

## DÉCENTRALISATION DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS

Bulletin de l'IIRCA  
Décembre 2001, Vol.3, No.4

La décentralisation des systèmes éducatifs est l'un des processus les plus importants en cours à l'heure actuelle. Toutefois, bien qu'elle soit maintenant la mode, la décentralisation ne constitue pas une panacée. Elle peut représenter une manière irresponsable de retirer des responsabilités et des fonds du centre sans pour autant fournir les ressources financières et humaines nécessaires pour que le travail soit bien fait au niveau décentralisé. Le présent numéro du Bulletin de l'IIRCA est consacré à un certain nombre d'expériences de décentralisation allant d'une étude approfondie sur la décentralisation dans le Sahel aux tentatives de réformes en cours en Afrique du Sud après la disparition de l'Apartheid.

En général, l'expérience semble montrer que certains aspects de l'éducation doivent rester centralisés, par exemple les programmes d'enseignement et les examens. L'élaboration de programmes de haute qualité pour le tronc commun et la production de bons manuels pourraient être mieux réalisés au niveau central national, bien qu'il reste des aménagements considérables à faire au niveau local pour adapter les programmes d'enseignement et les manuels pour les matières facultatives ou complémentaires. Dans une certaine mesure, l'enseignement à l'Université et dans les écoles normales bénéficie également des avantages des économies d'échelle, étant donné que de nombreux pays ne disposent peut-être pas actuellement des ressources humaines et financières nécessaires pour faire fonctionner plusieurs universités décentralisées.

Sur un autre plan, il est pratiquement établi que les communautés tirent parti du contrôle qu'elles exercent sur leurs propres

systèmes éducatifs. En tant que propriétaires et bénéficiaires de leurs systèmes éducatifs, les communautés peuvent veiller elles-mêmes à ce que ces systèmes soient de la meilleure qualité possible. En outre, des systèmes éducatifs garantissant un haut niveau de participation des communautés à la prise des décisions et au contrôle peuvent s'avérer plus pertinents encore, plus solides et de meilleure qualité que ceux dont la gestion est centralisée et qui sont coupés des réalités de la vie. Les bureaucrates peuvent sous-estimer la capacité des communautés locales à faire fonctionner leurs propres établissements scolaires, et opter plutôt pour un système centralisé contrôlé par eux et non par les communautés. Toutefois, beaucoup d'établissements éprouvant les plus grandes difficultés se trouvent être des établissements pour lesquels les communautés locales ne manifestent pas un grand intérêt et auxquels elles n'apportent pas tout l'appui voulu. L'objectif de l'éducation pour tous ne peut être atteint sans la pleine participation des communautés locales au système éducatif. La nature et la qualité de cette participation relèvent d'un processus dynamique consistant au minimum à informer les communautés et à obtenir leur aval et leur appui, afin de leur permettre d'assumer la responsabilité de certaines décisions prises autrement à un niveau plus élevé. Il s'agit d'un processus d'apprentissage tant pour les éducateurs et les administrateurs, d'un côté, que pour les communautés concernées, de l'autre.

La décentralisation est une question clé. La manière dont elle est mise en œuvre peut soit renforcer, soit affaiblir le système éducatif.

# Stratégies de renforcement et de mobilisation de nouvelles capacités locales dans le Sahel

*Par Peter Easton et al.*

La deuxième série d'observations faites dans l'étude PADLOS-Education est axée sur les stratégies utilisées par les associations, entreprises et communautés locales pour acquérir ou mobiliser les aptitudes nécessaires pour de nouvelles opportunités dans la gouvernance au niveau local. Ces observations sont résumées ci-dessous et une analyse de la dynamique de la mobilisation des aptitudes et du renforcement des capacités au niveau local est ensuite présentée, de même qu'un examen du rôle des différentes sources de formation disponibles sur le terrain.

## A. Évaluation de la formation

**1. Ressources riches et parfois insoupçonnées** : *il existe une variété surprenante de connaissances et compétences locales, souvent sous forme latente, que les communautés et associations peuvent utiliser. Les organisations qui ont le plus de succès ont appris à utiliser toutes les ressources disponibles de manière fort éclectique.*

Les associations visant l'autosuffisance ont tendance à développer et à utiliser toute la gamme de compétences disponibles au niveau local. Il y a un mélange des types d'instruction aux sites couverts par l'étude. L'école primaire est le type le plus répandu au Ghana et l'éducation informelle est le type le plus courant ailleurs, mais les deux types ne représentent qu'une partie des possibilités dans ce domaine.

Les communautés et groupes visités dans le cadre de l'étude ont tendance à utiliser toutes ces ressources, dans diverses combinaisons et de manière éclectique, afin de mobiliser les compétences nécessaires pour assumer de nouvelles responsabilités et fonctions. Ce système caché de ressources humaines comporte plusieurs composantes clés.

*École primaire et secondaire* : la couverture en écoles primaires reste inégale hors des centres urbains. En outre, le rejet de la scolarisation de type formel est récemment devenu un facteur important en zone rurale dans certains pays du Sahel pour un certain nombre de raisons, en particulier la chute des recrutements dans le secteur public et la méfiance des islamistes vis-à-vis des institutions occidentales. Toutefois, la scolarisation de type formel reste une ressource et un instrument d'une importance cruciale dans le processus de décentralisation socio-économique. Le nombre des anciens élèves et des élèves ayant abandonné leurs

## SOMMAIRE

1. Décentralisation des systèmes éducatifs
2. Stratégies de renforcement et de mobilisation de nouvelles capacités locales dans le Sahel
10. Décentralisation de la prise des décisions dans le domaine de l'éducation
13. Implication des communes dans les programmes sectoriels
16. Réflexions sur la politique de décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud depuis 1994 : analyse de la loi sur les écoles sud-africaines (1) et (2)
27. En bref



*Le bulletin de l'IIRCA est une publication trimestrielle paraissant en anglais et en français. Les articles publiés peuvent être reproduits, en prenant soin d'en indiquer la source. Pour les commentaires sur les articles et les demandes de renseignements sur l'IIRCA, bien vouloir adresser toute correspondance à :*

### La Rédaction Bulletin de l'IIRCA

B.P. 2305  
Addis Abéba  
Ethiopie  
Afrique  
Tél. (251) -1-557587/89  
Fax : (251) -1-557585  
E-mail : [info@unesco-iicba.org](mailto:info@unesco-iicba.org)  
Site web : <http://www.unesco-iicba.org>

études a considérablement augmenté au niveau local. Même ceux qui ont émigré en ville restent souvent en contact avec leurs communautés respectives d'origine et sont prêts à y retourner si une véritable opportunité se présente.

*Formation religieuse - coranique et biblique* : La formation religieuse est beaucoup plus répandue qu'on ne le croit généralement. Le réseau des écoles coraniques existe depuis près de mille ans dans les zones fortement islamisées, et est beaucoup plus dense que le système des écoles primaires formelles. Dans certaines zones, la transcription des langues africaines en arabe est très courante, et le taux d'alphabétisation dans ces langues atteint 80% chez les adultes. Il n'est pas rare que la gestion des associations locales soit confiée à des personnes alphabétisées en arabe, en particulier lorsqu'il y a peu de candidats méritants. Au même moment, à la suite de la transcription de la Bible dans les langues africaines et de l'accent mis sur l'alphabétisation des fidèles, les missions chrétiennes ont apporté une très grande contribution au développement de nouvelles capacités au niveau local.

*Migrations saisonnières* : Les réseaux de migration constituent également une ressource pour la formation en ce sens qu'un bon nombre de participants apprennent de nouveaux métiers et acquièrent de nouvelles aptitudes au cours de leurs déplacements, ou sont au moins exposés à de nouveaux modes de vie et à de plus amples sources d'information.

*Education informelle* : Cette expression est utilisée pour désigner divers types de formation assurés par différentes parties en dehors du cadre du système éducatif formel. L'éducation informelle est dispensée dans 92% des sites couverts par l'étude. Cette omniprésence semble s'expliquer par son coût relativement modeste, sa flexibilité et l'utilisation des langues africaines comme langue d'instruction.

*Opportunités en matière de vulgarisation* : les systèmes de formation et de vulgarisation de courte durée sont courants dans toutes les communautés visitées. Les dirigeants d'association interrogés dans le cadre de l'étude ont participé, dans une proportion de 85%, au moins à un cours de formation de ce type.

*Education traditionnelle* : Ces différentes formes d'éducation et de formation et d'autres formes plus contemporaines sont sous-tendues par l'éducation et

les connaissances traditionnelles qui sortent peu à peu de l'ombre.

La gamme des ressources humaines disponibles au niveau local est variée et riche. Les divers types de formation ne sont toutefois pas liés les uns aux autres. Les relations et les échanges épisodiques cachent un manque général de communication. Les ressources nécessaires pour développer de nouvelles compétences existent pourtant, tout comme les ébauches de systèmes ou d'approches devant encourager la coordination et l'optimisation des efforts déployés. Ces ressources restent, en grande partie, cachées.

**2. Application de l'apprentissage** : Très souvent, ce sont les programmes d'alphabétisation et d'éducation informelle qui permettent d'identifier les ressources humaines diverses et encore latentes, et de les mettre en valeur pour les préparer à assumer de nouvelles responsabilités.

Compte tenu de la diversité des ressources humaines disponibles au niveau local, les associations visant l'autosuffisance sont confrontées au grand problème de recyclage, d'harmonisation et d'intégration de la main-d'œuvre disponible. La solution la plus courante est de recourir à des programmes d'alphabétisation des adultes ou d'éducation informelle en tant que mécanisme d'intégration ou de perfectionnement. De nombreuses associations exigent maintenant que leurs responsables soient des personnes alphabétisées dans la langue nationale de la région, et de nombreux élèves des écoles coraniques ou ayant abandonné leurs études s'inscrivent aux cours d'alphabétisation pour développer leurs aptitudes et remplir les conditions requises pour assumer de nouvelles responsabilités. Au même moment, à mesure que s'étendent ces activités de formation, des personnes de plus en plus jeunes y participent. Un certain nombre de communautés commencent donc à transformer leurs programmes d'alphabétisation en programmes d'auto-scolarisation des enfants.

**3. L'outil de l'écriture** : La maîtrise de cet outil semble constituer le seuil du développement institutionnel au niveau local.

Toutes les langues d'usage répandu ou moyen dans le Sahel ont déjà fait l'objet d'une transcription et ont une abondante littérature. Leur utilité en tant que moyen de communication et d'autogestion dans

les stratégies de décentralisation doit être de plus en plus reconnue. En outre, la transition entre les langues africaines et les langues internationales de communication telles que le français et l'anglais est maintenant mieux comprise et plus développée sur le plan pédagogique, ce qui ouvre la voie à de nouveaux modes de transition d'une langue africaine à une langue internationale et vice-versa. De ce point de vue, le multilinguisme en Afrique est autant une ressource qu'une contrainte. L'alphabétisation dans les langues africaines pose peu de problèmes techniques, mais l'adoption de ces langues par les médias et l'administration, en tant que moyen de communication écrite, s'est avérée beaucoup plus problématique.

Les partisans de la décentralisation effective et de l'auto-gouvernance au niveau local ont donc toutes les raisons d'aider à surmonter ces problèmes et les réticences des décideurs. La maîtrise de certains systèmes écrits constitue, en tout cas, une condition essentielle du progrès dans le domaine de l'autosuffisance des associations locales.

**4. Synergie :** Les expériences les plus convaincantes en matière d'autosuffisance et de gouvernance communautaire sont fondées sur la synergie entre les différents éléments de la capitalisation au niveau local et sur la collaboration entre les formateurs et les promoteurs du développement.

L'élément clé de toute stratégie efficace d'auto-gouvernance au niveau local est le mariage judicieux entre la formation et l'investissement productif, comme en témoigne l'expérience des nombreux sites visités où les interventions unilatérales ont échoué jusqu'à ce que les deux formes de capitalisation (formation et investissement) soient finalement combinées. En outre, le plus souvent, la formation permet d'attirer le financement qui vient s'ajouter à une base institutionnelle suffisamment large pour assurer la pérennité des efforts déployés, et sert d'instrument d'adaptation culturelle des modes d'intervention.

*B. Analyse : renforcement et mobilisation des capacités locales*

Que pouvons-nous apprendre de la dynamique de la création des capacités locales et de l'aboutissement possible des efforts d'autosuffisance, à partir de cette évaluation des efforts, de la performance et des résultats des divers systèmes parallèles de formation en place au niveau local ?

**1. Il n'y a aucun mystère :** La majorité des acteurs locaux concernés par la dynamique de l'auto-gouvernance au niveau local, tant les hommes que les femmes, ont réussi à devenir alphabétisés et/ou à acquérir les connaissances techniques nécessaires sans beaucoup de difficultés.

Les observations faites dans les 40 sites couverts par l'étude permettent de conclure que l'alphabétisation dans sa propre langue ou une langue familière, de même que l'acquisition de nouvelles connaissances sur cette base ne sont pas très difficiles, à la condition que l'application des nouvelles connaissances soit claire et que l'apprentissage se fasse de manière progressive et participative.

Plusieurs facteurs semblent expliquer cette conclusion.

- la très grande motivation créée par les opportunités réelles d'assumer des responsabilités au niveau local ;
- le caractère phonétique de la transcription des langues africaines;
- le grand succès des stratégies consistant à utiliser les personnes nouvellement alphabétisées pour la formation subséquente;
- le coût unitaire relativement bas des programmes;
- la finalité multiple de l'alphabétisation;
- les connaissances dont dispose le public et le phénomène de sélection naturelle dans le choix des dirigeants locaux.

Bien entendu, la formation nécessaire pour soutenir les initiatives d'auto-gouvernance n'est pas limitée à l'alphabétisation; loin de là. Mais si l'outil de l'écriture constitue le seuil d'efficacité dans la gestion, la maîtrise de cet outil revêt également une grande importance en tant que moyen d'élargir la portée et de mieux faire ressentir l'impact de la formation.

**2. Clés du succès des programmes de formation :** *Trois conditions sont sommairement à la base du succès des programmes de formation au niveau local : la combinaison judicieuse entre la formation et l'application, les possibilités d'emploi réel ou d'auto-emploi offertes, et une pédagogie de sensibilisation facile à répliquer.*

Nos enquêtes étaient axées sur les efforts de formation visant l'auto-gouvernance au niveau local, mais

elles ont également permis de faire la lumière sur les conditions du succès des efforts de formation connexes.

### *Emploi réel*

Les initiatives de formation qui n'ont pas au moins un lien partiel avec les opportunités de capitalisation accrue n'ont guère de chance de réussir. Les défis de la génération et de la gestion de nouvelles ressources collectives font ressortir très souvent la nécessité de la formation dont ils constituent un point de départ solide, en plus de servir de champ le plus immédiat pour les applications pratiques.

### *Alternance entre l'apprentissage et l'application*

La bonne alternance entre l'apprentissage et l'application semble être la deuxième clé du succès de ce type de formation. L'application peut naturellement signifier beaucoup de choses au-delà de la gestion des activités génératrices de revenus. Le critère à cet égard est, de toute évidence, l'utilisation ou les utilisations faites par le groupe bénéficiaire.

Le grand défi, toutefois, consiste à adapter le programme de formation aux contours et aux exigences des nouveaux pouvoirs ou fonctions à exercer, et à structurer ces fonctions elles-mêmes en une pyramide de compétences et de tâches à accomplir par l'apprenant pendant un certain temps, tout en maîtrisant les leçons connexes.

### *Pédagogie de sensibilisation pouvant être répliquée*

L'aspect sensibilisation qui a trait à un apprentissage fondé sur l'innovation et l'esprit critique, est un élément clé dans la mesure où il permet de transformer la formation, même légèrement, en un mouvement de redynamisation et de prise de conscience de la culture environnante. Mais il est difficile de répliquer de telles approches sur une large échelle sans une méthodologie appropriée pour associer les bénéficiaires à leur conception et à leur élaboration.

**3. Formation solvable sur le plan financier :** *La combinaison de la formation et de l'alphabétisation en vue de l'auto-gouvernance, d'une part, et des efforts de capitalisation au niveau local, d'autre part, permet également de promouvoir l'autofinancement et, partant, la réplique de ces programmes.*

Le succès des efforts de capitalisation semble offrir la meilleure base pour l'autofinancement de la formation. A cet égard, l'exemple le plus pertinent est probablement fourni par l'expérience du Tchad où malgré une longue guerre civile et la faillite quasi totale de l'Etat, les communautés qui se trouvaient ainsi obligées d'assumer la responsabilité de leurs propres affaires, ont créé des écoles et multiplié par 28 la capacité d'accueil dans les salles de classe par rapport à ce que le gouvernement avait pu faire au cours de la décennie précédente. Des approches similaires sont aussi constatées ailleurs : la formation est prise en charge par une communauté ou une association, compte tenu de son rôle crucial dans l'auto-croissance et l'auto-gouvernance.

Au sud du Mali, le poste d'encadreur ou d'instructeur chargé de l'alphabétisation est institutionnalisé dans les associations des planteurs de coton. Ce poste est généralement occupé par des personnes nouvellement alphabétisées au sein de la communauté et est rémunéré, dans une large mesure, à partir des fonds propres aux associations concernées.

Au Ghana, il y a plusieurs exemples de processus de développement communautaire lancés ou mis en œuvre à l'initiative des habitants des villages qui ont accepté de faire venir des instructeurs ou encadreurs chargés de l'alphabétisation, à leurs propres frais, pour les aider à acquérir les aptitudes nécessaires pour maîtriser les nouvelles opportunités.

Plus la formation est incorporée dans le processus même du développement dans une communauté, plus il y a des chances que les activités entreprises réussissent et plus rapidement sera réalisé l'autofinancement.

**4. Le grand divorce :** *Le fossé entre les systèmes éducatifs, d'une part, et les services ou programmes de développement, de l'autre, est encore très grand et profond. Il constitue l'un des plus grands obstacles à la promotion de la capitalisation au quintuple sur le terrain.*

Un grand gouffre continue de séparer les deux groupes d'acteurs qui détiennent la clé de la capitalisation au niveau local.

Les agences de développement et les divisions des agences d'aide qui appuient leurs activités reconnaissent trop rarement leur vocation pédagogique, à savoir la possibilité d'organiser leurs

messages techniques et leurs fonctions gestionnaires en aptitudes que l'on peut acquérir, et de céder certaines responsabilités et ressources aux acteurs locaux qui les maîtriseront en plusieurs phases successives.

Sur un autre plan, les éducateurs ont encore tendance à ne rien comprendre ou presque des enjeux du développement socio-économique dans les zones où ils sont en poste. Ils ne savent pas comment ou du moins tentent rarement d'adapter leurs programmes à une pédagogie permettant à leurs apprenants d'assumer de nouvelles responsabilités.

Si la situation semble s'être quelque peu améliorée au cours de la décennie écoulée, c'est en grande partie grâce à l'avènement de nouvelles ONG et associations locales. Beaucoup d'entre elles ont rapidement reconnu ou appris de manière empirique que même les efforts les plus modestes de promotion du développement durable au niveau local requièrent des interventions intégrées dans différents domaines qui relèvent de ministères et services distincts des structures administratives classiques. En d'autres termes, elles ont appris qu'à moins qu'il n'y ait un lien entre les efforts de développement institutionnel et l'accumulation du capital, l'acquisition de nouvelles connaissances, les compétences techniques et les opportunités d'appropriation culturelle, de tels efforts de développement sont probablement voués à l'échec.

## Conclusion

### Implications pratiques

Quelles sont les implications des résultats de l'étude de PADLOS-Education pour les stratégies d'intervention ou de partenariat des services gouvernementaux, des ONG et des agences d'aide dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest ?

#### A. Sur le plan du développement au niveau local

**1. Capitalisation au quintuple :** *Promouvoir le succès des initiatives de gouvernance et d'autosuffisance au niveau local, encourager la capitalisation multidimensionnelle; intégrer solidement la formation dans ce contexte; concevoir tous les aspects de la planification, de l'investissement et des programmes de diffusion des techniques en tant qu'opportunités permettant aux bénéficiaires d'apprendre et d'assumer des responsabilités, dans le cadre d'un*

*transfert progressif des responsabilités en matière de prise des décisions.*

Le lancement et la gestion d'activités génératrices de revenus constituent la force motrice de cette stratégie, mais pas nécessairement ses premiers éléments. La capitalisation peut aussi commencer par le renouveau culturel ou par la confrontation aux défis écologiques et démographiques. De toute évidence, le secret réside dans l'interaction étroite entre les cinq types d'action proposés et, partant, entre les différentes formes d'appui à fournir.

Quel que soit l'ordre d'intervention, l'image de la capitalisation au quintuple sert au moins à rappeler les ingrédients stratégiques nécessaires et à souligner l'importance des liens réciproques. On peut, à juste titre, affirmer qu'aucun investissement ou programme d'intervention extérieur dans le domaine du développement au niveau local ne devrait plus être conçu sans y incorporer une stratégie de renforcement des capacités pour permettre aux bénéficiaires de prendre eux-mêmes en charge la responsabilité des activités entreprises aux phases appropriées mutuellement convenues. Le véritable défi à relever par le personnel des agences d'aide consiste à apprendre comment élaborer une telle stratégie conjointe de développement, de formation et d'exercice effectif des responsabilités.

**2. Coordination de la base au sommet :** *Réaliser enfin un meilleur niveau de coordination inter-services grâce au transfert du contrôle du déploiement des ressources aux consommateurs ou clients locaux.*

L'amélioration de la coordination entre les différents acteurs du développement est un éternel refrain, mais cet objectif n'est effectivement réalisé que très partiellement et de manière ponctuelle. La dynamique envisagée ici offre des possibilités réelles d'amélioration de la coordination à partir de la base, les bénéficiaires ou les clients exigeant eux-mêmes un minimum d'harmonie entre les interventions des acteurs externes.

Cette forme d'intégration semble être plus solide et durable que l'approche imposée d'en haut. Elle peut être renforcée de diverses manières:

- encouragement de l'allocation de la responsabilité fondamentale en matière de contrats au niveau local ou près du niveau local;

- mise en place de nouveaux systèmes et réseaux pour l'exécution des contrats de services par des entités semi-publiques et privées;
- amélioration de la circulation de l'information sur de telles opportunités,

en somme, la mise en place de stratégies proches des moyens classiques recommandés pour améliorer le fonctionnement d'un marché et prévenir les excès et les iniquités.

**3. Trouver la bonne formule :** *Etablir un lien crucial entre la décentralisation du sommet à la base et l'autogestion au niveau local, en faisant des communes locales la table ronde et le point de rendez-vous entre les deux stratégies.*

Il est très important de veiller à ce que les deux stratégies actuelles (du sommet à la base et de la base au sommet) ne soient pas en désaccord. Les communes locales semblent constituer un point de jonction capital entre les deux stratégies.

- D'une part, nous constatons un réflexe fédérateur de plus en plus puissant entre les communautés et associations locales qui cherchent à mettre en place des réseaux pour la fourniture de services et la constitution de l'épargne au-delà du niveau local.
- D'autres part, les autorités nouvellement décentralisées de l'administration gouvernementale, les entreprises et les ONG ont absolument besoin de mettre en place un réseau les associant aux populations locales.

Les communes locales, jouant le rôle de sites d'arbitrage, de formation et d'échange, peuvent considérablement contribuer à faciliter l'énorme tâche d'harmonisation des deux stratégies. Les échanges entre les petites villes et la campagne sont déjà plus marqués par un flux bi-directionnel que les migrations à sens unique. Cette recomposition de l'espace tout autour de nombreuses petites villes clés et de grandes villes permet d'espérer un avenir meilleur, mais elle risque de provoquer auprès des donateurs le genre de tempête que seul un mouvement à base élargie pourrait permettre de maîtriser.

**4. Franchir le seuil de l'écriture :** *Promouvoir systématiquement, dans les projets de développement*

*et les opérations administratives, la maîtrise et surtout l'utilisation du code écrit le plus accessible aux acteurs locaux.*

Cette approche signifie également que les langues africaines sont transcrites en caractères romains, même s'il existe d'autres alternatives et que d'autres encore puissent émerger. A l'heure actuelle, il semble essentiel d'élaborer des méthodes de formation et d'intervention permettant de passer progressivement à un bilinguisme ou un trilinguisme fonctionnel, et d'encourager une intensification de la communication écrite dans les langues vernaculaires africaines, de même qu'une expansion des petits médias locaux et une plus grande attention à la production culturelle dans le cadre des initiatives locales de gouvernance qui permettent aux diverses parties prenantes de participer pleinement aux efforts déployés.

Le multilinguisme semble devoir s'imposer à l'avenir, dans le cadre naturel d'Etats marqués dans une grande mesure par la civilisation universelle, avec une contribution particulière des peuples africains. Nous devons commencer à réfléchir à un trilinguisme fonctionnel (ou bilinguisme dans les grands centres où une bonne partie de la population voudra cependant maîtriser une troisième langue) : la langue locale, la lingua franca africaine et la langue internationale, chacune ayant sa propre utilisation ainsi que des domaines de déploiement partagés.

En tout état de cause, refuser de reconnaître aux langues africaines leur pertinence en tant que moyens légitimes d'expression sur les plans économique, intellectuel, politique et administratif revient à priver l'ensemble de la société et les nouvelles associations, les communautés et les entreprises locales, en particulier, d'un outil très puissant de promotion du développement endogène et d'une ressource utile pour mobiliser d'autres ressources.

**5. Marcher sur les deux pieds :** *Il ne suffit pas de penser à la question du genre lors de l'élaboration des stratégies visant l'auto-gouvernance au niveau local. Pour réussir, les stratégies doivent être fondées sur les femmes et chercher à répondre à leurs besoins en fonds de démarrage et en formation.*

A en juger par le nombre d'associations de femmes ou d'associations mixtes visitées dans le cadre de l'étude, les initiatives lancées en leur nom

doivent tenir compte au moins de trois éléments : l'opportunité de se retrouver ensemble pour évaluer la situation, les possibilités d'octroi de crédits suffisants et l'accès à l'alphabétisation, en fonction des besoins, à l'administration et à la gestion.

L'octroi de crédits pour des investissements productifs qui ont un rendement suffisamment élevé pour permettre de rembourser la dette, de faire vivre la famille et d'augmenter le capital initial, semble être une mesure clé pour libérer les énergies des femmes. Celles-ci se rendent elles-mêmes compte de la grande importance de faire appuyer leurs activités par une formation et une alphabétisation pertinentes, et d'obtenir l'accès à une assistance technique solide, en cas de besoin.

Dans les communautés visitées dans le cadre de l'étude, les femmes assument de plus en plus la responsabilité du maintien de la stabilité sociale et de la gestion des ménages. Aucune stratégie de promotion du développement économique au niveau local ne peut donc réussir sans que les femmes y soient pleinement associées.

## B. Sur le plan des programmes de formation

**1. Axer la formation sur la maîtrise de la gestion :** *Relever le défi du réinvestissement productif des revenus et engager un processus permettant à toutes les parties prenantes de participer à la prise des décisions de manière appropriée et garantissant que les débats offrent des opportunités pour promouvoir et restructurer les valeurs culturelles.*

Le défi que pose la gestion des ressources collectives demeure l'un des plus grands stimulants de l'apprentissage et l'un des principaux instruments d'auto-gouvernance effective. La promotion de l'investissement local à tous les niveaux constitue donc le principal moyen de mobilisation de l'appui extérieur qui est encore nécessaire. Toutefois, la formation technique ne suffira pas, à elle seule, pour atteindre cet objectif.

Le défi de la démocratisation dans le domaine du développement institutionnel consiste à s'assurer que les compétences et les ressources nécessaires pour gérer les efforts de capitalisation ne demeurent pas le droit exclusif d'une élite. Sur la base des résultats de nos enquêtes et discussions, la transformation requise comporte deux impératifs :

- Promouvoir à la fois l'axe horizontal et l'axe vertical dans l'acquisition des nouvelles compétences et la répartition des tâches au sein de la communauté, en prenant soin de fournir à un grand nombre de personnes, en dehors du groupe restreint initial de dirigeants, toute une série d'aptitudes et de compétences pour leur permettre au moins de contrôler les activités du groupe et le processus de prise des décisions ;
- Consacrer le temps et les énergies nécessaires pour élaborer avec les parties intéressées et sur la base de l'actualisation des valeurs et traditions pertinentes, des formules institutionnelles et des processus de prise de décisions susceptibles de garantir la représentation et d'encourager de manière appropriée l'expression de toutes les parties prenantes.

Enfin, les efforts requis pour donner un sens aux innovations et les adapter aux valeurs de base de la culture environnante ou les améliorer par ce biais constituent un aspect indispensable de toute initiative visant à promouvoir l'auto-gouvernance au niveau local. A cet effet, la formation peut s'avérer un outil efficace.

**2. Adopter des méthodes de formation axées sur la responsabilisation:** *Privilégier la responsabilité et la participation des apprenants, promouvoir une plus grande auto-confiance et offrir des opportunités pour forger une identité culturelle renforcée et à base élargie.*

Une certaine harmonie doit être respectée ou créée entre les objectifs de responsabilisation accrue et de pleine participation fixés pour les programmes de formation et les méthodes utilisées pour les élaborer et les mettre en œuvre. La participation à la conception et à l'évaluation de la formation et la responsabilisation dans la prise des décisions concernant l'apprentissage constituent des approches cruciales, même si ces approches s'avèrent parfois difficiles à suivre à grande échelle et de manière durable. Le temps des méthodes d'instruction consacrées et standardisées semble largement révolu. L'expérience montre qu'il est important de planifier la participation des apprenants eux-mêmes à l'élaboration des matériels et de la stratégie d'apprentissage.

Une intégration plus explicite de la formation dans la dynamique d'autogestion au niveau local offre une opportunité pour mener à bien, peut-être de manière plus appropriée et sous de meilleures auspices, la tâche de promotion de l'animation rurale et urbaine (et d'autres tâches similaires) dont l'accomplissement est en cours en Afrique de l'Ouest depuis plus de trente ans. Une telle intégration implique la prise en compte des acteurs locaux pour les aider à s'exprimer et à analyser leurs propres besoins, à trouver des solutions novatrices à leurs problèmes et à définir le rôle que doivent jouer les divers services de formation et les agences d'aide dans le cadre de l'appui à leurs initiatives.

### **3. Promouvoir l'auto-scolarisation et les systèmes locaux de mise en valeur des ressources humaines :**

*Encourager les communautés à élaborer leurs propres systèmes de formation et de scolarisation dans les langues africaines (si possible) et les langues internationales. A cet égard, les initiatives devraient être basées sur les activités antérieures de promotion de l'autogestion et de la capitalisation au niveau local qui ont réussi, et s'inscrire dans le sillage de ces activités.*

Il ressort de nos observations et analyses quelques questions fondamentales :

- Pourquoi ne pas établir un meilleur lien entre les initiatives d'auto-gestion qui sont de plus en plus lancées au niveau local et la stratégie d'éducation pour tous axée sur la scolarisation dans le primaire ?
- Pourquoi ne pas envisager, au moins dans les communautés de plus en plus nombreuses qui sont concernées par le type d'activités de capitalisation discutées dans la présente étude, de confier aux communautés elles-mêmes la responsabilité d'organiser un programme pour l'éducation au niveau du primaire, en commençant par la scolarisation dans une langue africaine, sur la base de l'expérience antérieure en matière d'alphabétisation ?
- Pourquoi ne pas considérer la scolarisation comme une partie intégrante du système local de mise en valeur des ressources humaines que toutes les communautés et associations œuvrant en faveur de l'auto-suffisance doivent inévitablement promouvoir et comme une

entreprise qui peut être gérée au niveau local, à l'instar des activités de plus en plus prises en charge au niveau local dans d'autres secteurs ?

- Une telle réforme de l'éducation par la base pourrait bien entendu s'accompagner d'un certain nombre de mécanismes de contrôle visant à garantir la qualité du travail effectué, de même que l'utilité et la convertibilité des résultats. Mais la première étape ne consiste-t-elle pas à sortir de l'isolement conceptuel du système éducatif et à repenser ce système au regard des nouvelles activités de développement en cours ?

Ces questions ne visent pas à remettre en cause l'importance de l'éducation de base, ni celle de la scolarisation dans les écoles primaires classiques en tant que principal mode pour opérer les changements nécessaires, mais plutôt à contribuer à l'identification de moyens plus efficaces pour atteindre l'objectif fixé grâce à la réforme du système de fourniture de l'éducation et à l'exploitation des nouvelles opportunités offertes sur le terrain.

**4. Oeuvrer à la réforme de l'éducation à long terme :** *Promouvoir des réformes susceptibles d'aboutir à un meilleur niveau d'adéquation entre l'école et les défis et opportunités de la décentralisation socio-économique.*

Une telle ambition nécessite que deux importants changements s'opèrent progressivement.

Le premier changement consiste à réaliser une meilleure intégration horizontale et verticale du système éducatif. L'intégration verticale suppose la fluidité du passage entre une éducation primaire fondée sur l'alphabétisation dans des langues africaines et un système sélectif pour le secondaire et le supérieur utilisant des langues internationales dans une plus grande mesure. Quant à l'intégration horizontale, elle signifie la promotion des échanges, des équivalences et des passerelles entre les segments formels et informels du système.

Le deuxième changement consiste à mettre en place toute une série de liens entre l'éducation et le développement au niveau local. Au nombre de ces liens, il y a lieu de citer les suivants :

- meilleur lien entre la formation et l'éducation, d'une part, et les opportunités d'emploi au niveau local, d'autre part ;

- participation plus pleine des services chargés de la promotion du développement économique et social, des réseaux de crédit et d'épargne et des petites et moyennes entreprises au développement du marché de l'emploi et de l'esprit d'entreprise dans chaque localité, avec la participation des diplômés des différents cours de formation ;
- plus grande reconnaissance de ces destinations et itinéraires pratiques dans les programmes d'éducation.

**Note :** Le présent article est un résumé de l'étude réalisée par PADLOS-Education et intitulée : Décentralisation de l'auto-gouvernance et renforcement des capacités au niveau local dans le Sahel, sous la coordination de Peter Easton de l'Université de l'Etat de Floride. Entre autres chercheurs ayant contribué à l'étude, il y a lieu de citer : Guy Belloncle, Chéibane Coulibaly, Simon Fass, Laouali Malam Moussa, Seydou Cissé, Buuba Diop, Yahouza Ibrahim, Amadou Seydou, Anatole Niaméogo, Benoît Ouaba, Kofi Siabi-Mensah, Daniel Thiéba.

## **Décentralisation de la prise des décisions dans le domaine de l'éducation**

*Par David Chapman (Docteur d'Etat)  
Université du Minnesota*

Pratiquement tout pays en Asie a élaboré des politiques officielles prévoyant un certain degré de décentralisation, même si les formes de cette décentralisation sont considérablement variées. Bien qu'étant l'un des thèmes ayant fait l'objet de nombreux travaux de recherche dans le domaine de l'éducation, de même que l'une des stratégies les plus répandues dans la région, la décentralisation est une approche dont les mérites sont fortement contestés (Bray, 1996b, 1996c; Hannaway, 1995; Hannaway and Carnoy, 1993; Rondinelli and Puma, 1995; Rugh and Bossert, 1998). Les partisans de la décentralisation soutiennent qu'elle rapproche le processus de prise de décisions de la communauté et de l'établissement scolaire, ce qui rend les décisions plus adaptées aux conditions et besoins locaux. Ils estiment que la décentralisation favorise une plus grande participation de la communauté et un appui financier accru aux écoles. Quant aux adversaires de la décentralisation, ils laissent entendre que la décentralisation de l'autorité et des responsabilités ne peut que transférer les mêmes vieux problèmes à des niveaux du système moins préparés à les résoudre et que la décentralisation de la gestion peut entraîner la corruption et l'inefficacité. Ils font observer que les communautés ne parlent pas nécessairement d'une même et seule voix et qu'en conséquence, la décentralisation peut entraîner des tensions au niveau local. Tous les deux groupes ont probablement raison. La réponse à la question de savoir si la décentralisation est une force permettant de promouvoir une plus

grande pertinence ou plutôt une source de confusion dépendra, dans une large mesure, du leadership aux niveaux du district, de la communauté et de l'établissement scolaire.

Bien que l'impact de la décentralisation dans le secteur de l'éducation ne soit pas encore clairement établi, un de ses produits dérivés est l'attente que les directeurs d'école jouent un plus grand rôle dans la supervision de l'éducation et dans les relations avec la communauté et la gestion des établissements scolaires, mais beaucoup d'entre eux n'ont pas été formés pour entreprendre ce genre d'activités. Dans beaucoup de régions en développement d'Asie, les directeurs d'école ne sont guère formellement préparés, sinon pas préparés du tout à comprendre les arbitrages (en termes de résultats de l'apprentissage) associés aux décisions sur l'allocation des ressources que doivent prendre la plupart d'entre eux. Ils n'ont pas nécessairement non plus les compétences politiques requises pour encourager la participation de la communauté et appuyer ce que la décentralisation est censée promouvoir. La tendance à une plus grande décentralisation confiera aux directeurs d'école des responsabilités que beaucoup d'entre eux ne sont pas en mesure d'assumer (Bray, 1996a, 1996c; Chapman, Mahlck and Smolders, 1997; Epstein, 1995; Hannaway, 1995; London, 1997). Un des aspects ironiques des efforts de développement de l'éducation est que la dynamique en cours en faveur de la décentralisation pratiquement dans tous

les pays de la région (à des degrés divers) aboutit au transfert de plus de responsabilités au groupe des administrateurs de l'éducation qui sont le moins préparés à les assumer.

Même dans les contextes les plus propices, ce ne sont pas toutes les fonctions qui sont décentralisées. Les programmes d'enseignement et les examens restent des fonctions centralisées presque partout. Toutefois, les districts, les communautés et les établissements scolaires assument davantage de responsabilités dans des domaines tels que la sélection et l'affectation des enseignants, la sélection des manuels et des autres matériels didactiques, la construction et l'entretien des bâtiments et installations scolaires et, plus important encore, le financement de l'éducation (Bray, 1996a, 1996b, 1996c; Fiske, 1996; Lauglo, 1995; Rondinelli and Puma, 1995; Shaeffer, 1992; Wheeler, McDonough, Gallagher, Sookpokakit and Duongsa, 1997).

Il n'est pas encore clairement établi que la décentralisation peut légitimement être considérée comme une innovation dans le domaine de l'éducation. En effet, la décentralisation a été jusque là préconisée dans le cadre de la démocratie, du développement communautaire et de l'aide financière. Toutefois, il n'est pas encore clairement établi qu'elle permet aux élèves de vivre des expériences différentes dans la salle de classe ou qu'elle influence l'apprentissage et si oui, dans quelle mesure. L'impact d'une plus grande participation de la communauté et du financement local dépend de la question de savoir si les nouveaux flux s'ajoutent aux niveaux actuels du financement public ou constituent un simple transfert de ce financement. La valeur ajoutée de la décentralisation à l'éducation dépendra de la manière dont les communautés et les établissements scolaires utilisent leur autonomie accrue (Bray, 1996a, 1996c; Fiske, 1996; Rugh and Bossert, 1998). L'utilisation judicieuse des ressources pour améliorer la qualité de la scolarisation demandera des gestionnaires d'établissement capables de maîtriser les éléments d'une bonne instruction et de résister aux pressions pour faire des dépenses de prestige plutôt que des dépenses pour des activités essentielles.

## **Décentralisation: implications pour les administrateurs de l'éducation**

La décentralisation entraîne un certain nombre d'exigences pour les administrateurs à tous les niveaux, tant au niveau du sommet parce que les administrateurs concernés doivent céder une partie de leur autorité, qu'au niveau local parce qu'il faut assumer des responsabilités accrues et exercer une plus grande autorité (Bray, 1996b; Fiske, 1996; Rondinelli and Puma, 1995). Dans le contexte de la décentralisation, les directeurs d'école sont confrontés à trois types de problèmes. Tout d'abord, ce n'est que dans quelques pays seulement que les directeurs d'école ont actuellement la formation et le profil requis pour relever le défi. Dans la majeure partie de l'Asie, il faudra un appui massif et une formation intensive pour que la gestion décentralisée des établissements scolaires aboutisse à des résultats positifs. Ironiquement, l'une des réformes les plus vantées se traduit par le transfert d'énormes responsabilités nouvelles au groupe des gestionnaires de l'éducation qui sont probablement les moins préparés à les assumer. La décentralisation ne pourra, dans une large mesure, ajouter de la valeur à l'éducation que si les directeurs d'école sont en mesure de la traduire en actions concrètes au niveau de l'établissement scolaire. En deuxième lieu, la décentralisation peut aboutir à des pressions accrues, de la part de la communauté, pour la transparence et l'obligation de rendre compte, de la part des gestionnaires des établissements scolaires et du système éducatif. Ces gestionnaires peuvent avoir une expérience limitée pour bien comprendre ce que vise la décentralisation ou comment la mettre en œuvre.

En troisième lieu, au cas où la décentralisation transfère la prise des décisions à la communauté, la réforme de l'éducation pourrait en pâtir. En effet, les communautés ont tendance à faire preuve d'un certain conservatisme (Chapman, 1998; Chapman et al., 1997; London, 1997). Même les changements bien intentionnés apportés aux matériels didactiques et aux méthodes pédagogiques peuvent faire l'objet d'une vive opposition (Chapman and Snyder, 1992;

London, 1997). Les parents ne sont pas disposés à hypothéquer l'avenir de leurs enfants à propos de nouvelles idées sur ce que les élèves doivent étudier, la manière dont les enseignants doivent dispenser leurs enseignements ou la manière dont l'apprentissage doit être évalué. Les parents et les enseignants peuvent également percevoir le transfert d'autorité et des responsabilités comme une menace à l'équilibre des avantages acquis. Ceux qui ont de bons résultats dans le cadre du système actuel peuvent aussi résister à de tels changements qui pourraient remettre en cause leurs avantages. Soucieux de faire améliorer la qualité de l'éducation, les parents ont souvent tendance à protéger les avantages comparatifs que leurs enfants ont pu obtenir par leur scolarisation. Ils veulent s'assurer que leurs enfants ne perdent pas la place qu'ils occupent à la suite des avantages qui pourraient résulter de leur éducation (London, 1997). Le corollaire de cette observation est que les parents peuvent ne pas être toujours des alliés naturels des enseignants et des directeurs d'école dans les efforts visant à améliorer la qualité de l'éducation, du moins lorsqu'ils estiment que ces efforts comportent des risques à court terme pour leurs enfants.

L'un des défis à relever au cours de la prochaine décennie sera d'associer valablement la communauté sans compromettre les nouveaux matériels et pratiques didactiques. Les gouvernements, au niveau central, doivent relever leurs propres défis à cet égard. La stratégie à mettre en œuvre par les gouvernements, au niveau central, pour encourager la qualité dans un système dans lequel la majorité (ou la totalité) des ressources financières sont mobilisées au niveau de la communauté n'est pas encore clairement arrêtée.

La décentralisation peut également entraîner d'autres problèmes que les gestionnaires de l'éducation au-delà de l'établissement scolaire doivent anticiper. A titre d'exemple, la décentralisation entraîne des iniquités. Une des raisons pour lesquelles les pays centralisent certaines fonctions dans le domaine de l'éducation est leur souci de veiller à une répartition équitable des ressources entre les diverses communautés dont le niveau de développement économique n'est pas le même. La décentralisation et le transfert aux communautés locales d'une plus grande responsabilité en matière de financement de leurs propres établissements scolaires peuvent aboutir à l'accentuation des iniquités dans un pays, les communautés plus riches

étant en mesure de financer beaucoup plus leurs écoles par rapport aux communautés pauvres. Il incombera aux administrateurs du district et des niveaux régional et central de veiller à ce que la décentralisation ne compromette pas l'équité.

Cela ne veut pas dire qu'un dialogue productif est impossible. Dans la plupart des communautés, il y a des préoccupations partagées dans le domaine de l'éducation, par exemple les problèmes de la persistance des abandons scolaires, du taux d'absentéisme élevé des élèves, des relations entre l'école et le marché du travail et de l'utilisation des fonds collectés au titre des frais de scolarité. Dans certaines conditions, ces préoccupations peuvent servir de dénominateur commun et faciliter le dialogue entre les communautés sur les questions scolaires. Une telle évolution n'est pas automatique : il faut un appui à cet effet, par exemple l'expérience antérieure des communautés dans la participation à la prise des décisions, la disposition des gouvernements à partager le contrôle tout en continuant à fournir des ressources, et l'engagement des organisations locales à mettre en œuvre un processus d'apprentissage continu. Plus important encore, la participation de la communauté dépend de l'ouverture de ses membres à la possibilité d'émergence de nouvelles pratiques locales à partir de l'examen et de l'étude de l'expérience locale (Shaeffer, 1992).

### **Contribution accrue des communautés pour appuyer leurs écoles locales**

En raison de la réduction des budgets nationaux, les gouvernements n'ont en fait qu'un nombre limité de stratégies possibles pour mobiliser des fonds additionnels en vue de soutenir le système éducatif. Ils peuvent (a) baisser les coûts (sans pour autant baisser la qualité), (b) augmenter les impôts, (c) augmenter les frais payés par les élèves et leurs familles, (d) encourager (ou exiger) l'augmentation des subventions des communautés à leurs écoles locales, ou (e) combiner certaines de ces stratégies. Les salaires représentant plus de 90% du budget alloué au secteur de l'éducation dans de nombreux pays, l'option de faire baisser les coûts s'avère problématique pour des raisons politiques et de maintien de la qualité de l'éducation, compte tenu notamment du fait que des enseignants mal payés ou au chômage peuvent devenir une force politique potentielle. L'augmentation des impôts est toujours

une mesure impopulaire. De nombreuses familles payent déjà des frais substantiels pour envoyer leurs enfants à l'école, même lorsque l'école est officiellement gratuite (Bray, 1996e). Les autres options présentant des difficultés, les stratégies d'augmentation de l'appui des communautés connaissent un regain d'importance. C'est la raison pour laquelle l'un des objectifs de la décentralisation est d'encourager l'augmentation de l'appui financier des communautés à leurs écoles.

Contributions des communautés : implications pour les administrateurs de l'éducation

La contribution accrue des communautés a un coût. De nombreuses communautés souhaitent que leurs investissements se traduisent par de meilleures expériences pour leurs enfants dans le domaine de

l'éducation. Certaines d'entre elles s'attendent à participer plus activement à la prise des décisions concernant leurs établissements scolaires, par exemple la sélection des enseignants. En fait, le plaidoyer en faveur d'une plus grande participation des communautés est fondé, dans une large mesure, non pas sur la nécessité pour les communautés de mobiliser davantage de fonds, mais plutôt sur la croyance que la participation des communautés peut amener les établissements scolaires à mieux répondre aux besoins locaux, ce qui devrait améliorer la qualité de l'éducation. En somme, un appui accru au niveau local amènera les directeurs d'école à utiliser de manière plus judicieuse les fonds mobilisés par la communauté, à orienter les activités vers l'obtention des résultats et à faire fonctionner leurs établissements dans la transparence.

## Implication des communes dans les programmes sectoriels

*par Florence Kuteesa de l'Ouganda*

Le Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (ESIP) est un bon exemple d'initiative visant à établir et à maintenir des partenariats plus efficaces dans le domaine du développement afin de s'assurer que l'aide contribue effectivement à la réalisation des buts et objectifs de l'éducation en Ouganda. Au moment où l'Ouganda entreprend une vaste décentralisation, le rôle des communes revêt une plus grande importance encore. Le présent article passe en revue les opportunités et les défis dans le secteur de l'éducation, en particulier le niveau de participation ou d'implication des communes.

### Historique

En 1997, le Président de l'Ouganda a lancé la politique de l'éducation primaire pour tous (UPE) qui vise à fournir l'éducation à tous les enfants ayant l'âge requis pour le primaire grâce à la suppression des frais de scolarité payés par les parents. La conséquence immédiate a été le doublement du nombre d'élèves inscrits dans les écoles primaires, qui est passé de 2,3 millions élèves en 1996 à 5,6 millions en 1997. Une telle situation a eu une grande incidence sur le plan des ressources (financières et humaines) requises. Face à un aussi grand nombre d'élèves, y compris l'impact anticipé au niveau post-primaire, le

gouvernement a élaboré un plan stratégique pour mobiliser les ressources et procéder à leur allocation judicieuse.

La politique de l'éducation primaire pour tous (UPE) a nécessité une révision radicale des domaines prioritaires dans le secteur de l'éducation, y compris l'allocation des ressources. Dans le cadre d'un processus consultatif et participatif élargi, étalé sur près de deux ans et financé par un certain nombre de donateurs, le gouvernement a mis en place le Programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (ESIP). L'ESIP met l'accent sur le niveau du primaire et s'étendra progressivement aux établissements post-primaires pour leur permettre de prendre en charge les élèves venant des écoles primaires. Il énonce les buts et objectifs visés dans le secteur de l'éducation et identifie les stratégies et interventions efficaces à mettre en œuvre par les différentes parties prenantes, de même que les ressources cruciales requises et les coûts envisagés à moyen terme. L'ESIP est la propriété du gouvernement et a été accepté par tous les partenaires de développement en tant qu'outil de planification en vue de la mobilisation et de l'allocation des ressources limitées disponibles aux domaines stratégiques et prioritaires.

À la suite de la décentralisation aux communes de la responsabilité d'assurer les services sociaux essentiels, une partie substantielle des ressources est transférée aux districts sous forme de subventions assorties de conditions pour le paiement des salaires des enseignants, la construction de salles de classe, etc. L'efficacité de la mise en œuvre de l'ESIP dépend donc de la capacité des communes locales à coordonner et à gérer les programmes d'éducation.

### **Dispositions relatives à la planification, à la budgétisation et à l'évaluation**

Depuis l'introduction d'un mécanisme budgétaire plus transparent et basé sur la consultation, le secteur de l'éducation a pris un certain nombre de mesures pour définir des buts plus pertinents et promouvoir l'obligation de rendre compte dans l'utilisation des maigres ressources disponibles. Un groupe de travail a été mis sur pied dans le secteur. Ce groupe est composé de représentants des principales parties prenantes, y compris les communautés, les communes locales, l'administration centrale, les donateurs, le secteur privé et les ONG. Présidé par le Ministre de l'Éducation, le groupe définit les cibles à atteindre en matière de performance, émet des avis sur l'allocation des ressources et examine les apports requis et les résultats obtenus. Les données recueillies dans ce cadre sont reflétées dans le document - cadre sur le budget annuel.

En dehors de ce mécanisme officiel, il y a un certain nombre de mécanismes consultatifs tels que le Comité de coordination de l'ESIP qui se réunit chaque mois, sous les auspices du Ministère de l'Éducation ; les visites conjointes de vérification des comptes, d'inspection et de supervisions dans les communes ; le sous-groupe des donateurs sur l'éducation. S'agissant de ce sous-groupe, il réunit périodiquement tous les donateurs concernés pour discuter de certaines questions et rationaliser leurs efforts. Dans le cadre de la rationalisation des processus de contrôle et d'évaluation, le gouvernement a institué des évaluations conjointes auxquelles prennent part les principales parties prenantes et les principaux donateurs. La première évaluation conjointe a été conduite en avril 1999 et a été une étape importante dans les efforts de coordination des interventions et de contrôle de l'utilisation des

ressources internes et externes. Ces évaluations auront lieu deux fois par an. Les évaluations semestrielles de l'ESIP auxquelles participent toutes les parties prenantes et les donateurs sont appuyées par un certain nombre de groupes de travail, à savoir : les groupes sur les politiques et la gestion du secteur ; l'éducation dans le supérieur ; l'éducation dans le secondaire ; la planification et la gestion financière ; la formation technique et professionnelle ; l'éducation dans le primaire ; la formation des enseignants ; l'éducation des groupes défavorisés.

### **Défis liés à la capacité de participation des communes**

La coordination de l'ESIP au niveau national porte essentiellement sur les discussions relatives aux politiques dans le secteur de l'éducation, l'allocation des ressources et l'orientation technique, tandis que la coordination au niveau des communes est axée sur la mise en œuvre. La coordination au niveau national est considérée comme relativement efficace. Par contre, au niveau des communes, la coordination s'avère plus difficile, même si les expériences à ce niveau varient considérablement.

Le programme de décentralisation a récemment transféré la responsabilité de la mise en œuvre effective des programmes d'éducation aux communes, confiant à celles-ci un rôle nouveau. Il n'est donc pas surprenant que les autorités locales manquent encore des connaissances nécessaires et ne comprennent pas encore très bien l'ESIP. Ce programme est encore perçu comme une initiative nationale gérée au niveau central. Les responsabilités et rôles respectifs de l'administration centrale et des communes ne sont pas clairement définis. Des efforts sont encore nécessaires pour fournir un cadre permettant de redéfinir le rôle des districts par rapport à celui de l'administration centrale, et pour identifier les besoins dans le domaine du renforcement des capacités afin de permettre aux districts d'assumer leurs nouvelles responsabilités.

Alors que la plupart des fonctionnaires en poste au niveau central (Ministère de l'Éducation) maîtrisent des questions telles que le rendement, l'efficacité, la rentabilité, la viabilité et la coordination, de nombreuses autorités locales ne sont pas encore familières à ces questions qu'elles n'arrivent pas toujours à intégrer dans leur cadre de planification et de budgétisation. Les capacités de certains

districts sont actuellement limitées du fait du manque des aptitudes cruciales nécessaires dans les domaines de la planification, de la budgétisation, de la comptabilité et de la gestion de l'ESIP, en particulier pour ce qui est de l'élaboration des plans de travail, plans d'action, documents techniques et documents de stratégie, ainsi que des rapports sur les contrôles effectués.

La situation est aggravée par l'absence d'un système opérationnel d'information sur la gestion de l'éducation. En outre, il est nécessaire que les communes offrent une meilleure rémunération pour attirer et retenir des personnes qualifiées et expérimentées. A cet égard, des plans de renforcement des capacités au niveau du district sont en cours d'élaboration pour faciliter la mobilisation et l'utilisation des ressources afin de remédier à la situation.

Un aspect important qui n'a pas bénéficié de toute l'attention voulue concerne la nécessité de déployer des efforts concertés en vue de faire participer pleinement les communes à l'ESIP. Ce programme ne peut pas avoir tout l'impact souhaité sur les plans de l'amélioration des services assurés et de l'obligation de rendre compte tant qu'un plan d'action bien structuré n'aura pas été mis en place pour le transfert aux communes des connaissances requises, et tant que les communes ne seront pas pleinement associées à la détermination des priorités et au processus de transfert des ressources. Cette préoccupation soulève la question fondamentale de savoir qui réellement joue le rôle de chef de file : les autorités locales, l'administration centrale ou les donateurs ? Il convient de reconnaître que la majorité des communes dépendent encore, dans une très large mesure, de l'appui fourni par l'administration centrale ou les donateurs pour assumer des fonctions clés, en particulier dans les domaines de la planification, de la budgétisation et de la gestion financière.

En plus du faible niveau des capacités et de la coordination dans les communes locales, il y a l'inadéquation des mécanismes de coordination entre les niveaux central et local, tel que cela est reflété par

les insuffisances dans la communication stratégique entre ces deux niveaux, le manque de coordination et de suivi efficaces et la tendance à axer les rapports sur les " dépenses effectuées ", plutôt que sur les résultats obtenus.

## Conclusion

L'ESIP s'est avéré un programme extrêmement complexe qui évolue rapidement et comporte de nombreuses exigences. Il permet de prendre des décisions et d'entreprendre des réformes dans un cadre décentralisé. Ce programme est une initiative nécessitant que les autorités locales qui sont au premier chef chargées de la mise en œuvre prennent des risques et fassent preuve de détermination. D'où la nécessité pour ces autorités locales de comprendre parfaitement l'initiative, y compris ses implications sur le plan des responsabilités et fonctions à assumer, de même que les besoins en ressources, afin de faciliter et d'améliorer la mise en œuvre rationalisée et bien coordonnée de l'ESIP.

## Références bibliographiques

1. Kuteesa F.N. and Klutstein - Meyer (1999). *Budgeting for Universal Primary Education*. Presentation at Workshop on Budgeting for the Public Sector. Harvard Institute of International Education, August 1999.
2. Zolghadri Mahtab (1999). *Study on Monitoring and Accountability of Poverty Action Fund*. Draft Report, September, Ministry of Finance, Planning and Economic Development in Uganda, 1999.
3. Republic of Uganda (1999). *Second Education Sector Investment Review*. September - October, 1999. ESIP six monthly Report - Ministry of Education and Sports, Kampala.

*Florence Kuteesa est Commissaire par intérim pour les politiques et l'évaluation budgétaires au Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique de la République de l'Ouganda.*

*Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent aucunement les vues ou la position officielle du Gouvernement de l'Ouganda.*

# Réflexions sur la politique de décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud depuis 1994 : analyse de la loi sur les écoles sud-africaines (1) et (2)

*Par Yusef Sayed*

## Introduction

La politique de décentralisation de l'éducation est devenue, ces derniers temps, un aspect fondamental de la restructuration de l'éducation sur le plan international, comme en témoignent, par exemple, la loi de 1988 sur la réforme de l'éducation en Angleterre et au pays de Galles (voir à ce sujet Bash hand Coulby, 1991, et Bowe and Ball, 1992) ; le rapport du Gouvernement australien sur les écoles de demain et les changements qui sont intervenus à la suite de ce rapport (voir Lauder and Wylie, 1990 ; et Gordon, 1992) ; et les changements intervenus dans le système éducatif hollandais depuis 1982 (Sieegers and Wesseling, 1993) et dans le système éducatif brésilien depuis les années 80 (Santos Filhos, 1993).

La décentralisation du contrôle de l'éducation et de la prise des décisions est également au centre des discussions sur la restructuration de l'éducation en Afrique du Sud et sa nécessité a été exprimée dans l'appel pour une plus grande participation de la communauté et des parents à l'éducation (Sayed, 1995). La tendance à une plus grande décentralisation et à une participation plus active dans le domaine de l'éducation a connu une nouvelle dynamique après les élections de 1994 et a abouti à l'adoption de la loi sur les écoles sud-africaines (SASA), en novembre 1996. Pour comprendre la tendance à la décentralisation de l'éducation, le présent article examine la justification et les implications possibles d'une telle politique dans le contexte sud-africain. En particulier, il fait une analyse critique des arguments en faveur de la décentralisation de l'éducation dans le cadre de l'élaboration de la politique actuelle en matière d'éducation (1994-1997) en Afrique du Sud, en se référant à la loi sur les écoles sud-africaines. L'examen de la politique de décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud servira d'étude de cas pertinente pour les discussions sur une telle politique dans le contexte international.

L'article est divisé en trois sections. La première passe en revue les différentes approches en matière de décentralisation de l'éducation dans l'élaboration de la politique actuelle de l'Afrique du Sud dans le domaine de l'éducation. S'agissant des approches en matière de décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud, l'article analyse ces approches par rapport aux hypothèses de base concernant la politique de décentralisation et évoquées par des observateurs avertis tels que Rondinelli et al. (1984), Lauglo et McLean (1985), Weiler (1990), Prawda (1993), Mankoe et Maynes (1994), Lauglo (1995), Bray (1996) et Fiske (1996). La deuxième section de l'article est consacrée aux notions de décentralisation de l'éducation énoncées dans la loi sur les écoles sud-africaines, ainsi qu'aux tensions et contradictions y afférentes. Enfin, dans la troisième section, l'article met en exergue une forme particulière de décentralisation de l'éducation dans le contexte sud-africain, les tensions entre les décideurs et administrateurs nationaux et provinciaux dans le domaine de l'éducation.

## Réflexion sur la décentralisation de l'éducation dans l'élaboration de la politique actuelle de l'Afrique du Sud dans le domaine de l'éducation

Les réflexions sur la décentralisation de l'éducation dans le contexte sud-africain trouvent leur expression et leur soutien à la fois dans les politiques du gouvernement du Congrès national africain (ANC) au pouvoir depuis 1994, ainsi que dans celles préconisées par l'opposition, le Parti national, qui a participé pendant un moment au gouvernement d'unité nationale (GUN). Deux notions intimement liées, bien que potentiellement contradictoires, sous-tendent les réflexions sur la décentralisation de l'éducation.

Premièrement, le Parti national, précédemment au pouvoir, et le mouvement d'opposition anti-apartheid étaient tous engagés à une certaine forme de décentralisation de l'éducation, bien que pour des raisons politiques et idéologies très différentes. Pour le Parti national, la manifestation la plus claire de son engagement à la décentralisation de l'éducation a été sa réglementation sur les modèles B et C [3], ainsi que sa stratégie de renouveau de l'éducation (SRE). Dans cette réglementation, le Parti national a soutenu que la décentralisation de l'éducation permet à ceux qui financent l'éducation d'avoir un droit de regard accru sur l'éducation, ce qui est de nature à accroître l'efficacité, l'efficience et la qualité.

L'engagement du Parti national à la décentralisation de l'éducation, tel qu'expliqué dans son document de stratégie de renouveau de l'éducation (SRE) et dans sa réglementation sur les modèles B et C, a permis d'établir des priorités dans les libertés et droits individuels en matière de prestation de services sociaux. Le Parti national, au cours des dernières années de l'apartheid, était engagé à l'idéal de liberté totale de choix pour chaque individu, sans aucune forme d'intervention ou de réglementation de l'Etat. Cet idéal était sous-tendu par la notion d' "individu en tant que consommateur" qui apparaît dans le discours politique sur le " choix parental " et le " pouvoir du consommateur ".

Toutefois, plusieurs auteurs, dans leurs commentaires sur la décentralisation de l'éducation, ont relevé qu'une telle décentralisation ne profite principalement qu'aux professionnels et aux parents de la classe moyenne (surtout les blancs, dans le contexte sud-africain). Par ailleurs, plusieurs auteurs soulignent que l'autorité du gouvernement au niveau central, chargée de la prise des décisions en matière d'éducation, n'est jamais totalement transférée (voir par exemple à ce sujet Bash et Coulby (1991) ; Weiler (1990) ; Bowe et Ball (1992)). Par conséquent, l'engagement du Parti national à la décentralisation du contrôle de l'éducation au niveau des comités de gestion des écoles était également lié à une forte centralisation du contrôle. L'argumentation en faveur de la décentralisation de l'autorité et l'engagement à assurer les libertés individuelles (libertés du consommateur), tel que l'a relevé Weiler (1990), ne peuvent par conséquent être acceptés comme de l'argent comptant.

L'engagement du mouvement progressiste anti-apartheid à la décentralisation de l'éducation était, par contre, fondé sur la même logique de résistance politique. Une telle politique entrainait dans le cadre du discours politique de l'opposition qui voulait s'assurer le soutien et la participation des communautés locales. La mobilisation et le combat populaires étaient la base de la résistance. D'où l'appel en faveur du " contrôle par les communautés ", du " contrôle populaire ". Dans le domaine de l'éducation, l'illustration la plus parfaite de cette notion a été l'appel pour des " structures de pouvoir dualistes ", dans le discours politique du Comité national de coordination de l'éducation (CNCE) (NEPI, 1992), et la création d'associations des parents, enseignants et élèves (APEE) en tant que moyens d'expression des communautés. Paradoxalement, la notion de communauté en tant qu'expression de la démocratie participative s'affaiblit dans la loi sur les écoles sud-africaines pour deux raisons, premièrement, en rendant conditionnelle la participation des communautés aux structures de gouvernance, puisque cette participation doit être approuvée par l'organe de décision de l'école, et deuxièmement, en réduisant une telle participation à la sélection des représentants pouvant apporter une expertise à l'organe de décision de l'école. Très ironiquement, les représentants des communautés au sein des organes de décision des écoles ne disposent d'aucun droit de vote.

La notion de participation communautaire est apparue dans le contexte d'un Etat oppresseur et où l'Etat lui-même était le principal appareil d'oppression. Par conséquent, le contrôle par les communautés était à l'opposé du contrôle par l'Etat. Le pouvoir au peuple, par opposition au pouvoir de l'Etat, témoigne d'un engagement ferme en faveur de la démocratie participative et de la décentralisation du contrôle.

En outre, dans le discours politique du mouvement progressiste contre l'Apartheid dans le domaine de l'éducation, il y a eu un vibrant appel pour la décentralisation de l'Etat et du système éducatif. L'on espérait que la transition vers la société post-apartheid aboutirait à l'installation d'un pouvoir politique légitime au niveau central, qui transformerait l'éducation afin de répondre aux besoins de tous, en particulier, ceux des couches sociales historiquement marginalisées et défavorisées. Cet appel était sous-tendu par un ferme

engagement en faveur d'un Etat représentatif dans le cadre d'une démocratie constitutionnelle.

Pour le mouvement progressiste dans le domaine de l'éducation, le discours sur la transformation de l'éducation constituait à la fois un engagement en faveur d'un Etat fort et interventionniste, et une affirmation de la pertinence et de l'efficacité du contrôle par les communautés. Cette affirmation reflète une forte tendance à promouvoir les activités et la participation de la société civile au jeu politique. Avec les élections, le nouveau système éducatif a été contraint de tenir compte des deux formes d'engagement. Le premier livre blanc sur l'éducation (WPI, Département de l'éducation, 1995a) a mis en place un cadre à cette fin. Il a proposé un Etat régulateur puissant, engagé à promouvoir la participation de la société civile dans le domaine de l'éducation. Cet engagement est exprimé, entre autres, dans des recommandations soulignant la nécessité de mettre en place des structures consultatives puissantes à tous les niveaux appropriés du système éducatif.

L'engagement du mouvement progressiste anti-apartheid en faveur de la participation dans le domaine de l'éducation s'est trouvé confronté au difficile paradoxe d'équilibrer un ferme engagement à l'idée de l'Etat en tant qu'agent de contrôle et de réglementation, tout en gérant la croyance en l'efficacité du contrôle par les communautés grâce à l'élaboration de nouvelles formes de relations Etat/société civile. Des observateurs sceptiques tels que McGinn et Street (1986), et Weiler (1990), ont soutenu que la politique de décentralisation de l'éducation est essentiellement une tentative de reconstitution de la forme de l'Etat et, par conséquent, une reformulation de la nature du contrôle exercé dans le domaine de l'éducation. A cet égard, le principal argument avancé est que la politique de décentralisation de l'éducation est un moyen pour l'Etat d'opérer à distance. En opérant à distance, l'Etat entend être en harmonie avec les populations.

Toutefois, le principal défi auquel était confronté le nouveau gouvernement élu depuis 1994, à la suite de l'adoption de la loi sur l'éducation sud-africaine est la recherche d'un équilibre acceptable entre l'engagement à des formes puissantes de participation des citoyens et la nécessité de maintenir une forte intervention de

l'Etat. L'institution de formes puissantes de participation des citoyens peut réduire le pouvoir de l'autorité élue (le gouvernement) et, par conséquent, présenter le risque de compromettre la volonté des électeurs qui s'attendent à ce que le gouvernement élu en Afrique du Sud exécute le mandat pour lequel il a été porté au pouvoir. Le Ministère de l'Education et le Gouvernement sud-africain ont, par conséquent, tendance à ne pas accorder le pouvoir de prendre des décisions aux parties prenantes qui, dans le contexte sud-africain, jouent essentiellement un rôle consultatif. Sur un autre plan, des formes puissantes de contrôle et d'intervention du gouvernement, dans la perspective où les parties prenantes se contenteraient de pouvoirs consultatifs limités, pourraient minimiser le rôle de la participation et militer contre la promotion de cette participation, car les citoyens pourraient se sentir incapables d'opérer les changements nécessaires. Un exemple de cette tension dans le contexte sud-africain a été la décision de la Cour constitutionnelle en faveur du Ministre de l'Education nationale, décision selon laquelle le Ministre de l'Education nationale jouit des pouvoirs constitutionnels d'établir des normes et standards nationaux sans tenir compte des souhaits des provinces [4]. La décision de la Cour constitutionnelle souligne la difficulté à essayer de concilier l'autorité et la réglementation centrales avec la décentralisation du contrôle de l'éducation. Elle reflète l'importante tension qui existe entre la capacité d'un gouvernement à agir de manière décisive et parfois unilatérale, de même que la volonté d'un tel gouvernement d'être réceptif à tous les points de vue et d'en tenir compte, quelle que soit leur origine.

### **Equité, participation des parents et loi sur les écoles sud-africaines**

La section précédente a souligné l'influence des discours qui sous-tendent la politique de décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud. Elle a fait ressortir les tensions que le gouvernement d'unité nationale a rencontrées dans la mise en place d'un système de gestion de l'éducation qui consacre la participation des citoyens au niveau de l'école et contribue en même temps à redresser les déséquilibres hérités de l'ancien système. En essayant de comprendre la forme du discours sur la politique de décentralisation de l'éducation en cours en Afrique du

Sud, le présent article insiste sur deux questions essentielles qui affectent la mise en œuvre de la loi sur les écoles sud-africaines. Ces questions sont axées sur les problèmes cruciaux des frais de scolarité et de la participation des parents. Les deux questions qui permettent d'éclairer la réflexion sur la décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud depuis 1994 sont les suivantes:

- Dans quelle mesure le pouvoir d'augmenter les frais de scolarité, tel que proposé par la loi sur les écoles sud-africaines, contribue-t-il à accentuer les iniquités en Afrique du Sud ?
- Quels sont les principes sous-tendant les diverses formes de participation des parents envisagées dans la loi sur les écoles sud-africaines ?

Ces deux questions soulignent la difficulté à essayer de décentraliser la gestion de l'école et à promouvoir en même temps une plus grande équité dans le domaine de l'éducation.

## **Autonomie, équité et frais de participation**

La principale tension inhérente à la loi sur les écoles sud-africaines reste la proposition que les organes de décision des écoles, constitués conformément aux dispositions de la loi, puissent collecter des fonds additionnels sous forme de frais de scolarité (appelés frais de participation dans le présent article). L'idée de frais de participation est basée sur l'hypothèse que les parents qui veulent offrir à leurs enfants une éducation de qualité nécessitant la mobilisation d'autres moyens pour compléter la subvention de l'Etat, peuvent le faire. La loi (Département de l'Education, 1966, chapitre quatre) dispose par conséquent que les parents, en tant que partenaires majoritaires au sein des organes de décision des écoles publiques, peuvent décider de prélever des frais de scolarité qui s'imposent à tous les élèves. Cette approche, dénommée quatrième option, a été initialement préconisée dans le rapport du Comité d'évaluation Hunter (1995b) qui a proposé trois modes de financement de l'école, à savoir:

- l'approche minimale - progressive qui permettrait à la plupart des organes de décision existants de continuer à fonctionner, y compris ceux des établissements de l'ancien modèle C;

- l'approche de la formule basée sur l'équité à l'école, qui est similaire à l'approche précédente, mais préconise une participation équitable par tête d'habitant aux dépenses et interdit aux écoles de collecter des fonds additionnels;
- l'approche du partenariat qui prévoit la participation équitable par tête d'habitant aux dépenses, mais dans laquelle l'engagement de l'Etat aux coûts de fonctionnement est réduit en fonction de la contribution des parents (Département de l'Education, 1995 b).

Le projet de loi proposé par le livre blanc et la loi adoptée sur l'organisation, la gestion et le financement des écoles rejettent toutes les trois approches et proposent une quatrième option élaborée avec l'assistance technique de consultants internationaux. En substance, la quatrième option propose que les établissements scolaires soient autorisés à demander le paiement de frais de participation en sus de la subvention de l'Etat [5]. Le présent article considère la notion de frais de participation comme un exemple d'introduction des forces du marché dans le processus de fourniture de l'éducation en Afrique du Sud.

Le marché créé par l'institution des frais de participation ne fonctionne pas selon le modèle classique de l'offre et de la demande. Se référant à l'exemple du financement des écoles aux Etats-Unis d'Amérique, Gintis (1995) estime que le marché idéal ou parfait fonctionne rarement ou pas du tout dans le domaine de l'éducation. Ce qui se crée exactement, s'agissant du contrôle de l'éducation, comme l'affirment Deem et al (1995) se référant au contexte du Royaume-Uni, c'est plutôt des "quasi - marchés". Le mécanisme du marché qui est introduit est celui de la mobilisation de ressources additionnelles sur la base du principe des intérêts des parties prenantes. Les frais de participation relèvent de la dérégulation de la fourniture de l'éducation et visent à s'assurer que la qualité des "biens" produits par l'éducation dispensée est proportionnelle au prix payé, en termes de valeur. La valeur des produits de l'éducation est ainsi garantie par la valeur de l'échange. Les frais de participation préservent la logique du marché en instituant l'engagement à faire une transaction monétaire pour garantir la qualité et la valeur. Dans ce cas, ce n'est donc pas chaque citoyen qui est en mesure de maintenir le même

niveau d'investissement financier. C'est dire que le niveau d'égalité des droits sociaux fondamentaux dépend de la richesse de chaque citoyen. La tendance à long terme d'une telle approche est la mise en place d'un système de scolarisation à deux niveaux dans les écoles publiques, avec quelques établissements dotés de ressources importantes, tandis que la majorité des autres établissements resteront marginalisés et continueront de dépendre des subventions de l'Etat. En effet, les parents qui sont plus riches pourront payer plus pour la scolarisation de leurs enfants et pour leur faire acquérir un "capital culturel". Conscients du risque de schisme que cela pourrait présenter dans l'éducation dans les écoles publiques, l'Etat est intervenu dans la gestion de l'éducation en vue de réglementer le fonctionnement du marché. C'est la raison pour laquelle le Comité parlementaire a inséré dans le texte définitif de la loi (Département de l'Education, 1996 b, section 39.4) une clause qui stipule que le Ministre, après consultations, "établit des critères pour exempter totalement, partiellement ou conditionnellement du paiement des frais de scolarité, les parents qui ne sont pas en mesure de le faire". Il y a donc tentative de prévenir les excès dans le fonctionnement du marché.

Les frais de participation étaient justifiés par le fait que les fonds collectés dans ce cadre permettraient de réaliser des économies que l'on pourrait utiliser pour financer des projets de promotion de l'équité ou de redressement des déséquilibres. L'argument était valable en apparence. Toutefois, cela supposait que les écoles pouvaient être motivées pour collecter des fonds au profit de l'Etat. Pourquoi les écoles collecteraient-elles des fonds dont elles ne pourraient pas assurer la garde ? Pour parler de manière cynique, les frais de participation pourraient être considérés comme un simple exercice de réduction des coûts. Le fait demeure que rien dans la loi sur les écoles sud-africaines ou dans tout autre instrument adopté par le gouvernement n'indiquait que les économies réalisées grâce au paiement des frais de participation seraient utilisées pour redresser les déséquilibres et promouvoir l'équité. Le problème associé à l'introduction des frais de participation, en tant que moyen d'équilibrer le contrôle de l'Etat et les forces du marché, est que les dispositions pertinentes, telles que formulées actuellement, n'amèneront pas les écoles ou alors les décourageront de collecter ces frais, à moins que ces

dispositions deviennent plus contraignantes et rendent ainsi impossible toute déréglementation. En d'autres termes, le paiement des frais de participation, dans le cadre de la loi sur les écoles sud-africaines, ne peut permettre de générer des fonds additionnels ou de promouvoir l'équité ou encore de redresser les déséquilibres sans compromettre la réalisation de certains des objectifs visés.

La loi sur les écoles sud-africaines propose donc que le marché fonctionne sans réglementation de la mobilisation des fonds additionnels. Elle introduit une dimension privée dans la gestion des écoles publiques. En fait, elle redéfinit la frontière entre le privé et le public dans le secteur de l'éducation en Afrique du Sud. Elle indique comment l'éducation dans les écoles publiques doit s'adapter aux exigences du libre marché privé. Au même moment, la loi préconise le contrôle de l'Etat pour éviter l'élargissement du fossé entre les riches et les pauvres. Un tel "équilibre" n'est pas facile à réaliser, tout comme les arbitrages et compromis faits ne sont pas satisfaisants. Cependant, ces arbitrages et compromis constituent une difficulté moindre [6].

## **Les parents: consommateurs et/ou citoyens ?**

Un point important soulevé dans le débat sur la gestion de l'éducation a été l'appel en faveur d'une plus grande participation des parents à la scolarisation. La participation des parents a été la position officielle de toutes les organisations progressistes dans le domaine de l'éducation en Afrique du Sud. La loi sur les écoles sud-africaines répond à cet appel, mais de manière potentiellement conflictuelle. A un niveau, les parents sont considérés comme des citoyens d'une démocratie constitutionnelle.

Les parents sont ainsi des individus jouissant des droits reconnus aux citoyens qui doivent les exercer également dans le contexte de la gestion de l'éducation. A ce titre, les parents ont le droit de participer à la détermination des domaines clés de la politique de gestion des établissements scolaires. Ils exercent ce droit par leur représentation au sein des organes de décision des établissements scolaires. Ce droit entraîne toute une série de responsabilités. Les droits des parents, en tant que citoyens, dans la gestion de l'éducation sont garantis par l'octroi de la personnalité juridique aux organes de décision des établissements scolaires. La loi sur les écoles sud-africaines introduit ainsi la notion de

décentralisation du contrôle de l'éducation, le paiement des frais de participation étant une responsabilité décentralisée clé.

Toutefois, en tant que citoyens, les parents constituent un groupe distinct. Comme l'indique la première version du deuxième livre blanc sur l'organisation, la gestion et le financement des écoles (WP2 a), Département de l'Education, 1995b, Sections 4.15 et 4.16), le parent-citoyen est un individu dont les droits sont intimement liés dans le contexte d'un ferme engagement à l'équité et au redressement des déséquilibres, un contexte où ces droits sont exercés en partenariat avec les autorités compétentes du secteur de l'éducation. Les droits des citoyens dans le domaine de l'éducation ne signifient donc pas, comme l'a indiqué la première version du deuxième livre blanc (Département de l'Education, 1995b, Section 4.16), "confier l'école aux parents". Le rôle des parents est plutôt d'apporter leur concours au fonctionnement et au travail professionnels des établissements scolaires.

La conception ci-dessus implique que le parent-citoyen est un individu dont les droits ne sont pas "autonomes", mais qui exerce ses droits pour apporter une contribution significative à l'amélioration du fonctionnement de l'établissement scolaire parce que cela est à son avantage. En d'autres termes, en vertu de la loi sur les écoles sud-africaines, le parent-citoyen travaille avec l'école sans être, comme par le passé, un foyer d'opposition. Pour l'Etat, le parent est donc un citoyen qui ne s'opposera probablement pas aux autorités compétentes du secteur de l'éducation et n'entrera probablement pas en conflit avec elles. La forme de citoyenneté préconisée dans ce contexte, comme le soutiennent Deem et al, (1995) dans leur étude sur les organes de décision des établissements scolaires au Royaume-Uni, est de nature administrative dans une large mesure. On pourrait parler de déconcentration du contrôle administratif de l'éducation, les parents - citoyens devant assumer des responsabilités administratives plus importantes dans la scolarisation. Il s'agit, en somme, d'un système d'allègement des charges administratives.

En conséquence, deux conceptions distinctes du parent - citoyen émergent [7]. La première est celle du parent -citoyen en tant qu'individu autonome qui est loin d'être l'otage de l'Etat. Cette conception du citoyen est axée sur l'individu qui cherche à améliorer ses conditions de vie sans dépendre de

l'Etat et qui cherche également à établir et à redynamiser des liens cohérents et à restaurer l'ordre politique et moral. Une telle conception, avance-t-on, est prise en compte dans la loi sur les écoles sud-africaines. La deuxième conception, qui se situe plus à gauche, est celle du citoyen qui, en association avec l'Etat dans le cadre de la société civile, reconnaît les liens existants au niveau de la communauté et travaille par conséquent pour le bien public et l'affirmation des vertus civiques. Il s'agit d'une forme de citoyenneté essentiellement politique qui se distingue de la première forme par la reconnaissance par le citoyen lui-même qu'il se situe dans un contexte collectif plus large.

Sur un autre plan, le discours sur le parent en tant que consommateur et sur son identité en tant qu'agent du marché est reflété dans la loi sur les écoles sud-africaines par le biais de deux mécanismes distincts. En premier lieu, la notion de parent - consommateur est reflétée par l'affirmation que les parents sont les premiers clients de l'école et qu'ils doivent toujours être représentés majoritairement au sein des organes de direction de l'école. Les parents - consommateurs sont ceux qui, pour reprendre la formulation de la deuxième version du deuxième livre blanc sur l'organisation, la gestion et le financement des écoles (WP2b, Département de l'Education, 1996b, Section 3.15), "ont le plus grand intérêt dans l'éducation de l'enfant, compte tenu des grandes décisions juridiques et financières que les organes de décision auront à prendre". En deuxième lieu, la notion de parent - consommateur est reflétée par les frais de participation que le parent doit payer pour mobiliser des fonds additionnels afin de compléter la subvention de l'Etat pour fournir l'éducation.

Le fonctionnement du marché dans le domaine de l'éducation renforce la conception du parent - consommateur en tant qu'individu rationnel cherchant à défendre ses intérêts et à maximiser ses avantages. C'est là la pierre angulaire de la philosophie du citoyen consommateur. Dans cette conception, la communauté scolaire devient simplement un cadre d'expression d'un comportement possessif visant à défendre les intérêts de la communauté. En d'autres termes, la participation communautaire devient simplement l'expression des droits fondamentaux du consommateur. Tel est manifestement le cas dans la plupart, sinon toutes les écoles du modèle C où la communauté scolaire est

devenue le lieu d'expression d'un comportement visant des intérêts particuliers et préconisant la compétition et l'acquisition de biens commercialisables. La communauté scolaire constitue ainsi une ressource collective d'auto-agrandissement.

Pour que le citoyen -consommateur puisse opérer, deux conditions doivent être remplies, à savoir qu'il doit avoir la possibilité de choisir et être doté de la capacité de contrôler le produit, du fait même qu'il paie des frais de participation. La première condition est remplie dans le contexte sud-africain par le choix "conditionné ou limité" qui conduit à privilégier la classe moyenne. En d'autres termes, le choix offert à tous les Sud-africains est conditionné ou limité par le principe de "zonage" qui privilégie les élèves résidant dans les zones proches de l'établissement scolaire. Dans le contexte de la géographie raciale inégale en Afrique du Sud, une préférence est donc accordée aux élèves se trouvant dans les zones ainsi privilégiées et aux enfants de la nouvelle élite émergente qui a réussi à s'installer dans de telles zones. La limitation du choix dans le contexte sud-africain concorde avec la stratification reproduite par les relations de marché.

Par ailleurs, lorsque la contribution des parents est élevée et importante, le parent - consommateur a tendance à être interventionniste. Tel est clairement le cas. Toutefois, une clause clé que le Comité parlementaire a supprimée de la loi est celle qui reconnaissait aux parents le droit de déterminer la politique d'admission dans les écoles. Si cette clause avait été maintenue, le contrôle des parents sur le produit global aurait été complet.

Toutefois, le succès du Comité parlementaire a été partiel puisque la notion de marché de l'éducation, introduite par l'institution de frais de participation, est axée sur le comportement du parent - consommateur en matière de choix. Il n'est pas souvent tenu compte du comportement des producteurs qui agissent de manière non moins intéressée et cherchent également à maximiser leurs propres avantages. Dans ce contexte, l'école, en tant que producteur, sollicite et attire les parents qui sont ou pourraient être en mesure de payer les frais de participation exigés. De cette manière, le choix du consommateur se trouve limité et est conditionné par le comportement de l'école qui défend aussi ses propres intérêts.

La loi sur les écoles sud-africaines introduit des notions particulières de parent, tout en privilégiant la notion de parent - consommateur. L'éducation dans les écoles publiques et les participants à ce type d'éducation commencent à structurer leur interaction sur la base de la logique du marché. Dans ce contexte, la démarcation entre le public et le privé est floue, dans la mesure où les types d'interaction qui seront probablement à la base de la scolarisation dans les écoles publiques en Afrique du Sud seront le reflet de l'interaction entre les consommateurs et les marchés. C'est déjà le cas dans de nombreuses écoles sud-africaines.

### **Tension entre la loi nationale et la législation provinciale dans la province de l'Ouest du Cap.**

Le projet de loi sur les écoles de la province de l'Ouest du Cap (WCSB) est une manifestation particulière de la tension dans la politique de décentralisation de l'éducation. A la suite de l'adoption de la loi sur les écoles sud-africaines, les neuf provinces d'Afrique du Sud qui, conformément à la constitution de la République d'Afrique du Sud, sont chargées des questions de scolarisation, avaient deux options. La première option consistait pour les provinces qui avaient déjà adopté leur propre législation sur les écoles, à amender la législation provinciale pour l'aligner à la nouvelle loi sur les écoles sud-africaines. La deuxième option consistait pour les provinces qui ne disposaient pas encore d'une législation sur les écoles, soit à décider de ne pas faire adopter une législation provinciale dans ce domaine, auquel cas la loi nationale serait directement applicable au niveau provincial, soit à faire adopter leur propre législation provinciale sur les écoles. C'est ainsi que la province de l'Ouest du Cap, qui est la seule province où le Parti national est majoritaire, a décidé de faire adopter sa propre législation sur les écoles, pour des raisons politiques évidentes. La présente section de l'article analyse les différences entre la loi nationale sur les écoles sud-africaines (SASA) et le projet de loi sur les écoles adopté par la province de l'Ouest du Cap (WCSB). Cette analyse permettra de mettre en lumière la tension dans la décentralisation de l'éducation entre les tendances centralisées nationales et les tendances décentralisées de l'éducation au niveau provincial.

Il convient peut-être de commencer par situer les discussions dans leur contexte. La constitution de la République d'Afrique du Sud stipule que la scolarisation relève de la compétence des provinces. En d'autres termes, la gestion et l'administration de la scolarisation sont à assurer par chacune des neuf provinces du pays dont deux sont contrôlées respectivement par le Parti Inkatha (Kwa-Zulu Natal) et le Parti national (Ouest du Cap). Comme cela a été indiqué, les dispositions prépondérantes de la constitution laissent entendre que la responsabilité des autorités nationales dans le domaine de l'éducation se limite à établir des normes et standards uniformes et ce, dans le cas où la législation et la réglementation provinciales sont contraires aux priorités et politiques nationales. Dans un tel cas, le Ministère national de l'Éducation peut intervenir, en suivant la procédure prescrite qui prévoit, entre autres, la démonstration que la province a violé la politique nationale.

Dans le cas de la province de l'Ouest du Cap, son projet de loi sur les écoles n'est pas un cas clair de violation de la loi nationale. Toutefois, il y a dans cette législation provinciale un certain nombre de recommandations qui font ressortir des approches conflictuelles dans les modes de gestion des écoles que l'on peut considérer comme de nature centralisée (niveau national) ou décentralisée (niveau provincial). Les quatre manifestations suivantes de cette tension sont analysées ci-après : "Centralisation décentralisée", "protectionnisme", "omission et adaptation", et "report".

Le projet de loi de la province de l'Ouest du Cap sur les écoles recommande un grand niveau de contrôle dans la gestion des écoles. Il stipule par exemple que le responsable provincial de l'éducation peut exempter un apprenant de la fréquentation d'une école en cas de grossesse, de mariage et, de manière plus insidieuse, si des installations scolaires suffisantes ne sont pas disponibles (WCSB, 1997, Section 50.1). Les autres exemples concernent les dispositions prévoyant un poste d'inspecteur de l'assiduité à l'école, autorisé à entrer dans l'établissement scolaire, à interroger toute personne de son choix et à demander que lui soit communiquée toute information qu'il juge nécessaire en matière d'assiduité (WCSB, 1997, Section 11.1). Ces exemples soulignent la nature centralisée du WCSB qui soumet les écoles à une surveillance directe par le ministère provincial de tutelle. ainsi, le Ministère de

l'Éducation de la province de l'Ouest du Cap utilise ses pouvoirs décentralisés pour centraliser la gestion des écoles au niveau provincial et soumettre les écoles à un plus grand contrôle.

Toutefois, alors que le WCSB centralise certaines fonctions, elle accorde également aux organes de décision des écoles de nombreux pouvoirs et attributions que ne leur reconnaît pas ou que limite la loi nationale sur les écoles sud-africaines. A titre d'exemple, le WCSB rétablit le droit des organes de décision de déterminer la politique de l'établissement scolaire en matière de langue et de religion (WCSB, 1997, Sections 52 et 53). Le projet politique que l'on cherche à promouvoir consiste d'une part à renforcer le pouvoir de la province dans le domaine de l'éducation en vue de contrecarrer les interventions éventuelles des autorités nationales, et d'autre part à concrétiser la volonté du Parti national d'accorder le maximum de pouvoir aux organes de décision des établissements scolaires en tant que moyen de réduire l'autorité de l'État dans la prise des décisions. Le WCSB décentralise davantage encore la prise des décisions et le contrôle dans le secteur de l'éducation.

Le "protectionnisme" est reflété dans les dispositions relatives au maintien de certains conseils. Le WCSB propose que certains organes de décision existants deviennent, après l'adoption de ce projet en loi, les nouveaux organes de décision requis par la législation nationale (WCSB, 1997, Section 26.1). En vertu de cette clause, les organes de décision mis en place aux termes de la législation du temps de l'apartheid peuvent être maintenus en dépit de l'adoption de la loi sur les écoles sud-africaines (SASA). En particulier, cette clause permet aux organes de décision des écoles du modèle C réservées aux blancs de continuer de fonctionner. Il s'agit peut-être là de l'expression la plus claire de la volonté des autorités provinciales de maintenir le statut de certaines écoles. D'où la possibilité d'une contradiction avec les intentions démocratiques de la SASA.

Nous parlons d'"omission et adaptation" pour nous référer à la manière dont le WCSB, en apparence, s'aligne sur la SASA, mais en fait change l'approche de cette dernière en omettant certaines de ses sections. L'exemple le plus pertinent à cet égard est l'omission des clauses restrictives qui sont la pierre angulaire de la SASA. A titre d'exemple, la SASA énumère un certain nombre de restrictions concernant la détermination de la politique sur les

langues et la religion à l'école, alors que le WCSB ne mentionne pas du tout ces restrictions. Il y a aussi le cas de l'exemption partielle, conditionnelle ou totale accordée aux parents pour ce qui est du paiement des frais de scolarité. En vertu de la SASA, la décision d'exemption est prise par le ministre, alors qu'aux termes du WCSB, cette décision est prise par l'organe de décision de l'établissement scolaire (WCSB, 1997, Section 57.1). Par ce processus d'omission et d'adaptation, le WCSB modifie considérablement la substance de la SASA.

Enfin, la caractéristique la plus importante du WCSB est peut-être l'aspect "report". Le WCSB reporte la décision sur un certain nombre de questions cruciales jusqu'à l'adoption de certains règlements et proclamations. Il s'agit d'une véritable manœuvre dilatoire quand on sait qu'en Afrique du Sud, les projets de loi sur l'éducation font l'objet d'un examen et d'un débat publics, alors que les proclamations et les règlements sont une prérogative du ministère et qu'ils sont directement applicables par les établissements scolaires. Le problème ne se pose pas véritablement quand la décision reportée ne revêt pas une importance cruciale. Toutefois, ce n'est pas le cas pour ce qui est du WCSB. A titre d'exemple, le WCSB reporte des décisions importantes sur les pouvoirs et les attributions des organes de décision des écoles et sur leur composition. C'est une autre manière de modifier la substance de la loi nationale dans la pratique. En outre, le WCSB retire du domaine du débat public certaines questions importantes.

Les quatre exemples de reformulation et de modification de la loi nationale évoqués ci-dessus témoignent de la tension entre les modes centralisés et décentralisés de la gestion de l'éducation dans le contexte sud-africain. Cette tension est également perceptible au niveau d'autres systèmes éducatifs. A cet égard, il y a lieu de citer l'exemple du programme national d'enseignement en Angleterre et au pays de Galles. Bien que la Loi de 1988 sur la réforme de l'éducation assigne la responsabilité de gestion aux écoles, tous les élèves doivent encore suivre le programme national d'enseignement (voir à ce sujet Bash et Coulby, 1991). Mais, un système éducatif centralisé peut toujours décentraliser le contrôle. A titre d'exemple, Lauglo et McLean (1985, p.11) font remarquer que même les sociétés socialistes centralisées telles que Cuba peuvent décentraliser le contrôle administratif.

Le WCSB souligne la nécessité, dans la compréhension de la décentralisation de l'éducation, de faire une distinction entre deux dimensions clés de tout système éducatif, à savoir: le contrôle des politiques et la mise en oeuvre des politiques. Les gouvernements peuvent décentraliser les pouvoirs relatifs à la mise en oeuvre en les transférant aux établissements scolaires, ou accorder à d'autres institutions ou individus la liberté de dispenser l'éducation (mise en oeuvre des politiques) tout en gardant le contrôle sur des fonctions telles que les programmes d'enseignement et le financement (contrôle des politiques). Dans le contexte sud-africain, la tension se manifeste entre le niveau national en tant qu'entité chargée de l'élaboration des politiques ("établissement des normes et standards") et le niveau provincial en tant qu'agence chargée de la mise en oeuvre quotidienne de la politique en matière d'éducation. Cette tension s'articule autour des pratiques effectives de mise en oeuvre au niveau provincial et des différentes manières dont est comprise la notion de mise en oeuvre des politiques.

## **Conclusion**

Le présent article fait tout d'abord ressortir la tendance de plus en plus grande à la décentralisation de l'éducation avant d'insister sur les tensions et contradictions inhérentes à la politique de décentralisation de l'éducation dans le contexte sud-africain. Il montre que la tendance à la décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud partage, avec de nombreux autres pays, l'engagement des autorités gouvernementales à promouvoir la participation des parents à l'éducation. Il montre aussi que la tendance à la décentralisation de l'éducation dans le contexte sud-africain va de pair avec la reconnaissance de la nécessité d'une intervention de l'Etat pour garantir le respect des normes et standards établis au niveau national et promouvoir la réalisation de l'objectif d'équité. A cet égard, l'article corrobore les travaux de recherche sur la décentralisation de l'éducation effectués par Lauglo et McLean (1985), Weiler (1990), Prawda (1993), Lauglo (1995) et Bray (1996). Ces travaux indiquent que la question clé dans le débat sur la décentralisation de l'éducation est l'équilibre entre les modes centralisés et décentralisés de la gestion de l'éducation et la répartition des pouvoirs dans le système éducatif. L'article avance également que la recherche de l'équilibre entre les modes centralisés et décentralisés de la gestion de

l'éducation dans le contexte sud-africain peut entraîner des iniquités dans le domaine de l'éducation, mais à la grande différence que la politique d'éducation actuelle peut accentuer les iniquités en fonction de la classe sociale et non en fonction de la race. L'article met en garde contre un engagement vague à la décentralisation de l'éducation dans les pays en transition où il existe d'énormes disparités dans l'accès et les opportunités offertes dans le domaine de l'éducation. L'espoir est que les discussions sur la décentralisation de l'éducation dans le contexte sud-africain susciteront une réflexion approfondie sur l'équilibre optimal entre la participation des citoyens et l'intervention de l'Etat dans la gestion de l'éducation.

## Notes

[1]. Le présent article a été préparé grâce au généreux appui du Centre pour le développement des sciences (CSD) d'Afrique du Sud et du CFBT. Toutefois, aucune de ces deux institutions n'assume une quelconque responsabilité pour les vues qui y sont exprimées.

[2]. Le présent article a initialement été présenté sous forme de communication à la conférence sur l'éducation et les changements géopolitiques, tenue en septembre 1997 à Oxford. Une première version de l'article a été publiée dans *Journal for Negro Education* 66(4).

[3]. Le Parti national précédemment au pouvoir a adopté les règlements sur les modèles B et C en 1991 et 1992, respectivement. Ces règlements ont reconnu aux écoles alors réservées exclusivement aux blancs le droit de contrôler toutes les questions clés en matière d'éducation, par exemple les admissions dans les établissements scolaires. Toutefois, ces écoles devaient couvrir leurs coûts de fonctionnement, ce qui a entraîné l'institution de frais de scolarité élevés. Voir Carrim et Sayed (1992a, b) pour des discussions plus approfondies sur les règlements régissant les écoles des modèles B et C.

[4]. Des partis politiques tels que le Parti démocratique et national ont intenté un procès au Ministre de l'Education à la suite de la publication du projet de loi sur la politique nationale en matière d'éducation. En substance, ils estimaient que le projet de loi empiétait sur les responsabilités et les pouvoirs des provinces en matière d'éducation et qu'en conséquence, ce projet de loi violait la constitution de l'Afrique du Sud. La Cour constitutionnelle a rejeté leur argumentation et a reconnu le pouvoir du Ministre de l'Education de déterminer les priorités et objectifs nationaux dans le domaine de l'éducation. En substance, la Cour constitutionnelle a décidé que le Ministre de l'Education nationale avait exercé les pouvoirs que lui confère la constitution d'établir des normes et standards uniformes dans le domaine de l'éducation pour l'ensemble du pays, avec prépondérance par rapport aux autorités provinciales à ce sujet.

[5]. Les vues des consultants ont été intégrées dans les politiques uniquement parce qu'elles reflétaient la tendance accrue

au néolibéralisme dans la prise des décisions sur l'éducation, avec un accent particulier sur la rigueur et l'austérité dans la gestion financière. Ces politiques sont devenues plus acceptables à mesure que la tendance coïncidait avec le langage de gauche sur l'équité et le redressement des déséquilibres, et que certains engagements pris n'étaient pas honorés. Dans un article antérieur (voir Sayed et Carrim, 1998), cette option est appelée "l'introduction des frais de scolarité obligatoires pour la classe moyenne" (MMFC). Voir également Sayed (1997) pour une étude critique du fondement de la quatrième option.

[6]. Voir Sayed (1997) pour une discussion sur une solution de rechange possible à la quatrième option, solution appelée "cinquième option". En substance, la cinquième option propose que l'établissement scolaire demande le paiement de frais additionnels, mais qu'une partie des frais ainsi payés soit placée dans un Fonds de développement aux ressources duquel pourraient accéder tous les établissements scolaires pour financer des projets de promotion de l'équité et de redressement des déséquilibres.

[7]. Ces formes de citoyenneté émergent dans les travaux remarquables de Deem et al. (1995) sur la participation des citoyens aux organes de décision.

## Références bibliographiques

African National Congress (ANC). *A Policy Framework for Education and Training*, Braamfontein, ANC Education Department; 1994.

Bash, L. & Coulby, D. (Eds) *Contradiction and Conflict: the 1988 Education Reform in Action*, Ondon, Cassell; 1991.

Bowe, R., Ball, J. with Gold, A. *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*, London, Routledge; 1992.

Bray, M. *Decentralization of Education: Community Financing*, Washington, World Bank; 1996.

Carrim, N. & Sayed, Y. *The Model B Schools: Reform of Transformation*, Work in Progress; 1992a.14,pp.59.

Carrim, N. & Sayed, Y. *Pay as You Learn*, Work in Progress; 17, 1992b.(pp.10-16).

*Constitution [Interim] of the Republic of South Africa Bill, B 212D-93 (GA)*, 1993.

Deem, R., Brehony, K. & Heallth, S. *Active Citizenship and the Governing of Schools*, Buckingham, Open University Press; 1995.

Department of Education. *White Paper on Education and Training*. Notice 196 Pretoria, Department of Education, 1995a.

Department of Education. *Report of the Conumittee to Review the Organisation, Governance and Funding of Schools*. Pretoria, Department of Education; 199b.

Department of Education, *South African Schools Bill*, April 1996, Vol. 370, No. 17136 Pretoria, Government Printers; 1996a.

- Department of Education. *South African Schools Act*. Number 86 Pretoria, Government Printers; 1996b.
- Department of Education. *National Education Policy Act*, Number 697 Pretoria, Government Printers; 1996c.
- Department of Education. *White Paper and Bill on Higher Education* Pretoria, Government Printers; 1997.
- Fiske, E.B. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, Washington, World Bank; 1996.
- Gintis, H. *The Political Economy of School Choice*. Teachers College Record 96, 1995. (pp. 493-511)
- Gordon, L. *The State, Devolution and Educational Reform in New Zealand*, Journal of Education Policy, 7, 1992. (pp.187-203).
- Hurst, P. *Decentralization: Panacea or Red Herring?* in: J. Lauglo & M. Mclean (Eds). *The Control of Education: International Perspectives on the Centralization - Decentralization?* Debate London, Heinemann; 1985.
- Lauder, H. & Wylie, C. (Eds). *Towards Successful Schooling*, London, Falmer Press; 1990.
- Lauglo, J. *Forms of Decentralization and their Implications for Education*, Comparative Education, 31, 1995. (pp. 5-29)
- Lauglo, J. & Mclean, M. (Eds) *The Control of Education : International Perspectives on the Centralization-Decentralization Debate*, London, Heinemann; 1985.
- Mankoe, J. & Maynes, B. *Decentralization of Educational Decision-making in Ghana*, International Journal of Educational Development, 14, 1994 (pp.23-34)
- McGinn, N. & Street, S. *Educational Decentralization: Weak State or Strong State?*, Comparative Education Review, 30, 1986. (pp. 471-490)
- Prawda, J. *Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned*, International Journal of Educational Development, 13, 1993. (pp.253-264)
- Rondinelli, D., Nellis, J.R. & Cheema, G.S. *Decentralizing in Developing Countries: a Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Paper 581 Washington, World Bank; 1984.
- Santos Fihos, J.C. Dos *The Recent Process of Decentralization and Democratic Management of Education in Brazil*, International Review of Education, 39, 1993.(pp.391-403)
- Sayed, Y. *Educational Policy Developments in south Africa: 1990 1994: a Critical Examination of the Notions of Decentralization, Participation and Power*. Unpublished PhD thesis, Bristol, University of BRistol; 1995.
- Sayed, Y. *Democratising Education Governance in South Africa*, Economic and Political Weekly, XXXXII(15), 1997. (pp.722-731)
- Sayed, Y. & Carrim, N. *Inclusiveness and Participation in Discourses of Educational Governance in south Africa*, International Journal of Inclusive Education, 2(1), 1998. (pp. 29-43)
- Sellegers, P. & Wesseling, A. *Decentralization in Education: a Dutch Study*; International Studies in Sociology of Education, 3, 1993.(pp.49-67)
- Tilak, J.B.G. *South Asian Perspectives*, International Journal of Education Research, 21, 1994. (pp. 791-798)
- Weiler, H. *Comparative Perspectives on Educational Decentralization: an Exercise in contradiction?*, Educational analysis and Policy, 12 1990. (pp.438-48)
- Western Cape Education Department *Western Cape Provincial Education Draft Bill*, Number 5106, Pretoria, Government Printers; 1997.
- Yusuf Sayed, University of Sussex Institute of Education, UK  
Correspondence: Dr Yusuf Sayed, Centre for International Education, Institute of Education, University of Sussex, Brighton BN1 9RG, UK.
- Article by Dr. Yusuf Sayed, Suzzez Institute of Education  
© Compare Journal <http://www.taandf.co.uk>

## EN BREF

### **Important atelier pour les formateurs des enseignants en Ethiopie**

Du 11 au 16 novembre, le Ministère de l'Education, en collaboration avec le projet BESO/USAID et l'Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique (IIRCA), a tenu pendant une semaine à Nazareth, une conférence sur le thème : "VIH/SIDA: éducation pour le changement des comportements". Les représentants de dix-huit institutions éthiopiennes de formation des enseignants y ont pris part, aux côtés des représentants de diverses ONG.

L'un des objectifs de l'atelier était de permettre aux institutions de formation des enseignants d'étendre leurs connaissances sur l'impact du VIH/SIDA sur l'éducation et les effets possibles que pourrait avoir l'éducation sur la prévention du VIH/SIDA. L'atelier a également offert aux

Le troisième jour de l'atelier, les participants ont effectué des "visites de sites" dans des organismes et clubs engagés dans la lutte contre le VIH/SIDA et basés à Nazareth, en vue de rassembler des informations et de stimuler le processus de création de partenariats avec les organismes locaux de lutte contre le VIH/SIDA. De nombreuses perspectives différentes ont été exposées au cours de la Conférence, la préoccupation principale étant de faire quelque chose pour promouvoir la formation et la prise de conscience dans le domaine du VIH/SIDA dans les institutions de formation des enseignants et dans les écoles. Les représentants des institutions de formation des enseignants ont compris la nécessité d'intégrer ces activités dans leurs salles de classe et dans leurs institutions respectives.

### **Conseil d'administration de l'IIRCA, Arusha, le 12 octobre 2001**

L'IIRCA a profité de l'occasion offerte par la Conférence ministérielle de l'ADEA, pour tenir la réunion de son conseil d'administration. Les principaux points à l'ordre du jour portaient sur l'examen des réalisations et des problèmes rencontrés au cours des années précédentes, et les discussions sur le plan de travail 2002-2003. L'insuffisance des ressources financières a constitué l'un des principaux problèmes rencontrés par l'IIRCA. Le conseil est ainsi convenu de rechercher des voies novatrices pour mobiliser les fonds, par exemple en permettant



*Atelier de Nazareth (Ethiopie) sur la lutte contre le VIH/SIDA, novembre 2001*

participants un cadre approprié pour partager leurs expériences en matière d'intégration de la formation et de l'enseignement sur le VIH/SIDA dans les activités scolaires et parascolaires de leurs institutions respectives. A la fin de l'atelier, les participants ont élaboré un "plan d'action annuel" pour l'intégration de l'enseignement et de la formation dans le domaine du VIH/SIDA dans les programmes et activités parascolaires de leurs institutions.

directement quelques-uns des programmes les plus performants déjà élaborés par l'IIRCA.

### **Séminaire de haut niveau pour les ministres, Arusha, le 6 octobre 2001**

Un séminaire a été organisé à l'intention des Ministres de l'Education, un jour avant la tenue de la



*Séminaire des Ministres de l'Éducation à Arusha (Tanzanie), octobre 2001*

Conférence ministérielle biennale de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA). Le thème principal du séminaire portait sur la question des manifestations et grèves des étudiants et des enseignants. Presque tous les Ministres ont eu à gérer une manifestation ou une grève au cours de l'année écoulée. Les Ministres ont pu partager leurs expériences positives et négatives dans la gestion de ces délicates questions. A cet égard, le principal défi consistait à dégager un consensus national sur les questions cruciales afin d'attirer toute la société, y compris les enseignants et les étudiants, de leur côté. La question de savoir comment parvenir à un tel consensus a été longuement débattue.

Les Ministres ont soutenu l'idée d'effectuer des visites d'études en Asie du sud-est et en Amérique latine, et l'IIRCA a accepté d'essayer d'organiser ces visites.

### **Premier Forum panafricain sur le renforcement des capacités, Bamako, 22-24 octobre 2001**

La Fondation africaine pour le renforcement des capacités (ACBF) a organisé un Forum passionnant sur le renforcement des capacités pour la réduction de la pauvreté en Afrique. La Directrice de l'IIRCA, Fay Chung, a participé à un atelier sur les questions de genre et de renforcement des capacités.

Dans l'exposé qu'elle a présenté à cet atelier, elle a insisté sur des questions juridiques telles que les systèmes de propriété foncière en Afrique et leurs entraves à la promotion du développement et à la réduction de la pauvreté. Elle a souligné la nécessité du renforcement des capacités des institutions clés telles que les institutions financières, économiques, sociales, religieuses, éducatives et sanitaires.

### **Atelier sur l'évaluation des mathématiques et des sciences, Johannesburg, 26-30 novembre 2001**

UNESCO IIRCA a organisé, conjointement avec le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH), un atelier sur l'évaluation de l'apprentissage des sciences. Cet atelier s'inscrivait dans le cadre du programme de l'IIRCA visant à renforcer les programmes d'évaluation de l'apprentissage des sciences et des mathématiques en Afrique. Il était basé sur le travail effectué depuis plus d'une décennie par Udo Bude de la Fondation allemande (DSE) en Afrique australe et en Afrique de l'Est, dans l'amélioration du contrôle des connaissances en sciences dans le primaire et les premières années du secondaire. Dr Bude travaille à l'amélioration du contrôle des connaissances en sciences dans le cadre des systèmes nationaux d'examen.

Les représentants des directions des examens des ministères de l'Education venus des 12 pays suivants de la région ont pris part à l'atelier: Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie/Zanzibar, Ouganda, Zambie et Zimbabwe. Des institutions clés telles que la SACMEQ et l'AFCLIST y ont également pris part. Les personnes ressources étaient les suivantes: Docteur V. Chinapah de l'UNESCO, Paris; Professeur Keith Lewin du Centre pour l'éducation internationale de l'Université de Sussex; Docteur Anil Kanjee du CRSH, et Docteur J. Froemel du bureau de l'UNESCO à Santiago.

L'atelier a enregistré les résultats suivants :

· Echange d'informations entre les participants sur la situation de l'enseignement des mathématiques et des sciences dans la sous-région ;

- Utilisation des capacités et des expériences déjà acquises en Afrique ;
- Promotion de la coopération et de la synergie entre les organisations compétentes et les projets portant sur l'enseignement des mathématiques et des sciences en Afrique;
- Exploration de nouvelles approches à l'enseignement des mathématiques et des sciences, répondant aux besoins spécifiques des apprenants et des communautés ;
- Identification des réformes nécessaires à entreprendre ;
- Promotion de la coopération entre les institutions s'occupant de l'évaluation ;
- Elaboration d'un plan de travail.

### **Atelier sur la planification de l'éducation et le développement économique, Maputo, 29-31 octobre 2001**

Cet important atelier était destiné aux Secrétaires généraux des ministères de l'Education de certains pays sélectionnés et aux responsables des institutions chargées de la formation des planificateurs et des économistes de l'éducation. Les principaux domaines couverts par l'atelier étaient les suivants : analyse du Nouveau Partenariat pour le

développement de l'Afrique (NEPAD), impact du développement du secteur privé en Afrique; et programme de formation en cours en Afrique du Sud, sous l'égide de l'Institut du triangle de la recherche des Etats-Unis en faveur des planificateurs de l'éducation dans les pays, pour l'adaptation de leur planification au développement économique des pays concernés. Le principal résultat a été la recommandation d'élaborer un programme d'études en économie pour les planificateurs de l'éducation, ou à défaut d'élaborer un programme pour les économistes sur la mise en valeur des ressources humaines. Pour l'instant, les planificateurs de l'éducation ne connaissent rien de l'économie, et les économistes n'ont aucune notion de l'éducation. L'objectif était donc de construire des passerelles entre ces deux importantes disciplines.

### **Réunion du groupe d'experts ad hoc sur la réforme de l'éducation dans le supérieur et l'utilisation des technologies de l'information, Nairobi (Kenya), 19-21 novembre**

La réunion du groupe d'experts ad hoc a été organisée par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), le siège de l'UNESCO à Paris, le Bureau régional de l'UNESCO pour l'Afrique subsaharienne à Dakar et le PNUD à New York, en collaboration avec l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Elle a offert un forum pour l'échange d'idées et d'expériences sur la réforme de l'éducation dans le supérieur et sur l'utilisation des technologies de l'information dans le supérieur. Les participants provenaient d'Afrique ainsi que des institutions des Nations unies, de la BAD et des partenaires de développement de l'Afrique tels que l'USAID, le DFID. Outre les documents de base préparés par la CEA et les co-organisateurs, des exposés empiriques et théoriques analysant les liens entre l'éducation dans le supérieur et la croissance économique, les meilleures pratiques dans l'utilisation des technologies de l'information dans le supérieur, et les innovations dans le supérieur en Afrique, ont été présentés par les experts des différentes filières. Les exposés ont été suivis de débats. Almaz Eshete, qui représentait l'Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique IIRCA, a présenté un exposé intitulé : "Approches au

renforcement des capacités dans la formation des enseignants: l'expérience de l'Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique".

Enfin, les participants ont été scindés en trois groupes de travail chargés d'examiner les thèmes suivants : les meilleures pratiques dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le supérieur; les défis et les plans stratégiques; les recommandations formulées. Au nombre des recommandations adoptées à l'issue des délibérations, il y a lieu de citer les suivantes :

1. Les technologies de l'information et de la communication doivent être considérées comme un objectif national et envisagées dans le cadre élargi du développement national, avec des applications dans l'éducation au niveau du supérieur. A cet égard, les modèles égyptien et, dans une certaine mesure, sud-africain ont été cités comme des exemples de bonnes pratiques.
2. Le renforcement du leadership et la gestion des réformes, soutenus par une volonté et un engagement politiques appropriés et une vision institutionnelle pertinente, doivent être considérés comme des défis à relever dans le cadre de la réforme de l'éducation dans le supérieur.
3. Les institutions devraient intégrer des plans stratégiques sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, avec l'assistance de la CEA et de l'UNESCO, dans l'élaboration des directives.
4. Dans le cadre du forum, l'OUA, la CEA et la BAD devraient procéder à l'harmonisation des protocoles régionaux et sous-régionaux, promouvoir une plus grande prise de conscience et une plus grande volonté politique, et mobiliser des ressources pour le développement et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le supérieur.

## **Education des nomades en Afrique de l'Est**

L'UNICEF, l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation (IIPÉ) et l'Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique (IIRCA), mettent actuellement en œuvre un projet sur l'éducation des nomades en Afrique de l'Est, avec l'appui financier de la Banque africaine de développement (BAD). Le projet vise à aider les gouvernements éthiopien, érythréen, tanzanien, kenyan, ougandais et djiboutien à: a) élaborer des politiques et des programmes pour répondre aux besoins socio-économiques des enfants et des communautés nomades; b) utiliser plus efficacement les ressources afin d'améliorer l'éducation de base et d'accroître les capacités des populations nomades en matière de génération des revenus; c) améliorer la couverture et la qualité de l'éducation de base et les services de lutte contre la pauvreté; d) identifier des propositions de projet sur la base des résultats de l'étude, en vue de leur financement éventuel par la BAD.

Les études menées dans les six pays seront suivies par l'organisation de deux ateliers, l'un sur les politiques, et l'autre sur la formation, sur la base des résultats et des recommandations du rapport consolidé sur les six pays. Les Secrétaires généraux des ministères de l'Éducation et les spécialistes de l'éducation des nomades seront invités à participer respectivement à ces deux ateliers.

L'Institut international de l'UNESCO pour le renforcement des capacités en Afrique (IIRCA) participe à la réalisation globale de l'étude et est particulièrement chargée de sa réalisation en Éthiopie. Quatre régions éthiopiennes sont couvertes par l'étude, à savoir : les régions d'Afar et de Somalie, la zone de Borena dans la région d'Oromia, et la région de Debub Omo. Au total, 22 woredas (districts) sont concernés.