



SD Publication Series
Office of Sustainable Development
Bureau for Africa

Phoenix Rising:
Success Stories about Basic Education Reform
in Sub-Saharan Africa

Julianne Gilmore
Center for International Research

Technical Paper No. 76
October 1997

Health and Human Resources Analysis for Africa Project

SD Publication Series
Office of Sustainable Development
Bureau for Africa

Phoenix Rising:

Success Stories about Basic Education Reform in Sub-Saharan Africa

Julianne Gilmore
Center for International Research

Technical Paper No. 76
October 1997

Health and Human Resources Analysis for Africa Project



Contents

Acknowledgments	v
Foreword	vii
Uganda	1
Guinea	5
Swaziland	9
Mali	13
Benin	15
South Africa	19
Conclusion	22
Remerciements	vi
Avant-Propos	viii
l'Ouganda	25
Guinée	31
le Swaziland	34
le Mali	39
Bénin	43
Afrique du Sud	47
Conclusion	51

Acknowledgments

This article draws almost exclusively from *Kids, Schools, and Learning: African Success Stories*, by Philip Christensen, Aly Badra Doukouré, Peter Laugharn, Talaat Moreau, Jeanne Moulton, Joshua Muskin, and Michel Welmond. The ar-

ticle also draws on *A Strategic Framework for Basic Education in Africa*, by Ash Hartwell, Karen Tietjen, and Marcy Birnbaum. Both documents were published by USAID. Recognition and thanks go to these authors.

Remerciements

Cet article s'inspire presque exclusivement de l'étude intitulée "Les petits, les écoles et l'éducation: Une réussite africaine," effectuée par Philip Christensen, Aly Badra Doukouré, Peter Laugharn, Talaat Moreau, Jeanne Moulton, Joshua Muskin, et Michel Welmond.

L'article se base aussi sur *Un cadre stratégique pour l'éducation de base en Afrique*, rédigé par Ash Hartwell, Karen Tietjen, et Marcy Birnbaum. Ces deux documents sont publiés par l'USAID. Nous en remercions les auteurs.

Foreword

This is a story of progress and events in sub-Saharan African countries where the U.S. Agency for International Development is supporting primary education reform. This report especially targets readers who would like to learn more about U.S. development efforts in this region of the world, particularly in the education sector.

The report gives an overview of the progress sub-Saharan African countries are making, particularly in education. This view contrasts with accounts of troublesome incidents and trends we so frequently encounter.

The report also summarizes USAID's insights from its work in six countries where it has worked

to help Africans reform basic education systems. Discussion addresses the challenges Africans face in providing universal primary education, and presents strategies that are beginning to bear results.

We believe this report helps capture some of the complexity and dynamism that make Africa such an awesome and fascinating place to work.

Julie Owen-Rea
Education and Training Officer
Office of Sustainable Development
Division of Human Resources & Democracy
Bureau for Africa
U.S. Agency for International Development

Avant-Propos

C'est une histoire de progrès et d'évènements dans des pays africains sub-sahariens, où l'USAID soutient la réforme de l'éducation de base. Ce rapport s'adresse en particulier aux lecteurs qui voudraient en savoir plus sur les efforts de développement des Etats-Unis dans cette région du monde et en particulier, dans le secteur de l'éducation.

Le rapport trace un aperçu du progrès que les pays africains sub-sahariens effectuent, surtout dans l'éducation. Cette optique va à l'encontre de rapports d'incidents et de tendances inquiétantes qui sont si fréquents.

Par ailleurs, le rapport résume les leçons tirées par l'USAID du travail qu'elle a effectué dans six

pays où elle a aidé à réformer les systèmes de l'éducation de base. La discussion porte sur les défis auxquels les africains doivent faire face pour assurer l'éducation de base universelle, et présente des stratégies qui commencent à porter fruit.

Nous croyons que ce rapport reflète quelque peu la complexité et le dynamisme qui font que l'Afrique est un endroit impressionnant et fascinant où travailler.

Julie Owen-Rea
Chargée de l'Education et de la Formation
Bureau de Développement Durable
Bureau pour l'Afrique

Phoenix Rising:

Success Stories about Basic Education Reform in Sub-Saharan Africa

Uganda

Textbooks. The mind's eye envisages a scene of school children carrying textbooks. The image is of school days, classes, teachers, learning. There are places in this world, though, that such a sight denotes a triumph of national will, an act of social transformation, and a spirit of international cooperation.

Uganda is such a country. In the heart of Africa, it was brought to the world's attention some twenty-five years ago when Idi Amin, the renegade Army colonel-turned-dictator, coupled with his blindly loyal infantry, devastated this country—its infrastructure and, more wretchedly, its people. Amin dominated Uganda for eight years. Milton Obote, a less flamboyant but still unsavory dictator, overthrew Amin, only to be overthrown himself in 1985. After fifteen years of strife, not only were textbooks lacking, so also were classrooms and schools. Teachers were missing and many were probably dead.

Today Uganda is committed to educating its youth, and Uganda's school children are carrying textbooks. Classrooms are being erected, and teachers are teaching. Uganda is trying to recapture its once highly regarded education system. Under British colonial rule, perhaps the finest school system in all of colonial Africa was built. Schools were good, but only by the standards of colonial rule.

Colonial rule, established out of the tradition of slave-trade exploitation, held on in Africa until the middle of the twentieth century. While entrenched colonial powers helped themselves to the land's natural re-

sources, they seldom replaced those takings by building indigenous human capital through schooling. Most schooling the colonial powers provided was to teach submission to authority and to train clerks needed by the colonial government. So when independence spread throughout the continent, new sovereign African nations began their governance with their natural resources scorched and all but an elite group of new citizens largely uneducated.

Making the birthing process of nations even more difficult for these new countries was that the rest of the world has not waited for Africa to catch up. And now phenomena like the Internet have emerged, and more and more the currency of economic life is knowledge, not natural resources. Visionary leaders worldwide understand this, and many African leaders are taking a new look at education, realizing that if their people cannot compete on the global playing field of knowledge, their country's very nationhood could get gobbled up by economic trends, or, possibly, by armed and restive forces.

These African leaders are looking at recent examples of economic success such as Korea, Singapore, Hong Kong, Taiwan, Malaysia, Thailand, and Indonesia. All these countries made heavy investments over the last three decades in primary education. The relationship between education and prosperity may not be as dry as "educated citizens contribute to economic growth" or as qualified as "more educated people are, in general, more productive, have greater access to wage employment, and earn higher incomes." Economists are beginning to suspect that once a country achieves a "threshold of human capital accumulation" (a

critical mass of educated citizenry) then a country's growth accelerates: the country creates more wealth, faster. Education may be the answer to the apparent dilemma of Africa's falling further and further behind.

Productivity's relation to education is almost intuitive. Other relationships are not: generally, education lessens human suffering. Educated mothers have fewer and more robust children. The picture emerging is this: women with just a few years of primary education care more effectively for their children's health. Consequently, these women, knowing that their children will thrive, have fewer children overall.

And for those who extol democracy and participation in government, education provides a background for people to participate more fully and effectively in political and social affairs. By extension, education can provide a platform for negotiating social differences peacefully. Given the recent strife in Somalia, Rwanda, and Zaire, the emollient potential of education is particularly attractive.

In the late eighties, Uganda needed just the kind of miracle education might be able to provide. The stories of Uganda and five other African countries—Guinea, Swaziland, Mali, Benin, and South Africa—will show the inklings of the miracle-outcomes of improved education beginning to take place as well as the magnitude of the commitment and political will it has taken to gain ground against ignorance.

Today Uganda, more than any other country in Africa, seems to emulate the younger Asian tigers, Malaysia and Thailand. By heritage Uganda is more a phoenix than a tiger. In 1985 when the last dictator was overthrown, the land was in ashes. No clamoring of private investment was heard, no foreign venture capitalists were in the streets of Kampala. Ashes were the raw material of the nation-building efforts of Yoweri Museveni, a member of the Na-

tional Resistance Movement and now President. Although Uganda is still one of the world's poorest nations, from those ashes the Ugandan phoenix is rising.

Museveni knew that to govern a nation, he would have to get long-established kingdoms and various tribal leaders to unite into a nation-state. And peace, or at least the avoidance of civil strife, was his first priority. Museveni saw that part of nation-building had to be an investment in the young. After a generation of genocide, according to political analyst Judith Geist, Uganda's leaders had an earnest desire that all children learn "civic and ethical values quite different from those held by their parents—trust in government, national identity, trust in other social groups, accountability for individual and group behavior, and a whole host of other civic skills that have been irreparably eroded in their parental generation."

In 1987, the National Resistance Movement aimed to reform education. In 1992, the president's cabinet approved the new education policies. The process took five years because none of the stakeholders had enough faith in the leadership, each other, or the system to make long-term, self-sacrificing commitments. By 1992 Ugandans were beginning to think that maybe this nation-state of Uganda would endure, and people were willing to cast their lots in the process and participate in policy formation.

The Ugandan government's aspirations for its youth were noble. The goals addressed "appreciation of the value of national unity, patriotism, and cultural heritage," "the eradication of illiteracy," and "the contribution to the building of an integrated, self-sustaining, and independent national economy."

Almost coincidental with the education policy pronouncement, donor agencies, including the World Bank, UNESCO, and the U.S. Agency for International Development,

were gaining confidence in the stability and, more important, the viability of the Ugandan government. In 1991 the World Bank negotiated a “structural adjustment credit” of \$50 million. This meant that \$50 million dollars was credited as foreign exchange, dollars in the treasury the Ugandans could use on the world market to buy foreign goods. “Structural adjust credits” are more commonly known by their preconditions, “austerity measures.” Here, the aid came at the price of freezing all military and government workers’ wages, a condition that would shortly beset efforts in education.

Back to the textbooks. In 1992 there were a lot of textbooks, but they not in the hands of the students. One incident told the tale: an international visitor asked at a district education office to see textbooks. He was taken to a storage shed at the local farmers’ union. “My heart sank as I surveyed the place. The room had plenty of space, but was filthy and rat infested. Rusted farm implements and dirty boxes of textbooks were strewn haphazardly throughout the store. I brushed away the dirt from a nearby box so that I could read the name of the school.” The books were stored because the school had not come up with a payment for them. These very textbooks had been paid for already by an earlier World Bank project. Rather than a vehicle for learning, the textbooks had been turned into a conveyance for corruption.

By 1992 the U.S. Agency for International Development, or USAID, had had a mandate for more than twenty years to provide assistance in primary education worldwide. In 1988 the U.S. Congress further mandated that at least one half of all USAID funds budgeted to education should

be budgeted to primary education. Given Museveni’s government’s commitment to education, Uganda looked like a promising place to establish an education program.

The strategy for USAID’s undertaking in Africa has been to work with the primary education sector as a system. Various parts of the system—textbooks, teachers, administration—were tackled, separately but simultaneously. To improve these parts, USAID created a “budgetary incentive,” something akin to a “structural adjustment credit.” In return for the government allocating sufficient funds (\$300,000 yearly) to its textbook budget, USAID would release a foreign exchange payment to the treasury.

“Teachers don’t believe that we want the books to be well worn, and that we don’t mind if even a few are lost!”

Using this tactic, USAID allowed the Ugandan government to find the most suitable solution for its education system.

The results to date have been stunning. The ministry placed over one and a half million textbooks in students’ hands. More important, teachers are being trained to use the textbooks. (Teachers world-wide fail to make the best use of textbooks without specific training in the use of a particular textbook.)

The monopoly that two foreign textbook publishers had in providing textbooks nationwide was broken. In 1996 seventeen publishers won contracts to provide over half a million textbooks. Seven publishers in Kampala, the capital, have sprung up, frequently teaming with international partners to compete for contracts. Because these publishers produce a variety of books, over time a reading culture in Kampala may blossom.

The bottleneck of distribution was cleverly broken. The Uganda National Examinations Board annually produced,

distributed, and collected exams from all primary and secondary schools, even during all the years of turmoil. This was the one organization that could get textbooks in the hands of students; it was awarded the initial contract.

The new system has been through two cycles, and improvements are still needed. George Kalibbalah, who directed the textbook undertaking, now points to the final problem: “We have a lot to do to ensure that the books belong to the children. We must convince teachers that the ministry will continue to supply books. Teachers don’t believe that we want the books to be well worn, and that we don’t mind if even a few are lost!”

The USAID program also focused on the teacher problem. Fifteen years of civil unrest do not foster a professional cadre of teachers. The ministry supported teachers with a stipend of eight dollars a month.

Eight dollars was not enough for a teacher to live on. If a community wanted a school, the community had to provide for classrooms and augment the salary of the teachers, not rely on ministry support. Wanting to keep schools open, communities hired teachers wherever they could find them without regard for their level of education or pedagogical training. An entire generation of teachers was brought into the system this way. The once proud Ugandan school system had faded to a phantom of itself.

The ministry agreed with USAID that to bring the school system back, teachers had to be paid a living wage. Again USAID created budgetary incentives for the ministry to raise teachers’ salaries to \$72 dollars a month. The astuteness of the government in setting up the textbook system paled in

comparison with its bold ingenuity in maneuvering within the constraints set by the World Bank in capping government spending on salaries of civil servants, teachers included.

First, the government lowered defense spending to increase the education budget by half. Salaries for soldiers became salaries for teachers. And within the newly enlarged education budget, the government moved even more funds to primary education. Some of those funds were from the politically sensitive subsidies to university students.

Then the government worked to weed out “ghost teachers” from the system. Many teachers still on the payroll had long ago

stopped teaching; other teachers taught at two or three schools to cobble together enough to live on. On a day, announced well in advance, only those teachers who were physically present in

schools would continue to receive salaries. The payroll declined from eighty-eight to seventy-five thousand teachers in one day.

Finally the government administered a competency test to every uncertified teacher who had been brought on by communities. Those who passed were retained; those who failed, dismissed. As a result of all these maneuvers, there was money enough to increase teachers’ pay to \$72 dollars a month.

Though the competency test weeded out teachers with insufficient knowledge, the remainder of the teaching force needed improvement. For this effort, USAID brought in technical assistance from the United States—advisors who lived in Uganda and worked daily with Ministry of Education and Sports to institute an in-service training program for teachers as

In retrospect, it was not just the “ghost teachers” the ministry has worked so hard at eradicating; it was the “ghost system.”

well as training programs for school principals.

So far, in-service and supervisory support for about half of the teachers lacking certification have gotten underway. And about half of the principals have been trained as well. Sam Onek, the commissioner for primary and secondary education, a fifteen-year veteran who began his work during the period of instability, observed proudly, “You find teachers dress better, talk with more confidence, and are eager to share information about the school. In my opinion, the head teachers of primary school often outperform those of secondary school.”

Other elements of USAID’s systematic effort include supporting restructuring the ministry, modifying administrative procedures, and decentralizing authority. The efforts are mostly invisible, but the results are like the steel girders that brace skyscrapers. William Kromer, the director of USAID’s effort, captured how all the parts work together: “The teacher development and support system is what makes this reform. Everything else are simply tools. Our challenge is to build the system that allows for use of these tools. We must build it so that all parts and tools are aligned to reinforce each other. When we show a teacher a new behavior, she must be praised by her trainer for doing it, supported by the rules, and rewarded by her peers. The entire system must support that teacher.”

Sam Onek reinforced the notion of all aspects of the system working together. “What has impressed me is that [USAID] has approached the problems of our education system very systematically. Some may say they wanted to undertake too much, but I disagree. The elements of the education system are interlinked. We have learned that if you tackle one, you cannot go far without tackling others. The program tried to identify the most vitally interlinked ele-

ments and invest in those. That strategy has paid some dividends.”

In retrospect, it was not just the “ghost teachers” the ministry has worked so hard at eradicating; it was the “ghost system”—the entire system of primary and secondary schooling. Since 1992 the ministry has been struggling to wrest back that system from the abyss.

Recently Museveni has announced even bolder steps to regain Uganda’s former eminence in education: beginning this year the government will discontinue collecting school fees from parents. Considering that half of school-aged children are not in school and that parents now contribute over half of school costs, the fiscal implications of this pledge are staggering. Donor agencies have advised caution with this intrepid policy initiative.

But Museveni, an unwavering patron of the ideal of education, was making good on his 1996 reelection campaign promise. For him, education and nation-building go hand-in-hand. He is aware of the burden he is taking on, and he is tired of waiting. Namirembe Bitamazire, a former teacher and now member of Parliament, reflected on these current efforts, “[Museveni] has said, ‘Let us begin now.’ We will face issues as they come along. Perhaps this crisis approach will move things along faster than sitting more years at the drawing board. When problems hit us in the face, we shall resolve them.”

Guinea

Much of the thrust forward in Uganda was due to the government’s commitment to expanding education opportunities to all. The commitment emerged from a will to disengage from endless years of civil strife and devastation. West across the continent,

where Africa juts into the Atlantic, lies Guinea, a country about the same size as Uganda and with equal resoluteness of commitment to its young. In Guinea, though, the determination emerged from introspection.

In 1984, just after a military takeover of a deteriorating government, the introspective process began with the first of two national conferences on education. The invitation list cast a broad net over Guinean society so that many could gather to appraise the current situation and give direction to the future.

What the conferees found was discouraging: Guinea was on the bottom rung of countries in terms of primary school attendance. Even so, the system could not accommodate more students. In rural areas, classrooms were scarce; in urban areas, classrooms were overcrowded with an average of seventy students squeezing in together. In any one of these primary classes, a quarter of the students could expect to fail the year and 14 percent would drop out. Teachers were not qualified; textbooks were scarce.

With deliberation over several years, introspection turned into a plan for action. But the plan for action was very expensive. Guinea went to foreign donors for help.

The French were the first to respond. (Guinea had been a French colony. The official language is still French.) In 1987, the French Cooperation Agency provided textbooks for a French language teaching effort, helped to revise the curriculum, and established a supervisory inspectorate based on the French model.

The World Bank took a more systemic approach. It pressed for macroeconomic adjustments (reorganizing banking, privatizing state industries, reducing civil service). The World Bank was willing to fund expansion in access in primary education, but at a price—a guarantee that Guinea would sustain the long-term costs in the

education budget. The plan was two-pronged: first, make the current education system more efficient; and second, as the Guinean economy grows, pledge more funding to sustain progress in education.

One day in 1989, Madame Aicha Bah Diallo became Minister of Education. That a woman could attain such a prominent political position in a Muslim country should have been a tip-off that things would never be the same. She had been a teacher for thirteen years, a school principal for seven. She had also been close, too close, to power. She recalls, “My husband had been a minister; then he spent ten years in jail. For ten years I worked very hard so as to maintain my dignity. I sewed, I made candy, I baked; and at the same time I was teaching. The people know this, and I have their backing. People will accept what I say.”

Aicha Bah recollected the moment when she became Minister of Education. “I must confess that I did not know where to begin, because everything was of the highest priority: should I start with teachers, with the schools, or with buying books? Imagine that school attendance was at only 28 percent! I had to do something—everything, and I had to do it right away.”

Aicha Bah began by getting an education policy approved by the cabinet. Following World Bank outlines, the Declaration of Education Policy detailed in clear and direct language the need for trained human resources as an essential component in macroeconomic reform. Her target was a 53 percent enrollment rate for primary school. This laid the groundwork for an increased budget in education.

Next she gathered around her a cadre of dedicated education professionals. Aly Badra Doukouré became her secretary general. Starting as a university professor, he had risen quickly to become rector, then a regional inspector supervising teachers, principals, and community groups. He was

still in his thirties when he assumed the mantle of the highest ranking civil servant in the Ministry of Education. There were others; Aicha Bah remembers them fondly, “I had a team of young professionals who were fully committed. It was a very tight knit group that thought only about work. Without that group, nothing would have been possible. They were so committed and very well-trained. Together we’ve done good work.”

Then began the painful work of shifting the already scarce resources in the budget. Two politically powerful bulls had to be gored. Almost two thousand secondary school teachers had to accept reassignment to primary school positions, and university students had to accept cuts in their generous subsidies.

Doukouré pointed out that working with a number of donors was advantageous because it “allowed the government to negotiate with various donors on how each would be willing to offer support. Thus, several donors, each with its own objectives and spheres of interest, could participate in the reform.”

Aicha Bah’s style was open and direct. She went straight to the teachers union. “Anytime there was a problem or I felt there might be a problem, I asked them to come in. The unions are not easy, because instead of thinking about the schooling of the children, they think only about themselves. You have to speak in concrete terms. For instance, on the reallocation of personnel, I told them there were more than a thousand teachers who were getting paid and not working. So this they knew. They could not really countenance this, so the reallocation took place.”

The same honest frankness awaited the university students. As far back as the two national conferences in education in 1984 and 1985, everyone recognized that expenditures for education should form a pyramid. Primary schools, which have by far the most students, should have the greatest total expense, even though the cost of educating a single student is low. Primary school costs form the base of the pyramid. Secondary schools, with higher costs per student, should still have less total expense because

the number of students is far lower. Finally, the cost of educating university students, the fewest in number but by far the highest in cost, should occupy only the top of the budget pyramid.

USAID agreed to help. Doukouré explained the existing situation: “Higher education had ballooned to excessive proportions; consequently the essential need was to put the pyramid back on its base, thus permitting basic education to develop more with respect to higher education.” Doukouré continued, “It was difficult for higher education to claim an unfair share in relation to elementary education. People in higher education could well understand that the quality of the students coming to it depended on all these reforms of primary education.”

Aicha Bah and Doukouré made an exceptional team. From Doukouré’s perspective as secretary general, the most important issue was financing the reform measure on a timely basis. Minister Bah ensured that all stakeholders had their say in what happened and were kept informed of decisions. Both were making their mark.

Aicha Bah brought USAID on board in her efforts to transform education in Guinea.

That a woman could attain such a prominent political position in a Muslim country should have been a tip-off that things would never be the same.

Aicha Bah was familiar with USAID, for long ago she had been the beneficiary of USAID-sponsored study in the United States. When USAID officials asked how they could help, she told them, “You can do so many things. In any case, if I fail, it will be one of your trainees who failed.” USAID agreed to help.

USAID’s sphere of interest was in re-aligning the mechanisms of educational administration and finance, and in redressing limited access by girls for schooling. Like the World Bank, USAID coupled Guinea’s

progress towards these goals to transfer of payments to the treasury. Guinea could use the dollars to repay part of the external debt and could hence free up national resources for education. In addition, USAID contributed directly, especially for increasing girls’ access.

Doukouré explained how many people, even with traditional and religious upbringing, were beginning to understand the need for girls’ education. “It has become quite clear that girls who have had as few as three years of school can introduce many changes at the family level. Education impacts their fertility and their own productivity in economic terms. So there are clear advantages to pursuing access on an equal basis.”

With USAID’s urging, the ministry established a task force on equity. One region of the country where girls’ attendance was particularly low was selected. Not surprisingly, the region was home to conservative religious groups. A radio campaign began the effort, but an effective tool was personal visits by Aicha Bah, herself a Muslim.

“In the area where I come from, the Foulas are reluctant to send a little girl to

school. School will change them and the parents are afraid they will lose control. I went to the villages and I spoke to the sheikhs’ wives.

“One day, with a delegation, I visited a sheikh in a village where there was no school. I told the delegation to go in while I sat in the courtyard outside. They greeted me, but I

was outside, because the sheikh should not see someone else’s wife. I know the traditional values and I respect them. Seeing this, the sheikh said, ‘If all the women who go to school are like Aicha

Bah, I am ready to have a school here. I’ll send my own daughters and my grandchildren.’”

“Three months later the school was built. I went twice to visit the construction site. And when the school was opened, everyone was there, girls as well as boys.”

As 1997 began, both Aicha Bah and Doukouré left their positions in the ministry. They also left a proud legacy. In 1996, overall primary enrollment was at 47 percent, up from 29 percent in 1989. The efforts to enroll girls in primary school have shown equally impressive results: in rural areas, girls represented almost 34 percent of first year enrollments in 1995; just three years earlier the enrollment rate was 23.5 percent.

Gloomier, though, is the overall economic picture for Guinea. The economy has not expanded as hoped. Those setbacks in macroeconomic reform diminished the resources available for the education sector adjustments. The ordeal was sobering for Doukouré: “At the time of the World Bank appraisals, the questions were: Has everything worked well? Did education get the allocation expected? Was the budgetary sys-

When USAID officials asked how they could help, she told them, “You can do so many things. In any case, if I fail, it will be one of your trainees who failed.” USAID agreed to help.

tem able to allocate all the resources as planned?” The answers were not an unqualified “Yes”; indeed, the answers bordered more on “Not really.”

Doukouré lamented, “We realized that if the macroeconomic situation did not provide sufficient resources, the budgetary allocation for education could be negatively affected. So then one asks, should the education sector be sacrificed if the macroeconomic situation is not evolving well?”

Now the lack of growth in the economy is testing Guinea’s commitment to education.

Swaziland

Uganda’s commitment to education arose from turmoil; Guinea’s from introspection and resolution. Near the southern tip of Africa lies Swaziland, a dot of a country on a continent that swallows three continental United States. Swaziland’s commitment to education arose from ingrained cultural values; the commitment has been steadfast.

Swaziland is landlocked; except for an eastern border with Mozambique, the country is surrounded by South Africa. In a car a traveler can go from anywhere to anywhere, carry out his business, and get back in a day. Swaziland’s small size (ninety by one hundred ten miles) may work on its behalf; only one native language is spoken and only one ethnic group dominates the population. In fact, seven family names account for most people in the country.

Swaziland is host to a notably homogeneous culture, Western in many ways because of its years as a British protectorate, but Swazi roots run deep. A Swazi man may marry under civil law, in which case he takes only one wife. Should he choose to follow traditional rites, he is expected to be polygamous. A Swazi accused of certain

crimes can choose to be tried in a civil court, with its British-derived code of justice, or in a traditional court, facing a chief and his advisers. Even at government ministries, Swazi civil servants dress as easily in either the Western coat-and-tie tradition or in Swazi national costume, two patterned cloth wraps for the lower and upper body and a long walking cane. Hot weather favors the lighter Swazi garb.

One of three monarchies on the continent, Swaziland’s royal family is huge, thanks in part to the long-reigning King Sobhuza II who, until just before his death, chose a new bride yearly from a crop of hopefuls at the colorful Reed Dance Ceremony (now a tourist attraction). More importantly, the king considers all the people his people. Periodically, the king summons the nation to the Royal Kraal, an outdoor pasture. All the nation’s men dress in their warrior vestments and many women in traditional garb; all go to hear out the king. Sometimes the national summons is to make an announcement, sometimes to allow all to speak out on a issue.

The royal family is the common thread throughout Swaziland’s two hundred fifty year history. In this century, King Sobhuza II reigned through much of the sixty-five years of British administration and well past independence in 1968, when Swaziland became a constitutional monarchy. He died in 1982. King Sobhuza’s sixty-one year reign was marked by wise government and peaceful progress—no military coups, no rending civil strife, no blatant human rights abuses. Peace enabled measurable prosperity: Swaziland has one of the continent’s highest income levels—\$1160 dollars per capita.

Ingrained in the Swazi culture is the high value placed on education. At independence in 1968, the imperative, albeit long-term, objective was education for every Swazi child. Since independence and the first declaration of consciousness of the

significance of education, concerned citizens have gathered together to assess educational progress and clarify goals for the next decade. What is true on the national level is also true at home: for the most part, communities build classrooms, and parents are willing to pay pricy school fees each year for their children to attend school.

The ingrained cultural and personal commitment to education made great potential for education development. Peace and prosperity made it possible. Mr. M.E. Vilakazi, the principal secretary (highest ranking civil servant)

for the Ministry of Education, noted gratefully, “We have had a fairly stable country for a very long time. We’ve not had any revolution. Even changes, when they come, are smooth. For example, I am maybe the

fourth or fifth principal secretary. No one has been murdered or chased away. And because of that our system has almost no disruptions. That has helped a great deal.”

USAID played an influential role in developing Swazi education over the last twenty five years. For political reasons (high level U.S. concern over the pernicious effects of apartheid in neighboring South Africa), USAID was active in the southern Africa region. For development reasons (USAID unlike other foreign donors had a mandate to concentrate on primary education), Swaziland’s determination to educate every Swazi child provided a welcome environment for project work. What unfolded was a textbook case of education development in the Swazi microcosm.

Not surprisingly, the first order of business for a country under more than a half century of colonial rule is to throw out the

old curriculum and develop the new. Few Swazis remember much praiseworthy about the British “syllabus,” an outline of topics that the teacher had to follow. One former teacher recalled struggling to get ice in the pre-refrigeration days of the sixties and then transport it during summer to a remote classroom for a lesson about igloos. Mr. Justice Nsibande, now serving as speaker of Parliament, remembered that as a young teacher, “We were teaching about the Greeks, the British, the Russians, but very little about Swazis. The dynasty in

Swaziland dates back to 1750; there’s quite a lot of history to teach.”

The reform was two-pronged: first to develop a curriculum that was Swazi-centered and second to develop expertise within Swazi education professionals so

that they would be the ones developing this curriculum. That was USAID’s first project. The outcome was a national curriculum written with behavioral objectives for each lesson, so that the teacher will know what the student will be able to do at the end of the lesson. (In practice, the idea of behavioral objectives was completely new; the consequent implementation was spotty.) Additionally, the curriculum was constructed around siSwati, the national language, not just English, an almost foreign tongue in rural areas. Lastly, textbooks were produced.

By the time the curriculum was being developed, another challenge was looming. Just after independence, Swaziland’s push for universal primary education meant that the teaching force had to be expanded, almost overnight. Consequently, many of the less-qualified got teaching positions. More

Adequate classrooms had been built, teachers were becoming qualified, girls were participating at the same rate as boys, and the average primary student had four— yes, four— textbooks.

children were in classrooms, classroom sizes burgeoned, and teachers were not as capable. Soon an ugly cycle ignited: weaker graduates of the troubled schools became the next generation of ineffective teachers.

The second project in this logical progression focused on professionalizing the teacher corps. The Swazis understood the wisdom of linking efforts to promote new teaching methods to the new curriculum. Mr. Nsibandé, who was then the principal secretary of the Ministry of Education, explained, “You needed a different format from the previous lecture type of education.

You wanted students to participate, and the only way of doing that was through training teachers in new methods.”

Upgrading the teachers already in school was done through the creation

of regional resource centers. For the new teachers, the three teachers colleges received additional support through faculty fellowships to graduate schools in the United States and through the provision of on-site American experts. These better-trained faculty at the teachers colleges would be able to help produce better-trained new teachers.

“The third project came in as a direct result of the successes that we had in the curriculum and teacher training projects,” recalled Justice Nsibandé. “What came out was that in the Ministry itself, we needed better management and better information systems to provide feedback to teachers as to what is happening. So we thought that if we can improve, in particular, the management in the Planning Section of the Ministry, we would facilitate some of the work that was being done in the schools.”

The outcome of that undertaking pro-

vided, over time, a remarkable policy revelation to the nation. By the time this third project had begun in 1990, steady progress had been made in education in Swaziland. Adequate classrooms had been built, teachers were becoming qualified, girls were participating at the same rate as boys, and the average primary student had four—yes, four—textbooks. But this grand engine of education was sputtering, and the project’s management information system and organizational development efforts helped demonstrate what was wrong.

Twenty percent of the primary school

aged children were not attending school at all. Almost every child in Swaziland would start school, but over the next seven years, over 30 percent would drop out. Hidden in this analysis were the

number of grade repeaters. In first grade, for instance, almost 20 percent of the students would fail first grade! First grade always had the most repeaters, since that is where both reading and writing are introduced; still, in all of primary school, 16 percent of the pupils in any class were repeaters.

This clogged the pipes of the system; pupils were not flowing freely from one grade to the next. A repeater took a seat in a classroom, making the class size larger and possibly preventing another student from sitting there. Repeaters often became drop-outs. The inefficiency created extra costs: only sixty-six percent of all children entering primary school would finish the seven grades. Another way of seeing the inefficiency is that for each graduate, the government and parents would pay for more than eleven years of schooling. Or, for every actual graduate, the cost of primary school

The credo on the project office wall where a half-dozen Swazi educators develop materials is “Every child, a successful learner.”

education was increased by an additional 57 percent.

The management information system helped government officials and community leaders realize that if the repetition rate could be lowered (and the system become more efficient), then new classrooms would not have to be built, because repeaters would not be taking up seats. And new teachers would not have to be trained, because classes would be smaller and present numbers of teachers would be sufficient. (Eventually, because more students would be flowing through the primary system, more secondary classrooms would be needed, but that is a growing pain, not an infirmity.)

Teachers were the ones who held back students, possibly a vestige of the colonial school-marm mentality: if a pupil's performance on some yearly test did not meet "the standards," that pupil did not pass. A second aim of USAID's education project in Swaziland was to engage teachers in the "continuous assessment" of students' achievement. "Continuous" meant daily, weekly, monthly, not just yearly. Once the teacher knew what the student understood, there was still time to remediate before one pupil—or the whole class—fell hopelessly behind.

The underlying assumption about the student was markedly different, too. "Assessment" did not mean "testing." Teachers were not grading students; they were making sure that students understood. Teacher-centered "broadcast method" lectures were out; students were not to fall by the wayside. The credo on the project office wall where a half-dozen Swazi educators develop materials is "Every child, a successful learner."

Another part of the project was management training for primary school principals. A five-week training program focused on improving their administrative skills, financial management capabilities, and in-

structional leadership. The most popular, financial management, showed principals how to account for school fees collected from parents. When they mastered those skills, public accusations of embezzlement dropped precipitously. Virtually every primary principal in Swaziland has completed the program. In fact, the Swazis saw such a strengthening in those principals that the ministry extended the program to include all secondary school principals as well.

Principals are more confident in their leadership; teachers' attitudes toward teaching are changing. E.C.N. Dlodlu, the chief inspector of primary schools and hence the ultimate supervisor of all primary teachers, knows all too well the difficulty: "A lot of children that we teach in class get left behind as the teacher just teaches." Aware of the substantial progress that has already been made, he continued, "And you pray that in Swaziland, when a teacher gets in front of children, the teacher will know his children and know the ability of all those children. And continuous assessment is the only thing that can help the teacher know the abilities of the children."

Repetition rates have been dropping, slowly. Changing teachers' attitudes and behavior on such a fundamental plane requires practice, year after year. Interestingly, other changes in attitudes are taking place. Swazi adults, products of this twenty-five year effort, have greater expectations. Principal Secretary Vilakazi observed, "There are certain things they expect the political system to deliver, because people are enlightened through education. That's why these days you hear a lot of talk about democracy." His predecessor, Justice Nsibandé, from his current position of speaker of Parliament, observed the same phenomena: "Now I realize that without an education, good governance may not be possible. If you don't have a good school system, you cannot have good governance."

Mali

Mali, part of French speaking West Africa, occupies a desert land mass seventy times the size of Swaziland. Not only size, terrain, and language separate them: social indicators—health, wealth, and education—reveal a gulf as well. The building or reform of education systems that have emerged as triumphant efforts in Swaziland, Guinea, and Uganda still bedevil Mali.

Mali has a proud past. It is the cultural heir to three ancient African empires dating back about twelve hundred years. Part of that heritage carries through today in the elaborate textiles that grace haute couture models in Paris, in the musicians that are sought after world-wide, and in film makers that are critically acclaimed in arts circles.

Mali also has the grimmer face of a country whose average denizen produces little wealth—the per capita gross domestic product in 1994 was \$197. Nor is the health of that denizen very robust: three out of twenty three children will not live past their fifth birthday. Children who make it past their fifth birthday will likely not survive their fiftieth. Women, who can expect to bear seven or eight children, die in childbirth at a rate of two per hundred births. Malaria, dengue fever, guinea worm, and AIDS leave many chronically ill while.

By all accounts Mali has faltered in implementing modern civil, institutional, and economic changes that would bring about more efficient and effective productivity. This seems to be changing: President Alpha Oumar Konaré, a man known for his intelligence, dedication, integrity, and humility, has governed since the overthrow of

the military dictatorship in 1992. He has enjoyed considerable popular support and is respected in the international community. Moreover, his current prime minister holds high regard for his dynamism and competence.

By tradition, spanning possibly back all twelve hundred years, nothing is done in Mali that is not done by consensus. A group of elders in a village gather to thrash out an issue. Each member “takes the word” in turn, restating the problem and its solution

in terms of his own perceptions. As the elders pass the word from one to the other, concerns emerge and are worked out. Finally, a common point of view is passed to the chief. The village will ad-

here to the determination because its opinion leaders, the elders, played an interactive role in the decision.

Imaginative policy ideas and bold initiatives become flashes in the pan if they cannot garner the unanimous support in those critical infant stages. The story of education in Mali serves as an instructive example of how traditional values of consensus building may not serve a nation-state effectively in the fast-moving modern world.

In the late middle ages, Mali’s education was without equal on the continent. Timbuktoo and Djenné were centers of Islamic learning: Timbuktoo was home to the University of Sankoré, and boys learned to read and write in Koranic schools. In recent times, enthusiasm for education has waned so much that three out of five children never even start primary school. Of those who start school, only one out of four continue to the seventh grade. Fewer than one of five people is literate; fewer than one of every ten if that person is a woman.

Imaginative policy ideas and bold initiatives become flashes in the pan if they cannot garner the unanimous support in those critical infant stages.

The legacy left by the French colonialists did not foster notions of widespread access to schools. Colonial governors wanted an indigenous population that would be productive and, more importantly, easy to govern. An elite group could be winnowed and trained to serve as middle-managers for the empire. The progression of classes and diplomas mimicked France's. So did the curriculum, teacher training institutions, the supervisory system. In post-colonial times, the selection for advancement is still incredibly constricted, so much so that Malians seem to treat personal investment in education as a lottery—many buy tickets, but just a few get rewards. Passing from primary to secondary was a lottery, the winners for the open slots in the classroom picked by an examination. Passing from secondary to university meant hitting the jackpot because a secure civil service job awaited on graduation.

Upon independence, the Education Reform Law of 1962 spoke directly to education for all children, training professionals in ample numbers, and “decolonizing the minds” of Malians. Real momentum for these changes grew in 1991 when Mali became a democracy, the Third Republic. Conditions were ripe for real change. More than being endowed with a righteous leader, the Third Republic has also been favored with ample rainfall (hence an end to the famine) and blessed with a growing trade economy.

1991 saw the beginnings of grassroots cultivation of schools. In Bamako, the capital, private primary schools were cropping up. Established by unemployed university graduates, and financed by parents, these “basic schools” helped relieve the chronically overcrowded government classrooms.

Even prior to this, some schools had been established in rural areas. USAID had become involved in establishing four village schools in a poor rural region. The genesis of the grassroots schools was largely overshadowed by other events.

The issue, familiar to virtually every country in Africa, was stipends for university students. The government wanted to discontinue them. The students became enraged. No word had been passed among them. They marched; they struck; they killed a minister of education; they helped bring down the government.

For generations, university students' stipends, equivalent to a starting teacher's salary, were amazingly generous. As in most African countries, the costs to government of university education

One university student can cost as much as forty primary students.

turn the education finance pyramid upside down. Since one university student can cost as much as forty primary students, increasing access to primary schools means trimming support for universities. Consequently, the World Bank, in offering loans to support education, set a condition that stipends to university students be lowered or dropped.

University students rarely take well to such belt-tightening. Political leaders in Uganda and Guinea held firm and persuaded students to back down. In Mali, students had helped bring down the former regime and figured they did not deserve to have their stipends cut. Donors, who held the purse strings, were unsympathetically steadfast. The students closed the university down. Three years of struggle passed and everybody was worn down. Finally, the government, the donors, and the students reached an accommodation so that education could go on.

During all the upheaval in Bamako, the new model of village schools burgeoned. What started out with four schools became sixty two schools in rural areas. In this effort, USAID was not working with the ministry of education; rather, it bypassed government involvement by directly funding what is known as an “NGO,” or non-governmental organization. More than just communities contributing to build classrooms, the village schools introduced several innovative pedagogical approaches. One approach was to teach the early primary grades in the local language, gradually switching to French so that pupils would gain a spoken and written mastery of both languages. Instruction was “learner-centered” and self-paced. The school curriculum also included time for studying what was foremost to a particular community’s life.

The minister of basic education visited the village schools. He returned to Bamako impressed at the extent to which communities were avidly supporting the creation of village schools. Thrilled with the idea, the minister of basic education wanted to expand this successful creative effort throughout the nation. In 1994 he announced a new primary school policy (Nouvelle Ecole Fondamentale, or NEF). The NEF initiative was aimed at providing all Malian children with a minimum of six years of schooling in harmony with their home cultures.

These plans were bold, grand, and distinctly Malian. The urban educated elite abhorred the idea. The influential urban middle class, composed of civil servants who owed their livelihood to the established school system, saw such a democratizing reform as a threat, not only to them but to their children. In particular, they perceived foregoing the mastery of French as an initiation rite to social status as a loss, a degradation of the measure of learning. Teachers, too, were predictably dubious.

“Learner-centered” classrooms seemed a particularly questionable departure from teaching as they knew it. Enduring lots of training to learn new ways of teacher-student interaction and classroom management struck many as unpalatable. Moreover, large-scale recruitment of trainees could lead to a diminished position and uncertain employment.

Once again, no word had been passed. Once again, aggrieved stakeholders felt no allegiance to a policy attempt that had not received their imprimatur. Once again, everything stalled before anything started.

In Mali, what does not work top-down (like the NEF), has phenomenal success bottom-up (like the village schools). Now some four hundred rural community schools are being established and funded by USAID. Plans are to expand to fifteen hundred schools in another four years. Perhaps a community is just the right size to “pass the word” and bring all the parties together to focus on one endeavor. By working from the bottom with groups the size of communities, cultural expectations and norms can be observed. And these communities, in doing what is right for them, fulfill a national policy of increasing educational access at the same time.

Benin

Benin, another country in Mali’s neighborhood of French-speaking West Africa, has floundered on cultural growing pains arising out of becoming a democracy: for the citizen, learning to participate, and for the government official, learning to become accountable. In Benin, the nascence of a democracy is a cauldron of the rough and tumble of alliances and coalitions.

To be sure, Benin has smartly passed the crucial test of becoming a democracy—hold-

ing elections for a second time and, more notably, changing the government peacefully in 1996. Even so, much political scheming has disrupted the conduct of the business of government, and an active citizenry to curb these machinations is only beginning to coalesce. Benin's education sector provides both backdrop and stage showing how the social art of governance plays out.

One day in 1990, democracy arrived in Benin. The country was in a state of economic collapse from the Marxist government that had come to power in 1977. Citizens from all walks of life and exiled Beninese joined together in a Conference Nationale des Forces Vives (National Conference for Contributing Members of Society) sponsored by the government. Perhaps because the economy had sunk so low, the political leaders allowed open discussion and frank criticism. Over those few days, the National Conference declared itself sovereign and established a liberal democracy. "We surprised ourselves," quipped the Roman Catholic bishop of Benin. One apocryphal story of the event was that the then military dictator, President Kérékou arrived at the final plenary session with two speeches in his pocket: one consenting to the will of the participants, the other ordering their arrest. He gave the former valedictory, ran for election, lost, and stepped down. Thus democracy began.

Conference participants pointed to the disastrous state of the education system, accusing the Marxist government of failing to honor commitments to improve education and health. Participants went further, resolving that education should be the principal social goal of the new democracy.

With much flourish, another conference later in 1990 with over four hundred participants from throughout Benin diagnosed the ills of education and recommended policies and actions. Engaging more children in a better primary education was the highest priority.

The conference participants knew what they were facing. The economy had been shrinking for five years, so few funds had been available for schools. Walls were crumbling and every other imaginable accouter-

ment was lacking, not the least of which were teachers, curriculum, and textbooks. One regional director visiting a decrepit school in the north wisecracked in despair, "What we see here are theater and farce; here is a room pretending to

"What we see here are theater and farce; here is a room pretending to be a school, a man pretending to be a teacher, and children pretending to be pupils."

be a school, a man pretending to be a teacher, and children pretending to be pupils."

As disheartening as the predicament seemed, Benin had an ambitious education reform program conceptualized by late 1991. Democracy had come as a gift; certainly anything was possible.

Nowadays, the average Beninese on the street knows little about the education reform of 1990. Things have changed for the better for education, however. Although the words "education reform" may not ring a bell, parents are much more willing to send their children to school. The proportion of children in school is at an all-time high of 68 percent; more girls, over a third of all students, are attending school, too. (Class sizes have swelled, but for the present, that is viewed as an acceptable downside to an astounding success, rather than a crisis.)

But pressure for these heartening results had not come from the Beninese populace, who just a few years before were so

intent on education reform; credit for the changes taking place in the ministry goes to demands made by international donors. Donors' demands, which preceded release of funds, prompted action by the ministry of education. The ministry has learned to listen to donors. The ministry, and all government ministries in Benin, is just beginning to listen to the people. And the people are just finding their voice.

A democratic government has three participants—the politicians, the public servants, and the population. From this interplay, like a “tango à trois,” governance arises. In Benin, a new democracy by all measures, these three groups are still learning the steps.

Politicians have much to learn about what it means to represent the people. In Benin, the old maxim, “All politics is local,” has meant voting for the local neighbor rather than on the local issues. Candidates took advantage of this in the second election and sought to buy votes. Once elected, politicians had debts to pay. Party faithful soon occupied top posts in ministries. Even projects sponsored by international donors became vehicles of payback. One World Bank project authorized hiring some two thousand temporary teachers; the positions were given to unqualified candidates as a payoff for political allegiance. (Politicians may be learning: a public uproar about employing the political lackeys ensued and the initial recruitment was annulled.)

With all the fixation on elections, debate on technical agendas has been brushed aside. Little discussion of education has been taken place in the National Assembly; little has been said in the press. Perhaps this helps explain why the Beninese public is not aware

of the education reform.

The second dancer on the floor, public servants, has much to learn about what it means to serve the people. One education official who managed to keep his position after the last election disparaged the new political appointees, “The new regional supervisors see their nominations as ‘prizes.’ I hope they will realize that they also come with certain responsibilities.”

Accountability in office was not part of the heritage of the Marxist regime. Publicizing financial records makes it more difficult to pocket money that flows between government and suppliers. Even recently, officials in the Minis-

Incredulous, the parent gasped, “I do not have a document authorizing me to request such information from the ministry!”

try of Education reacted coolly, if not suspiciously, to inquiries from the National Assembly for information on the reform. Top ministry officials have resisted any evaluation of the education reform even by government-authorized committees of concerned citizens. Accountability will take some getting used to.

Finally, public servants have no tradition of decentralizing authority. Passing authority, budget, and examination responsibilities to the regional level has long been planned. The ministry claimed that lack of administrative capacity at the lower level is responsible for the delays. Ministry officials may also be reluctant to release resources, and hence the power that resources bring to regional officers. Perhaps these attitudes of civil servants explain why the Beninese public is not aware of the education reform.

Third in the dance queue, the population is learning to make its voice heard. Under socialist rule, quiescent obedience, not active participation, was the norm. Be-

fore 1990 civic action was discouraged or, worse still, squashed. NGOs were outlawed; church groups were scrutinized. So-called associations and cooperatives were arms of the party and used for social control.

Now associational life is burgeoning freely. Some four hundred NGOs in Benin carry out charitable pursuits or advocacy work on political or social issues. More NGOs are seeking registration weekly. Though many NGOs are headed by recently laid-off civil service workers or unemployed university graduates as a way to access donor funds, NGOs are vehicles for civic participation; they authorize citizens to be proactive.

Part of the associational trend is the new life being breathed into parents' associations. A decade ago, parents' associations were a local arm of the Marxist government. Then as the economy slipped and central support of the school shrank, parents' associations had to find the resources to keep the schools open; as the economy collapsed, without parents' associations, there would have been no schools. Dwindling resources demanded that their role be allied with the interests of the school, not with the government.

Presently, parents' associations are re-establishing their influence on behalf of the community to the school. The association becomes the voice through which parents can speak out, complain about the system, and be heard. Many groups are still finding their footing. One USAID official was confronted by a parent asking why USAID wasn't ensuring that the ministry allocated more resources to the school. The official suggested that in addition to what USAID could do, the parents' association could work to ensure that the government was

distributing the funds equitably among schools. Incredulous, the parent gasped, "I do not have a document authorizing me to request such information from the ministry!"

Some parents' associations have become quite effective. The sophistication of parents in urban areas lead them to use the parents' associations to voice demands to the schools and to the ministry. One has forced the replacement of unfit teachers and secured additional resources from the ministry.

USAID launched an effort in 1994 to strengthen some two hundred parents' associations in two rural regions. Participating schools reorganized their association, adopted transparent rules and regulations, and learned to manage resources better. Once a parents' association completed the training, it received a small grant to finance school improvement. Stories of parents' associations uncovering collusion and mismanagement abound. Even so, contributions of parents to the school increased because parents were more confident that their resources would be put to good use.

Probably most gratifying is that ministry middle-management (regional superintendents) have begun to realize that parents' associations could be allies. One confessed, "I was concerned about efforts to mobilize parents. I did not need two bosses. But now I see parents' as allies in my attempts to lobby the central ministry for support." Perhaps parents' associations will finally bring all the three participants in democracy into step and will create the forum for discussion and debate of education reform.

Monsignor Da Souza, the Roman Catholic leader of Benin and conscience of the nation, captured the charge of groups, like

"It is not enough to protest and criticize. We must make allies and negotiate."

the parents' associations, when he reminded his countrymen, "It is time that we work toward educating and organizing civil society. We can no longer depend on the authorities to transform Benin. We must work in collaboration with government while making their lives difficult. It is not enough to protest and criticize. We must make allies and negotiate." On a more somber note, he concluded, "The government has power and can still easily limit the actions of civil society if it wants to."

South Africa

The people of the nation on the southernmost tip of Africa know all too well the power that the government has to limit actions of civil society. South Africa has just emerged from years of apartheid. Not only limitation, but terror was intrinsic to the apartheid domination. One victim of the violence told her story to the South Africa Truth and Reconciliation Commission:

That morning I did something I have never done before. My husband was still at his desk busy with the accounts of our business. I went up to him and stood behind his chair. I put my hands under his arms and tickled him . . . he looked surprised and unexpectedly happy. "And now?" he asked. 'I am going to make tea,' I said. While I poured water on the tea bags, I heard this devastating noise. Six men stormed into our study and blew his head off. My five-year-old daughter was

present. . . . That Christmas I found a letter on his desk: "Dear Father Christmas, Please bring me a soft teddy bear with friendly eyes. . . . My daddy is dead. If he was here, I would not have bothered you."

On 10 May 1994, the nation began again, trying to put all that sordid history behind it; that May 10th marked a new world, the day that Nelson Mandela, who had been jailed by the apartheid government, was elected president of the Republic of South Africa. Now, with great vigor and considerable optimism, the nation is pressing into the future. Mandela's vision does not underestimate the critical role of universal education in the new world.

South Africa's task in education is simply stated: to build a new, nonracial education system. Yet nothing is simple about

Lionizing conformity invites intolerance, didactic theories of knowledge, and authoritarian teaching practices. Facts are more important than insights; figures are more important than their application.

that goal because for years and years the system was built on inequality. As victimized as the casualties of violence, thousands of people were deprived of access to quality education because and only because of their race. Only half of black

South African boys and 60 percent of black girls completed primary school. Eighty-one percent of white students completed secondary school; only 29 percent of black students did. Four times the money was spent educating the white child than the black. White children studied in classes of fourteen students, while black students squeezed into classes of thirty-eight.

The dismal performance of black students was legislated into actuality by the Bantu Education Act of 1953. The Department of Native Affairs, a foreboding designation, had control of all black schools; the

resulting syllabus was designed to serve apartheid's objectives. Rural schools were few and overcrowded—some were one teacher-schools with over 150 students. Worse still, entire generations of youth were cut off from all schooling during the township uprisings of the 1970s.

Interestingly, the rigid attitude of the government towards black education spilled over to white students as well. A 1983 South African government paper on education voiced values of “molding” of good citizens to “fit into ordered society” and to be obedient to the state. Lionizing conformity invites intolerance, didactic theories of knowledge, and authoritarian teaching practices. Facts are more important than insights; figures are more important than their application. Consequently, university faculty complain that they have to first teach the white freshmen graduates of the elite schools how to think.

By the 1980s, the enlightened world was growing weary of this grotesque but enduring apartheid system. Foreign governments were acting with political and diplomatic displeasure. In 1986 Congress passed the Comprehensive Anti-Apartheid Act, which provided direct USAID assistance to the peoples of color of South Africa.

USAID found itself in a delicate position vis à vis the Congress of the United States and the government of the Republic of South Africa. The mandate of the new office was broad: helping lawyers defend victims of apartheid, constructing homes, and supporting efforts in education. But, by law, USAID could not provide funds to the apartheid government or its agencies; moreover, USAID officials were forbidden from interacting with South African government officials.

Unique in the history of USAID was the prohibition on working with the national government. Working with the education system without working with its adminis-

tration is dicey. African education systems are national systems, run centrally (sometimes too centrally) from the ministries of education located in the capital cities. Curriculum is designed by the ministry; graduation exams are devised by the ministry; teachers are paid by the ministry.

In a bold and imaginative step, USAID in South Africa sought out NGOs to become the instruments by which USAID could carry out its mandate in education. By funding NGOs, USAID could bypass the apartheid government while, at the same time, targeting rural and underserved schools, even though these schools were under ministry control. (USAID later adapted this successful strategy of working with NGOs to places like Mali.)

At first the local NGOs were suspicious of USAID's offers of endowment. This generous funding for NGOs could be nothing but effete consolation for a failed “constructive engagement” strategy. But USAID proved itself a supportive partner, and in a short time, a growing number of NGOs believed that U.S. funds could finance projects of genuine benefit to the disadvantaged.

The electrifying outcome, despite the constraints and workarounds, was that the NGOs went straight for the jugular in education—the teaching and learning that go on in the classroom. A number of programs were nourished through USAID funding; taken together the undertakings shape USAID's most creative educational enterprise in all of Africa, and perhaps worldwide.

Two NGOs target the teaching of English. James Olivier, director of one, remembers that in the 1980s, when more African students were admitted to the universities, they found themselves at a tremendous disadvantage because of the schooling they had received—they were weak in English. Olivier explained, “The

first thing you realize is that it's not a language problem. It's a problem of educational quality that spans over the children's lifetime until they reach the age of eighteen, nineteen, or twenty, when they come to the university and the whole disaster unfolds. They are unequipped to handle the university curriculum."

Simply put, black students did not have the intellectual grounding to make it possible for them to enter a strange situation and handle issues that arose. They had been taught to be docile; they had been seduced into an inability to look at their situation and assess it critically.

One NGO provided innovative, learner-centered English teaching materials to students in classrooms in disadvantaged areas, beginning in the early years with the lower elementary, then expanding into higher grades. Materials produced also helped teachers use more interactive methods of teaching, giving students more responsibility for their learning. Students using these materials not only improved their test scores but also used English more spontaneously. As far as learning went, one teacher remarked of one assignment she had given her class, "The pupils taught me something, actually a lot!"

Another NGO has put into operation a series of daily radio lessons to teach English, which reaches close to seventy-five thousand elementary school students in rural areas. The lessons get the students to respond in English to the radio characters. Because of the back-and-forth between the students and the radio, the methodology is dubbed "interactive radio."

The idea for interactive radio was developed in the 1970s with USAID funding. Courses in primary level arithmetic, En-

glish, and science were created. Currently the group in South Africa is considering adapting the arithmetic and science materials designed for interactive radio.

Two other NGOs are making use of the printed media to help teachers in the classroom. One publishes a monthly newspaper for teachers, usually ranging from twenty to thirty-two pages. The teacher provides information and support to disadvantaged teachers during this period of rapid educational transformation. Recent headlines have

covered topics such as "Curriculum Debate Gains Momentum" and "Risking Our Lives to Teach."

Another NGO publishes educational supplements in local newspapers and

magazines and runs workshops to train teachers to make the best use of the material in their classroom. Teachers can simply take the published article and use it as a basis for a classroom lesson. The idea is that the articles are up-to-date, low-cost, and disposable learning tools for students and teachers. Many articles teach critical thinking.

A fifth NGO takes on anti-bias training in the classroom. This has been no small problem in South Africa, especially during the early 1990s when many schools became open, accepting all children of other cultures and language groups. Teachers were not equipped to deal with these new circumstances. During training workshops, according to workshop facilitator Thikam Pillay, "There were always sessions where people burst into tears, where it became quite hot with discussion. And underlying it all were very often issues of racism." These training courses have reached some fifty-five hundred teachers and benefited over eight hundred thousand children.

**Gone is the racial divide;
now all South Africans have a
fundamental right to educa-
tion.**

One NGO tackles adult illiteracy by creating a central association for all local literacy efforts. Another one models financial costs so that realistic future year budgets can be formulated. Still another works to construct fairer high school achievement examinations.

President Mandela's government, which first convened in 1994, has not been standing still. Educating its youth is among the government's highest priorities. In 1995, the National Assembly passed the Education Act, setting forth policies intended to "open the doors of learning for all" and to "build a just and equitable system which provides a good quality education and training to learners young and old throughout the country." Gone is the

racial divide; now all South Africans have a fundamental right to education. Other new laws give substance to what these policy goals mean.

The government has created laws to support policy and to mandate systems to develop effective schools at every level in the system—provincial, district, and local. Having provided the legal basis for action, the government also seeks to develop the human capacity, especially to improve the relationships between the teacher and the students, and between the community and the schools. While enormous political will is present, those involved acknowledge a lack of capacity for analysis, strategic planning, organizational change, curriculum reform, training, and management.

The government of the Republic of South Africa is now USAID's working partner. Funds are provided directly to the government, which in turn, provides assistance to those NGOs that had been working to en-

hance the opportunity for and quality of education throughout all of South Africa.

Conclusion

However the particulars of cooperation work out in the relationship with South Africa, in its work in all countries, USAID proceeds knowing two indisputable characteristics of its assistance in education: it is minuscule and it is temporary.

The relative amount invested in any country's education system is minuscule compared to the amount the country spends on education itself. Education budgets are usually second only to military

USAID proceeds knowing two indisputable characteristics of its assistance in education: it is minuscule and it is temporary.

spending, and sometimes more. Ministries of education are usually the country's largest employer. For comparison's sake, South Africa is typical: USAID's contribution, which reaches \$20 million per year and far exceeds USAID's contribution to any other African country, is only one percent of the total South African budget for education.

Moreover, assistance agreements reached with countries customarily extend only over five years. While work carried out under the agreements can be extended, or further agreements reached, USAID contributions for education rarely endure for more than twenty years. Considering Mali in her glory days during the middle ages, or even Uganda during colonization, twenty years is but a blink of an eye in the history of education.

Because of these limitations, USAID always looks for ways to maximize the leverage of its assistance dollar. Three decades of successes and failures working in educa-

tion systems in Africa has helped uncover the essentials of education reform.

First, USAID seeks to assist only countries with the political will to reform. Reform is not easy; many groups have high stakes in maintaining the status quo. University students, teachers, and ministry officials for the most part do well; students suffer, but they have no voice; and parents are usually hushed up. Reform, above all else, means redefining beneficiaries (like all six countries beginning to concentrate on primary students, and especially girls). Reform requires reallocating resources (like Uganda and Guinea cutting off university students to expand access for primary pupils). Reform embraces a redefinition of authority and responsibility (like Benin and Mali fostering community schools and parents' associations). Reform entails delineating classroom support (like Uganda, Guinea, and Swaziland providing in-service training for teachers in the field). Lastly, reform entails arranging for service delivery to schools (like Uganda distributing textbooks).

Secondly, USAID focuses on building effective schools. USAID has learned that building effective schools does not mean constructing classrooms. Indeed, at one point recently, a Congressional staffer criticized USAID for ignoring a South African shortage of fifty thousand classrooms in favor of "overspending on conferences and seminars." While needing fifty thousand classrooms rivets the mind, USAID has learned through experience that training is more likely to contribute to sustained development than school construction.

Effective schools are the space for learning, where everything of value takes place. In order to focus on the pupil, schools are built on the capabilities of the teacher, the leadership of the principal, the content of the curriculum, the expectation of parents, and the backing of the community. Much

must be in place all at once. Work done in Swaziland ended in more effective schools. Uganda, Guinea, Mali, and Benin also bear the hallmark of USAID's absolute affirmation of quality education for all.

Third, efforts in education are no longer piecemeal. Critical linkages in the system are searched out and planned for. Then, the parts of the system can shift together without causing new roadblocks. Now, for instance, teacher training is linked with terms of service or with improving school management or with creating new instructional materials, all depending on the situation in the country.

International donors recognize that the obvious system essentials—the curriculum, the instructional materials, teachers, and tests—cannot function outside the context of management and governance. The management system keeps student records, compensates teachers, formulates budgets, etc.—all to keep the system running. The governance system brings together voices of parents and communities, along with government, teachers, and students into decisions about education policy. Consequently, donors are working to automate management information and administrative systems, and donors are insisting that governments clean up their practices so that more funds reach schools rather than individuals' pockets.

Donors are getting more savvy in the conditions they set for release of funds. A country's need for foreign exchange is usually compelling, because with those funds a country can buy goods on the international market. Donors use the release of funds to foster beneficial conditions, for instance, to promote more widespread public involvement in education in Benin. Sometimes, demands induce the political will necessary to make politically unpopular trade-offs, like Uganda's reducing the military budget in favor of education's. Occasionally, do-

nors' demands provide political cover by acting as a gorilla-in-the-closet. (The government has no choice; or else, the gorilla in the closet will escape and all will suffer.) Guinea was thus able to lower the stipends of university students.

The ultimate goal of all donors is, having been a part of progress, to go home. USAID funding is always an interim measure designed to assist countries making the transition from dependence to self-sufficiency. Because funding is only temporary, whatever USAID does must be done with the host country's eventual ownership and stewardship in mind. Not only must the ability to manage an effort be inculcated in host country nationals, but the ability to pay the costs of maintenance must also be put into place. For example, the downturn in Guinea's economy bodes ill for sustaining the intensity of reform efforts in education.

Countries "graduate" from USAID assistance to join the ranks of the world's

producers; Korea, Thailand, and Brazil have graduated. Swaziland recently joined them.

Graduation day, a fine day indeed, will come for South Africa, Uganda, Guinea, Mali, and Benin. Education in these countries has come so far already. South African Vusi Mona, editor of *The Teacher* and self-described as "a teacher by birth, by profession, and by inclination," speaks for much of the continent: "A few years back there was violence in our schools. The culture of learning and teaching had collapsed in almost all the urban schools. Today we see cooperation. Today we see our kids again committed to education. Change is taking place."

Vusi Mona, like so many other Africans, sees the relationship between education and nation building. He continues, "A few years back there was no nation to talk of. We were on the brink of catastrophe. Today we have a country; we have a nation. We have come a long way."

Le Phénix Renaissant:

L'Éducation en Afrique

Les manuels scolaires. On peut s'imaginer une scène avec des élèves portant leurs livres. Le tableau qui se dresse est celui des jours d'école, de salles de classes, des enseignants, et des élèves qui apprennent. Toutefois, il y a des endroits dans ce monde où un tel tableau dénote une réussite de volonté nationale, un acte de transformation sociale et un esprit de coopération internationale.

L'Ouganda est l'un de ces pays. Situé au cœur de l'Afrique, ce pays fut porté à l'attention du monde il y a vingt cinq ans lorsque Idi Amin, le colonel d'armée renégat devenu dictateur, aidé en cela par son infanterie qui lui était aveuglément fidèle, ruina ce pays—ses infrastructures, et pire encore, son peuple. Amin domina la scène pendant huit ans. Milton Obote, un dictateur moins flamboyant mais lui aussi, désagréable, renversa le régime d'Amin. Il fut lui-même chassé du pouvoir en 1985. Au bout de quinze ans de guerre civile, il y avait une carence, non seulement de livres scolaires, mais aussi de salles de classes et d'écoles. On manquait aussi d'enseignants, dont beaucoup étaient probablement morts.

De nos jours, l'Ouganda s'est résolument engagé à assurer la formation de ses jeunes et les élèves ougandais disposent de manuels. On construit des salles de classes et les enseignants donnent des cours. L'Ouganda déploie des efforts pour redorer le blason de son système d'enseignement qui fut prestigieux dans le passé. Sous le régime colonial britannique, le pays était probablement doté du meilleur système d'enseignement de toute l'Afrique coloniale. Les écoles étaient bonnes, vues sous l'angle de critères coloniaux.

Le régime colonial, issu de l'exploitation de la traite, avait pu se maintenir jusqu'au milieu du vingtième siècle. Bien que les puissances coloniales solidement installées en avaient profité pour exploiter les ressources naturelles des colonies, elles avaient rarement remplacé ces ressources en valorisant les ressources humaines autochtones par le biais de l'enseignement. L'enseignement dispensé par les puissances coloniales était premièrement et surtout destiné à inculquer le respect de l'autorité et deuxièmement à enseigner quelques connaissances du métier de commis pour satisfaire aux besoins de l'administration coloniale. Donc, quand le continent tout entier fut pris par la fièvre de l'indépendance, les nouvelles nations africaines souveraines ont commencé à se gouverner avec leurs ressources naturelles décimées et presque tous leurs nouveaux citoyens, à l'exception d'un petit groupe d'élites, essentiellement analphabètes.

Ce qui a compliqué encore plus la construction d'une nation pour ces pays nouvellement indépendants est le fait que les autres pays du monde n'ont pas attendu que l'Afrique les rattrape. De plus, des phénomènes comme l'Internet ont émergé depuis et de plus en plus la devise de la vie économique s'avère être les connaissances et les compétences plutôt que les ressources naturelles. Les dirigeants visionnaires à travers le monde ont compris cela. Beaucoup de responsables africains sont en train de réexaminer l'éducation, conscients du fait que si leurs concitoyens ne sont pas en mesure d'être compétitifs dans cette arène mondiale des connaissances, l'existence même de leurs pays en tant que nation

pourrait être menacée par les tendances de l'économie, ou peut-être par la forces des armes.

Ces responsables africains sont en train d'étudier les cas récents de succès—la Corée du Sud, le Singapour, Hong Kong, la Formose, la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie. Tous ces pays ont consacré des investissements importants à l'enseignement primaire au cours des trois dernières décennies. Le lien entre l'éducation et la prospérité peut ne pas être aussi catégorique que: "les citoyens instruits contribuent à la croissance économique," ou aussi précis que " plus les gens sont instruits en général, plus ils deviennent productifs, ont meilleur accès au marché de l'emploi et plus ils gagnent." Les économistes commencent à se rendre compte du fait que dès qu'un pays atteint un "seuil critique d'accumulation des ressources humaines (une masse critique de citoyens instruits) sa croissance s'accélère; le pays concerné pourra créer la richesse plus rapidement. Peut-être que l'éducation est la solution au dilemme du retard que l'Afrique accuse par rapport aux autres pays du monde dont l'écart ne cesse d'accroître.

Le lien entre la productivité et l'éducation est presque intuitif. Les autres liens ne le sont pas: en général, l'éducation soulage la misère humaine. Les mères instruites ont moins d'enfants mais ceux-ci se portent bien. Le tableau qui se dégage est le suivant: les femmes qui ont eu quelques années de scolarité primaire s'occupent mieux de la santé de leurs enfants. Donc, ces femmes étant pleinement conscientes du fait que leurs enfants ont plus de chances de se développer normalement, ont moins d'enfants en général.

Pour ceux qui font l'éloge de la démocratie et de la responsabilisation des populations, l'éducation fournit le cadre permettant aux populations de participer pleinement et efficacement aux activités

politiques et sociales. On peut aussi dire que l'éducation crée un cadre pour régler les conflits sociaux par le biais des négociations. Compte tenu des conflits récents en Somalie, au Rwanda et au Zaïre, les potentialités de l'éducation sont très attirantes.

Vers la fin des années 80, l'Ouganda avait justement besoin d'un miracle comme celui pouvant être fourni par l'éducation. Les cas de l'Ouganda et de cinq autres pays africains—la Guinée-Conakry, le Swaziland, le Mali, le Bénin et l'Afrique du Sud—montrent non seulement les signes avant-coureurs de résultats miraculeux de l'éducation, mais aussi l'ampleur de l'engagement et de la volonté politique qu'il a fallu pour combattre l'ignorance.

De nos jours, l'Ouganda, plus que tout autre pays africain, semble suivre l'exemple des jeunes "tigres" asiatiques, la Malaisie et la Thaïlande. A en juger par son héritage, l'Ouganda est plus phénix que tigre. En 1985, après le renversement du dernier dictateur, le pays était en ruine. Les investissements privés ne se pressaient pas et on ne rencontrait pas non plus dans la rue des investisseurs ou promoteurs étrangers de capitaux à risque. Les cendres constituaient la matière première dont disposait Yoweri Museveni, membre du Mouvement de la Résistance Nationale et actuel Président pour reconstruire son pays. Si l'Ouganda demeure l'un des plus pauvres pays du monde, de ces cendres le phénix ougandais commence à renaître.

Museveni savait que pour gouverner son pays, il devait amener les anciens royaumes et les différents chefs de tribus à s'unir au sein d'une seule nation. Et l'établissement de la paix, ou du moins l'absence de conflit civil, devait être sa première priorité. Museveni avait compris que pour bâtir une nation on doit investir sur les jeunes. Après une génération de génocide, selon Judith Geist, analyste des affaires politiques, les dirigeants ougandais

souhaitaient vivement que tous les enfants ougandais apprennent “des valeurs civiques et ethniques tout à fait différentes de celles de leurs parents—confiance au gouvernement, l’identité nationale, confiance aux autres groupes sociaux, la responsabilité pour le comportement tant individuel que collectif, et tout un éventail de valeurs civiques irrémédiablement éffritées chez leurs parents.”

En 1987, le Mouvement de résistance nationale s’engagea à reformer l’éducation. En 1992, le Conseil des ministres adopta les nouvelles politiques de l’éducation. Il leur a fallu cinq ans parce qu’aucun des acteurs n’avait assez confiance envers les dirigeants, entre eux ou envers le système pour prendre des engagements à long terme nécessitant de se sacrifier. Déjà en 1992, les ougandais commençaient à croire que peut-être la nation ougandaise pourrait survivre, et les populations étaient disposées à lier leur sort au processus et à participer à l’élaboration de la politique.

Les aspirations du gouvernement ougandais pour sa jeunesse étaient nobles. Les objectifs portaient sur “une reconnaissance de l’importance de l’unité nationale, du patriotisme et de l’héritage culturel;” “l’éradication de l’analphabétisme;” “et la contribution que chacun doit apporter à la création d’une économie nationale intégrée, durable et indépendante.”

Presqu’à la même époque où l’on faisait la déclaration de politique sur l’éducation, les bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale, l’UNESCO et l’Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), commençaient à faire confiance à la stabilité et, plus important encore, la viabilité du gouvernement ougandais. En 1991, la Banque mondiale négocia un accord de prêt d’ajustement structurel d’un montant de 50 million de dollars. Cela voulait dire que le pays disposait d’une somme de 50 millions de dollars en devises que les ou-

gandais pouvaient utiliser pour acheter de biens et équipements sur le marché international. Les prêts d’ajustement structurel sont plus connus pour les mesures d’austérité exigées comme conditions préalables à l’octroi du prêt. En l’occurrence, les dispositions du prêt prévoyaient le gel des salaires des militaires et des fonctionnaires, une condition qui allait sous peu créer des problèmes pour les efforts menés dans le domaine de l’éducation.

Pour en revenir au thème des manuels, en 1992 il y avait beaucoup de manuels mais pas entre les mains des élèves. On peut se faire une bonne idée de la situation d’après un incident: un visiteur venu de l’étranger qui s’était rendu au bureau de l’inspection de l’enseignement d’un arrondissement et demanda qu’on lui montre des manuels. On l’amena à l’entrepôt d’une coopérative agricole locale. “Je fus navré en jettant un coup d’oeil sur les lieux. La pièce avait suffisamment de place, mais elle était sale et infestée de rats. Du matériel agricole rouillé et de sales cartons de livres étaient éparpillés partout dans l’entrepôt. J’avais dépoussiéré un carton afin de lire le nom de l’école destinataire.” Les livres étaient gardés à l’entrepôt parce que l’école était incapable de les payer. Pourtant, ces mêmes livres étaient déjà achetés dans le cadre d’un ancien projet de la Banque mondiale. Au lieu de les utiliser comme un outil pour apprendre, pour certains personnes les livres en question étaient devenus un moyen d’enrichissement illicite.

En 1992, depuis plus de vingt ans, l’Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) avait un mandat pour fournir l’aide à l’éducation de base à travers le monde. Par ailleurs, en 1988, le Congrès américain avait décidé qu’au moins la moitié des fonds de l’USAID alloués au secteur de l’éducation serait consacrée à l’éducation de base. Compte tenu de l’engagement du gouvernement du Prési-

dent Museveni en faveur de l'éducation, l'Ouganda semblait être un bon candidat pour l'initiation d'un programme de l'éducation.

La stratégie que l'USAID a adopté pour ses activités en Afrique a été de prendre le secteur de l'éducation de base comme un système intégré. On s'attaqua aux problèmes de différents éléments du système—les manuels, les enseignants, l'administration—à la fois séparément et simultanément. En vue d'améliorer le rendement de ces composants l'USAID créa des “mesures d'incitation budgétaires,” semblable à un “prêt d'ajustement structurel.” En contrepartie d'une allocation adéquate de fonds à la rubrique des manuels de son budget (300.000 dollars par an), l'USAID s'engagea à verser au gouvernement un montant correspondant en devises. Cette tactique de l'USAID a permis au gouvernement ougandais de trouver une solution appropriée à l'un des problèmes de son système d'éducation.

Les résultats obtenus ont été spectaculaires. Le Ministère de l'Education distribua un million et demi de manuels aux élèves. Plus important encore, les enseignants ont été formés sur les méthodes d'utilisation des livres. (Dans le monde entier, les enseignants n'utilisent pas les manuels efficacement sans avoir reçu une formation spécifique sur la méthode d'utiliser un livre donné.)

Le monopole que deux sociétés d'édition étrangères détenaient pour la vente et la distribution nationales des manuels a été brisé. En 1996 dix-sept sociétés d'édition avaient gagné des marchés pour fournir plus d'un demi million de livres scolaires. Sept sociétés d'édition ont été créées à Kam-

pala, la capitale du pays, qui s'associent souvent avec des partenaires étrangers afin d'être compétitifs dans les appels d'offres. Etant donné que ces sociétés d'édition publient toute une gamme de livres, une culture de la lecture pourrait s'épanouir à Kampala.

Le goulot d'étranglement de la distribution fut résolu de façon originale. Le Conseil national des examens publiait, distribuait et collectionnait les épreuves des écoles primaires et secondaires, même au cours des années instables de la guerre civile. C'était la seule organisation capable de distribuer les manuels aux élèves. Le contrat du pre-

mier marché de distribution lui fut adjudgé.

Le nouveau système a déjà complété deux cycles, mais doit encore être amélioré. George Kalibbalah, qui était chargé de la distri-

bution des manuels, évoque le dernier problème à résoudre: “il reste beaucoup à faire pour s'assurer que les livres soient la propriété des élèves. Il faut convaincre les enseignants que le Ministère de l'Education continuera à fournir les livres. Les enseignants ne croient pas que nous souhaitons que les livres soient bien utilisés et ne craignons pas que quelques uns se perdent.”

Le programme de l'USAID s'attaqua aussi au problème des enseignants. Quinze années des guerre civile ne créent pas un environnement propice à la promotion d'un corps professionnel d'enseignants. Le ministère accordait une rémunération mensuelle de huit dollars aux enseignants. Aucun enseignant ne pouvait survivre avec huit dollars. Toute collectivité voulant une école devait prendre en charge l'aménagement des salles de classes et augmenter les salaires des enseignants, au lieu de compter sur le ministère. Comme elles voulaient assurer le

“Les enseignants ne croient pas que nous souhaitons que les livres soient bien utilisés et ne craignons pas que quelques uns se perdent.”

fonctionnement de leurs écoles, les collectivités avaient fait un recrutement *ad hoc* des enseignants, sans tenir compte de leur niveau d'instruction ou leur formation pédagogique. C'est de cette manière que toute une catégorie d'enseignants fut introduite. Le système d'enseignement ougandais, qui fut naguère exemplaire, était devenu un fantôme de lui-même.

Pour rétablir la réputation du système d'enseignement le ministère était d'accord avec l'USAID qu'il fallait payer les enseignants des salaires qui leur permettent de vivre. Une fois de plus, l'USAID créa des mesures d'incitation budgétaires pour permettre au ministère d'augmenter les salaires mensuels des enseignants à 72 dollars. L'astuce utilisée par le gouvernement pour la mise en place de la distribution des manuels était un jeu d'enfant par rapport à l'ingéniosité audacieuse dont il avait fait preuve en manoeuvrant dans le cadre des limites imposées par la Banque mondiale en congelant les dépenses publiques consacrées aux salaires des fonctionnaires, y compris les salaires des enseignants.

Tout d'abord, le gouvernement diminua les dépenses consacrées à la défense pour augmenter de cinquante pour cent le budget du Ministère de l'Éducation. Les salaires des soldats se sont transformés en salaires des enseignants. Et au sein du nouveau budget accru de l'éducation, le gouvernement affecta un montant encore plus important à l'éducation de base. Une partie de ces fonds provenaient des bourses allouées aux étudiants universitaires, un problème politique délicat.

Ensuite, le gouvernement s'attela à la tâche de débarrasser le système des "enseignants fantômes." Beaucoup d'enseignants toujours inscrits sur le registre des salaires avaient cessé d'enseigner depuis longtemps; tandis que d'autres enseignaient dans deux ou trois écoles pour leur permettre de joindre les deux bouts. A une date fixée et

annoncée à l'avance, seuls les enseignants qui se présentaient en personne aux écoles seraient autorisés à percevoir leurs salaires. En un jour, le nombre d'enseignants inscrits au registre des salaires diminua de 88.000 à 75.000 enseignants.

Enfin, le gouvernement donna une épreuve de compétence aux enseignants non-diplômés embauchés par les collectivités. Ceux qui étaient admis furent maintenus à leurs postes et ceux qui avaient échoué furent licenciés. C'est grâce à toutes ces mesures qu'on a pu dégager assez de fonds pour augmenter les salaires mensuels des enseignants à 72 dollars.

Bien que l'épreuve de compétence ait permis d'éliminer des enseignants non-qualifiés, il fallait améliorer les compétences du reste des membres du corps enseignant. A cette fin, l'USAID apporta une assistance technique—des conseillers techniques américains affectés en Ouganda, pour travailler quotidiennement avec les cadres du Ministère de l'Éducation, Jeunesse et Sports pour mettre en place un programme de recyclage des enseignants ainsi que des programmes de formation des directeurs d'école.

A ce jour, le recyclage et l'encadrement pédagogique de la moitié des enseignants non-diplômés ont été assurés. Environ la moitié des directeurs d'école ont été formés. Sam Onek, l'Inspecteur-général de l'enseignement primaire et secondaire, un vétéran de quinze ans qui avait pris ses fonctions pendant la guerre civile, déclara avec fierté: "on constate que les enseignants s'habillent mieux, parlent avec plus d'assurance, et qu'ils désirent visiblement partager les informations sur leur école. A mon avis, le rendement des directeurs des écoles primaires est supérieur à celui des directeurs des lycées."

Les autres volets du programme de réformes systémiques de l'éducation de base financées par l'USAID comprennent la re-

structuration du Ministère de l'Éducation, la modification des procédures administratives et la décentralisation de la prise de décisions. Les efforts menés sont pour la plupart discrets, mais les résultats sont semblables aux poutres en acier qui renforcent les grattes ciel. M.

William Kromer, directeur du programme de l'USAID, a bien résumé la façon dont les différents éléments du projet fonctionnent ensemble: "le volet formation et encadrement pédagogique des enseignants est ce qui permet à cette réforme

de réussir. Tous les autres éléments ne servent que d'outils. Notre défi est de créer un système qui nous permettra d'utiliser ces outils. Nous devons le bâtir de sorte que tous les éléments et les outils soient bien alignés pour se renforcer. Lorsqu'on aura appris à une enseignante un nouveau comportement, son encadreur devra la féliciter pour l'avoir adopté, elle devra être appuyée par les règlements et récompensée par ses collègues. Le système tout entier doit soutenir cette enseignante."

Sam Onek renforce la notion de l'intégration de tous les volets du système en déclarant: "Ce qui m'a impressionné est le fait que l'USAID a abordé les problèmes de notre système d'éducation de façon très systématique. Peut-être certains diraient qu'ils ont voulu trop faire mais je ne suis pas d'accord. Les volets du système de l'éducation sont interconnectés. Nous avons appris qu'on ne peut pas s'attaquer aux problèmes d'un volet sans résoudre les problèmes d'autres volets. Le programme s'efforce d'identifier les volets les plus étroitement liés pour y consacrer ses investissements. Cette stratégie a donné des résultats satisfaisants."

En rétrospective les problèmes ne concernaient pas seulement les "enseignants fantômes" que le ministère avait beaucoup fait pour éliminer; il fallait y ajouter le "système fantôme"—l'ensemble du système d'enseignement primaire et secondaire.

Depuis 1992 le ministère mène un combat pour ramener le système du bord du gouffre.

Récemment, le Président Museveni a annoncé une série de mesures encore plus courageuses pour rétablir l'éminence antérieure de l'Ouganda

dans le domaine de l'éducation: à partir de cette année le gouvernement cessera de percevoir les frais de scolarité payés par les parents. Vu que la moitié des enfants scolarisables ne fréquentent pas l'école et que plus de la moitié des frais de scolarité sont supportés par les parents, les conséquences fiscales de cet engagement sont énormes. Les agences des bailleurs de fonds ont conseillé la prudence en ce qui concerne cette initiative intrépide.

Mais le Président Museveni, un protecteur fidèle de l'idéal de l'éducation, ne faisait que respecter son engagement pris lors de sa campagne de réélection de 1996. En ce qui le concerne, l'éducation et la consolidation de la nation vont de pair. Il est conscient de la responsabilité qu'il a assumée et il ne veut plus attendre. Namirembe Bitarnazire, un ancien enseignant qui est actuellement député, exprime sa pensée sur les efforts actuels: "[Museveni] a déclaré, 'commençons maintenant.' Nous réglerons les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent. Peut-être cette approche de crise fera avancer les choses plus vite qu'une réflexion de quelques années supplémentaires. Dès que les problèmes se présentent, nous les réglerons."

En rétrospective les problèmes ne concernaient pas seulement les "enseignants fantômes" que le ministère avait beaucoup fait pour éliminer; il fallait y ajouter le "système fantôme"

Guinée

Une grande partie du progrès réalisé en Ouganda est dû à la volonté du gouvernement d'offrir les opportunités de l'éducation à tous. L'engagement découle d'une volonté de sortir des années interminables de guerre civile et de ses dévastations. Sur la côte ouest où le continent africain saillit dans l'océan Atlantique se trouve la République de Guinée-Conakry, un pays qui a la même superficie que l'Ouganda et le même engagement ferme envers sa jeunesse. Toutefois, en Guinée cette volonté découle d'un processus d'introspection.

En 1984, peu après le renversement militaire d'un gouvernement qui se détériorait, le processus d'introspection commença avec la première de deux conférences nationales convoquées pour étudier les problèmes de l'éducation. La liste des invités comprenait des représentants de toutes les couches sociales de la Guinée afin de réunir autant de personnes que possible pour étudier la situation du moment et donner une nouvelle orientation pour l'avenir.

Les conclusions tirées par les conférenciers étaient décourageantes: la Guinée était classée en dernier en ce qui concerne la fréquentation de l'école primaire. Malgré ce constat, le système ne pouvait accueillir plus d'élèves. Dans les zones rurales les salles de classes manquaient; dans les zones urbaines, les salles de classes étaient surchargées, avec en moyenne 70 élèves dans toutes les classes primaires, un quart des élèves allaient probablement échouer à la fin de l'année scolaire, et 14 pour cent abandonneraient. Les ensei-

nants n'étaient pas qualifiés; et il y avait une pénurie de manuels.

Au bout de plusieurs années de réflexion, l'introspection se transforma en plan d'action. Mais ce plan était très coûteux. La Guinée s'adressa aux donateurs internationaux pour l'assistance.

Les français furent les premiers à répondre à cet appel. (La Guinée est une ancienne colonie française. Le français reste la langue officielle.) En 1987, la Caisse centrale d'aide et coopération française qui, avait fourni des manuels pour l'enseignement de la langue française, apporta son concours à la réforme du plan d'études et créa une inspection de l'enseignement et de l'encadrement en s'inspirant du modèle français.

La Banque mondiale adopta une approche plus systématique. Elle exigea des ajustements macro-économiques (la réorganisation du secteur bancaire, la privatisation des sociétés d'état, la réduction du personnel de la fonction publique). La Banque mondiale était disposée à financer l'expansion de l'accès à l'éducation de base—à condition que la Guinée garantisse qu'elle supporterait les coûts à long terme du bud-

Qu'une femme puisse accéder à un poste politique aussi important dans un pays islamique devrait servir d'avertissement que les choses allaient changer.

get de l'éducation. Le plan avait un double objectif: premièrement, d'améliorer le rendement du système actuel de l'éducation; et deuxièmement, au fur et à mesure que l'économie guinéenne s'accroît, d'allouer des fonds supplémentaires pour soutenir le progrès réalisé dans le domaine de l'éducation.

Un jour en 1989, Mme Aicha Bah Diallo fut nommée Ministre de l'Education. Qu'une femme puisse accéder à un poste politique aussi important dans un pays islamique

devrait servir d'avertissement que les choses allaient changer. Elle avait été enseignante pendant treize ans et directrice d'école pendant sept ans. Elle fut aussi proche du pouvoir, peut-être trop. Elle se rappelle que "mon mari fut ministre et ensuite il fut emprisonné pendant dix ans. Pour garder ma dignité au cours de ces dix années j'avais travaillé durement. J'ai fais de la couture, fabriqué des bonbons et des gâteaux tout en enseignant. Les gens savent ça et j'ai leur soutien. Ils accepteront ce que je dis."

Mme Aicha Bah se souvient du moment où elle fut nommée Ministre de l'Éducation: "je dois avouer que je ne savais pas par où commencer, parce que chaque chose avait une priorité absolue: devrais-je commencer avec les enseignants, les écoles, ou l'achat de manuels? Imaginez-vous que le taux de fréquentation était de l'ordre de 28 pour cent seulement! Je devais faire quelque chose—régler tous les problèmes, et je devais le faire immédiatement."

Mme Aicha Bah commença en faisant adopter une politique de l'éducation par le Conseil des ministres. Conformément aux directives de la Banque mondiale, la Déclaration de la politique de l'éducation précisa sans ambages que le besoin en ressources humaines formées devrait être un élément essentiel de la réforme macro-économique. Elle se fixa comme objectif un taux d'inscription de 53 pour cent au niveau des écoles primaires. Ceci jetta les bases de l'augmentation du budget de l'éducation.

Ensuite, elle s'entoura d'un groupe dévoué de cadres de l'enseignement. Elle nomma Aly Badra Doukouré comme secrétaire-général. Il avait commencé sa carrière comme professeur d'université et fut rapidement promu recteur d'université avant d'être nommé inspecteur régional de l'enseignement chargé de la supervision et de l'encadrement des enseignants, des directeurs d'école et des collectivités. Il était âgé d'une trentaine d'années quand il fut

nommé au poste de fonctionnaire le plus élevé du Ministère de l'Éducation. Il y en avait d'autres; Mme Aicha Bah se rappelle avec nostalgie: "j'avais une équipe de jeunes professionnels entièrement engagés. Il s'agissait d'un groupe très solidaire qui ne pensait qu'au travail. Sans ce groupe, on n'aurait pu rien faire. Ils étaient très dévoués et bien formés. Nous avons fait un bon travail ensemble."

Ensuite, la tâche difficile de la répartition des fonds déjà maigres du budget a commencé. Il fallait sacrifier deux taureaux politiquement puissants. Environ deux milles professeurs de lycée ont dû accepter une réaffectation au niveau primaire et les étudiants d'université ont dû accepter une réduction de leurs généreuses bourses.

M. Doukouré a précisé que le fait de travailler avec un groupe de bailleurs de fonds était avantageux parce que cette démarche "permettait au gouvernement de négocier avec différents donateurs et bailleurs de fonds pour savoir comment chacun d'entre eux allait apporter sa contribution. Ainsi, plusieurs bailleurs, chacun avec ses objectifs et domaines d'intérêt, pouvaient participer à la réforme."

Aicha Bah était franche et directe. Elle s'adressa directement au syndicat d'enseignants. "Chaque fois qu'il y avait un problème ou que je sentais qu'il y en aurait, je les convoquais. Il n'est pas facile de traiter avec les syndicats parce que, au lieu de penser à l'éducation des enfants, ils se soucient d'eux-mêmes. Il faut leur parler en termes concrets. Par exemple, à propos de l'affectation du personnel, je leur ai dit qu'il y avait plus de mille enseignants qu'on payait, et qui ne faisaient rien. Ils le savaient. Ils ne pouvaient pas vraiment s'y opposer et l'affectation se déroula comme prévu."

Elle traita les étudiants universitaires avec la même franchise. Depuis les deux conférences nationales sur l'éducation de 1984 et 1985, le fait que les dépenses de

l'éducation devaient former une pyramide était universellement accepté. Les écoles primaires qui ont le plus grand effectif d'élèves doivent bénéficier de la part la plus importante de fonds, bien que les coûts de formation par élève soient faibles. Les coûts du cycle primaire constituent le fondement de la pyramide. Les lycées dont les coûts de formation par élève sont plus élevés devraient néanmoins avoir un montant inférieur parce que leur effectif était moins important. Enfin, les coûts de formation des étudiants universitaires, ayant l'effectif le moins important mais dont les coûts sont les plus élevés, doivent être au sommet de la pyramide budgétaire.

L'USAID a accepté d'aider avec la réforme. M. Doukouré explique la situation qui prévalait: l'enseignement supérieur s'était ballonné dans des proportions excessives; donc le besoin essentiel était celui de remettre la pyramide sur son fondement, permettant ainsi à l'éducation de base de se développer plus rapidement par rapport à l'enseignement supérieur." Doukouré ajouta, "il fut difficile pour l'enseignement supérieur de revendiquer une part inéquitable par rapport à l'éducation de base.

Les gens de l'enseignement supérieur pouvaient bien comprendre que la qualité et le niveau des étudiants qu'on leur envoyait dépendaient de toutes ces réformes de l'éducation de base."

Aicha Bah et Doukouré formaient une équipe exceptionnelle. De l'avis de Doukouré, en sa qualité de secrétaire général, le problème le plus important qui se posait était le financement à temps des mesures de

la réforme. Mme le Ministre Aicha Bah s'assurait que tous les acteurs étaient consultés et informés des décisions prises. Ils se sont tous deux illustrés.

Aicha Bah a convaincu l'USAID de soutenir ses efforts de réforme de l'éducation en Guinée. Mme Bah connaissait les rouages de l'USAID parce qu'elle avait été titulaire d'une bourse d'études aux Etats-Unis d'Amérique. Quand les responsables de l'USAID lui ont demandé comment ils pouvaient l'aider, elle leur a répondu: "il y a tant de choses que vous pouvez faire pour nous. En tout cas, si j'échoue, ce sera l'un de vos stagiaires qui aurait échoué." L'USAID accepta de l'aider.

L'USAID s'intéressait à la réforme des structures administrative et financière de l'éducation et à améliorer l'accès limité des filles à l'école. A l'instar de la Banque mondiale, l'USAID a lié l'état d'avancement de

Quand les responsables de l'USAID lui ont demandé comment ils pouvaient l'aider, elle leur a répondu: "il y a tant de choses que vous pouvez faire pour nous. En tout cas, si j'échoue, ce sera l'un de vos stagiaires qui aurait échoué." L'USAID accepta de l'aider.

ces objectifs au versement des tranches de ses subvention au Trésor. La Guinée pouvait utiliser les montants en dollars versés au Trésor pour le remboursement d'une partie de sa dette extérieure, et dégager ainsi des ressources nationales pour l'éducation. En outre, l'USAID apporta des contribu-

tions directes, notamment pour augmenter le taux d'accès des filles à l'école.

M. Doukouré expliqua comment les gens, même ceux ayant des valeurs traditionnelles et religieuses, commençaient à comprendre la nécessité de la scolarisation des filles. "C'est devenu évident que les filles qui ont reçu au moins trois années d'instruction peuvent initier plusieurs changements au niveau de la famille.

L'éducation a un impact sur leur taux de fertilité et leur productivité économique. Donc, il y a un avantage clair pour se battre pour obtenir l'accès à l'éducation à pied d'égalité."

Avec l'encouragement de l'USAID, le ministère créa un groupe de travail chargé du problème de l'équité. Une région du pays dont le taux de fréquentation des filles était très faible a été sélectionnée. Sans surprise, la région était le berceau de groupes religieux conservateurs. On initia les efforts avec une campagne radiodiffusée, mais un moyen efficace s'avéra être des visites personnelles effectuées par Mme Aicha Bah, elle-même musulmane.

"Dans ma région natale, les Peuhls sont peu disposés à envoyer leurs jeunes filles à l'école. Elles seront transformées par l'école et les parents ont peur de perdre le contrôle. Je me suis rendue aux villages pour parler aux épouses des cheikhs.

"Un jour, avec une délégation, je me suis allée au village d'un cheikh où il n'y avait pas d'école. J'ai demandé aux membres de ma délégation d'entrer pour s'entretenir avec le cheikh alors que moi-même je suis restée dans la cour. Ils m'ont saluée mais j'étais dehors car le cheikh ne devait pas rencontrer l'épouse d'autrui. Je connais nos valeurs traditionnelles et les respecte. En voyant mon comportement, le cheikh déclara: "si toutes les femmes instruites se comportent comme Aicha Bah, je suis prêt à autoriser la construction d'une école ici. J'y enverrai mes propres filles et petites filles."

"Trois mois plus tard l'école fut construite. Je me suis rendue deux fois au chantier de construction. Et à l'ouverture de l'école on y envoya tout le monde, les filles et les garçons à la fois."

Au début de 1997, Mme. Aicha Bah et M. Doukouré quittèrent leurs postes au ministère en y laissant des réalisations remarquables dont ils pouvaient être fiers. En

1996, le taux global d'inscription était 47 pour cent, une augmentation nette par rapport au taux de 29 pour cent en 1989. Les efforts déployés pour inscrire les filles à l'école ont également eu des résultats impressionnants: dans les zones rurales, les filles représentaient environ 34 pour cent des élèves inscrits en première année (CP) en 1995, par rapport au taux de 23.5 pour cent trois ans avant.

Toutefois, les perspectives économiques de la Guinée sont plus sombres. L'échec de réformes macro-économiques ont diminué les ressources disponibles pour la restructuration du secteur de l'éducation. L'épreuve dégrisa Doukouré: "au cours de l'évaluation par la Banque mondiale, les questions que l'on posait étaient: Est-ce que tout s'est déroulé comme prévu? Est-ce que le secteur de l'éducation a eu les montants prévus? Est-ce que le système budgétaire a pu allouer les ressources comme convenu? On ne pouvait pas donner un "Oui" catégorique en réponse. En réalité les réponses étaient plutôt "pas vraiment."

Et Doukouré se lamenta, "nous étions conscients du fait que si la situation macro économique ne permettait de dégager suffisamment de ressources, la répartition budgétaire pouvait avoir des conséquences néfastes sur l'éducation. Alors, on se demandait: doit-on sacrifier le secteur de l'éducation si l'évolution de la situation macro-économique n'est pas favorable?"

Actuellement, le marasme économique est en train de mettre à l'épreuve l'engagement guinéen en faveur de l'éducation.

Le Swaziland

L'engagement ougandais en faveur de l'éducation découle d'un conflit; celui de la Guinée-Conakry d'une introspection et

d'une volonté. Dans la partie australe de l'Afrique se trouve le Swaziland, un tout petit pays sur un continent dont la taille est trois fois supérieure aux 48 états contigus des Etats-Unis d'Amérique. L'engagement du Swaziland en faveur de l'éducation découle des valeurs culturelles ancrées: il n'a pas dévié de son engagement.

Le Swaziland est un pays enclavé; hormis sa frontière de l'est contiguë au Mozambique, le reste du pays est entouré de l'Afrique du Sud. Par voiture, un voyageur peut se déplacer d'un endroit à n'importe quel autre dans le pays, faire ses transactions, et rentrer en la journée. La petite superficie du Swaziland (140 kms par 175) peut lui servir; il n'y a qu'une seule langue nationale et un seul groupe ethnique dominant. En fait, sept noms de famille dominent dans ce pays.

Le Swaziland jouit d'une culture très homogène, avec des valeurs occidentales à plusieurs égards compte tenu de son héritage de protectorat britannique, mais les valeurs culturelles Swazies sont bien enracinées. Un homme Swazi peut opter pour un mariage civil, dans quel cas il se limite à une épouse. Mais s'il opte pour le mariage traditionnel, on s'attend à ce qu'il soit polygame. Un citoyen Swazi accusé d'avoir commis certains crimes peut choisir de comparaître devant un tribunal de droit civil, avec son code pénal inspiré du système britannique; ou être traduit devant un tribunal coutumier, où il est jugé par un chef traditionnel entouré de ses conseillers. Même aux ministères, les fonctionnaires swazis s'habillent soit à l'occidentale avec veste et cravate, ou traditionnellement en tenues nationales, deux morceaux des tissu pour couvrir les parties inférieure et supérieure du corps, et une longue canne. La saison chaude favorise la tenue nationale.

Dôté de l'une des trois monarchies du continent; la famille royale swazi est nom-

breuse, justement parce que le roi Sobhuza II dont le règne était long, jusqu'à la veille de sa mort épousait une jeune fille chaque année, choisie d'un lot de candidates lors de la Cérémonie de dance des roseaux (devenue une manifestation touristique). Mais le fait le plus important est que le roi considère tout le peuple comme son peuple. De temps à autre, le roi convoque toute la population de la nation au Corral Royal, un terrain de pâturage. Tous les hommes portent leur tenue de guerriers et beaucoup de femmes portent leur tenue traditionnelle. Tous s'y rendent pour entendre le roi. Parfois, l'objet de la convocation nationale est de faire une déclaration, et parfois il s'agit de donner à chacun l'occasion de s'exprimer à propos d'un problème donné.

La famille royale est le fil conducteur de deux cent cinquante années d'histoire du Swaziland. Au cours de ce siècle, le roi Sobhuza II qui régna pendant la plupart des soixante-cinq années d'administration coloniale britannique et jusque bien après l'indépendance en 1968, quand le Swaziland fut doté d'une monarchie constitutionnelle. Le règne du roi Sobhuza qui dura 61 ans fut marqué par une administration judicieuse et le progrès dans la paix—pas de coups d'état, pas de conflits sociaux bouleversants, pas d'abus flagrants des droits de l'homme. La paix a permis de réaliser un essor économique substantiel et quantifiable: le Swaziland a l'un des taux de revenu les plus élevés du continent africain—1.160 dollars par habitant.

La primauté accordée à l'éducation est bien ancrée dans la culture Swazi. A l'indépendance en 1968, l'objectif prioritaire, sans doute à long terme, était celui d'assurer une éducation à tous les enfants swazis. Depuis l'indépendance et la première déclaration de prise de conscience de l'importance de l'éducation, les citoyens intéressés se sont réunis pour évaluer le progrès réalisé dans le domaine de l'éducation, et mieux

définir les objectifs pour la décennie à venir. C'est la même volonté nationale qui s'est manifestée au niveau des ménages: pour la plupart, les collectivités construisent des salles de classes, et les parents sont disposés à payer des frais de scolarité élevés chaque année, pour permettre à leurs enfants d'aller à l'école.

Cet engagement ferme en faveur de l'éducation, tant sur le plan culturel que personnel, a ouvert de grandes possibilités pour l'épanouissement de l'éducation. La paix et la prospérité ont rendu cela possible. Monsieur M.E. Vilakazi, Secrétaire Général du Ministère de l'Éducation a souligné avec reconnaissance: "notre pays a connu une stabilité relative pendant une longue période. Nous n'avons eu aucune révolution. Même quand les changements sont effectués, ils se font calmement. A titre d'exemple, je suis le quatrième ou cinquième Secrétaire général du ministère depuis l'indépendance. Personne n'a été tué ou chassé. Grâce à cela, notre système n'a connu pratiquement aucun bouleversement. Cette stabilité a énormément facilité nos efforts."

L'USAID a joué un rôle important dans l'élaboration et le développement du secteur de l'éducation au Swaziland au cours de ces dernières vingt-cinq années. Pour des raisons politiques (la préoccupation des autorités américaines au plus haut niveau par les conséquences néfastes de l'apartheid sur les pays voisins de l'Afrique du Sud), l'USAID joua un rôle active en Afrique australe. Compte tenu de sa politique de développement (à la différence d'autres bailleurs de fonds étrangers, l'USAID, dans le cadre de son mandat, devait se concentrer sur l'éducation de base), la volonté du Swaziland d'assurer l'éducation à tous ses enfants créa un environnement propice à l'assistance sous forme de projets. Ce qui se passa était un cas d'école du développement de l'éducation dans le microcosme Swazi.

Evidemment, la première action prioritaire d'un pays qui a vécu sous une administration coloniale de plus de cinquante ans était d'éliminer l'ancien plan d'études et d'en élaborer un nouveau. Peu de swazis se souviennent de quelques chose de bon à dire sur le "syllabus" britannique, un schéma de thèmes que l'enseignant devait respecter. Un enseignant retraité se rappelait de son aventure dans les années 60 quand il devait transporter des glaçons à une école éloignée pour donner une leçon sur les igloos, ceci en plein été à l'époque où le réfrigérateur n'était pas encore introduit. M. Justice Nsibandé, l'actuel président du parlement, se rappelle de l'époque où il était jeune enseignant: "nous enseignions l'histoire des grecs, des britanniques, des russes, mais très peu de l'histoire des swazis. La dynastie royale du Swaziland date de 1750; il y a beaucoup d'histoire à enseigner."

La réforme était menée sur deux plans: d'abord l'élaboration d'un plan d'études centré sur les swazis, et ensuite développement des compétences des cadres swazis chargés de l'éducation afin qu'ils puissent élaborer le plan d'études. Ces volets furent réalisés dans le cadre du premier projet de l'USAID. Le résultat du projet consista en l'élaboration d'un plan d'études avec des objectifs fonctionnels pour chaque leçon, afin que l'enseignant sache ce que l'élève devait savoir à la fin de la leçon. (Sur le plan pratique, le concept des objectifs fonctionnels était tout à fait nouveau; et son application sporadique.) Par ailleurs, le plan d'études fut bâti autour du si Swazi, la langue nationale, pas l'anglais seulement, une langue étrangère à peine connue dans les zones rurales. Enfin, les manuels furent imprimés.

Un autre défi se présenta au cours de l'élaboration du plan d'études. Peu après avoir accédé à l'indépendance, le Swaziland lança sa politique de l'éducation de

base universelle et a donc dû augmenter l'effectif des enseignants du cycle primaire du jour au lendemain. En conséquence, des personnes pas tout à fait qualifiées aux postes d'enseignants furent recrutées. Le taux d'inscription augmenta, avec une surcharge des salles de classes, et les enseignants étaient moins compétents. Un cycle vicieux se déclencha: les élèves peu aptes diplômés d'écoles à problèmes devenaient la prochaine génération d'enseignants incompetents.

Le deuxième projet dans cette progression logique se concentra sur l'amélioration

des compétences du corps enseignant. Les swazis avaient compris la nécessité de lier les efforts de promotion de nouvelles méthodes pédagogiques au nouveau plan d'études. M. Nsibande, à l'époque Secrétaire général du Ministère de l'éducation, s'explique: "il fallait une nouvelle méthode d'enseignement qui soit différente du type conférence. L'objectif était que les élèves participent, et la seule façon d'y parvenir était par le biais de la formation des enseignants aux nouvelles méthodes."

Le recyclage des enseignants déjà en poste, était fait grâce à la création des centres régionaux de ressources et d'appui. En ce qui concerne les nouveaux enseignants, l'USAID accorda une aide aux trois écoles normales, grâce à laquelle des bourses furent accordées aux professeurs de ces écoles normales, pour une formation de troisième cycle dans des universités américaines, et par l'affectation d'experts américains au Swaziland. Ces professeurs, devenus plus compétents aideraient à la formation d'enseignants plus compétents.

"Le troisième projet découle directement des succès enregistrés dans le cadre de projets du développement du plan d'études et de formation des enseignants," se rappelle Justice Nsibande. "On s'est rendu compte qu'au niveau du Ministère lui-même, on avait besoin d'un système amélioré de ges-

tion et d'informatique de gestion afin de fournir du feed back aux enseignants sur ce qui se passe. Donc, on pensa que si l'on pouvait améliorer notamment la gestion de la Cellule de planification du Ministère de l'éducation, cela faciliterait le travail dans les écoles."

Des salles de classes adéquates avaient été aménagées; la compétence des enseignants s'améliorait; les filles participaient au même taux que les garçons et l'élève moyen du cycle primaire avait quatre—oui—quatre—manuels!

Les résultats obtenus par ce projet au fil du temps avaient agréablement surpris la nation sur le plan de la politique éducative. Au moment où ce projet démarrait en 1990, un progrès substantiel fut déjà réalisé dans le domaine de l'éducation au Swaziland. Des salles de classes adéquates avaient été aménagées; la compétence des enseignants s'améliorait; les filles participaient au même taux que les garçons et l'élève moyen du cycle primaire avait quatre—oui—quatre—manuels! Mais ce grand moteur de l'éducation s'essouffait et le système informatique de gestion (SIG) et celui du développement des capacités institutionnelles ont permis d'identifier le problème.

Vingt pour cent des enfants scolarisables ne fréquentaient pas du tout l'école. Presque chaque enfant au Swaziland est initialement inscrit à l'école, mais au cours des sept ans plus de 30 pour cent l'abandonnaient. Cette analyse cache le nombre de redoublants de classe. Par exemple, à la classe CP environ 20 pour cent des élèves échouaient! La classe CP a toujours

eu le taux le plus élevé de redoublants car c'est à ce niveau que la lecture et l'écriture sont introduites. Mais pour l'ensemble des classes du cycle primaire, en moyenne 16 pour cent des élèves redoublaient.

Ce redoublement boucha les tuyaux du système et le freina car les élèves n'avançaient pas comme prévu d'une classe à l'autre. Un élève redoublant occupe une place dans une salle de classe, et augmente le nombre d'étudiants et empêche un autre élève d'y trouver une place. Souvent les redoublants abandonnent l'école. Cette inefficacité occasionne des

coûts supplémentaires: Seulement 66 pour cent des élèves du cycle primaire terminent les sept classes du cycle. Une autre façon d'examiner cette inefficacité est de constater que pour chaque élève diplômé, le gouvernement et ses parents ont dû supporter des frais de scolarité pendant onze ans. Autrement dit, pour chaque élève diplômé du cycle primaire, le coût de l'éducation de base augmente de l'ordre de 57 pour cent.

Le système informatique de gestion avait permettait aux autorités gouvernementales et aux chefs des collectivités de constater que si le taux de redoublement était réduit (et le système devenait plus performant), on n'aurait plus besoin de construire de nouvelles salles de classes, car les redoublants n'occuperaient plus les places d'autrui. Et, il ne serait pas nécessaire de former autant de nouveaux enseignants car le nombre des élèves serait plus petit et les effectifs actuels d'enseignants suffiraient. (Ultérieurement, compte tenu du fait qu'un nombre plus important d'élèves du cycle primaire passerait au cycle secondaire, il faudrait construire de salles de classes supplémentaires dans

les lycées, mais dans ce dernier cas, il s'agit la d'un problème d'évolution plutôt que d'un handicap.)

Ce sont les enseignants qui calaient les élèves, probablement une vieille habitude coloniale: si les résultats d'un élève dans une épreuve annuelle n'avaient pas atteint la moyenne (satisfaire les "normes") on le

faisait échouer. Un deuxième objectif du projet d'éducation de l'USAID au Swaziland était d'amener les enseignants à faire une "évaluation continue" du rendement des élevés. Le mot "continue" voulait dire quotidienne-

Le slogan affiché au siège du projet où une demi douzaine d'éducateurs swazis préparent le matériel didactique est : "chaque enfant doit être un élève qui réussit à apprendre."

ment, hebdomadairement, mensuellement, non seulement une fois par an. Dès que l'enseignant a une idée du niveau de compréhension de l'élève il peut pallier à temps à ses carences—ou celles de toute une classe—avant qu'il n'accuse un retard insurmontable.

L'hypothèse qui sous-tendait l'élève était tout à fait différente, elle aussi. "L'évaluation" ne signifiait nullement l'administration d'une "épreuve". Les enseignants ne notaient pas les élèves; ils s'assureraient que les élèves avaient compris. Les conférences à sens unique des enseignants étaient supprimées; il fallait éviter les abandons scolaires. Le slogan affiché au siège du projet où une demi douzaine d'éducateurs swazis préparent le matériel didactique est : "chaque enfant doit être un élève qui réussit à apprendre."

Un autre volet du projet portait sur la formation en gestion des directeurs d'écoles primaires. Un programme de formation de cinq semaines était destiné à améliorer leurs compétences administratives, la gestion financière et l'encadrement péda-

gogique des enseignants. La gestion financière, qui fut le volet le plus populaire, montra aux directeurs d'écoles comment faire la comptabilité des frais de scolarité payés par les parents. Une fois qu'ils avaient assimilé ces connaissances, le nombre d'accusations publiques de détournements tomba subitement. Presque tous les directeurs d'écoles primaires du Swaziland ont fait ce stage de formation. D'ailleurs, les swazis étaient tellement impressionnés par l'amélioration des compétences des directeurs d'écoles primaires que le ministère a étendu le programme pour y inclure les directeurs de lycées. Les directeurs d'écoles sont plus confiants dans leur rôle de leader; les enseignants sont en train de changer leurs attitudes envers l'enseignement. Monsieur E.C.N. Dlundu, inspecteur principal de l'enseignement primaire chargé de la supervision de l'ensemble des enseignants du cycle primaire est très conscient du problème qui se pose: "beaucoup des élèves que nous formons accusent des retards comme le maître ne fait qu'enseigner." Toutefois étant conscient du progrès réalisé, il poursuit: "On espère qu'au Swaziland, lorsqu'un enseignant se présente devant ses élèves il les connaît tous ainsi que leur capacité d'assimilation des connaissances. Et puis, l'évaluation continue est le seul outil qui permet à l'enseignant de connaître la capacité des élèves."

Le taux de redoublage est en train de baisser progressivement. Un changement de mentalités et de comportement des enseignants nécessite une pratique de plusieurs années. Une chose intéressante à noter est le fait que d'autres changements d'attitudes s'effectuent. Les adultes issus de ces efforts de vingt-cinq ans ont de plus grandes ambitions. Le Secrétaire général Vilalcazi de noter "ils s'attendent à ce que certaines choses soient fournies par le système politique, parce que les populations sont éveillées par l'éducation. C'est la

raison pour laquelle ces temps-ci on entend beaucoup parler de démocratie." Son prédécesseur, M. Justice Nsibande, dans ses fonctions actuelles de Président du Parlement a constaté le même phénomène: "je viens de me rendre compte qu'en l'absence d'une éducation la bonne gouvernance pourrait ne pas être atteinte. En l'absence d'un bon système d'éducation, on ne peut pas avoir une bonne gouvernance."

le Mali

Le Mali, pays francophone de l'Afrique de l'ouest, est un pays sahélien dont la superficie est soixante dix fois celle du Swaziland. Les deux pays se différencient non seulement sur le plan de la superficie, de la topographie et des langues; mais sur les indices sociaux—la santé, la richesse et l'éducation—où on constate un autre écart entre eux. Le Mali avance péniblement tandis que les efforts du développement ou de la réforme des systèmes d'éducation initiés par le Swaziland, la Guinée et l'Ouganda ont été couronnés de succès.

Le Mali a un passé glorieux. Il est l'héritier culturel des trois anciens empires africains dont l'histoire à mille deux cents ans. Une partie de cet héritage se reflète de nos jours dans les tissus maliens que portent les mannequins très élégants de la haute couture parisienne, ses musiciens très populaires à travers le monde et ses cinéastes hautement appréciés dans les milieux artistiques.

Le revers de la médaille est que l'habitant moyen est peu productif—le produit intérieur brut par habitant en 1994 s'élevait à 197 dollars. L'état de santé de ses citoyens est moyen aussi, comme le démontrent les données statistiques: trois enfants sur vingt-trois meurent avant d'atteindre l'âge de cinq ans. Ceux qui arrivent à dépasser leur

cinquième anniversaire risquent de ne pas vivre au-delà de cinquante ans. Les femmes qui ont en moyenne sept ou huit enfants ont un taux de mortalité de deux décès par cent accouchements. Le paludisme, la fièvre jaune, le ver de guinée et le SIDA rendent beaucoup de personnes chroniquement malades.

De l'avis général, le Mali a eu beaucoup de difficultés dans le domaine de réformes civiles, institutionnelles et économiques qui auraient permis une productivité plus efficiente et efficace. Cela semble être en train de changer: le Président Alpha Ou-

mar Konaré, un homme d'état connu pour son intelligence, son dévouement, son intégrité et sa modestie, est au pouvoir depuis le renversement du régime dictatorial en 1992. Il jouit d'un grand soutien des masses et il est respecté sur le plan international. Par ailleurs, le premier ministre actuel est très respecté pour son dynamisme et ses compétences.

Dans la tradition malienne, qui remonte à mille deux cents ans, tout se fait par consensus. Chacun prend la parole, à tour de rôle, pour examiner un problème et proposer une solution. Au fur et à mesure que les anciens cèdent la parole aux autres à tour de rôle, les problèmes sont posés, débattus et réglés. En fin de compte on arrête une décision en commun est transmise au chef. La population du village respecte la décision prise parce que ses notables—les anciens—qui influencent les opinions ont joué un rôle interactif dans le processus de prise de décision.

Les idées originales de politique et les initiatives courageuses sont mort-nées si on n'arrive pas à mobiliser un consensus dans

les phases initiales critiques. On peut tirer une bonne leçon de l'histoire de l'éducation au Mali et de la façon dont les valeurs traditionnelles du consensus peuvent entraver la consolidation d'une nation dans un monde qui évolue rapidement.

Vers la fin de l'époque médiévale, le système d'éducation malien était sans rival

sur le continent africain. Tombouctou et Djenné étaient de grands centres islamiques: Tombouctou abritait l'Université de Sankoré, et les garçons apprenaient à lire et à écrire dans des écoles coraniques. Récemment, l'enthousiasme pour

l'éducation a connu un déclin à tel point que trois enfants sur cinq ne commencent même pas l'école primaire et vingt pour cent seulement poursuivent les études jusqu'à la classe de CM2. Moins de vingt pour cent de la population sont lettrés dont moins de dix pour cent de femmes.

Les séquelles de l'administration coloniale française n'avaient pas encouragé la notion d'un plus grand accès à l'éducation. Les gouverneurs coloniaux voulaient avoir une population indigène productive et, plus important encore, facile à administrer. On pouvait identifier et former un groupe d'élites qui serviraient comme cadres moyens de l'empire colonial. L'avancement des classes et les diplômés d'études étaient calqués sur le modèle du système d'enseignement français; comme aussi les plans d'études, les écoles normales et le système d'encadrement pédagogique. Après l'indépendance, l'avancement est tellement restreint que les maliens semblent traiter les investissements personnels dans l'éducation comme un jeu de loterie—beaucoup de gens achètent des billets mais

Les idées originales de politique et les initiatives courageuses sont mort-nées si on n'arrive pas à mobiliser un consensus dans les phases initiales critiques.

il y en a peu qui gagnent. La promotion des élèves du cycle primaire au cycle secondaire était une loterie dont les gagnants des places disponibles sont choisis par le biais d'une épreuve. L'avancement du lycée à l'université équivalait à gagner le gros lot parce qu'on pouvait s'attendre à un emploi stable auprès de la fonction publique à la fin des études supérieures.

Après l'indépendance, la loi de réforme de l'éducation de 1962 prévoyait expressément l'éducation de tous les enfants, la formation d'un nombre adéquat de cadres et la "décolonisation des mentalités" des maliens. Le vrai élan pour effectuer ces changements fut amorcé en 1992 lorsque le Mali est devenu un pays démocratique avec l'avènement de la 3ème République. Les conditions se prêtaient à des changements réels. Outre le dirigeant vertueux qu'elle a à sa tête, la 3ème République a eu la chance d'avoir une pluviométrie abondante (ce qui mis fin à la famine) et des activités commerciales en plein essor.

En 1991 fut amorcé un mouvement de base pour la promotion des écoles. A Bamako, la capitale du pays, il y avait un foisonnement d'écoles primaires privées. Ces écoles créées par des diplômés universitaires chômeurs et financées par les parents ont permis de décongestionner les salles de classes chroniquement surchargées des écoles publiques. Bien avant cela, des écoles furent construites dans les zones rurales. L'USAID avait participé à la construction des quatre écoles villageoises dans une région rurale démunie. L'histoire des écoles de collectivité fut éclipsée par d'autres événements.

Le problème, bien connu dans presque tous les pays africains, concernait les bours-

es allouées aux étudiants universitaires. Le gouvernement voulait les supprimer. Les étudiants étaient furieux. Le mot d'ordre n'était pas donné. Ils ont manifesté; ils ont fait la grève; ils ont tué un ministre de l'éducation; et ils avaient contribué au renversement du régime précédent

Pendant des générations, les bourses des étudiants universitaires dont le montant était égal au salaire initial d'un enseignant, furent trop élevées. Comme dans d'autres pays africains le coût excessif d'une formation universitaire renverse la pyramide du financement de l'enseignement. Etant donné que le coût de formation d'un étudiant universitaire peut être égal à celui de la formation d'une quarantaine d'élèves du cycle primaire, l'expansion de l'accès aux écoles primaires suppose une diminu-

tion des fonds alloués à l'enseignement supérieur. En conséquence, la Banque mondiale, dans le cadre des prêts qu'elle était disposée à octroyer en faveur de l'éducation, exigea que les bourses des

étudiants universitaires soient diminuées ou supprimées.

Les étudiants universitaires supportent mal ce genre de mesures d'austérité. Les responsables politiques en Ouganda et en Guinée-Conakry avaient maintenu une position ferme et ont persuadé les étudiants à abandonner leurs revendications. Au Mali, les étudiants avaient contribué au renversement de l'ancien régime et ils pensaient qu'on ne devait pas diminuer leurs bourses. Les donateurs et les bailleurs qui détenaient les fonds n'avaient fait preuve d'aucune sympathie pour la cause des étudiants. Les étudiants fermèrent l'université. Au bout de trois années de lutte tout le monde fut épuisé. Enfin, le gouvernement, les bailleurs

Le coût de formation d'un étudiant universitaire peut être égal à celui de la formation d'une quarantaine d'élèves du cycle primaire.

de fonds et les étudiants sont arrivés à s'entendre afin de permettre à l'enseignement de se poursuivre.

Pendant cette période de grève à Bamako, le nouveau modèle d'écoles villageoise s'était vite répandu. Le projet initial qui avait construit quatre écoles a pu rapidement aménager soixante deux écoles dans les zones rurales. Dans le cadre de ce projet l'USAID opta de ne pas collaborer avec le Ministère de l'Education; elle évita la participation du gouvernement en accordant une subvention directe à une organisation non gouvernementale (ONG). En dehors de la contribution des collectivités à la construction de salles de classes, les écoles villageoises avaient initié plusieurs nouvelles méthodes pédagogiques. L'une de ces méthodes se proposait de dispenser les cours des classes débutantes (CI et CP) en langues nationales en adoptant la langue française progressivement afin de permettre aux élèves d'avoir une bonne maîtrise parlée et écrite des deux langues. L'enseignement se focalisait sur l'élève et dépendait de la capacité d'assimilation de connaissances de l'élève. Le plan d'études prévoyait aussi un temps réservé à l'étude d'un thème prioritaire pour une collectivité donnée.

Le Ministre de l'Education de Base visita les écoles villageoises. A l'issue de sa visite, il est rentré à Bamako impressionné par le degré d'engagement des collectivités en faveur de la construction des écoles villageoises. Séduit par l'idée, le Ministre de l'Education de Base voulut élargir cet effort original sur l'ensemble du territoire national. En 1994, il annonça la politique d'une Nouvelle École Fondamentale (NEF). L'initiative NEF était conçue pour assurer à tous les enfants maliens au minimum une formation de base de six ans qui correspondait à leurs valeurs culturelles respectives.

Ces plans étaient audacieux, grandioses et typiquement maliens. Les élites urbaines en détestaient l'idée. La classe moyenne

urbaine qui est influente, composée de fonctionnaires dont l'existence dépend du système d'enseignement en place, avait considéré une telle réforme démocratique comme une menace à leurs propres intérêts et à l'avenir de leurs enfants. En particulier, ils ont perçu l'abandon de la maîtrise du français en tant que passage obligé pour atteindre un statut social comme une perte, une dégradation du niveau d'instruction. Comme on pouvait s'y attendre, les enseignants étaient sceptiques. Les méthodes pédagogiques qui se focalisaient sur les élèves étaient une déviation très risquée de la voie traditionnelle. Beaucoup d'enseignants n'appréciaient pas les gros efforts requis pour la formation, pour apprendre de nouvelles méthodes pédagogiques d'interaction enseignant - élève ainsi que la gestion de la classe. Par ailleurs, le recrutement massif de stagiaires pourraient aboutir à une position inférieure et à un emploi instable.

Une fois de plus, il n'y a eu aucune concertation. Encore une fois, les acteurs qui se sentaient visés ne se croyaient nullement obligés d'apporter leur soutien à une politique qu'ils n'avaient pas entériné. Encore une fois il y a eu un blocage avant l'initiation de quoi que ce soit.

Au Mali, les décisions et les initiatives imposées à la base par le sommet (telle que la NEF) échouent, alors que les initiatives prises à la base (telles que les écoles villageoises) connaissent un grand succès. Environ quatre cents écoles de collectivités rurales sont en cours de construction sous financement de l'USAID. On prévoit d'augmenter le nombre d'écoles à 1.500 dans un délai de quatre ans. Peut-être la collectivité constitue la taille appropriée pour diffuser l'information et de rapprocher les parties intéressées pour étudier une initiative. En travaillant à la base avec des groupes de collectivités, on peut observer les aspirations et les normes culturelles. Et ces collectivités, tout en satisfaisant les besoins

qu'elles ont identifié elles-mêmes, sont en train d'adhérer à une politique nationale qui vise à augmenter l'accès à l'éducation de base.

Bénin

Le Bénin, un autre pays francophone de l'Afrique de l'Ouest, a connu quelques difficultés depuis qu'il est devenu démocratique: pour le citoyen qui apprend la responsabilisation et le responsable administratif qui doit rendre compte de sa gestion. Au Bénin, la démocratie naissante est devenue une école de rude apprentissage où les alliances et groupes d'intérêts se forment.

Evidemment, le Bénin a brillamment réussi son épreuve de démocratie—en organisant des élections pour la deuxième fois et, plus important, en changeant pacifiquement de gouvernement en 1996. Malgré tout cela, des machinations politiques ont freiné le fonctionnement du gouvernement et des groupes de pression des citoyens soucieux des intérêts nationaux pour mettre fin à ces combines, ont à peine commencé à se créer. Le secteur de l'éducation béninoise fournit à la fois l'arrière plan et le cadre pour montrer la façon dont l'art social de la gouvernance se joue.

Un jour en 1990, le Bénin accéda à la démocratie. Le pays traversait une période de marasme économique sous le joug du régime marxiste qui avait accédé au pouvoir en 1977. Les représentants de toutes les couches sociales et les béninois exilés s'étaient réunis dans une Conférence Nationale des Forces Vives convoquée par le gouvernement. Peut-être parce que l'économie était tombée à un niveau aussi bas, les autorités gouvernementales avaient permis un dialogue ouvert et une critique franche. Pendant les quelques jours qu'elle dura, la conférence nationale se proclama

institution souveraine et créa une démocratie libérale. L'évêque catholique du Bénin dit sur un ton railleur: "nous étions nous-mêmes surpris par notre action". Une version apocalyptique des événements raconte que l'ancien dictateur militaire, le Président Kérékou s'est présenté à la session de clôture avec deux discours dans ses poches: dans l'un, il se pliait à la volonté des conférenciers et, dans l'autre, il ordonnait leur arrestation. Il prononça le premier discours, se présenta aux élections, perdit et démissionna sans problème. Ainsi commença la démocratie.

Les conférenciers mirent l'accent sur l'état désastreux du système d'éducation, tout en accusant le gouvernement marxiste d'avoir manqué à ses engagements d'améliorer l'éducation et la santé. Les conférenciers sont allés plus loin, en décidant fermement que l'éducation serait la première priorité sociale du nouveau régime démocratique. Avec beaucoup de fanfare, une autre conférence fut convoquée vers la fin de 1990 au cours de laquelle plus de quatre cents conférenciers avaient diagnostiqué les maux du secteur de l'éducation et avaient recommandé des politiques et des plans d'action. La première priorité était de placer les élèves dans des écoles primaires améliorées où ils pouvaient évoluer dans un cadre propice.

Les conférenciers étaient conscients des problèmes auxquels ils étaient confrontés. L'économie s'effritait depuis cinq ans, ce qui faisait qu'il y avait peu de fonds à allouer aux écoles. Les bâtiments étaient délabrés et toutes les autres ressources imaginables manquaient dont les plus importants étaient des enseignants, des plans d'études et des manuels. Un inspecteur régional en visitant une école délabrée au nord du pays, faisant de l'esprit dans le désespoir, déclarait: "Ce que nous voyons ici n'est que du théâtre et de la farce; voici une salle qui prétend être une école, un homme qui prétend être un enseignant et des enfants qui

prétendent être des élèves.”

Aussi décourageant que la situation paraissait, le Bénin avait pu élaborer un programme ambitieux de réforme de l'éducation vers la fin de l'année 1991. La démocratie était venue comme un cadeau inattendu; donc tout était possible.

De nos jours, le béninois moyen sait très peu de la réforme de l'éducation entreprise en 1990. Toutefois, la situation de l'éducation s'est nettement améliorée. Il se peut que les parents ne sachent pas la signification de l'expression “réforme de l'éducation,” mais ils sont plus disposés à envoyer leurs enfants à l'école. Le taux

d'enfants qui vont à l'école est de l'ordre de 68 pour cent, ce qui a battu tous les records; un plus grand nombre de filles—plus que le tiers de tous les élèves—fréquentent aussi les écoles (Les effectifs des classes ont augmenté en conséquence, mais pour le moment ceci est considéré comme un inconvénient acceptable du succès éclatant, plutôt qu'une crise).

Mais les pressions qui ont abouti à ces résultats encourageants n'ont pas été déclenchées par les béninois, qui quelques années auparavant exigeaient des réformes de l'éducation; ce sont les bailleurs internationaux que l'on doit féliciter pour les réformes mises en oeuvre par le ministère, grâce aux conditions qu'ils avaient posé à ce dernier. Les conditionalités des bailleurs qui devraient être respectées avant le versement des tranches de fonds, obligea le ministère à prendre des actions. Il a appris à écouter les bailleurs. Le Ministère de l'Éducation, comme tous les autres ministères béninois, a juste commencé à écouter la population. Le peuple vient juste de re-

trouver sa voix.

Un gouvernement démocratique a trois acteurs—les politiciens, les fonctionnaires et la population. La gouvernance est née de leur interaction, comme “un tango à trois.” Au Bénin, une nouvelle démocratie à tous les égards, les trois acteurs sont toujours en train d'apprendre les pas.

Les politiciens ont beaucoup à apprendre sur la signification de leur rôle en tant que représentants élus du peuple. Au Bénin, le vieux proverbe “toute politique est locale,” se limite à voter pour le candidat voisin du terroir plutôt que par rapport à des problèmes d'intérêt local. Les candidats

“Ce que nous voyons ici n'est que du théâtre et de la farce; voici une salle qui prétend être une école, un homme qui prétend être un enseignant et des enfants qui prétendent être des élèves.”

avaient profité de cette situation lors de la deuxième élection et ils avaient tout fait pour acheter des votes. Une fois élus ils devaient rembourser leurs dettes. Bientôt les fidèles du parti occupaient les postes importants des ministères. Même les projets financés par les bailleurs internationaux n'avaient pas échappé à ces placements politiques. Un projet de la Banque mondiale autorisa le recrutement d'environ deux milles enseignants temporaires; des personnes peu qualifiées furent recrutées en reconnaissance de leur appui politique. (Les politiciens commencent à apprendre des leçons: il s'en est suivi une vive protestation concernant l'embauche des laquais politiques et on annula le recrutement initial).

Avec toute l'attention braquée sur les élections, on a négligé les débats sur les problèmes techniques. A l'Assemblée Nationale, il y a eu peu de discussions sur l'éducation; les médias en ont rarement parlé. Peut-être c'est la raison pour laquelle le public béninois n'est pas au courant des efforts de réformes de l'éducation.

Le deuxième acteur, à savoir les fonctionnaires, a beaucoup à apprendre sur son rôle de serviteur du peuple. Un cadre du Ministère de l'Éducation qui avait réussi à conserver son poste à la suite des dernières élections se moquait des militants de parti nommés à des postes en disant: "les nouveaux inspecteurs régionaux de l'enseignements voient leurs nominations comme des 'prix'. J'espère qu'ils se rendront compte qu'ils doivent aussi assumer certaines responsabilités."

La transparence et le contrôle de la gestion ne faisaient pas partie de l'héritage de qualités de l'ancien régime marxiste. Grâce à la publication des bilans et d'autres données financières, il serait difficile de détourner les fonds que le gouvernement paie à ses fournisseurs et prestataires de services. Même récemment, les responsables du Ministère de l'Éducation avaient froidement réagi à une requête de l'Assemblée Nationale leur demandant de fournir des informations sur les réformes de l'éducation. Les hauts responsables du ministère se sont opposés à toute évaluation des réformes de l'éducation, même celle devant être faite par des commissions de citoyens intéressés et agréés par le gouvernement. Il faut du temps pour s'habituer au contrôle de la gestion.

Enfin, les fonctionnaires n'ont pas l'habitude de décentraliser le pouvoir. Pourtant on a prévu depuis longtemps la décentralisation jusqu'au niveau régional des responsabilités en matière de prise de décisions, du budget et du contrôle. Le ministère prétend que le manque de capacités administratives au niveau local est à blâmer pour le retard. En outre, il se peut que les responsables du ministère soient peu disposés à transférer les ressources et, partant, le pouvoir que ces ressources confèrent aux autorités régionales. Les attitudes des fonctionnaires pourraient expliquer en partie pourquoi le public béninois n'est pas au

courant des activités de réformes de l'éducation.

Le troisième acteur, la population, est en train d'apprendre comment faire entendre sa voix. Sous le régime socialiste le respect total du mot d'ordre donné, plutôt que la participation, était de rigueur. Avant le Renouveau de 1990, l'action civique était découragée, ou pire encore matée. Les ONG étaient interdites; les groupes de confessions religieuses étaient surveillés. Les soi-disant associations et coopératives n'étaient que des outils du parti dont ce dernier se servait comme moyen de contrôle social.

De nos jours, les associations civiques se forment librement. Environ quatre cents ONG au Bénin mènent des activités d'oeuvres de bienfaisance ou exercent des pressions en militant au sujet de problèmes politiques ou sociaux. D'autres ONG cherchent à se faire agréer chaque semaine. Bien que beaucoup d'ONG soient dirigées par des anciens fonctionnaires récemment licenciés ou par de jeunes diplômés universitaires chômeurs comme moyen d'accéder aux fonds des bailleurs et donateurs, les ONG servent comme moyen de participation civique; elles permettent aux citoyens d'être proactifs.

Cette tendance associative a insufflé une nouvelle vie aux associations de parents d'élèves. Il y a dix ans, les associations de parents d'élèves étaient un organe du gouvernement marxiste. Par la suite, au fur et à mesure que la conjoncture économique s'empirait et que l'on diminuait l'appui que l'état accordait aux écoles, les associations des parents d'élèves furent obligées de chercher des moyens ailleurs pour assurer le fonctionnement des écoles; pendant cette période de marasme économique il n'y aurait pas eu d'écoles sans le concours des associations de parents d'élèves. La diminution de ressources, fit qu'elles s'associent aux intérêts des écoles et non pas du gouvernement.

Actuellement, les associations de parents d'élèves sont en train de rétablir l'influence qu'elles exerçaient sur les écoles pour le compte des collectivités locales. L'association devient la voix par laquelle les parents peuvent s'exprimer, critiquer le système et se faire entendre. Plusieurs groupes se cherchent encore. Un parent s'est adressé à un responsable de l'USAID pour lui demander pourquoi elle ne veillait pas à ce que le ministère alloue des fonds supplémentaires à son école. Le responsable en question lui suggéra qu'en dehors de ce que l'USAID pouvait faire, l'association de parents d'élèves pourrait mener des démarches pour s'assurer que le gouvernement répartisse les fonds aux écoles de façon équitable. Incrédule, le parent haleta, "je ne dispose pas d'un document qui m'autorise à demander ce genre de renseignements au ministère!"

Toutefois, certaines associations de parents d'élèves sont très efficaces. La sophistication des parents en milieux urbains les amène à utiliser leurs associations pour exprimer leurs doléances aux écoles et au Ministère de l'Éducation. L'une d'elles obligea le ministère à remplacer des enseignants incompetents et à allouer des fonds supplémentaires.

En 1994, l'USAID prit l'initiative de renforcer environ deux cents associations de parents d'élèves dans deux régions rurales. Les écoles intéressées avaient réorganisé leurs associations respectives, adopté des règlements transparents, et appris à mieux gérer leurs ressources. Une fois qu'une association avait terminé sa formation on lui accordait une petite subvention destinée à améliorer l'école. Les associations de par-

ents d'élèves déclarent avoir découvert plusieurs combines et détournements. Malgré tout, les parents redoublèrent les efforts qu'ils déployaient pour soutenir les écoles parce qu'ils étaient plus confiant que leurs fonds seraient consacrés à des fins utiles.

Peut-être la chose la plus satisfaisante est que les cadres moyens du ministère et les inspecteurs régionaux de l'enseignement commencent à se rendre compte que les

**Incrédule, le parent haleta,
"je ne dispose pas d'un document
qui m'autorise à demander ce genre de
renseignements au ministère!"**

associations des parents d'élèves peuvent être leurs alliés. L'un d'entre eux a reconnu: "je m'inquiétais des efforts qu'on déployait pour organiser les parents. Je n'avais pas besoin de

deux patrons. Mais à présent, je considère les associations de parents d'élèves comme des alliés dans les démarches que je mène auprès du ministère pour obtenir son soutien. Probablement, les associations de parents d'élèves réussiront finalement à concilier les trois acteurs de la démocratie en vue de créer un cadre de discussions et de débats sur la réforme de l'éducation.

Monseigneur Da Souza, l'archevêque catholique du Bénin et conscience de la nation, a bien résumé la responsabilité des groupes, tels que les associations de parents d'élèves, en rappelant à ses compatriotes, "il est temps que nous oeuvrions pour l'éducation et l'organisation de la société civile. Nous ne pouvons plus compter sur les autorités pour transformer le Bénin. Nous devons collaborer avec le gouvernement tout en lui rendant la vie difficile. Il ne suffit pas de protester et de critiquer. Nous devons chercher des alliés et négocier." Et de conclure sur un ton plus sombre: "le gouvernement a du pouvoir et il peut facilement limiter les actions de la société civile s'il le veut."

Afrique du Sud

La population du pays le plus au sud du continent n'est que trop consciente des pouvoirs dont dispose le gouvernement pour limiter ou contrecarrer les actions de la société civile. L'Afrique du Sud vient de se libérer du joug de l'apartheid. En dehors des limites que le système imposait sur les droits civils des citoyens, la terreur faisait partie intégrale de la domination de l'apartheid. Une victime de la violence perpétrée contre elle déclara devant la Commission Sud Africaine de la vérité et de la Réconciliation:

Ce matin-là, j'avais fait une chose inédite. Mon mari était assis à son bureau où il faisait la comptabilité de notre entreprise. Je me suis mis debout derrière lui. J'ai mis mes mains sous ses bras et je l'ai chatouillé . . . il fut surpris et subitement content. "Et maintenant?" demanda-t-il. "Je vais préparer du thé," dis-je.

En versant l'eau chaude dans les tasses j'ai entendu un bruit assourdissant. Six hommes s'étaient introduit avec fracas dans notre salle d'étude et tuèrent mon mari à coup de feu. Ma fille de cinq ans était présente . . . Aux fêtes de Noël, j'ai trouvé une lettre sur son bureau: "Cher père Noël, je vous prie de bien vouloir m'apporter un jouet d'ours doux aux yeux aimables. Mon papa est mort . . . autrement je ne vous aurai pas dérangé."

Le 10 mai 1994, le pays tourna la page en essayant d'oublier toute cette histoire sordide; une date historique à laquelle Nelson Mandela, incarcéré pendant longtemps par le régime d'apartheid, fut élu Président de la République de l'Afrique du Sud. Avec beaucoup de vigueur et d'optimisme le pays

s'est résolument orienté vers l'avenir. Entre autres, la vision de Mandela ne sous-estime pas le rôle fondamental que l'éducation pour tous joue dans le nouveau monde.

L'objectif que l'Afrique du Sud s'est fixé dans le domaine de l'éducation est clairement défini: bâtir un nouveau système éducatif non-racial. Pourtant, il n'y a rien de simple dans cet objectif parce que pendant de longues années le système était fondé sur l'inégalité. En tant que victimes de la violence, on avait privé des milliers de personnes d'avoir accès à une éducation de bonne qualité uniquement à cause de leur race. Seulement 50 pour cent de garçons sud-africains et 60 pour cent de filles sud-africaines ont terminé les études du premier cycle. Quatre vingt-un pour cent des élèves blancs ont terminé les études du deuxième cycle; alors que 29 pour cent d'élèves noirs l'ont fait. L'effectif des salles de classes d'élèves blancs était fixé à 14 places tandis que les élèves noirs étaient obligés de se serrer dans des salles de classes de 38 places.

La performance médiocres des élèves fut légiférée et appliquées par la loi de 1953 portant sur l'éducation bantou. Le Ministère chargé des Affaires des Populations Indigènes, un mauvais augure de ce qui allait se passer, était responsable de l'administration de toutes les écoles de noirs; le programme d'études qu'il avait conçu était destiné à satisfaire les objectifs du système d'apartheid. Le plan d'études était restreint et les méthodes didactique et pédagogique autoritaires. Les écoles rurales étaient peu nombreuses et bondées—certaines d'entre elles n'étaient dotées que d'un enseignant pour 150 élèves. Pire encore, des générations entières de jeunes ont été privées de toute éducation lors des émeutes des années 70.

Ironiquement, l'attitude rigide adoptée par les autorités envers l'éducation de noirs déborda chez les élèves blancs aussi. En

1983, un rapport officiel du gouvernement sud africain portant sur l'éducation faisait état des valeurs destinées à "former" de bons citoyens pour leur "permettre de s'intégrer dans une société ordonnée et de se soumettre à l'état." En traitant la conformité en vedette on encourage l'intolérance, les théories didactiques de connaissances et les méthodes autoritaires d'enseignement. Dans ce contexte, les faits deviennent plus importants que leur compréhension; les chiffres sont plus importants que leurs applications. En conséquence, les professeurs d'universités se

plaignent qu'ils doivent d'abord apprendre comment réfléchir aux étudiants blancs de la première année des meilleures universités.

Dans les années 80 le monde civilisé se lassait de ce système d'apartheid grotesque mais durable. Les gouvernements des pays étrangers commençaient à manifester leur mécontentement sur le plan politique et diplomatique. En 1986 le Congrès américain adopta la loi de "Lutte totale contre l'apartheid" qui fournissaient une aide directe de l'USAID aux populations noires et autres races de couleur de l'Afrique du Sud.

L'USAID se trouva dans une situation délicate vis-a-vis le Congrès américain et le gouvernement de la République de l'Afrique du Sud. La tâche confiée à la nouvelle mission de l'USAID était large: aider les avocats à défendre les victimes de l'apartheid, la construction des logements et l'appui à accorder aux activités de l'éducation. Mais aux termes de la loi, l'USAID ne pouvait pas allouer de fonds au régime d'apartheid ou à ses agences; en outre les responsables de l'USAID ne pouvaient pas entretenir des rapports avec les autorités du gouvernement sud africain.

Unique dans l'histoire de l'USAID était l'interdiction de travailler avec le gouvernement national. Travailler avec un système d'éducation sans le faire avec son administration est une affaire délicate. Les systèmes éducatifs africains sont des systèmes nationaux, centralisés (parfois trop centralisés) et gérés à partir du Ministère de l'Education dans la capitale du pays. Le plan d'études est conçu par le ministère; les épreuves de fin d'études sont conçues par le ministère; les enseignants sont payés par le ministère.

Dans le cadre d'une initiative courageuse et originale, la mission de l'USAID en Afrique du Sud est entrée en partenariat avec les ONG pour accomplir sa mission dans le domaine de l'éducation. En finançant les ONG, l'USAID pouvait contourner le régime d'apartheid tout en orientant son aide vers les écoles rurales et les autres écoles mal servies, bien que ces établissements scolaires soient sous tutelle du ministère. (Par la suite l'USAID adopta cette stratégie de partenariat avec les ONG dans d'autres pays comme le Mali).

Initialement, les ONG locales se méfiaient de l'offre de subventions fait par l'USAID. Ce financement généreux pour les ONG ne pouvait être qu'une consolation stérile d'une stratégie de "dialogue positif" qui avait échoué. Mais l'USAID s'est avéré être un partenaire sincère et, sous peu un nombre croissant d'ONG pensaient que les fonds de l'USAID pouvaient financer des projets dont les personnes démunies pourraient profiter.

Les résultats spectaculaires obtenus, malgré les obstacles et les manoeuvres compliquées pour les surmonter, est le fait que les ONG se sont attaqués de front aux

En traitant la conformité en vedette on encourage l'intolérance, les théories didactiques de connaissances et les méthodes autoritaires d'enseignement.

problèmes fondamentaux de l'éducation— l'enseignement et l'apprentissage qui se font en classe. Un certain nombre de programmes étaient initiés et entretenus grâce au financement de l'USAID. Dans l'ensemble, ces initiatives constituent le programme d'éducation le plus original que l'USAID ait entrepris sur tout le continent africain et peut-être même dans le monde entier.

Deux ONG s'occupent de l'enseignement de l'anglais. James Oliver, directeur de l'une de ces ONG, se rappelle que dans les années 80 quand les universités avaient commencé à admettre un nombre croissant des étudiants africains, ces derniers avaient des carences énormes, à cause du genre d'éducation qu'ils avaient reçu—leur niveau d'anglais était faible. M. Oliver s'explique: "On se rend vite compte qu'il ne s'agit pas d'un problème de langue. Il s'agit plutôt de la qualité de l'éducation qui s'étend sur toute la vie des jeunes jusqu'à l'âge de dix-huit, dix-neuf ou vingt ans quand ils sont admis à l'université et toutes les carences s'étalent au grand jour. Ils sont mal préparés pour suivre le plan d'études universitaire."

En termes clairs, les étudiants noirs n'avaient pas la formation académique nécessaire qui leur aurait permis de s'adapter à une nouvelle situation et de résoudre les problèmes qui se présentent. On leur avait appris à être docile; ils étaient incapables d'examiner leur situation et de l'évaluer de façon critique.

L'une des ONG fournissait un matériel pédagogique d'anglais innovateur et focalisé sur les élèves, destiné aux écoles de zones défavorisées, en commençant par les classes préparatoires du cycle primaire et en avançant progressivement aux classes supérieures. Le matériel didactique fourni avait également permis aux enseignants d'utiliser des méthodes pédagogiques interactives en responsabilisant davantage les élèves en ce qui concerne les thèmes qu'ils

apprenaient. Les élèves qui utilisaient ce matériel ont pu non seulement améliorer les notes obtenues aux épreuves, mais parler l'anglais plus spontanément. A propos de l'apprentissage, une enseignante qui parlait d'un devoir qu'elle avait donné aux élèves de sa classe avoua: "les enfants m'ont appris quelque chose; en fait, beaucoup des choses!"

Une autre ONG a préparé une série de leçons quotidiennes d'anglais radiodiffusées et suivies par près de 75.000 élèves d'écoles primaires en milieu rural. Les leçons sont conçues pour permettre aux élèves de répondre en anglais aux acteurs des émissions. A cause du dialogue qui se développe entre les élèves et les acteurs, l'émission s'appelle "la radio interactive."

Deux autres ONG utilisent des journaux écrits pour aider les enseignants avec leurs activités en classe. L'une d'elles publie un journal mensuel destiné aux enseignants, (de vingt à trente-deux pages). L'enseignant fournit des informations aux autres enseignants défavorisés tout en assurant leur encadrement pédagogique pendant cette période de transformation éducative rapide. Des titres de numéros récents du journal ont traité de thèmes comme: "Le débat sur le plan d'études prend de l'élan" et "Risquant nos vies pour enseigner."

Une autre ONG publie des articles portant sur des thèmes de l'éducation qui paraissent dans les journaux et revues locaux. Elle organise aussi des ateliers de formation d'enseignants pour les amener à mieux utiliser en classe le matériel didactique dont ils disposent. Les enseignants peuvent tout bonnement utiliser l'article publié pour servir comme matériel de base d'une leçon donnée en classe. Le point essentiel à retenir est que les articles sont mis à jour, coûtent moins chers et sont des outils pédagogiques jetables que les enseignants et les élèves peuvent utiliser. Beaucoup des articles enseignent les techniques de réflexion critique.

Une cinquième ONG assure la formation en matière de lutte contre la discrimination en classe. Il s'agit là d'un grand problème en Afrique du Sud, notamment au début des années 90 quand beaucoup d'écoles avaient ouvert leurs portes aux enfants d'autres cultures et langues. Les enseignants n'étaient pas préparés pour faire face à la nouvelle situation. Au cours des ateliers de formation, d'après le facilitateur Thikan Pillay: "il y avait souvent des séances au cours desquelles des gens fondaient en larmes, où les esprits s'échauffaient avec des discussions animées. Très souvent les problèmes du racisme imprégnaient ces débats." On a formé 5.500 enseignants dans le cadre de ces ateliers et environ 800.000 élèves en ont tiré profit.

Une ONG s'occupe du problème de l'alphabétisation en créant une fédération d'associations chargées des activités d'alphabétisation au niveau local. Une autre ONG élabore des modèles d'évaluation du prix de revient pour permettre la préparation de budgets réalistes pour les années à venir. Encore une autre ONG s'occupe de l'élaboration d'épreuves plus équitables d'évaluation des connaissances au niveau des lycées.

Le gouvernement du Président Mandela qui a accédé au pouvoir en 1994, n'est pas resté les bras croisés. L'éducation de la jeunesse est l'une des plus grandes priorités que le gouvernement s'est fixé. En 1995, l'Assemblée Nationale adopta la loi portant sur l'éducation définissant la politique destinée à "donner l'accès à l'éducation à tous"

et à créer un système équitable pour assurer une bonne éducation et une formation à tous ceux qui veulent apprendre, qu'ils soient jeunes ou âgés. La discrimination raciale est abolie; de nos jours tous les citoyens sud-africains ont un droit fondamental d'accès à l'éducation. D'autres lois et décrets d'application confèrent les pouvoirs

exécutoires à ces objectifs de politique éducative.

Le gouvernement a adopté des lois pour soutenir la politique et créer les structures qui permettent le développement des écoles

efficaces à tous les niveaux du système éducatif—la province, l'arrondissement et les collectivités locales. Avec la création du cadre juridique, le gouvernement cherche aussi à développer les ressources humaines, et à améliorer les rapports entre l'enseignant et les élèves, d'une part et entre les collectivités locales et les écoles, d'autre part. Bien qu'une grande volonté politique existe, ceux qui sont chargés de l'application de la politique ont reconnu qu'ils manquent de capacité institutionnelle d'analyse, de planification stratégique, de restructuration organisationnelle, de changement du plan d'études, de formation et de gestion.

Le gouvernement actuel de la République de l'Afrique du Sud est un partenaire de l'USAID. Les subventions sont accordées directement au gouvernement qui, à son tour, fournit l'assistance aux ONG qui contribuent à l'amélioration de la qualité de l'éducation et à l'augmentation des possibilités d'accès à l'éducation pour tous en Afrique de Sud.

La discrimination raciale est abolie; de nos jours tous les citoyens sud-africains ont un droit fondamental d'accès à l'éducation.

Conclusion

Nonobstant la tournure que prend la coopération de l'USAID avec l'Afrique du Sud, toujours est il que dans le cadre d'activités qu'elle mène à travers le monde l'USAID est pleinement consciente de deux caractéristiques indiscutables de l'aide qu'elle apporte à l'éducation: celle-ci est minuscule et provisoire.

Le montant qu'elle investit dans le système éducatif d'un pays est minuscule par rapport au montant que le pays lui-même consacre à l'éducation. D'habitude le budget de l'éducation viennent en deuxième position, après celui de la défense, et quelques fois ils est plus important que ce dernier. Souvent le Ministère de l'Education est le plus grand employeur d'un pays. Pour faire une comparaison, le cas de l'Afrique du Sud est typique: l'apport de l'USAID dont le montant s'élève à 20 millions de dollars par an et dépasse de loin l'aide accordée à tout autre pays africain, ne représente qu'un pour cent (1%) du montant total du budget que l'Afrique du Sud consacre à l'éducation.

Par ailleurs, les accords d'aide de projets que l'USAID signe avec les pays ont normalement une durée de cinq ans. Les activités menées dans le cadre des accords peuvent être prolongées, ou même d'autres accords peuvent être conclus, mais il est rare que les contributions de l'USAID à l'éducation dépassent une durée de vingt ans. En prenant l'exemple du Mali à l'épopée glorieuse de l'empire médiéval, ou l'Ouganda pendant la période coloniale, vingt ans ne représentant qu'un clignotement de l'oeil dans l'histoire de l'éducation.

Compte tenu de ces facteurs et ces contraintes, l'USAID cherche toujours les voies et les moyens de maximiser l'effet de levier de son aide. Les trois décennies de travail avec les systèmes d'éducation en Afrique,

marquées par des succès et des échecs, ont permis de découvrir les éléments essentiels de la réforme de l'éducation.

Premièrement, l'USAID tente seulement d'aider les pays où la volonté politique de faire des réformes existe. La réforme n'est pas facile. Plusieurs acteurs qui ont de grands intérêts en jeu veulent préserver le *status quo*. Pour la plupart, les étudiants universitaires, les enseignants et les responsables du ministère s'en tirent bien; les élèves souffrent mais ils n'ont aucune voix; d'habitude les parents se taisent. Avant tout, la réforme comporte une redéfinition des bénéficiaires (comme les six pays qui ont commencé à donner la priorité aux élèves du cycle primaire, notamment les filles). La réforme nécessite une réallocation de ressources (comme l'Ouganda et la Guinée-Conakry qui ont diminué les bourses des étudiants universitaires afin d'élargir l'accès aux écoles primaires). La réforme nécessite aussi une redéfinition du pouvoir et des responsabilités (par exemple, le Bénin et le Mali qui encouragent les écoles des collectivités locales et les associations de parents d'élèves). Pour mener une réforme il faut préciser l'encadrement pédagogique et l'appui technique à fournir (par exemple, l'Ouganda, la Guinée-Conakry et le Swaziland qui ont organisé des stages de recyclage à l'intention des enseignants sur le terrain). Enfin, pour mener une réforme on doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer la prestation des services aux écoles (par exemple, la distribution des manuels en Ouganda).

Deuxièmement, l'USAID concentre ses efforts sur la création d'écoles efficaces. L'USAID s'est rendu compte que cela ne veut nullement dire la construction de salles de classe. En effet, un membre du personnel technique du Congrès américain a récemment critiqué l'USAID pour avoir négligé la pénurie de 50.000 salles de classes en Afrique du Sud tout en dépensant trop pour

financer des conférences et des séminaires.” Bien que le besoin de 50.000 salles de classes retient l’attention, l’expérience a démontré à l’USAID que la formation est plus susceptible de contribuer à un développement durable que la construction d’écoles.

Les écoles efficaces constituent l’environnement pour apprendre, où se passe tout ce qui est important. Pour pouvoir donner la priorité aux élèves, les écoles doivent s’appuyer sur les compétences de l’enseignant, le leadership du directeur de l’école, le contenu du plan d’études, les aspirations des parents et le soutien des collectivités locales. Les projets de l’éducation de base en Ouganda, en Guinée-Conakry, au Mali et au Bénin démontrent la ferme volonté de l’USAID d’assurer une bonne éducation pour tous.

Troisièmement, les activités de l’éducation ne sont plus faites à la pièce. Les liens cruciaux du système éducatif sont identifiés et pris en compte au cours de l’exécution de toutes les activités. Ainsi, les différents volets du système peuvent avancer ensemble sans créer de nouveaux problèmes. Par exemple, la formation des enseignants est liée aux conditions de service ou à l’amélioration de la gestion des écoles ou au développement du nouveau matériel pédagogique, en fonction de la situation du pays.

Les bailleurs de fonds internationaux reconnaissent que les éléments essentiels évidents—le plan d’études, le matériel pédagogique, les enseignants et les épreuves—ne peuvent fonctionner en dehors du contexte de la gestion et de la gouvernance. Le système de gestion gère les dossiers des élèves, paie les salaires des enseignants, prépare les budgets, et cetera, afin d’assurer le bon fonctionnement de l’ensemble du système d’éducation. C’est le système de gouvernance qui associe les voix des parents d’élèves, les collectivités locales, le gouvernement, les enseignants et les élèves au processus de prise de décision en politique

éducative. En conséquence, les bailleurs déploient des efforts pour automatiser le système informatique de gestion et d’administration. Les bailleurs ont également insisté auprès du gouvernement des pays bénéficiaires de l’aide pour qu’ils améliorent leurs méthodes et procédures afin de permettre le versement direct de sommes plus importantes aux écoles, tout en évitant les détournements aux fins d’enrichissement illicite.

Les bailleurs de fonds sont devenus plus sophistiqués en matière de conditionalité pour l’octroi des fonds. D’habitude un pays a un besoin urgent de devises pour acheter des biens et équipements sur le marché international. Les bailleurs utilisent les conditionalités d’octroi de fonds pour promouvoir la création de conditions propices, par exemple, au Bénin pour encourager une plus grande participation de la population dans le domaine de l’éducation. Quelquefois, les conditions posées créent la volonté politique nécessaire pour prendre des décisions impopulaires sur le plan politique, par exemple, en Ouganda où le gouvernement diminua le budget de la défense afin d’augmenter celui de l’éducation. De temps en temps, les conditionalités des bailleurs servent de prétexte aux gouvernements. (Ils déclarent n’avoir aucun choix; sinon la situation risque de s’empirer et tout le monde paiera cher). C’est ainsi que la Guinée a pu réduire le montant des bourses des étudiants universitaires.

L’objectif à terme des donateurs une fois qu’ils ont apporté leur contribution à la réalisation du progrès, est de rentrer chez eux. L’assistance de l’USAID est toujours une mesure provisoire qui est destinée à aider le pays à passer de la phase de dépendance à celle de l’autosuffisance. Compte tenu du fait que l’aide fournie par l’USAID est provisoire, toutes les activités menées par l’USAID prévoient la prise en charge éventuelle des projets par les intéressés. Il

faut à la fois développer les compétences en gestion des nationaux et veiller à ce qu'il y ait une capacité de prise en charge des frais d'entretien. A titre d'exemple, la conjoncture économique en Guinée est un mauvais présage pour le maintien de l'intensité des efforts de la réforme de l'éducation.

Les pays passent progressivement de l'assistance de l'USAID au rang des pays industrialisés. Ce fut le cas avec la Corée du Sud, de la Thaïlande et du Brésil. Le Swaziland y a été récemment admis.

Le jour d'admission au rang des pays industrialisés est inoubliable. L'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Mali et le Bénin verrons ce jour. Déjà ces pays ont réalisé des progrès importants dans le domaine de l'éducation. Vusi Mona, rédacteur en chef du journal

The Teacher (l'enseignant) qui se présente comme "un enseignant-né, de préférence et par inclination," exprime l'avis de la plupart des africains: "il y a quelques années la violence reigned dans nos écoles. La culture d'apprentissage et d'enseignement s'était effondrée dans presque toutes les écoles urbaines. De nos jours les gens coopèrent. Nos enfants ont renouvelé leur volonté d'apprendre. Le changement s'effectue." Vusi Mona, d'ailleurs comme beaucoup d'africains, a bien saisi les rapports qui existent entre l'éducation et la consolidation d'une nation." Il y a quelques années à peine, aucune nation n'existait ici. Nous étions à deux doigts de la catastrophe. Nous sommes revenus de loin."

The SD Technical Publication Series

1. Framework for Selection of Priority Research and Analysis Topics in Private Health Sector Development in Africa
2. Proceedings of the USAID Natural Resources Management and Environmental Policy Conference
3. Agricultural Research in Africa: A Review of USAID Strategies and Experience
4. Regionalization of Research in West and Central Africa: A Synthesis of Workshop Findings and Recommendations
5. Developments in Potato Research in Central Africa
6. Maize Research Impact in Africa: The Obscured Revolution, Summary Report
7. Maize Research Impact in Africa: The Obscured Revolution, Complete Report
8. Urban Maize Meal Consumption Patterns: Strategies for Improving Access for Vulnerable Urban Households in Kenya
9. Targeting Assistance to the Poor and Food Insecure: A Literature Review
10. An Analysis of USAID Programs to Improve Equity in Malawi and Ghana's Education Systems
11. Understanding Linkages Among Food Availability, Access, Consumption, and Nutrition in Africa: Empirical Findings and Issues from the Literature
12. Market-Oriented Strategies to Improve Household Access to Food: Experiences from Sub-Saharan Africa
13. Overview of USAID Basic Education Programs in Sub-Saharan Africa II
14. Basic Education in Africa: USAID's Approach to Sustainable Reform in the 1990s
15. Community-Based Primary Education: Lessons Learned from the Basic Education Expansion Project (BEEP) in Mali
16. Budgetary Impact of Non-Project Assistance in the Education Sector: A Review of Benin, Ghana, Guinea, and Malawi
17. GIS Technology Transfer: An Ecological Approach
18. Environmental Guidelines for Small-Scale Activities in Africa
19. Comparative Analysis of Economic Reform and Structural Adjustment Programs in Eastern Africa
20. Comparative Analysis of Economic Reform and Structural Adjustment Programs in Eastern Africa—Annex
21. Comparative Transportation Cost Analysis in East Africa: Executive Summary
22. Comparative Transportation Cost Analysis in East Africa: Final Report
23. Comparative Analysis of Structural Adjustment Programs in Southern Africa
24. Endowments in Africa: A Discussion of Issues for Using Alternative Funding Mechanisms to Support Agricultural and Natural Resources Management Programs
25. Effects of Market Reform on Access to Food by Low-Income Households
26. Promoting Farm Investment for Sustainable Intensification of African Agriculture
27. Improving the Measurement and Analysis of African Agricultural Productivity
28. Promoting Food Security in Rwanda through Sustainable Agricultural Productivity
29. Methodologies for Estimating Informal Cross-Border Trade in Eastern and Southern Africa
30. A Guide to the Gender Dimension of Environment and Natural Resources Management: Based on Sample Review of USAID NRM Projects in Africa
31. A Selected Bibliography on Gender in Environment and Natural Resources: With Emphasis on Africa
32. Comparative Cost of Production Analysis in East Africa: Implications for Competitiveness and Comparative Advantage
33. Analysis of Policy Reforms and Structural Adjustment Programs in Malawi
34. Structural Adjustment and Agricultural Policy Reform in South Africa
35. Policy Reforms and Structural Adjustment in Zambia
36. Analysis of Policy Reforms and Structural Adjustment Programs in Zimbabwe
37. The Control of Epidemic Dysentery in Africa: Overview, Recommendations, and Checklists
38. Collaborative Programs in Primary Education, Health, and Nutrition: Report on the Proceedings of a Collaborative Meeting, Washington, D.C., May 7-8, 1996

39. Trends in Real Food Prices in Six Sub-Saharan African Countries
40. Cash Crop and Foodgrain Productivity in Senegal: Historical View, New Survey Evidence, and Policy Implications
41. Schools Are for Girls Too: Creating an Environment of Validation
42. Bilateral Donor Agencies and the Environment: Pest and Pesticide Management
43. Commercialization of Research and Technology
44. Basic Guide to Using Debt Conversions
45. Considerations of Wildlife Resources and Land Use in Chad
46. Report on the Basic Education Workshop: Brits, South Africa, July 20-25, 1996
47. Education Reform Support—Volume One: Overview and Bibliography
48. Education Reform Support—Volume Two: Foundations of the Approach
49. Education Reform Support—Volume Three: A Framework for Making it Happen
50. Education Reform Support—Volume Four: Tools and Techniques
51. Education Reform Support—Volume Five: Strategy Development and Project Design
52. Education Reform Support—Volume Six: Evaluating Education Reform Support
53. Checkoffs: New Approaches to Funding Research, Development, and Conservation
54. Educating Girls in Sub-Saharan Africa: USAID's Approach and Lessons for Donors
55. Early Intervention: HIV/AIDS Programs for School-Aged Youth
56. Kids, Schools & Learning: African Success Stories—A Retrospective Study of USAID Assistance to Basic Education in Sub-Saharan Africa
57. Proceedings of the Workshop on Commercialization and Transfer of Agricultural Technology in Africa
58. Informal Cross-Border Trade Between Kenya and Uganda: Implications for Food Security
59. Unrecorded Cross-Border Trade Between Kenya and Uganda: Implications for Food Security
60. The Northern Tier Countries of the Greater Horn of Africa
61. The Northern Tier Countries of the Greater Horn of Africa: Executive Summary
62. Determinants of Educational Achievement and Attainment in Africa: Findings from Nine Case Studies
63. Enrollment in Primary Education and Cognitive Achievement in Egypt, Changes and Determinants
64. School Quality and Educational Outcomes in South Africa
65. Household Schooling Decisions in Tanzania
66. Increasing School Quantity vs. Quality in Kenya: Impact on Children from Low- and High-Income Households
67. Textbooks, Class Size, and Test Scores: Evidence from a Prospective Evaluation in Kenya
68. An Evaluation of Village Based Schools in Mangochi, Malawi
69. An Evaluation of Save the Children's Community Schools Project in Kolondieba, Mali
70. An Evaluation of the Aga Khan Foundation's School Improvement Program in Kisumu, Kenya
71. An Assessment of the Community Education Fund in Tanzania, Pretest Phase
72. Stimulating Indigenous Agribusiness Development in Zimbabwe: A Concept Paper
73. Stimulating Indigenous Agribusiness Development in the Communal Areas of Namibia: A Concept Paper
74. How Do Teachers Use Textbooks? A Review of the Research Literature
75. Determinants of Farm Productivity in Africa: A Synthesis of Four Case Studies
76. Phoenix Rising: Success Stories about Basic Education Reform in Sub-Saharan Africa

To order publications, contact USAID/DEC/DDU
 1611 North Kent Street, Suite 200
 Arlington, VA 22209-2111
 Tel.: 703-351-4006, extension 106
 Fax: 703-351-4039
 Email: docorder@disc.mhs.compuserve.com