

Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles

Québec, 6 juillet 2008

Le suivi du Cadre stratégique décennal et la rédaction d'un Avis sur le suivi des décisions du Sommet.

Rapporteur : Didier Berberat, Conseiller national suisse et Président de la Commission.

I. Introduction

Lors de la réunion du Bureau de l'APF de Bruxelles, en juillet 2005, il a été décidé que les quatre commissions permanentes de l'APF, ainsi que le Réseau des femmes parlementaires, contribueraient au suivi des missions et des objectifs du nouveau Cadre stratégique décennal (2004-2014), adopté lors du Sommet de Ouagadougou des 26 et 27 novembre 2004. Cette démarche coordonnée devait aboutir à la rédaction d'un Avis sur le suivi des décisions du Sommet.

Toutefois, ne disposant pas des données nécessaires, les commissions n'avaient pu mener à bien le suivi des différentes missions du Cadre stratégique décennal lors de la Session de Rabat en juillet 2006.

Le Conseil permanent de la Francophonie a finalement adopté, le 12 décembre 2006, la programmation quadriennale 2006-2009 révisée et le budget 2009 ajusté de l'Organisation internationale de la Francophonie (ci-après OIF).

Centrée autour des quatre missions fondamentales du Cadre stratégique décennal – *promotion de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique, promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, appui à l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche et développement de la coopération au service du développement durable et de la solidarité* – cette programmation affiche une attention particulière aux actions en faveur de l'égalité homme-femme, des jeunes et de la société civile.

Cette programmation révisée fait également place à quelques projets novateurs et rassembleurs :

- Projet de formation à distance des maîtres du primaire élaborés par l'Agence universitaire de la Francophonie (ci-après AUF) ;
- Projet des Maisons francophones du Savoir ;
- Projet des volontaires francophones ouvrant de nouvelles perspectives de partenariat.

Concernant le suivi de ce Cadre stratégique et de la nouvelle programmation de l'OIF, notre commission avait alors choisi d'étudier le programme relatif à la **mission C** ayant pour but **d'appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche**.

Ce dossier a été confié à la sous-commission de l'éducation, en particulier à M. Didier Berberat (Suisse) pour ce qui est de l'éducation pour tous et à M. Bakoni Ballo (Mali), qui, depuis lors, n'est plus député, en ce qui concerne la formation orientée vers le développement et l'emploi.

En juillet 2007, à Libreville, au Gabon, notre commission avait désigné ces deux parlementaires pour poursuivre le suivi des décisions du Sommet en ce qui concerne la mission C. Suite au départ de M. Ballo, M. Berberat a donc assumé seul ce mandat.

Le présent rapport a été présenté, dans une version provisoire, à la Commission qui s'est déroulée à Tunis, du 6 au 8 mai 2008, afin de préparer un projet d'Avis à soumettre à la sagacité de ses membres en vue de la 34^{ème} Session de l'APF, qui aura lieu à Québec début juillet 2008. Cette Assemblée devra valider un projet d'Avis global sur la base des Avis des quatre commissions et du Réseau des femmes parlementaires en vue du Sommet des Chefs d'Etats et du gouvernement de l'OIF qui aura lieu également à Québec du 17 au 19 octobre prochain.

Pour préparer cet Avis, qui doit être **succinct**, le rapporteur, qui a pu compter sur l'aide précieuse de M. Serge Pelletier qu'il remercie vivement, a également rencontré le 15 février

2008, à Paris, M. Soungalo Ouedraogo, Directeur à la Direction de l'Education et de la Formation de l'OIF, afin d'évoquer le bilan et les perspectives de la mission C. Le rapporteur remercie M. Ouedraogo de sa collaboration. Ce dernier a été d'ailleurs invité à la réunion de notre Commission à Tunis, mais a dû malheureusement décliné cette invitation en raison d'un conflit d'agenda.

Toutefois, M. Ouedraogo a fait parvenir au rapporteur, juste avant la réunion de Tunis, un **bilan succinct des activités de la Direction de l'Education et de la Formation depuis le Sommet de Bucarest, (ci-après Bilan)** document qui sera annexé à l'Avis de la Commission.

II. **Projet d'Avis**

La mission C comprend deux objectifs stratégiques, à savoir :

- 1. *Permettre aux Etats et gouvernements d'assurer l'accès de tous les enfants à un cycle complet d'études primaires en éliminant les disparités entre les sexes ;***
- 2. *Favoriser l'enseignement, la formation et la recherche orientés vers le développement de l'emploi.***

Objectif stratégique 1

Cet objectif stratégique s'articule autour d'un certain nombre de programmes qui consistent à améliorer l'efficacité des politiques nationales de l'éducation ainsi que les capacités pédagogiques et de gestion des personnels des systèmes éducatifs. On trouvera des explications détaillées au sujet de ces deux programmes ainsi que sur les quatre secteurs d'intervention dans le Bilan envoyé par l'OIF.

- Le premier objectif stratégique défini à Dakar en 2000 vise à **l'Education pour Tous**. Il consiste, en effet, à ce que tous les enfants puissent être scolarisés. Il n'a de loin pas encore été concrétisé et a été ainsi repoussé de 2012 à 2015. Sans vouloir être trop pessimiste, il est malheureusement certain que cet objectif ambitieux ne sera pas atteint et qu'il s'écoulera encore de nombreuses années avant qu'il ne devienne une réalité.

Une piste intéressante est suivie par un certain nombre de pays dans le cadre de projets d'**éducation bilingue**. En effet, il apparaît, pédagogiquement, plus judicieux que les enfants qui entament le cycle primaire, et dont le français n'est pas la langue

maternelle, puissent d'abord être scolarisés dans leur langue et que l'apprentissage du français se fasse progressivement durant le cursus scolaire.

Les avis recueillis semblent unanimes pour dire que les progrès en langue française sont plus rapides et que la langue est mieux assimilée si l'on commence dans l'enseignement par la langue maternelle ou langue partenaire. Le rapporteur a pu s'en rendre compte personnellement lors d'une visite dans des écoles bilingues du Burkina Faso en marge du Sommet de Ouagadougou en 2004.

Malheureusement, si des projets pilotes très prometteurs existent, l'OIF n'a pas encore réussi à inciter les gouvernements à généraliser cette approche à l'ensemble de la Francophonie. Nous observons une certaine retenue, ou une retenue certaine, au niveau des Etats, pour ne pas parler de scepticisme, en ce qui concerne ces projets, notamment en raison de la réticence de certains parents. Il apparaît qu'en fonction des expériences citées lors de la séance de Tunis, il appartient à chaque Etat de décider de la formule pédagogique qui lui convient.

L'OIF et la CONFEMEN doivent donc convaincre les Etats nationaux de la pertinence de ces projets. Il est également tout aussi nécessaire que les bailleurs de fonds, comme la Banque africaine de développement, puissent consacrer des moyens plus importants à ces projets.

- En ce qui concerne la **disparité entre les sexes**, on doit bien constater que, si globalement les taux bruts de scolarisation (TBS) ont augmenté au cours des dernières années, malheureusement les taux de parité de scolarisation (TPS) ne montrent pas les mêmes résultats. Même si la Francophonie a mis en œuvre une activité visant l'élimination des stéréotypes et des discriminations liés au genre dans l'enseignement et la formation, afin d'y assurer enfin l'égalité des filles et des garçons, de grands progrès restent à accomplir dans ce domaine.

En effet, même si ces efforts sont à relever, la sensibilité des formateurs doit être éveillée dans ce domaine, comme dans tout le corps enseignant. Les mentalités doivent profondément changer afin que les filles aient les mêmes chances d'accès à la formation et surtout que celles-ci puissent réellement poursuivre au minimum le cycle complet d'études primaires.

Un point positif est la mise sur pied d'un plan d'action stratégique qui s'est concrétisé par un atelier d'experts organisé par l'OIF et par deux symposiums régionaux. Ces efforts, pour assurer l'égalité, sont méritoires et doivent être poursuivis. L'organisation d'ateliers ou de symposiums, bien que nécessaires, ne sont néanmoins pas encore suffisants pour concrétiser cette égalité sur le terrain. Il appartient donc à l'OIF et à la CONFEMEN de dialoguer d'une façon encore plus importante avec les Etats nationaux afin que cette égalité devienne une réalité sur le terrain et que les progrès dans ce domaine puissent être évalués.

- En ce qui concerne l'**édition scolaire**, on doit bien constater que la Francophonie ne fait pas suffisamment d'efforts dans ce domaine. En effet, trop souvent, les manuels sont conçus dans les pays développés et leur contenu ne correspond pas toujours aux attentes des élèves qui vivent une autre réalité que celle vécue par leurs petits camarades des pays développés, ce qui pose d'ailleurs la question des programmes scolaires trop calqués sur le système français. Ici aussi, relevons les efforts importants réalisés par l'OIF pour le développement des capacités nationales en édition scolaire.

Il est donc primordial que l'OIF puisse, avec des partenaires internationaux ou régionaux, aider le développement de la capacité éditoriale des pays en voie de développement. Des exemples sont cités dans le Bilan de l'OIF. Il faut que l'initiative parte des Etats nationaux, qui doivent se regrouper, afin de produire des manuels scolaires communs, que ce soit pour l'apprentissage du français en tant que langue principale d'enseignement, en tant que langue étrangère ou pour l'apprentissage des langues nationales ou langues partenaires, préalables nécessaires dans le cadre de l'enseignement bilingue dont il a été question ci-dessus.

Ce développement des capacités nationales en édition scolaire pourrait naturellement se faire en collaboration avec les institutions universitaires ou de recherche en matière d'éducation et de pédagogie des pays du Nord.

On doit toutefois admettre que dans les pays industrialisés, on assiste au déclin du manuel scolaire qui est, de plus en plus souvent, remplacé par internet ou par des photocopies. Toutefois, en fonction des technologies disponibles dans certaines régions, notamment d'Afrique, le manuel scolaire a encore toute son utilité, même s'il apparaît plus que jamais nécessaire de mettre une priorité sur la résorption de la fracture numérique.

- En ce qui concerne la **formation des formateurs**, des efforts ont été accomplis dans ce domaine par l'OIF qui a créé un groupe multilatéral d'experts. Un séminaire centralisé, composé de 15 experts d'Afrique sub-saharienne, a déjà eu lieu. Son but consiste à la démultiplication afin que la formation reçue puisse redescendre et profiter au niveau national. Il en va de même pour la **formation des cadres scolaires** (Directeurs, inspecteurs, etc.).

Même si ces séminaires centralisés ou décentralisés sont nécessaires dans une première phase, il s'agirait aujourd'hui de mettre l'accent sur le renforcement des capacités des pays en développement en matière de nouvelles technologies pour combler la fracture numérique. Un enseignement à distance devrait être développé puisque, dans les pays d'Afrique sub-saharienne, une grande partie du corps enseignant n'est pas ou insuffisamment formé en matière de pédagogie.

Ce dispositif a été mis sur pied par l'OIF, en partenariat avec la CONFEMEN, mais des fonds supplémentaires devraient être encore affectés à ce programme, vu l'intérêt évident de cette démarche décentralisée et à distance.

Objectif stratégique 2

Cet objectif s'articule autour de deux grands projets :

- (a) La mise en œuvre et le suivi des formations professionnelles et techniques ;
 - (b) L'amélioration de l'intégration de l'alphabétisation et du développement de compétences des exclus des systèmes scolaires dans les stratégies nationales de formation.
- En ce qui concerne la **formation professionnelle et technique (FPT)**, on doit signaler que les pays africains, à l'instar d'ailleurs des pays latins d'Europe, ont jusqu'à présent grandement négligé la formation professionnelle. En Afrique, par exemple, les élèves suivant cette filière sont dépréciés par ceux qui poursuivent des études « classiques ». Il est donc nécessaire de réhabiliter et de mettre un accent tout particulier sur les filières de la formation professionnelle et technique, qui sont d'ailleurs plus promptes et aptes à créer des emplois, même si, dans les pays industrialisés, les besoins en FPT diminuent dans certains secteurs.

Ici aussi, l'OIF a engagé un programme d'appui aux politiques nationales de formation professionnelle et technique. Pour répondre à la demande des Etats, ce programme avait pour objet de créer des mécanismes de coopération et d'échange entre les systèmes de formation professionnelle et technique pour améliorer la mise en œuvre des politiques sectorielles dans ce secteur. La publication et la diffusion *des quatre cahiers de l'ingénierie de la FPT* a d'ailleurs été un succès et a permis de constituer une référence commune à beaucoup de dispositifs de FPT des pays du Sud.

La stratégie du projet d'appui de la FPT a été infléchi pour la période 2007-2009 en axant sur un partenariat inter-Etats pour le développement d'expertise, pour la diffusion et la communication des résultats du programme. Enfin, il a été mis l'accent sur la gestion de projets pour mettre en place avec les Etats nationaux une gestion axée sur les résultats.

Malgré ces efforts louables, on doit bien constater que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Il serait, à notre sens, intéressant de développer les partenariats entre les pays du Nord qui connaissent un système de FPT performant et ceux du Sud, sur un plan bi ou multilatéral et développer la culture entrepreneuriale pour favoriser les vocations de créateurs d'emplois et non seulement de demandeurs d'emplois. A notre sens, la FPT est une chance qui doit être absolument saisie afin d'améliorer le développement de certains pays. Celle-ci, d'ailleurs, ne doit pas constituer la voie de garage des élèves moyens.

Il s'agirait également d'intensifier le partenariat entre les Etats nationaux et les entreprises ou artisans pour mettre sur pied des formations duales (une partie à l'école, une partie en entreprise).

Si des études dites « classiques » restent indispensables pour la formation de cadres universitaires, nécessaires à la bonne gouvernance des pays, l'amélioration de la FPT est une condition indispensable au développement économique des Etats, car elle permet la création d'emplois et de richesse, bien entendu en fonction des besoins économiques spécifiques à chaque pays.

- **L'intégration de l'alphabétisation et du développement de compétences des exclus des systèmes scolaires** est également un élément fondamental de l'objectif stratégique 2. Comme on sait que l'analphabétisme concerne en Afrique près de 60% de la

population (chiffre cité par le bilan succinct de M. Ouedraogo), l'OIF s'applique à dynamiser les efforts de ses partenaires en faveur de l'éducation non formelle.

Il convient toutefois de préciser que les situations varient considérablement d'un pays à l'autre, notamment en Afrique.

A ce titre, le Conseil régional sur l'éducation et l'alphabétisation en Afrique (CREAA) a finalement, grâce au soutien de l'OIF, mis sur pied un plan de relance dont il est question dans le Bilan de l'OIF.

A notre sens, il est indispensable que les personnes, qui n'ont pas pu bénéficier d'une scolarisation primaire parce qu'elles n'ont pas pu intégrer les écoles vers 6-7 ans dans le cursus formel, puissent bénéficier de l'éducation non formelle qui doit en particulier être destinée aux femmes afin de viser leur intégration dans le monde du travail.

Il est fondamental de donner une deuxième chance à ces personnes et de ne pas les laisser au bord du chemin. Cela se justifie d'abord pour leur permettre d'exercer un emploi souvent indispensable pour sortir de l'extrême précarité dans laquelle elles vivent avec leurs familles.

De plus, le fait de mettre l'accent sur l'éducation non formelle, notamment à l'égard des femmes, permet à ces dernières d'être un exemple et un moteur pour leurs filles qui seront ainsi encouragées et motivées à suivre une scolarité complète. L'égalité des chances entre filles et garçons pourrait alors être atteinte plus rapidement.

- On peut également signaler, dans le domaine universitaire, l'initiative de la Roumanie qui a mis sur pied une **Université francophone d'Europe orientale** en la finançant en étroite concertation avec l'AUF.

Cette initiative, qui doit être saluée, permet l'établissement d'un cadre d'échange avec les pays du Sud, notamment grâce aux ressources numériques et à la mise sur pied d'un programme visant à accueillir dans les établissements universitaires roumains, à chaque rentrée universitaire, 70 doctorants et post-doctorants étrangers, en leur offrant une prise en charge du coût de leur mobilité.

III. Conclusion

Ce bref bilan nous amène aux constatations suivantes :

- Des efforts méritoires sont accomplis par l'OIF dans un domaine où les besoins notamment financiers sont énormes afin d'arriver rapidement à l'EPT et à l'établissement de parités entre les genres en matière de scolarisation ;
- Malgré l'engagement et la bonne volonté de l'OIF, on doit bien constater que le budget de sa direction de l'éducation et de la formation, qui est annuellement d'environ 7,9 millions d'euros, (5,9 pour l'objectif stratégique C1 et 2 millions pour l'objectif stratégique C2) est très largement insuffisant et est une goutte d'eau dans la mer.

De plus, le manque d'effectif dans ce domaine pose un certain nombre de difficultés à l'OIF, ce qui amène à l'appel de consultants, notamment dans le secteur de la FPT.

Sur son modeste budget, l'OIF consacre une grande partie de ses moyens à l'organisation et au financement de missions, de colloques, de symposiums ou de séminaires, aux niveaux international et régional.

Ces moyens d'action sont certainement indispensables mais ne sont pas suffisants pour que les objectifs de la mission C puissent se concrétiser sur le terrain. Dans le domaine de l'éducation et de la formation, l'OIF doit donc, avant tout, jouer un rôle d'instigation et de coordination puisqu'elle n'est pas un bailleur de fonds. Il serait peut-être également nécessaire que dans ces domaines, l'OIF puisse confier encore plus de tâches spécifiques à ces différentes unités hors siège, afin d'assurer une certaine décentralisation de l'action.

- Comme il a déjà été constaté, la modicité du budget, dont dispose l'OIF dans le cadre de cette mission, nous montre l'importance de mettre l'accent sur une coordination encore plus présente entre l'OIF et d'autres organisations internationales (UNESCO, CONFEMEN, AUF, Banque mondiale) ou régionales afin que les résultats sur le terrain gagnent en efficacité.
- Il est toujours extrêmement délicat de juger des résultats lorsqu'on vient d'un pays du Nord qui n'est pas confronté aux mêmes difficultés de gouvernance et de financement que les pays du Sud qui connaissent des situations extrêmement précaires.

- Il apparaît que l'OIF ne peut elle-même mettre en place des programmes nationaux qui dépendent avant tout des Etats qui sont invités fermement à consacrer, pour autant que cela soit possible, et malgré des situations parfois très difficiles, des sommes plus importantes à l'éducation et à la formation, afin que les progrès, qui sont toutefois réels, ne soient pas totalement annulés par l'évolution démographique. Le fait de trop compter sur des bailleurs de fonds extérieurs au pays est souvent la cause des échecs enregistrés dans ce domaine.
- Il est aussi important de relever que cet Avis reflète un regard global sur la mission C et que des efforts très importants sont accomplis par certains Etats, notamment africains, dont un ou plusieurs des domaines sous rubriques.
- Il serait également nécessaire que le processus d'évaluation des politiques éducatives, qui existent déjà, soit renforcé et que les pays doivent rendre des comptes à ce sujet à l'OIF qui, de son côté, devrait étayer la poursuite de ses programmes sur des analyses de résultats.
- Enfin, l'APF devrait exiger que les parlementaires soient dûment informés des actions menées en matière d'éducation et de formation dans les pays concernés.

Il est évident que le présent rapport n'est qu'une ébauche de l'Avis qui devra finalement être adressé au Sommet de Québec en octobre prochain. Les contributions de tous les membres de notre Commission qui sont, dans leurs pays respectifs, les plus à même de juger des résultats et de faire avancer les choses, nous sont indispensables.

Didier Berberat, rapporteur, le 24 juin 2008