



Entre 2004 et 2007 la Tanzanie a fait des progrès considérables en matière d'augmentation de l'inscription scolaire, particulièrement dans l'école primaire. Cependant, il y avait des questions à propos de la qualité d'éducation que les écoles du pays fournissaient aux enfants. L'organisation de la société civile, HakiElimu, utilise l'analyse du budget et de plaidoyer pour améliorer l'éducation pour tous les enfants de la Tanzanie.

Photo avec la gracieuse permission de HakiElimu.

On trouvera ci-dessous la présentation d'une étude de cas montrant l'effet que peuvent avoir le plaidoyer et l'analyse budgétaires sur les politiques, les processus et les résultats d'un budget national, en particulier lorsque ces éléments se rapportent aux initiatives visant à éliminer la pauvreté et à améliorer la gouvernance. Il s'agit ici du résumé d'une étude plus approfondie préparée par Ayub Roba et Debbie Budlender dans le cadre du Learning Program de l'Initiative de partenariat (PI) de l'IBP. Le but du Learning Program consiste à évaluer et à décrire l'influence de la participation de la société civile sur la préparation des budgets publics.

LA QUALITÉ DES RÉFORMES DE L'ÉDUCATION : LE CAS DE LA CAMPAGNE HAKIELIMU DE 2005-2007

HakiElimu est une organisation de la société civile (OSC) en Tanzanie qui s'efforce de garantir à tous les enfants du pays une éducation élémentaire de grande qualité. Dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie de programme pour la période 2004-2007, HakiElimu a constaté des améliorations dans le taux de scolarisation, mais a également relevé un manque d'attention à la qualité de l'éducation. Ces préoccupations l'ont amenée à concevoir et à mettre en œuvre une campagne qui a débouché sur des améliorations marquantes au sein des écoles tanzaniennes.

LE PROBLÈME : L'ÉDUCATION EN TANZANIE

Entre 1996 et 2004, à cause du faible taux de scolarisation, le gouvernement tanzanien a été amené à mettre en œuvre différents programmes visant à améliorer ce taux dans les écoles primaires et secondaires. Ces programmes ont débouché sur une augmentation impressionnante de l'accès à l'éducation. Par exemple, le taux de scolarisation dans les écoles primaires est passé de 90,5 % des élèves de la tranche d'âge concernée (2004) à 97,3 % en 2007. Alors qu'en 2004 on ne comptait que 147.490 élèves qui avaient quitté le primaire pour aller vers une école secondaire, ce chiffre a grimpé à 448.448 en 2007.

Cependant, le taux de scolarisation n'était pas le seul problème dans le secteur de l'éducation. Les préoccupations d'HakiElimu l'ont amenée à s'associer avec le Tanzania Teachers' Union (syndicat des enseignants tanzaniens) afin de sonder les enseignants sur leurs conditions de vie et de travail. Le rapport qui en a résulté, intitulé *The Living and Working Conditions of Teachers in Tanzania (2004)*, mettait en exergue trois grands problèmes : démoralisation à cause des faibles salaires, enseignants ayant des compétences pédagogiques insuffisantes, et mauvais environnement de travail.

Le rapport fit remarquer que la moitié des 1.383 enseignants ayant répondu à l'enquête avaient indiqué qu'ils quitteraient l'enseignement s'ils trouvaient un autre travail, et plus des trois quarts ont indiqué que leurs salaires étaient insuffisants. Environ 41 pour cent des enseignants dans les zones urbaines et près de 80 pour cent dans les zones rurales ont fait savoir qu'ils recevaient leurs salaires après le cinq du mois suivant (alors que les enseignants sont censés percevoir leur salaire à la fin du mois) et plus de la moitié ont indiqué qu'ils vivaient dans des logements loués qui leur coûtaient jusqu'à 15 pour cent de leur salaire.

LE PLAN D'HAKIELIMU

S'inspirant de son engagement à l'égard d'une éducation de qualité pour tous ainsi que des résultats de ses recherches, la stratégie du programme d'HakiElimu pour la période 2004-2007 mettait l'accent sur un engagement à trois niveaux stratégiques :

1. **Au niveau communautaire**, HakiElimu visait à permettre aux parents, aux enseignants, aux élèves et aux membres de la communauté d'influencer la prise de décision en favorisant leur participation à la gouvernance locale.
2. **Au niveau du grand public**, HakiElimu visait à élaborer et à maintenir dans la durée un mouvement national en faveur du changement social, en stimulant la participation du public au sens large, le partage des informations, le dialogue et la prise de contact.
3. **Au niveau des politiques**, HakiElimu cherchait à élargir la participation du public dans les processus cruciaux d'élaboration des politiques au niveau national.

Tactiques de la campagne d'HakiElimu

Sensibilisation

- Messages à la radio, à la télévision et courts métrages sur des thèmes précis relatifs à l'éducation.
- Production et distribution généralisée de publications de vulgarisation pour différents publics et sur différents thèmes, comme par exemple ce qui fait une bonne école, les handicaps et l'éducation, ou encore les principes essentiels régissant les comités scolaires. La plupart de ces publications ont eu recours à des bandes dessinées pour les rendre plus accessibles.

Engagement

- Mobiliser le réseau national « Friends of Education » pour poser des questions, écrire, organiser et plaider en faveur d'une éducation de qualité et d'une gestion responsable des fonds destinés à l'éducation.
- Plaider en faveur de différentes politiques budgétaires et d'éducation.
- Engagement direct auprès des fonctionnaires gouvernementaux, soit en personne, soit dans le cadre de réunions consultatives des parties concernées.

Recherche et analyse

- Recherche sur le statut des écoles, les conditions de travail des enseignants et les processus d'apprentissage.
- Analyse politique de toute une série de politiques budgétaires et d'éducation.
- Suivi et analyse des articles dans les médias.

QUE S'EST-IL PASSÉ PENDANT LA CAMPAGNE ?

Sensibilisation des médias et du public

L'une des principales composantes de la stratégie d'HakiElimu consistait à recourir à des médias bien connus pour sensibiliser le public et favoriser le débat sur le système scolaire tanzanien. Ses messages radiophoniques accrocheurs sur les retards de paiement des salaires et sur les autres désagréments que les professeurs étaient forcés d'endurer pour percevoir leur salaire, ont fortement sensibilisé le public. HakiElimu a également produit 44 publications de vulgarisation et les a

largement distribuées, ayant au final envoyé 1,8 million d'exemplaires de ces publications à quelque 24.000 membres de l'organisation « Friends of Education », aux OSC ainsi qu'à des particuliers tanzaniens.

HakiElimu banni des écoles

Le gouvernement réagit vigoureusement à la campagne d'HakiElimu en prononçant contre cette dernière un interdit en septembre 2005, et en informant toutes les autorités gouvernementales régionales et locales que l'organisation était bannie de l'ensemble des activités dans les différentes écoles. Ironie de la chose, le débat national qui suivit renforça davantage la sensibilisation du public à l'égard de la campagne de l'organisation. On en parla encore plus dans les médias lorsque le président tanzanien, Benjamin Mkapa, reprocha à HakiElimu de « donner au public des renseignements inexacts à propos de l'état de l'éducation dans le pays ». M. Mkapa exprima également son soutien à l'égard de l'exclusion décidée par le ministère de l'Éducation contre HakiElimu.

En décembre 2005, le président Jakaya Kikwete arriva au pouvoir à un moment où de nombreux articles, lettres aux rédacteurs en chef et débats télévisés et radiophoniques par des journalistes, des citoyens et des faiseurs d'opinion, avaient condamné l'hostilité du gouvernement à l'égard d'HakiElimu. Le gouvernement du président Kikwete semblait être influencé par cette opinion publique lorsque, après une réunion avec les enseignants, celui-ci mit en place un groupe de travail pour examiner les exigences des enseignants, et notamment le paiement tardif des salaires. En 2007, HakiElimu prit contact avec le ministre des Finances pour lui soumettre une proposition sur la manière de résoudre les retards de paiement des salaires des enseignants, élément par rapport auquel les ministres des Finances et de l'Éducation finirent par prendre des mesures.

Dans ce qui semblait être un pas en arrière, le cabinet du Premier Ministre envoya une lettre le 5 décembre 2006 interdisant les publications et les publicités d'HakiElimu, arguant que celles-ci étaient contraires à l'intérêt du public. L'interdiction et la lettre déclenchèrent également un débat au Parlement lorsqu'un député exigea qu'HakiElimu fût sanctionnée parce que ses messages radiophoniques et télévisés rabaissaient le gouvernement, mais d'autres députés remirent en question le mérite de l'interdiction. La couverture médiatique engendrée pendant le débat montra par ailleurs que de nombreuses personnes s'opposaient à la transgression par le gouvernement de la liberté des citoyens et de la société civile, transgression incarnée par ses actions à l'encontre d'HakiElimu.

Résolution

Cherchant toujours à lever les restrictions sur ses activités, HakiElimu publia une brochure en 2006 intitulée « *HakiElimu Inapotosha Elimu?* » (HakiElimu induit-elle le public en erreur en ce qui concerne l'éducation ?). La publication contenait 32 articles de fond, 10 éditoriaux dans les journaux nationaux, 22 lettres aux rédacteurs en chef, 16 déclarations de la part d'OSC, et 23 articles concernant l'interdiction.

Le 6 février 2007, des représentants d'HakiElimu se rendirent à la capitale, Dodoma, pour rencontrer Edward Lowassa,

Premier Ministre, ainsi que plusieurs autres ministres, dont celui de l'Éducation, Joseph Mungai. Après des discussions approfondies, M. Lowassa s'engagea à lever l'interdiction qui avait été prononcée à l'encontre d'HakiElimu, et le 6 août 2007, HakiElimu reçut une lettre de la part du ministère de l'Éducation et de la formation continue l'informant que l'interdiction avait été levée.

Selon la directrice générale actuelle d'HakiElimu, Elizabeth Missokia, la lettre précisait que l'interdiction avait été levée parce que « l'organisation avait fait preuve d'actions positives et constructives » depuis que l'interdiction avait été prononcée. Dans un entretien pour cette étude de cas, M. Lowassa, qui n'est plus Premier Ministre aujourd'hui, indiqua que l'interdiction avait été levée parce que le gouvernement avait « réagi de manière exagérée ».

LES CHANGEMENTS ONT-ILS EU LIEU GRÂCE À LA CAMPAGNE ?

À la suite de l'interdiction, HakiElimu poursuivit sa campagne publique pour améliorer la qualité de l'éducation, tout en faisant connaître parallèlement sa volonté à dialoguer avec le gouvernement. Après l'élection du président Kikwete, cette volonté fut récompensée lorsque le gouvernement commença à consulter HakiElimu sur la manière de répondre aux problèmes dans le secteur de l'éducation. Le gouvernement entreprit ensuite plusieurs réformes qui s'attaquaient à certains des principaux problèmes mis en exergue par la campagne d'HakiElimu, et notamment ceux qui avaient trait au bien-être des enseignants. Les réformes répondant à ces problèmes constituent une indication très claire de l'effet qu'a eu la campagne d'HakiElimu, depuis que ceux-ci ont été soulignés lors des toutes premières étapes de la campagne, jusqu'à l'enquête sur les enseignants.

Afin d'analyser la question de la contribution globale de la campagne à ces réformes de l'éducation, des entretiens et des débats ont été organisés avec 42 personnes, y compris cinq membres du personnel d'HakiElimu, cinq politiciens et fonctionnaires gouvernementaux, cinq membres de la coalition au sens large de la campagne, sept membres de la communauté ayant un intérêt dans l'évolution du secteur de l'éducation, et enfin, 20 élèves et enseignants.

Toutes ces personnes connaissaient HakiElimu ainsi que ses objectifs et ses activités. La majorité des personnes estimait qu'HakiElimu avait renforcé la sensibilisation et avait contribué à créer un débat public sur des thèmes relatifs à une éducation de qualité. De nombreuses personnes établirent un lien entre les changements qui se sont déroulés dans le secteur de l'éducation – et notamment l'amélioration du bien-être des enseignants – et la campagne d'HakiElimu.

Plusieurs des personnes interrogées évoquèrent des cas concrets par rapport auxquels les mesures du gouvernement constituaient une réponse directe à la campagne d'HakiElimu. Ainsi, il y avait notamment un cas où HakiElimu avait alerté l'attention du gouvernement sur le fait que certaines autorités locales n'avaient pas utilisé les fonds du Primary Education Development Programme qui leur avaient été alloués pour construire des salles de classe. Un entretien avec deux personnes du gouvernement a permis de confirmer que ce dernier n'était pas au courant de ces faits. Il était également clair, d'après les entretiens, que la décision du gouvernement de former davantage d'enseignants était le résultat d'un débat public généralisé à propos de la qualité des classes d'écoles secondaires construites à la hâte, classes qui manquaient d'enseignants.

Certaines des personnes interrogées parlèrent de réussites qui allaient au-delà de celles relatives aux enseignants. Par exemple, des élèves ont indiqué que la campagne d'HakiElimu à propos des droits des enfants avait eu d'excellents résultats, et que les élèves ne recevaient plus de coups de baguette. Par ailleurs, ils estimèrent que la campagne d'HakiElimu en faveur des droits des enfants handicapés avait été couronnée de succès parce qu'à présent, on pourvoyait aux besoins de ces enfants en termes d'accès et de locaux, même s'il est vrai qu'il reste encore certaines lacunes à combler.

Tout en reconnaissant les retombées de la campagne d'HakiElimu, les personnes interrogées au sein du gouvernement ont exprimé de sérieuses réserves à propos de la démarche générale d'HakiElimu. Certains politiciens et fonctionnaires gouvernementaux estimaient qu'HakiElimu était une organisation « poussée par les bailleurs de fonds » qui cherchait, dans le cadre de sa campagne, à rabaisser le gouvernement. Ils se plaignaient qu'HakiElimu était constamment « négative », mettant délibérément l'accent sur les échecs et ne tenant aucunement compte des réussites. Ils estimaient que l'organisation n'avait pas pris les mesures nécessaires pour comprendre ce que le gouvernement avait fait pour améliorer l'éducation, et n'était pas consciente que parvenir à une éducation de grande qualité demandait du temps.



Résultats liés à la campagne

- En janvier 2007, le gouvernement augmenta le salaire minimum des enseignants, le faisant passer de 80.000 schillings tanzaniens (60 dollars américains) à 100.000 schillings tanzaniens (75 dollars américains).
Source : Tanzania Teachers Government Salary Scale (2007)
- Depuis 2007, les enseignants perçoivent leur salaire avant la fin du mois et avec moins de tracas.
- Le nombre d'enseignants employés dans les écoles primaires est passé de 135.013 en 2005 à 154.895 en 2008, tandis que le nombre d'écoles primaires d'État est passé de 14.257 à 15.673, et celui des écoles secondaires est passé de 1.202 à 3.039. Source : Basic Education Statistics in Tanzania (2009)
- Le nombre d'élèves par enseignant dans les écoles primaires a diminué de 1:56 en 2005 à 1:52 en 2006. Source : Basic Education Statistics in Tanzania (2005, 2006)
- Meilleure sensibilisation du bien-être et de la formation des enseignants, et un débat plus ouvert sur ces thèmes.
- Les journalistes ont rédigé plus d'un millier d'articles sur le statut de l'éducation dans le pays, et HakiElimu a pris contact avec plus de 2.000 sources, pour la plupart des personnes de la vie de tous les jours, pour obtenir leurs points de vue sur différents aspects liés à l'éducation.
Source : HakiElimu Media Unit

Autres facteurs

S'il est vrai qu'il y a un consensus selon lequel la campagne d'HakiElimu a contribué à améliorer la sensibilisation par rapport aux thèmes liés à la qualité de l'éducation et que cette campagne a permis d'amener des changements, plusieurs autres facteurs pourraient contribuer à expliquer les améliorations dans le secteur de l'éducation.

En 2005, lorsque le gouvernement de M. Mkapa bannit les activités d'HakiElimu, les élections générales approchaient dans le pays et le parti au pouvoir prévoyait déjà d'exploiter l'augmentation du taux de scolarisation comme thème de campagne. Les activités d'HakiElimu ont permis d'élargir le débat pour inclure les thèmes relatifs à la qualité de l'éducation.

Autre facteur : le soutien sans ambiguïté pour HakiElimu de la part de « Friends of Education » et des médias de masse, qui ont mené le débat national et ont lancé différentes activités visant à améliorer la qualité de l'éducation. Dans le cadre du face-à-face entre le gouvernement et HakiElimu, d'autres parties prenantes dans le pays, telles que des partis politiques, les médias et certaines organisations de la société civile, témoignèrent également de leur ferme soutien aux campagnes de l'organisation. Un réseau d'organisations-cadres de la société civile comme Tanzania Education Network, Policy Forum, Tanzania Gender Networking Programme, Tanzania Association of Non-Governmental Organizations, ou encore Tanzania Teachers Union, ont également manifesté leur soutien à HakiElimu tout au long de la campagne.

Le syndicat des enseignants rencontra également le président Kikwete en octobre 2006 pour lui soumettre ses exigences, et notamment le problème du paiement tardif des salaires aux enseignants. Enfin, la communauté des bailleurs de fonds fut également préoccupée par la manière dont les fonds destinés aux réformes de l'éducation étaient utilisés, et firent part de leur intention de tenir le gouvernement pour responsable de cet aspect.

CONCLUSION

Même s'il est impossible d'attribuer l'ensemble de ces changements à la campagne d'HakiElimu, il semble que les personnes interrogées soient quasiment unanimes pour reconnaître le rôle de catalyseur joué par l'organisation. Bien que celle-ci ait été contestée pour avoir critiqué les politiques du gouvernement en matière d'éducation, le gouvernement n'aurait probablement pas été prêt à dialoguer avec HakiElimu si la campagne n'avait pas exercé la pression nécessaire pour l'amener à prendre des mesures.

La campagne d'HakiElimu a montré le mérite d'une stratégie à multiples facettes caractérisée par de solides recherches pour appuyer le plaidoyer, de vastes initiatives pour sensibiliser et mobiliser le public, ainsi qu'une volonté à travailler avec le gouvernement pour trouver des solutions. HakiElimu continue de se servir de cette démarche dans ses efforts incessants visant à améliorer l'éducation pour tous les enfants tanzaniens.

International Budget Partnership

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392