielles. Ainsi, à la lumière des dispositions du Cadre d'Action de Dakar auxquelles les bailleurs ont souscrit, les PTF devraient impérativement s'engager et aller au-delà des bonnes intentions. Ils devraient s'engager avec le MEBA en partant de l'existant pour travailler progressivement à la résolution des problèmes et à l'atteinte des objectifs d'une Éducation de Base de Qualité pour Tous au Burkina Faso: c'est cela le partenariat.

### Recommandations

#### A l'attention des bailleurs

- n Adopter l'approche sectorielle et l'exécution nationale à travers les structures du MEBA préconisées par le MEBA pour la mise en œuvre du PDDEB;
- n Soutenir davantage l'éducation non formelle par l'examen des recommandations du forum national pour l'alphabétisation et par une contribution accrue au Fonds National pour l'Alphabétisation;
- n Inciter tous les autres pays membres de l'U.E. présents au Burkina Faso à financer le PDDEB, puisque l'aide qu'ils apportent pour lutter contre la pauvreté et pour le développement ne peut se faire efficacement en dehors d'un soutien à l'éducation de base;
- n Négocier de façon transparente, équitable et franche sur le mécanisme d'harmonisation des procédures qui sera soumis par le MEBA et s'engager à l'application des décisions consensuelles qui en sortiront;
- n Relancer les discussions sur le code de conduite de l'U.E. qui renferme des éléments essentiels pour un processus d'harmonisation au niveau global. A cet effet, la délégation de la C.E. devrait œuvrer pour une plus grande synergie entre les États membres représentés au Burkina Faso;
- n S'engager résolument à appuyer le PDDEB dès sa première phase et non pas poser des conditionnalités dont la mise en œuvre requiert d'énormes investissements ou nécessite des concertations plus larges au niveau national. Les PTF devraient impérativement se concerter pour se positionner sur les différents volets du PDDEB et informer le MEBA;
- n Développer une politique sectorielle claire dans le cadre de la déclaration et des stratégies d'Éducation pour Tous issues du forum mondial sur l'éducation de Dakar;
- n Mettre en place des mécanismes de soutien aux ONG qui sont plus proches des communautés pauvres mais qui manquent souvent de ressources financières pour une exécution efficace de leurs programmes.

## VIII. Sources d'informations

### Documents

Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base au Burkina Faso, MEBA, juin 1999

Comptes rendus des réunions des Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'éducation de base au Burkina Faso

Loi d'orientation de l'éducation, Burkina Faso, décembre 1996

Cadre d'action de Dakar : l'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs, Dakar, Sénégal 26 – 28 avril 2000

BI \* MEBA, bulletin trimestriel d'informations du MEBA, N°00 Janvier – Mars 2000

Rapport d'atelier sur le rôle de la société civile dans la promotion de l'éducation de base au Burkina Faso, CCEB/BF, 21 – 23 février 2000

Interventions des Partenaires Techniques et Financiers dans l'éducation de base au Burkina Faso, Paul Richard Bélemgoabga et Ludovic O. Kibora

Rapport du test sur les nouvelles conditionnalités, enquête auprès des services déconcentrés du ministère de la santé et de ceux du ministère de l'enseignement de base et de l'alphabetisation, ministère de l'économie et des finances, institut national de la statistique et de la démographie, juillet 2000

Aide Mémoire des Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'éducation de base au Burkina Faso, avril 2000

Document de présentation et d'orientation du forum national sur l'alphabetisation, Institut National d'Alphabetisation, août 1999

Etudes des actions convergentes pour atteindre un taux d'alphabetisation de 40% d'ici l'an 2009, MEBA, direction générale de l'Institut National d'Alphabetisation

The World Bank and UNESCO in educational development of Burkina Faso, mémoire de maîtrise, 1988, Zoungrana P. Christophe

### Personnes rencontrées

Mme Marie Ange Sermeus, chef du secteur éducation, section belge de coopération / Ouagadougou

Mme Fati Ouédraogo, conseillère en développement social, ambassade du Canada / Ouagadougou

M. Leo Van Der Zwan, conseiller en éducation, ambassade des Pays Bas / Ouagadougou

M. Adama Ouédraogo, assistant au conseiller en éducation, ambassade des Pays Bas / Ouagadougou

M. Alain Le Guennou, attaché culturel, ambassade de France / Ouagadougou

M. Makha Ndao, senior education specialist, Banque Mondiale / Ouagadougou

M. Claude Nahon, conseiller / secteurs sociaux, Union européenne / Ouagadougou

M. Boubacar Camara, chargé de programmes, UNESCO / Ouagadougou

M. Adama Coulibaly, secrétaire général du MEBA

M. André Compaoré, président du Conseil National des Associations des Parents d'Elèves du Primaire (CNAPEP)

M. Jean Kafando, secrétaire général du Syndicat National des Enseignants Africains du Burkina (SNEAB)

### Notes

<sup>1</sup> 1,000 Fcfa = 1,33USD

<sup>2</sup> Ce système permet de doubler les recrutements dans les écoles mais le temps des enfants à l'école est réduit et l'emploi du temps des maîtres est passé de 30 à 40 heures par semaine.

<sup>3</sup> Le principe consiste pour un seul maître d'enseigner alternativement des élèves de deux niveaux différents dans la même classe aux mêmes heures.

# Tanzanie

## Résumé exécutif

Cette étude examine la coordination des bailleurs au niveau de l'élaboration de la politique de l'éducation en Tanzanie et évalue dans quelle mesure le gouvernement peut influencer les activités des bailleurs. De plus, elle examine les failles dans le processus de coordination des bailleurs. L'étude se concentre particulièrement sur l'ampleur du soutien procuré par les bailleurs aux groupes marginalisés, son potentiel pour contribuer effectivement à la mise en œuvre des engagements de l'Education pour Tous (EPT), et la mesure dans laquelle les principaux intéressés participent au processus. En se basant sur les résultats, l'étude propose des stratégies politiques à l'intention des bailleurs qui permettraient une amélioration de la coordination des bailleurs dans le secteur et une efficacité accrue de leur soutien.

### Les contraintes et échecs majeurs identifiés comprennent:

- n Des différences au niveau des pays bailleurs concernant leurs politiques, leurs lignes de conduite et leurs systèmes de comptabilité;
- n De l'aide assortie de conditions;
- n Un manque de confiance entre les bailleurs et le gouvernement et un manque de transparence;
- n Un manque de participation effective des bénéficiaires et de la société civile dans la formulation, la mise au point et la mise en œuvre de programmes;
- n Une prise en compte mineure des groupes pauvres et marginalisés;
- n Des problèmes de responsabilité au sein du gouvernement;
- n Une capacité insuffisante au sein du gouvernement;
- n De nombreux changements dans les ministères, qui sont une source d'instabilité et ont un impact négatif sur l'autorité.

### Des stratégies politiques permettant une amélioration de la coordination des bailleurs sont:

- n L'adoption d'une approche participative au niveau de la formulation de la politique d'aide et de la gestion de l'aide;
- n S'engager à fournir un soutien à long terme dans une approche sectorielle;
- n S'engager à augmenter l'aide au secteur informel, ciblant tout particulièrement tous les groupes marginalisés;
- n La révision des politiques respectives des pays bailleurs portant sur l'assistance technique dans le but d'assurer un transfert des compétences et une capacité locale renforcée;
- n La promotion de stratégies de dialogue qui encouragent l'obtention d'accords;
- n Que tous les bailleurs, en collaboration avec le gouvernement, se mettent d'accord pour adhérer aux lignes directrices qui promeuvent la transparence et la gestion locales.

## Introduction

### Aperçu historique

La Tanzanie est l'un des pays les plus pauvres du monde. Elle est depuis trente ans un des récepteurs majeurs d'aide en Afrique sub-saharienne. Au cours de cette période, le pays a reçu des quantités importantes d'aide à la fois de la part de bailleurs bilatéraux et de bailleurs multilatéraux. Les problématiques majeures concernant l'aide portent depuis lors sur la mesure dans laquelle les politiques des bailleurs encouragent la gestion locale des programmes de développement et leurs effets sur les besoins et priorités du pays. La nature de la coordination, un déterminant-clé de l'efficacité de l'aide, s'est retrouvé au centre du débat.

Depuis les années 1980, le secteur éducatif tanzanien a connu des problèmes d'accessibilité et de qualité. Même si la Tanzanie dispose d'un cadre politique destiné à attendre l'EPT, la tendance au cours des dix dernières années a été un éloignement plutôt qu'un rapprochement des objectifs définis. Par exemple, le taux brut d'inscriptions (TBI) est passé de 98 pour-cent en 1981 à 76 pour-cent en 1998, alors que le taux net d'inscriptions (TNI) est passé de 69 pour-cent à 56,7% au cours de la même période. Le gouvernement reconnaît le rôle vital que l'éducation joue dans l'amélioration des moyens d'existence et du bien-être social en général et a consenti des efforts afin de remédier à ces problèmes. Au cours de la période de réforme économique, l'éducation est resté un domaine prioritaire pour le financement gouvernemental. Entre 1994 et 1999, la proportion de dépenses discrétionnaires récurrentes dans le secteur de l'éducation en Tanzanie atteignait en moyenne 24,3 pour-cent des dépenses gouvernementales récurrentes totales.

Entre 1995 et 1999, les dépenses de développement dans le secteur de l'éducation ont augmenté de manière significative (de Tsh. 7,738 millions à Tsh 11,513 millions), dont 72 pour-cent provenaient de sources étrangères en 1999. La majeure partie des dépenses consacrées à la fois aux budgets récurrents et aux budgets de développement étaient destinées à l'enseignement primaire formel.

En dépit du statut prioritaire accordé à l'éducation, le secteur continue de souffrir d'un sous-financement grave, en particulier au niveau de l'enseignement primaire. Des augmentations budgétaires dans le secteur n'ont toujours pas suffi à combler le gouffre du sous-financement, et l'enseignement informel en particulier est sous-financé à l'extrême.

Le rapport se divise en quatre sections principales. La section une présente un bref aperçu historique et

décrit la méthodologie de l'étude. La section deux examine les politiques et pratiques d'aide à l'éducation de pays bailleurs et d'agences sélectionnés qui soutiennent le secteur de l'éducation. La section trois se penche sur les pratiques de coordination des bailleurs, évalue dans quelle mesure le gouvernement prend l'initiative pour influencer la politique d'aide et pour contrôler les activités des bailleurs et analyse les faiblesses dans le processus de coordination des bailleurs. Sur la base des constatations faites au cours de l'étude, la section quatre présente des propositions destinées aux bailleurs portant sur les stratégies politiques visant à accroître l'efficacité du soutien des bailleurs.

### Méthodologie

Deux méthodes ont été utilisées pour rassembler les données et les informations de cette étude. Tout d'abord, des hauts fonctionnaires de missions sélectionnées représentant des bailleurs-clés dans le secteur de l'éducation ont été interrogés. Ces fonctionnaires comprennent des représentants de tous les Etats membres consentant de l'aide au secteur de l'éducation ainsi que d'autres bailleurs-clés, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Ont également été interviewés des hauts fonctionnaires des deux Ministères de l'Education<sup>2</sup> et d'autres ministères appropriés, ainsi que des membres d'O.N.G. et d'associations de la société civile représentant d'autres intéressés du système éducatif tels que des parents, des enseignants et des étudiants. Une étude de la littérature sur le thème a également été menée, portant sur la coordination des bailleurs, l'efficacité de l'aide et le secteur éducatif tanzanien.

### Le soutien des bailleurs au secteur de l'éducation

Les bailleurs apportant leur soutien au secteur de l'éducation tanzanien sont guidés par leurs politiques nationales d'aide respectives. Les Etats membres de l'U.E. sont également guidés par les orientations du Conseil<sup>3</sup>. Dans le secteur de l'éducation, la majorité des bailleurs accordent la priorité à l'enseignement primaire formel. Par exemple, parmi les pays/agences bailleurs examinés dans cette étude, seule la France a indiqué qu'elle ne consentait pas d'aide au niveau de l'enseignement primaire. Les représentants des pays bailleurs interrogés ont déclaré que, même si l'aide est consentie en fonction de leurs politiques d'aide, celle-ci doit être cohérente avec les politiques et priorités du pays donataire.

Tous les représentants des bailleurs interrogés étaient d'avis que l'approche sectorielle représente un moyen plus efficace de financer le secteur. A côté de projets/programmes spécifiques, certains bailleurs

ont également soutenu des activités en rapport avec le processus de planification et de conception d'un programme sectoriel de développement (CE, DFID, Ireland Aid, NORAD et la Banque Mondiale).

Alors qu'il n'y a pas d'accord entre gouvernement et bailleurs sur le document traitant du programme de développement du secteur éducatif (PDSE) jusqu'à présent, il existe de bons exemples de plusieurs bailleurs soutenant un projet/programme unique. Le programme de soutien basé au niveau du district pour l'enseignement primaire (SNDEP) et le programme de manuels scolaires permettent de tirer des leçons utiles dans l'approche du PDSE.

### **Le ciblage des bailleurs des groupes marginalisés**

Il ressort de l'analyse des projets/programmes financés par des bailleurs que les groupes marginalisés tels que les pauvres et les filles ne jouissent d'une attention particulière que de manière limitée. Afin de s'assurer que leur soutien profite effectivement aux bénéficiaires ciblés, les bailleurs ont soit mis en place leurs propres systèmes soit utilisé les systèmes gouvernementaux afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre du programme/projet. Les bailleurs ont néanmoins mentionné que, bien souvent, les systèmes de suivi fonctionnent de manière peu efficace et que des problèmes de responsabilité ont surgi. Par ailleurs, des fonds ont été utilisés à mauvais escient. Il est prévu que la décentralisation améliorera ce processus. 38 districts au total mettent actuellement à l'épreuve la gestion et la prise de décisions décentralisées au niveau de l'attribution des ressources.

Les bailleurs interrogés ont tous été d'accord pour déclarer qu'un système décentralisé est potentiellement plus à même d'assurer un approvisionnement effectif et efficace de services sociaux tels que l'éducation et la santé qu'un système centralisé. Le système décentralisé encourage la responsabilisation des gestionnaires et la participation des bénéficiaires. D'une part, les districts sont proches des gens et connaissent bien leurs problèmes et, d'autre part, les gens sont plus en mesure de participer de manière efficace et suivre la performance, ce qui a pour conséquence une meilleure responsabilisation. Dans le système décentralisé, le financement des dépenses récurrentes sera attribué aux autorités locales, qui jouiront de l'autonomie pour pouvoir planifier et déterminer les budgets en fonction des priorités qu'elles auront identifiées. Néanmoins, un souci majeur évoqué par certains représentants des bailleurs que nous avons interrogés concerne la question de savoir si les fonctionnaires aux différents niveaux de gouvernement local ont la capacité d'effectivement assumer leurs nouveaux rôles.

### **Mode d'implication des bénéficiaires par les bailleurs dans la mise au point et la mise en œuvre des projets/programmes**

La participation des bénéficiaires dans la mise au point, la mise en œuvre et le suivi des projets/programmes représente un moyen efficace de faire en sorte que les projets reflètent bien leurs intérêts et leurs priorités. Néanmoins, il ressort d'entretiens que certains bénéficiaires n'ont pas été impliqués aux stades de la planification et de la mise au point, même si certains ont participé à l'évaluation et à la révision de projets.

Les bailleurs perçoivent que le rôle de la société civile est très important lorsqu'il s'agit de remédier aux besoins communautaires. Il est généralement admis que la société civile exprime une voix indépendante dans l'influence des processus politiques et a un rôle capital à jouer au niveau de la mobilisation des membres de la communauté et de la sensibilisation. Il a néanmoins été observé que la société civile n'est pas encore développée en Tanzanie et n'assume pas son rôle de manière efficace.

Quelques bailleurs ont pris l'initiative de dialoguer avec des O.N.G. du secteur éducatif. A la fois les bailleurs et les O.N.G. en ont fait état en soulignant notamment que le Réseau Tanzanien de l'Education (TEN/MET) consulte régulièrement les bailleurs. De telles consultations se sont produites entre le TEN/MET et des agences de l'ONU, le DFID et d'autres organisations internationales opérant hors de la Tanzanie. Les bailleurs recommandent et encouragent la participation de la société civile dans les réunions et la rédaction des documents. Certains bailleurs ont participé en tant qu'observateurs à des réunions du TEN/MET afin de promouvoir le partenariat.

La participation de la société civile dans les processus politiques du gouvernement s'est améliorée, comme le révèlent les progrès récents en matière de débats politiques. Le gouvernement reconnaît mieux le rôle important joué par la société civile dans la formulation des politiques et dans les processus de mise en œuvre. Des initiatives ont été prises afin notamment d'impliquer la société civile dans les délibérations portant sur des politiques nationales à caractère général telles que celles qui traitent de la Stratégie de l'Assistance technique (S.A.T.) et du Document sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté. Dans le secteur de l'éducation, l'initiative a également été prise de faire participer les dépositaires majeurs d'enjeux y compris la société civile dans des discussions concernant le PDSE. Huit O.N.G. membres du TEN/MET sont membres de groupes techniques de travail du PDSE

qui se sont constitués à la suite du rapport rédigé par les évaluateurs du document PDSE. Ce document avait souligné la participation insuffisante d'autres intéressés (excepté le MEC) dans la planification et la mise au point du PDSE comme étant une contrainte majeure.

Jusqu'à présent, la participation de la société civile par le biais des groupes de travaux techniques (GTT) n'a pas été très efficace. En effet, les réunions des GTT n'ont pas lieu aussi souvent que prévu, et lorsqu'elles ont lieu, le taux de présence est souvent peu élevé. Dans certaines réunions, 50% ou plus des membres sont absents (Mercer etc., 2000), y compris des représentants de la société civile et des autorités locales. Les fonds sont insuffisants pour couvrir les frais de transport et les *per diem* pour les membres ne venant pas de Dar es Salaam. Des fonctionnaires gouvernementaux ont souligné que ceci est un des facteurs contribuant à faible taux de présence lors des réunions GTT.

En dépit du fait que la participation de la société civile dans les GTT représente un pas dans la bonne direction, des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part du gouvernement et des bailleurs afin de promouvoir les processus participatifs. Un effort s'impose pour s'assurer que la participation de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques continue à faire partie du processus et ne soit pas facultatif. Des entretiens avec les membres d'organisations sélectionnées représentant les parents, les enseignants et les enfants, il ressort que seules quelques O.N.G. ont pris part aux débats politiques. De plus, des représentants d'un syndicat d'enseignants et une association de parents déclarent qu'ils n'ont jamais été invités à des débats sur la politique éducative.

## **La coordination des bailleurs dans le secteur de l'éducation**

La Tanzanie reste un récipiendaire majeur d'aide en Afrique subsaharienne. L'efficacité de l'aide et la coordination du soutien en tant que telles suscitent depuis de nombreuses années l'intérêt. Dans l'ensemble, la coordination gouvernement/bailleurs implique traditionnellement que le gouvernement travaille séparément avec chaque bailleur.

Il y a également coordination au sein du groupe des bailleurs (coordination inter-bailleurs). Depuis les années 1970, le PNUD et la mission de la Banque Mondiale en Tanzanie ont pris l'initiative de coordonner le groupe des bailleurs. D'autres formes de coordination inter-bailleurs ont également été mises sur pied comme c'est le cas pour l'Union européenne.

Dans le secteur éducatif, un grand nombre de bailleurs, bilatéraux et multilatéraux, ont apporté leur soutien. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer le Royaume-Uni, les Pays Bas, la Suède, la Finlande, la Norvège, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Irlande, le Canada, le Japon, la Banque Mondiale, UNICEF et la Communauté européenne. Comme c'est le cas pour la coordination de l'aide à un niveau politique plus large, au niveau du secteur éducatif, **le gouvernement a toujours travaillé séparément avec chaque bailleur.**

## **La coordination inter-bailleurs dans le secteur de l'éducation**

A l'heure actuelle, l'Union européenne entreprend la coordination des bailleurs dans le secteur de l'éducation. Tous les fonctionnaires interrogés ont déclaré que les membres du groupe des bailleurs dans le secteur éducatif se rencontrent régulièrement lorsque certains thèmes nécessitent une discussion ou une prise de décision. Les membres du groupe se partagent également des informations. A un niveau politique plus large, les chefs de missions se rencontrent également régulièrement. Des évaluations et des rapports intermédiaires communs ont également été rédigés, la plus récente ayant été une évaluation commune de la C.E. et d'Ireland Aid sur l'utilisation des fonds accordés par les trois bailleurs respectifs afin de soutenir le processus de préparation du PDSE (Mercer etc., 2000).

La Résolution du Conseil de l'U.E. sur l'éducation et la formation dans les P.V.D. (1994) met en évidence le besoin de renforcer la coordination entre la Communauté européenne et les Etats membres dans le domaine de l'éducation et de la formation. Le Code de Conduite de 1996 concernant les agences de soutien au secteur éducatif contient également des lignes de conduite sur la conduite des bailleurs dans les pays récipiendaires. Le code de conduite prévoit notamment que toutes les informations relatives aux interventions appropriées d'un bailleur soient nécessairement disponibles au gouvernement et aux autres bailleurs, et qu'ils entreprennent des suivis et des évaluations intermédiaires communs. Il prévoit également que l'assistance technique au gouvernement doit, entre autres, cibler le transfert des compétences vers les fonctionnaires nationaux. Généralement, les fonctionnaires représentant les Etats membres de l'U.E. connaissent l'existence du Code de Conduite. Un fonctionnaire a expliqué que ce code était respecté, et qu'un accord a même été conclu avec des bailleurs externes à l'U.E. dans le secteur éducatif et avec le gouvernement sur la manière de procéder. Un autre fonctionnaire a souligné que les bailleurs ne se réfèrent pas nécessairement au Code

de Conduite mais a ajouté que la manière de procéder des bailleurs ne va pas à l'encontre de ce Code. Néanmoins, trois fonctionnaires de l'U.E. du secteur éducatif (de France, du Danemark et un agent temporaire de l'Ambassade finlandaise) ont indiqué qu'ils n'avaient pas connaissance du Code de Conduite de l'U.E.

### **La prise d'initiative du gouvernement au niveau de la coordination**

Le Code de Conduite de 1996 appelle à une coordination efficace de l'aide. Ses principes de base veillent à faire en sorte que les politiques et les priorités du pays récipiendaire guident l'aide étrangère. Il est prévu que les bailleurs soutiennent les mécanismes locaux de coordination sous la direction du gouvernement. Au niveau du secteur éducatif, le Ministère de l'Education et de la Culture (MEC) prend l'initiative dans la coordination du processus de mise en place du programme sectoriel.

D'autres ministères sont néanmoins impliqués. Un problème d'ailleurs soulevé dans le rapport d'évaluation PDSE et réitéré par certains fonctionnaires interrogés réside dans le fait que les rôles des divers ministères ne sont pas clairement définis. L'impression se dessine également que le MEC marginalise d'autres ministères. Concernant la coordination gouvernement/bailleurs, une méfiance et un manque de dialogue ouvert ont été identifiés comme faisant partie des obstacles à franchir pour parvenir à un accord sur la procédure à suivre pour progresser dans ce domaine.

Divers rapports ont été préparés sur le thème du PDSE, notamment le Schéma directeur de l'Education de Base (SDEB), et des plans de mise en œuvre. Il n'y a néanmoins pas eu jusqu'ici d'accord entre le gouvernement et les bailleurs sur le document PDSE. Les dépositaires d'enjeux qui ont participé au séminaire d'évaluation intermédiaire ont identifié un manque de priorités claires et un budget peu réaliste parmi les aspects du document à améliorer. Une proposition révisée censée avoir adressé ces préoccupations soulevées lors du séminaire d'évaluation du PDSE a été distribué pour commentaires.

Les bailleurs et le gouvernement à la fois s'inquiètent de l'extrême lenteur voire de la stagnation du processus de planification et de mise au point d'un programme sectoriel de développement. Les bailleurs sont frustrés de cette lenteur. Des engagements ont été pris vis-à-vis du secteur mais très peu de fonds ont été distribués puisque le PDSE n'est pas encore opérationnel. Chaque camp accuse l'autre d'être responsable de cette lenteur. Les bailleurs soulignent des

problèmes de manque de capacité et de leadership du côté du gouvernement comme contraintes majeures, alors que le gouvernement attribue cette lenteur au manque de bonne foi et aux conditionnalités des bailleurs. Chaque partie accuse également l'autre de manque de transparence. Il est nécessaire de nourrir la confiance de part et d'autre. Il est également urgent d'accélérer le processus, surtout si l'on considère la situation défavorisée de l'éducation dans ce pays et le défi qui l'attend d'atteindre les engagements du PDSE.

### **Les pratiques de coordination des bailleurs: une évaluation**

La coordination au sein du groupe des bailleurs au niveau de l'éducation s'améliore progressivement. Comme nous l'avons déjà mentionné, les bailleurs se rencontrent régulièrement lorsqu'il y a des thèmes dont il faut discuter et des décisions à prendre. Les bailleurs sont parvenus à se mettre d'accord sur certains thèmes en tant que groupe et à présenter un point de vue unique lors de leurs discussions avec le gouvernement. Au cours de certaines réunions entre le gouvernement et les bailleurs, un petit nombre de bailleurs a représenté le groupe entier. Citons par exemple le groupe gouvernement/bailleurs de six membres reprenant trois représentants de chaque partie. Le groupe se réunit régulièrement pour aborder des thèmes liés au processus de préparation du PDSE.

L'analyse développée dans les points précédents met en évidence bon nombre de problèmes qui entravent une coordination des bailleurs menée de manière efficace par le gouvernement. En dépit des efforts du gouvernement pour gérer le processus PDSE, il n'y est pas encore parvenu de manière efficace. Le phénomène peut être attribué à des faiblesses institutionnelles et à des contraintes relevant de la capacité individuelle, comprenant e.a. la sous-capacité, le fait que les principaux intéressés n'aient pas été impliqués dans le processus de développement et de nombreux changements de leadership.

Quant au succès du Programme stratégique ougandais d'Investissement en Education (ESIP), il peut en partie être attribué à un leadership fort qui a dirigé un processus participatif au cours de l'élaboration du programme, impliquant les bénéficiaires principaux, y compris des groupes de la société civile et les pauvres. Le succès de l'Ethiopie au niveau de ses programmes sectoriels de santé, d'éducation et de routes, a également été attribué à un leadership fort qui a e. a. résisté à une présence accrue de bailleurs par le biais de coopération technique (cfr. Foster etc., 2000).

La coordination inefficace du gouvernement dans ce

secteur est également aggravée par des facteurs au sein du groupe des bailleurs, ou par des facteurs liés au processus d'interaction entre le gouvernement et les bailleurs tels que les différences de procédure vis-à-vis des lignes de conduite politiques, des conditionnalités et un manque de confiance. La procédure dans l'approche projet a été lourde, le gouvernement ayant dû travailler séparément avec chaque bailleur. Les bailleurs utilisent des lignes de conduite différentes, différents systèmes de comptabilité et des années financières différentes également. L'initiative du PDSE laisse entrevoir la possibilité de surmonter ces problèmes, mais ceci présuppose que tous les bailleurs soient d'accord de mettre leurs ressources en commun et d'accorder de l'assistance par l'intermédiaire d'un système de soutien budgétaire unique. Jusqu'à présent, les différences de politiques et les lignes de conduite nationales semblent toujours constituer une entrave à cet objectif. La réticence japonaise de se joindre au fonds commun pour la mise en œuvre du programme sectoriel le démontre clairement.

Tous les fonctionnaires interrogés étaient favorables à une approche sectorielle et étaient d'accord que cette approche permettait de surmonter certaines difficultés des projets/programmes individuels et assurait une continuité. La volonté de mettre des fonds en commun existe et des plans crédibles assortis de priorités sont en place. Il est donc possible que, parmi les bailleurs soutenant le secteur éducatif, tous ne seront pas d'accord d'accorder un financement au budget dans un cadre sectoriel. Dans le secteur de la santé, où cette approche est déjà opérationnelle, seuls sept bailleurs sur un total de plus de vingt dans le secteur ont jusqu'ici contribué au fonds commun. Si tous les bailleurs ne soutiennent pas une approche sectorielle, l'efficacité de cette approche se verra compromise au niveau des priorités sectorielles de mise en œuvre.

L'assistance technique représente un autre sujet délicat. Le gouvernement a exprimé sa préoccupation devant la lourde dépendance de certains projets de l'assistance technique. Ce souci se retrouve dans le processus de préparation des documents initiaux du PDSE. Des consultants étrangers ont pris l'initiative dans la préparation des plans initiaux. Certains avis exprimés au niveau du gouvernement laissent penser que la dépendance vis-à-vis de l'assistance technique est déterminée par les bailleurs. Il a été révélé qu'une forte dépendance vis-à-vis de l'assistance technique décourage le développement de capacités locales, et la politique de l'assistance technique devrait être revue afin d'assurer que celle-ci stimule la capacité locale par le biais de transfert de compétences et par conséquent promeuve la gestion locale du processus.

La méfiance mutuelle a également été soulignée comme étant une des contraintes vis-à-vis d'une

coordination efficace des bailleurs. Cette méfiance rend un dialogue ouvert difficile; celui-ci pourrait mener à un accord sur des thèmes préoccupants pour chaque partie. Il convient de promouvoir le respect mutuel, la transparence et l'installation d'un climat de confiance de part et d'autre afin de contribuer à assurer un partenariat gouvernement/bailleurs efficace. Les deux parties devraient faire preuve de transparence au niveau de leurs opérations afin d'encourager la confiance. Il leur faut s'accorder sur les modalités de coopération telles que stipulées dans la S.A.T. Quant aux bailleurs, il convient qu'ils adhèrent au code de conduite repris dans la déclaration de partenariat pour la réforme du secteur de l'éducation et la mise en œuvre du PDSE.

### **Résumé des obstacles à une coordination efficace des bailleurs**

La discussion dans la section précédente met l'accent sur de nombreux obstacles à une coordination efficace des bailleurs dans le secteur de l'éducation, dont certaines sont mentionnées ci-dessous:

- n Différences au niveau des lignes directrices des politiques des bailleurs, des procédures opérationnelles et des systèmes de comptabilité;
- n Conditionnalités imposées à l'aide, telles que l'assistance technique comme condition pour qu'un pays récipiendaire reçoive de l'aide;
- n Méfiance entre bailleurs et le gouvernement et manque de transparence;
- n Manque de participation effective des bénéficiaires et de la société civile dans la formulation et dans la mise en œuvre des programmes;
- n Ciblage insuffisant des pauvres et d'autres groupes marginalisés;
- n Capacité insuffisante du gouvernement (à la fois aux niveaux individuel et institutionnel);
- n Problèmes de responsabilité au sein de gouvernement;
- n Changements fréquents au niveau de la gestion du ministère, source d'instabilité et de troubles sur le plan du leadership.

## Recommandations

L'état de l'éducation de base en Tanzanie indique la nécessité d'un soutien accru de la part des bailleurs en dépit d'une tendance à la hausse de l'aide de bailleurs à l'éducation de base. Il semble que la communauté des bailleurs soit effectivement prête à engager des fonds supplémentaires. Ceci concorde avec les engagements pris lors du Forum de l'éducation pour tous de Dakar pour travailler à une mise en œuvre effective des engagements EPT. Reste à savoir si l'aide est consentie de manière à assurer qu'elle touche effectivement les bénéficiaires ciblés et exerce l'impact prévu. L'un des facteurs clés de l'efficacité de l'aide est le processus de coordination des bailleurs. Plusieurs facteurs constituent néanmoins des obstacles à une coordination efficace des bailleurs dans le secteur de l'éducation. Les stratégies de politique suivantes sont proposées en tant que moyens par lesquels les bailleurs pourraient œuvrer afin d'améliorer la coordination des bailleurs dans le secteur de l'éducation:

- n Adopter une approche consultative lors de la formulation de la politique d'aide et encourager le gouvernement à adopter un système participatif impliquant les principaux intéressés dans la planification, la conception et la mise en œuvre de programmes bénéficiant d'aide de bailleurs;
- n S'engager à procurer une aide à long terme dans un cadre sectoriel, ce qui nécessitera un dialogue inter-bailleurs soutenu afin d'assurer l'engagement de tous les bailleurs et un dialogue et une facilitation gouvernement/bailleur afin de rendre le PDSE opérationnel;
- n S'engager à consacrer plus de ressources à l'éducation non formelle et à cibler tous les groupes marginalisés afin de contribuer à atteindre tous les objectifs de l'EPT. Ceci pourrait se faire par l'intermédiaire du PDSE une fois que celui-ci sera sur pied et par l'intermédiaire d'O.N.G. (Il est prévu que les plans EPT soient intégrés dans le programme.);
- n Revoir les politiques des pays bailleurs respectifs concernant l'assistance technique afin que celle-ci soit utilisée dans le but de renforcer les capacités individuelles et institutionnelles, encourageant ainsi la gestion locale du processus;
- n Encourager et promouvoir un processus de dialogue qui mène à un accord. De l'observation de partenariats gouvernement/bailleurs dans d'autres pays dans des stratégies sectorielles, il ressort que des approches plus collégiales et moins formelles dans la résolution de différends représentent un moyen efficace de faire bouger les choses (Foster etc., 2000);
- n Les Etats membres de l'U.E. impliqués dans le secteur éducatif devraient se conformer à toutes les lignes de conduite en vigueur. De plus, ils devraient encourager d'autres bailleurs à travailler avec eux afin de développer des lignes de conduite communes en collaboration avec le gouvernement, et agir en fonction des ces lignes de conduite.

## Bibliographie

- Bagachwa M., G Mjema. J. Shitundu. H. Mutagabwa. And S. Wangwe (1997); Aid Effectiveness in Tanzania: With special reference to Danish aid”,. In: Carlson. J., et al, (Eds.). *Foreign Aid in Africa; Learning from country experiences*. Nordiska Afrkainstitutet. Uppsala.
- Bentall, C., E, Peart. R, Carr- Hill and A, Cox (2000), Funding Agency Contribution to Education for All. Overseas Development Institute. London.
- Caddell, M. and K. King (1999), Improving European Commission Development Co-operation: The case of education”. Presented to ActionAid Alliance.
- Cooksey, B. (1995), Aid effectiveness in Tanzania: A symptomatic review of the Danish financed Primary Health Care (PHC-SP) and Essential Drugs Programme (EDP).
- EU 1996 Code of Conduct for Education Sector Funding Agencies. The EU.
- Résolution du Conseil du 25 novembre 1994 sur l'éducation et la formation dans les PED.
- Foster, M., A. Norton, A. Brown and F. Naschold (2000), The status of Sector Wide Approaches: A framework paper for the meeting of the like-minded donor working group on Sector Wide Approaches. ODI, London.
- Helleiner, G., T. Killick. N. Lipumba, B. Ndulu, and K. E Svendsen 1995 Report of the Independent Advisers on Development Co-operation issues between Tanzania and its Aid Donors. DANIDA / Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Kinunda, M., G. Mmari, T. Robinson and J. Sarvi (1999), “Tanzania Education Sector Development Programme (SDP): Appraisal, March 1999”, Appraisal co-ordination team, Final overview report.
- Mercer, M., K. White and N. Katunzi (2000), “Joint mid-term evaluation of EC, DFID and IA support to the Education Sector Development Programme design, preparation and management processes”, Final Report, MOEC, EC, DFID, IA.
- MOEC (2000), Education Sector Public Expenditure Review”, Final draft report.
- MOEC (1998) “Statement of Partnership for the Reform of the Education Sector and the implementation of the Education Sector Development Programme”.
- MwaiPOSE, G., G. Somolekae and T. Johnston; (1997), Effective Aid Management: The Case of Botswana., In: Carlson. J., et al (Eds.). *Foreign Aid in Africa; Learning from country experiences*. Nordiska Afrkainstitutet.
- Stiglitz, J., (1997),. Can Aid Facilitate Development? A New Vision for Development Co-operation in the 21st Century, Tokyo- Japan September17, 1997.
- Wangwe. S.M (1998), Aid Development Policy and Experience: The Case of Nordic Aid Tanzania A paper prepared for P7 Summit. Brussels. June 10 - 13.
- Wangwe. S.M (1997), Development Co-operation issues between Tanzania Aid and its Aid Donors: Comments and Observation on The Helleiner Report.
- Wangwe. S.M (1997), The Management of Foreign Aid in Tanzania. ESRF Discussion Paper, No.15”.
- UNDP (1994), Aid Co-ordination and Aid Management by Government: A Role for UNDP, UNDP Policy Division.
- Education pour tous: Tenir nos engagements collectifs: le Cadre d'Action de Dakar (2000), Forum mondial sur l'Education.

## Abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international	NORAD	Norwegian Agency for Development
AS	Approche sectorielle	O.N.G.	Organisation non-gouvernementale
ASDI	Agence suédoise de Coopération internationale au Développement	OBC	Organisation basée dans la communauté
AT	Assistance technique	ODI	Overseas Development Institute
BESF	Bourse d'études secondaires pour filles	PDSE	Programme de développement du secteur de l'éducation
CAD	Comité d'Aide au Développement	PISE	Programme d'investissement stratégique pour l'éducation
CE	Commission européenne	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
COBET	Education complémentaire de Base	PRSP	Document sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté
CODE	Canadian Organisation for Development Through Education	PSAS	Programme soutenu par un ajustement structurel
CRE	Centres de ressources des enseignants	SAT	Stratégie d'assistance technique
CSSC	Christian Social Services Commission	SDEB	Schéma Directeur de l'Education de Base
DANIDA	Danish International Development Agency	SDES	Schéma directeur de l'enseignement secondaire
DFID	Department For International Development (Royaume-Uni)	SNDEP	soutien basé au niveau du district pour l'enseignement primaire
DRH	Développement des ressources humaines	TBI	Taux brut d'inscriptions
ECU	European Currency Unit	TEN/MET	Tanzania Education Network (Réseau tanzanien de l'Education)
EPT	Education pour tous	TNI	Taux net d'inscriptions
FDE	Formation à distance des enseignants	U.E.	Union européenne
FED	Fonds européen de Développement	UDSM	University of Dar es Salaam
GTT	Groupe de travaux techniques	UNICEF	Fonds International des Nations Unies pour le Secours à l'Enfance (FISE)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit		
MARGL	Ministère de l'Administration régionale et du Gouvernement local		
MEC	Ministère de l'Education et de la Culture		
MSTES	Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur		

## Remerciements

Je souhaite remercier Godlisten Nyange, Assistant en Recherches, pour sa contribution à cette étude. Je suis également très reconnaissante envers les fonctionnaires des missions des bailleurs, le gouvernement et les organisations de la société civile pour les entretiens qu'ils m'ont accordés, qui ont contribué à cette étude.

## Notes

- 1 Un US\$ correspond à environ Tsh. 800.
- 2 Ministère de l'Education et de la Culture (MEC) et Ministère de la Science, de la Technologie et des Etudes supérieures (MSTES)
- 3 Résolution du Conseil de l'U.E. du 25 novembre 1994 sur l'éducation et la formation dans les pays en voie de développement





**ActionAid Alliance**  
**70-72 rue du Commerce**  
**B-1040**  
**Brussels**  
**Tel +32 2 503 24 22**  
**Fax +32 2 502 62 03**  
**[info@actionaidalliance.org](mailto:info@actionaidalliance.org)**