



Conférence des ministres de l'Éducation
des États et gouvernements de la Francophonie

**NOTE DE CADRAGE
PORTANT SUR
L'ORIENTATION GLOBALE DES
TRAVAUX RELATIFS À LA THÉMATIQUE
DE LA 56^e SESSION MINISTÉRIELLE :**

*« Éducation inclusive et de qualité pour tous en
Francophonie :
défis, priorités et perspectives pour l'après 2015 »*

Liège, Belgique

juin 2013

SOMMAIRE

- I. CONTEXTE**
- II. OBJECTIFS DE LA NOTE DE CADRAGE**
- III. THÉMATIQUES**
- IV. ACTIONS À ENTREPRENDRE POUR APPROFONDIR LA RÉFLEXION**
- V. STRATÉGIE GLOBALE DE MISE EN OEUVRE**
- VI. PÉRIODE, DURÉE ET LIEU**

I. CONTEXTE

Le Forum mondial sur l'éducation, tenu à Dakar en avril 2000, a abouti à un cadre d'action comprenant six objectifs¹ pour réaliser l'Éducation pour tous (EPT) en 2015. Ces objectifs ont guidé les réflexions et les actions des États et gouvernements membres de la Francophonie. À l'orée de 2015, tous s'accordent pour reconnaître les progrès énormes réalisés dans les pays membres de la CONFEMEN, mais admettent également que les objectifs de l'EPT ne seront pas entièrement réalisés en 2015. L'accès, la qualité et le pilotage des systèmes éducatifs demeurent encore des défis pour la majorité d'entre eux. En effet, la forte croissance démographique et les multiples crises économiques, sociales et politiques réduisent fortement la possibilité d'atteindre ces objectifs.

En 2014, la CONFEMEN tiendra sa 56^e session ministérielle qui a comme thème : « *Éducation inclusive et de qualité pour tous en Francophonie : défis, priorités et perspectives pour l'après 2015* ».

Cette session ministérielle, à l'instar des grandes rencontres internationales² sur l'atteinte des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) et des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), est l'occasion, pour la CONFEMEN, de contribuer au débat et à la réflexion sur des problèmes fondamentaux des systèmes éducatifs tant au niveau national qu'au niveau international, de tirer les leçons des progrès enregistrés, de dégager des perspectives d'avenir, dans le but de proposer des solutions appropriées en vue d'améliorer l'évolution de chaque système éducatif dans les pays membres de la Francophonie.

Enfin, cette réflexion globale sur les grands axes relatifs à l'EPT permettra au monde francophone d'offrir un message fort et unifié des États et gouvernements membres de la CONFEMEN démontrant ainsi leur engagement dans l'atteinte des objectifs d'une Éducation de qualité pour tous, pour l'après 2015.

II. OBJECTIFS DE LA NOTE DE CADRAGE

Cette note de cadrage vise non seulement à structurer les travaux de la CONFEMEN préparatoires à la tenue de la 56^e session ministérielle, mais aussi à approfondir les thématiques retenues par les ministres et guider la rédaction du Document de réflexion et d'orientation (DRO) sur le thème retenu.

III. THÉMATIQUES

Pour faciliter les échanges, cette note de cadrage présente trois grandes thématiques jugées primordiales pour l'après 2015. Il s'agit de :

- ❖ l'accès à une éducation inclusive et de qualité pour tous dans une perspective d'éducation de base élargie, du préscolaire au secondaire ;
- ❖ la gouvernance partenariale et décentralisée des systèmes éducatifs régulée par les autorités publiques nationales ;

¹ Pour rappel les 6 objectifs de l'EPT concernent la protection et l'éducation de la petite enfance, l'accès à un enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous, l'apprentissage et les savoir-faire auprès des jeunes et des adultes, l'alphabétisation, l'élimination des disparités entre les sexes et l'amélioration de la qualité de l'éducation.

² CF Note d'information sur les résultats des consultations mondiales en éducation pour l'après 2015

- ❖ le financement durable des systèmes éducatifs des pays membres de la CONFEMEN avec plus d'efficacité et un meilleur coût-efficacité.

Le choix de ces trois thématiques est fondé sur une analyse des bilans réalisés jusqu'à maintenant dans les États et gouvernements membres de la Francophonie. En effet, l'analyse des politiques éducatives réalisée dans le cadre de la 55^e session ministérielle relève que les objectifs des politiques éducatives sont en lien avec les objectifs de l'EPT, les OMD et le Cadre d'action de Dakar et que les trois dimensions (accès, qualité et gestion) identifient clairement les défis actuels à relever par les responsables des politiques éducatives. Les réformes significatives entreprises dans le cadre des politiques éducatives, qu'elles soient d'ordre institutionnel, politique ou organisationnel, sont toutes centrées sur l'objectif ultime d'une éducation de qualité accessible à tous. Un grand nombre de politiques éducatives ont été élaborées et de nouvelles stratégies et modalités d'action développées, mais les États et gouvernements membres de la CONFEMEN sont confrontés aujourd'hui à de nouveaux enjeux internationaux (le développement durable, les TIC, les crises alimentaires, énergétiques et financières). Leur mise en œuvre souffre d'insuffisances liées, notamment, à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, à la pertinence de l'éducation ainsi qu'à la bonne gouvernance et à la mobilisation des ressources.

Thématique 1 • Accès à une éducation inclusive et de qualité pour tous dans une perspective d'éducation de base élargie, du préscolaire au secondaire

Le bilan de la réalisation des objectifs de l'EPT est déjà amorcé, il est clair que de nombreux pays sont sur la bonne voie mais ne les atteindront pas malgré tous les efforts déployés. Le rapport mondial de l'UNESCO sur l'EPT de 2012 confirme cet énoncé : « [...] à trois ans du terme de 2015 [...] les progrès vers certains objectifs achoppent. Le nombre d'enfants non scolarisés a stagné pour la première fois depuis 2000 ». Les résultats des apprentissages restent généralement faibles, la hausse substantielle au niveau de l'accès ayant probablement affectée la qualité. Plusieurs défis au sein des pays francophones demeurent, tels que les pauvres résultats dans les apprentissages, les ressources techniques et financières insuffisantes, les inégalités sociales, les populations nomades et/ou vulnérables, les groupes marginalisés, le conservatisme social et religieux de certains pays.

L'agenda pour l'après 2015 en éducation devrait accorder la priorité à une éducation de qualité de l'enseignement et de l'apprentissage pour tous dans une modalité d'éducation de base élargie, du préscolaire au secondaire. Dans son DRO de 2010 intitulé « *La qualité de l'éducation, un enjeu pour tous : constats et perspectives* », la CONFEMEN donne une définition élargie de la qualité de l'éducation allant au-delà des résultats scolaires et des taux d'achèvement :

« Outre les aspects relatifs aux savoirs, pour la CONFEMEN, une école dite de qualité devrait tenir compte, dans les orientations et les curriculums, du développement de savoir-être et de savoir-faire permanents, dont les compétences citoyennes, l'autonomisation de l'individu ainsi que l'apprentissage tout au long de la vie. Dans ces conditions, l'éducation devrait être en mesure de doter chaque individu de compétences lui permettant de participer activement au développement de sa société, et ce, de façon durable ».

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte dans l'analyse de cette thématique visant à améliorer les acquis issus de la qualité des apprentissages. Il s'agit, entre autres, du recrutement des enseignants, de la formation initiale et continue des enseignants et directeurs, du respect du temps d'apprentissage, de l'équipement des classes et des écoles en manuels et en matériels didactiques, de la qualité et de la pertinence des programmes d'études visant le développement de compétences disciplinaires et transversales, du partenariat école /communauté, y compris l'engagement des parents.

De nombreux pays francophones se caractérisent par de forts taux de redoublements et de déperdition scolaire. Dans ce contexte diverses questions concernant cette thématique restent à approfondir :

- Pourquoi nos systèmes éducatifs connaissent tant de contre-performances par rapport à d'autres systèmes éducatifs à travers le monde ?
- Parmi les problèmes relatifs à la qualité, quels sont ceux qui semblent majeurs et qui devraient être traités en priorité ?
- Comment favoriser l'accès à une éducation de qualité pour tous les enfants, y compris ceux qui sont marginalisés ?
- Comment lutter contre les forts taux de redoublements et de déperdition scolaire ?

Thématique 2 • Gouvernance partenariale et décentralisée des systèmes éducatifs régulée par les autorités publiques nationales

L'éducation est un domaine de compétences partagées entre prestataires publics et privés, pouvoir central et pouvoirs locaux. Toutefois, l'État doit être responsable du droit à l'éducation et de la protection de l'éducation comme bien public, en portant une attention particulière à la promotion de l'égalité et être garant de la qualité de l'enseignement et des apprentissages. Depuis plus d'une décennie, les pays francophones se sont engagés à repenser leurs modalités de gestion; ce qui nécessite une redéfinition des rôles et responsabilités entre les différents acteurs étatiques et non étatiques (collectivités, parents d'élèves, secteur privé, société civile) et exige une nouvelle répartition des compétences et des ressources.

La CONFEMEN a réfléchi sur les facteurs liés à la bonne gouvernance qui doit se traduire par la formulation de politiques dans lesquelles les principaux acteurs sont impliqués depuis la conception jusqu'à l'évaluation en passant par la mise en œuvre nécessitant une gestion efficace, responsable et redevable afin de répondre aux besoins prioritaires de la communauté pour le développement individuel et collectif. Les conditions minimales pour une gestion efficace et efficiente sont : une vision claire et partagée, une bonne délimitation des responsabilités et des fonctions et des ressources humaines compétentes. Le rôle des autorités publiques, garantes d'un accès de qualité pour tous, passe par l'affirmation de la mission régulatrice de celles-ci.

L'étude sur la dynamique partenariale effectuée par la CONFEMEN en 2010 a révélé que la majorité des pays ont une décentralisation minimale, où l'État central est concepteur, opérateur et contrôleur avec des activités déconcentrées. Des cadres législatifs favorisant la décentralisation ont été créés, mais des obstacles demeurent, notamment à propos du repositionnement des acteurs, de la redéfinition de leurs rôles et responsabilités et du renforcement de leurs capacités afin de leur permettre de jouer pleinement et efficacement leur nouveau rôle. Des difficultés concernent également l'adéquation entre le transfert de compétences et le transfert des ressources disponibles, l'adhésion de certains acteurs au processus de décentralisation dont l'application est très variable, ainsi que l'inadaptation de certaines procédures au contexte déconcentré et décentralisé. Les progrès sont donc limités, donnant l'impression de demeurer dans un contexte de centralisation. Par ailleurs, il est à considérer une contrainte majeure constatée au sein des pays en développement qui est le faible niveau d'alphabétisation de la population, y compris parfois de certains responsables locaux.

Plus récemment, l'étude sur la diversification de l'offre d'éducation de base, réalisée en 2012, révèle que dans les contextes actuels des pays francophones avec une précarité du développement économique et une fragilité de la bonne gouvernance, la déconcentration de l'éducation ne peut qu'être partielle. L'État central doit continuer à jouer un rôle prépondérant dans l'offre d'éducation et de formation et un mécanisme de coordination et de contrôle permanents doit accompagner la décentralisation. En outre, lorsqu'elles ne font pas l'objet de mécanismes de régulation de la part de l'État, les décentralisations seraient porteuses d'inégalités scolaires.

L'introduction de méthodes et procédures au niveau local pour planifier les besoins futurs d'éducation, le développement des compétences, les besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes, et d'un enseignement technique et d'une formation professionnelle (ETFP) qui soient en adéquation avec les besoins des marchés du travail.

De même, l'on peut prévoir que la problématique de la qualité, se référant à l'amélioration de l'environnement éducatif (infrastructure scolaire, taille des classes, distribution gratuite de manuels) demeurera à l'avenir, à l'ordre du jour des ministères de l'éducation. et les moyens à mettre en œuvre sont indispensables afin d'arriver à un meilleur rapport coût-efficacité. Il convient également de remettre au cœur des débats la question du lien entre efficacité et équité. Loin de s'opposer, ces deux critères entretiennent des relations fortes, la meilleure manière pour un pays d'augmenter le niveau des élèves est d'en améliorer l'équité.

À la lumière de ces informations, certaines questions concernant cette thématique méritent d'être approfondies, notamment en ce qui concerne :

- les meilleures pratiques, les meilleures stratégies et les moyens de gouvernance à mettre en place pour assurer une plus grande responsabilité et autonomie des autorités locales élues, des écoles et des parents d'élèves ;
- les compétences et/ou responsabilités, selon les pays, sur le plan de l'éducation qui devraient être transférées aux communes ;
- les outils de pilotage des systèmes éducatifs qui permettraient une planification adéquate et équitable des besoins d'éducation et des moyens à mettre en place ;
- l'optimisation des ressources allouées, leur utilisation efficace et la réduction des disparités en matière d'offre et de demande ;
- l'amélioration du recrutement des enseignants qualifiés dans le cadre de la décentralisation.

Thématique 3 • Financement durable des systèmes éducatifs des pays membres de la CONFEMEN avec plus d'efficience et un meilleur coût-efficacité.

Lors du Forum de Dakar, le Cadre d'action déclare que: « *le cœur de l'activité de l'EPT se situe au niveau national* ». Il affirme également « *qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources* » (p.3). Sur la base de cet engagement ferme de la communauté internationale, beaucoup de ressources financières ont été mobilisées durant ces douze (12) dernières années et mises à la disposition des pays en développement. Dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en mars 2005 la Déclaration de Paris a identifié des actions afin de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide. Ces actions ont été formulées sous forme d'engagements de partenariat en cinq (5) axes d'intervention :

- ✓ l'appropriation des politiques de développement par les pays et en assurer la coordination de l'action à l'appui du développement ;
- ✓ l'alignement du soutien des donateurs sur les stratégies et les procédures nationales des pays ;
- ✓ l'harmonisation des actions des donateurs pour plus de transparence et une plus grande efficacité collective ;
- ✓ l'adoption du principe de la gestion axée sur les résultats (GAR) ;
- ✓ la responsabilité mutuelle (pays partenaires et donateurs) des résultats obtenus en matière de développement.

À Accra (Ghana), en 2008, il a été démontré que la Déclaration de Paris a propulsé la dynamique du travail de collaboration des pays en développement et des bailleurs de fonds. Les progrès accomplis se sont pourtant révélés insuffisants. Le besoin d'intégrer d'autres acteurs importants du développement, tels les organisations de la société civile (OSC) et le secteur privé, s'est fait sentir.

À l'occasion de cette rencontre, les organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement ont entériné une déclaration en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Depuis, un grand nombre de pays en développement ont amélioré la gestion des fonds publics. Les bailleurs de fonds, pour leur part, ne cessent d'améliorer la coordination au niveau des pays. Pourtant, le rythme de progression demeure trop lent et faute de nouvelles réformes et actions rapides, les engagements et les objectifs fixés dans le domaine de l'amélioration de l'efficacité de l'aide ne sont pas atteints.

À Bussan (Corée du Sud) en 2011, le constat qui se dégage de manière générale est que d'une part, les financements promis n'ont pas été entièrement mobilisés et mis à disposition mais d'autre part, les investissements dans l'éducation n'ont pas toujours été faits de manière efficace. Le Rapport mondial de suivi de l'UNESCO sur l'EPT fait état d'un écart de 24 milliards de dollars entre la promesse des bailleurs de fonds faite en 2005 et les fonds réellement mobilisés. En outre, l'aide publique totale au développement à tous les secteurs a diminué en valeur réelle de 3 % entre 2010 et 2011. Le processus a besoin d'être revitalisé et la confiance entre les parties doit être restaurée.

Selon la Banque mondiale, dans les pays en développement, seuls 3% des budgets de l'éducation sont financés par la communauté internationale, de sorte que les gouvernements continueront d'assurer la majeure partie du financement des systèmes éducatifs. Les gouvernements ont une responsabilité importante quant au financement de leur système éducatif, cependant l'aide extérieure demeure indispensable pour intensifier leurs efforts vers la réalisation de l'EPT.

L'EPT nécessite donc un apport substantiel de nouvelles ressources financières, dont une bonne part doit provenir des pays eux-mêmes qui doivent développer des initiatives au niveau local pour mobiliser davantage de ressources endogènes afin d'assurer le développement de leurs systèmes éducatifs.

Aussi, lors de la 55^e Conférence ministérielle de la CONFEMEN, les ministres ont adopté une recommandation visant à : « Inviter les États à allouer un minimum de 20 % du budget de l'État à l'éducation conformément aux recommandations de l'EPT et à garantir l'utilisation efficace des ressources ». Cependant, force est de constater que les pays ne pourront arriver à universaliser l'enseignement et à rendre l'enseignement et les apprentissages plus efficaces que si leurs systèmes éducatifs respectent des normes d'efficacité et qu'ils adoptent des mesures visant à réduire les coûts insoutenables.

La préoccupation fondamentale est de savoir si toutes les ressources mobilisées et mises à la disposition des États et gouvernements membres de la CONFEMEN sont utilisées de manière efficace et efficiente. La bonne gouvernance des politiques publiques, notamment au niveau de l'éducation, repose essentiellement sur deux principes fondamentaux : la transparence et la reddition des comptes. Une préoccupation pareille nécessite d'apporter des réponses pertinentes à un certain nombre de questions liées à la volonté et la capacité des pays :

- à traduire sur le terrain en biens et services ces ressources financières ;
- à développer des stratégies de pérennisation des acquis des projets et programmes de développement des systèmes éducatifs ;
- à avoir des structures de crédits performantes et des coûts unitaires raisonnables ;
- à mettre en place des indicateurs pour le suivi budgétaire et le dialogue politique au sein des ministères en charge de l'éducation ;
- à faire les meilleurs choix d'investissement et à mesurer l'impact sur la croissance économique.

IV. ACTIONS À ENTREPRENDRE POUR APPROFONDIR LA RÉFLEXION

Au regard de toutes ces questions, le secteur de l'éducation, malgré son caractère hautement social, doit être considéré également comme un déterminant de la croissance économique surtout dans les pays en développement. Dans la mesure où nous devons à présent travailler pour l'après 2015, des stratégies nouvelles doivent être développées pour que la promotion de l'accès à l'éducation ne compromette pas la qualité des services offerts mais également que l'accès à l'éducation pour tous s'étende du préscolaire au secondaire, dans la perspective de traduire en actions concrètes le principe de l'obligation scolaire et que l'acquisition des compétences servent à l'apprentissage à vie et à une adaptation dans le moyen terme à un monde de l'emploi en pleine mutation.

Pour toutes ces raisons, la CONFEMEN entend apporter sa contribution à ce débat au niveau national et international de l'après 2015. Pour ce faire, elle propose la tenue d'une réunion-débat visant à échanger des expériences pays, à approfondir la réflexion et adopter des orientations stratégiques en vue de l'élaboration d'un document de réflexion et d'orientation sur ce thème « Éducation inclusive et de qualité pour tous en Francophonie : défis, priorités et perspectives pour l'après 2015 »..

Les objectifs spécifiques de cette rencontre seraient de :

- favoriser une réflexion prospective sur les trois thématiques identifiées, soit en plénière, soit dans des ateliers avec le concours d'experts et de spécialistes ;
- identifier pour l'après 2015, des défis, priorités et perspectives favorisant l'accès à une éducation de qualité pour tous, pour les États et gouvernements membres de la francophonie ;
- partager les bonnes pratiques et les stratégies ayant un impact sur l'accès à une éducation de qualité pour tous.

Les indicateurs ci-après aideront à mesurer l'atteinte des objectifs fixés :

- la réunion-débat est organisée.
- un document de référence servant de base à la rédaction du DRO est disponible.
- un document de référence des bonnes pratiques est à la disposition des acteurs.

V. STRATÉGIE GLOBALE DE MISE EN OEUVRE

Dans un premier temps, la réunion du Bureau déterminera les thématiques à approfondir et les éléments à retenir pour le DRO dans le cadre des défis, des priorités et des perspectives pour l'après 2015. Les actions à poser seront également identifiées.

L'organisation de la réunion-débat impliquera le STP et les Correspondants nationaux de la CONFEMEN. Un comité *ad hoc* a été créé dans ce sens. Ce dernier se fera appuyer par des experts qui auront comme mandat, au préalable, d'approfondir les thématiques, soit par des études ou enquêtes menées auprès d'un échantillon représentatif des États et gouvernements membres de la CONFEMEN (autorités académiques et locales, institutions, partenaires, sociétés civiles, etc.).

À la suite de l'adoption de cette note de cadrage, des termes de référence seront élaborés afin de préciser les mandats et les actions à réaliser pour permettre à la CONFEMEN d'alimenter le débat sur l'accès à une éducation inclusive et de qualité pour tous pour l'après-2015.

VI. PÉRIODE, DURÉE ET LIEU

La réunion-débat se tiendra du 17 au 19 mars 2014 à Dakar (Sénégal).