

L'influence de la recherche sur les politiques : une étude de cas

# Influencer la politique de l'éducation au Guatemala

Différents groupes tentent d'améliorer les possibilités d'éducation des populations autochtones et des femmes

*L'accroissement du financement consenti à l'éducation est au cœur des efforts déployés par le gouvernement du Guatemala pour remettre le pays sur ses rails. Différents groupes de la société civile se sont fixé comme objectif de faire en sorte que les populations autochtones et les femmes obtiennent leur juste part de toute augmentation du financement dans ce domaine. Le soutien du CRDI leur a permis de mener à bien une recherche et de publier une proposition de répartition plus équitable du financement en matière d'éducation, qui permettrait de contrer la discrimination systémique.*



Les Accords de paix du Guatemala, qui mettaient un terme à 36 ans de conflits armés au pays, visaient à constituer l'assise d'une paix durable. En vertu de ces accords, les factions de guérilleros ont accepté de se démanteler, et le gouvernement s'est notamment engagé à procéder à des réformes constitutionnelles et électorales, à mettre en œuvre des projets de rétablissement et à reconnaître les droits des populations autochtones. Il s'est également engagé à accroître ses dépenses dans le secteur de l'éducation publique.

Au Guatemala – où plus de 40 % de la population a moins de 15 ans, et où la croissance démographique est de plus de 2 % par année – l'éducation revêt une importance capitale. La Commission de la paix et la Commission de la parité ont toutes deux confirmé la nécessité d'accroître le financement dans le domaine de l'éducation de manière à faire en sorte que, pour la première fois, le système d'éducation du pays reflète la diversité culturelle de la population. Les collectivités autochtones ont toujours bénéficié d'un budget beaucoup moindre que les autres dans le domaine de l'éducation, si bien qu'elles affichent aujourd'hui les taux d'analphabétisme et de décrochage les plus élevés du pays.

L'éducation a constitué un enjeu majeur lors des élections générales de 1999, au cours desquelles le Parti du progrès national (PAN) au pouvoir a été défait par le Front républicain du Guatemala (FRG). Un regroupement de différentes organisations de la société civile a lancé la *Gran Campaña Nacional*

*por la Educación* (Grande campagne nationale pour l'éducation) et fait circuler dans tout le pays une pétition pour obtenir une augmentation importante du budget de l'éducation. La pétition a recueilli 150 000 signatures. Par la suite, le gouvernement a effectivement augmenté le budget de l'éducation, mais d'environ seulement la moitié du montant demandé. La pétition n'a peut-être eu guère d'effet sur le budget national, mais elle a permis de sensibiliser l'opinion publique et de mettre en lumière les préoccupations relatives à la politique de l'éducation.



## Un plan de 20 ans

Le nouveau gouvernement a pris ces préoccupations en compte dans son Plan pour l'éducation 2000-2004, dans lequel il a inclus une politique claire visant à augmenter à 3 % du produit intérieur brut (PIB) le budget du ministère de l'Éducation. Cette politique a été adoptée par la Commission consultative de la réforme de l'éducation (CCRE), composée de représentants du gouvernement, des universités, des écoles, des enseignants, des institutions religieuses, des populations autochtones et du secteur privé. La Commission s'est également vu confier le mandat d'élaborer le Plan national de l'éducation des 20 prochaines années.



Deux organisations qui avaient joué un rôle clé dans la *Gran Campaña* faisaient partie de la Commission – le Bureau de coordination des

organisations mayas du Guatemala (COPMAGUA), et la Commission nationale permanente de la réforme de l'éducation (CNPRE). Toutes deux étaient également membres du conseil exécutif de la CCRE. Elles ont décidé d'unir leurs efforts en vue de faire en sorte que les intérêts des populations autochtones du Guatemala occupent une place de premier plan dans les discussions sur le financement de l'éducation. Elles se sont adressées au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), organisme canadien, pour obtenir le soutien nécessaire à l'élaboration d'une proposition portant sur la répartition plus équitable des dépenses en éducation axée sur la réalité des populations autochtones – « considérant le fait que, depuis toujours, les populations mayas du Guatemala avaient fait l'objet d'exclusion et de discrimination, et avaient vécu dans la pauvreté. »



Le projet avait trois grands objectifs :

- ❑ Analyser la planification et la mise en œuvre du budget à la lumière des besoins des populations autochtones. À cette fin, le projet devait donner lieu à un rapport de recherche qui fasse état des faiblesses de la structure du budget de l'éducation et cible les secteurs de la population et les zones géographiques qui devraient bénéficier d'un financement en éducation.
- ❑ Formuler une proposition, fondée sur la réalité des populations autochtones, qui permette d'exercer une influence sur le processus de planification et de mise en œuvre du budget dans le contexte de la réforme de l'éducation et du Plan national pour l'éducation à long terme.
- ❑ Influencer les politiques; à cette fin, améliorer la qualité des propositions soumises par les délégués de CNPRE-COPMAGUA et renforcer la participation des populations autochtones au débat sur la réforme de l'éducation.

## Perspective élargie

Le projet portait au départ sur la discrimination ethnique au sein du système d'éducation mais, en cours de route, la perspective a été élargie de manière à inclure la question de l'équité entre les sexes. Il s'est agi là d'une modification fondamentale de la conception du projet.

Différents indicateurs éducationnels permettent de

rendre compte de la discrimination ethnique présente au sein du système scolaire du Guatemala. Par exemple, le taux d'analphabétisme de l'ensemble de la population guatémaltèque est de 31,3 %. Mais une ventilation de ce pourcentage révèle que le taux d'analphabétisme de la population non autochtone est de 21,4 %, tandis que celui de la population autochtone est de près du double, soit de 42,5 %. Les statistiques révèlent que le taux d'échec scolaire est plus élevé dans les régions qui comptent un pourcentage plus élevé d'autochtones, et que le problème est particulièrement grave dans les zones rurales.

Les statistiques sur l'éducation ont également permis aux chercheurs de constater une inégalité d'un autre ordre – alors que de 1993 à 1998, le taux brut de scolarisation des garçons était de 93 %, celui des filles n'était que de 82 %. Au cours de la même période, la population scolaire se composait à 54 % de garçons et à 46 % de filles. Cette constatation a amené les chercheurs à inclure une dimension sexospécifique à leur recherche. Cette décision a suscité des objections, particulièrement de la part des populations autochtones, qui estimaient qu'il était plus important d'élaborer des stratégies et des mécanismes visant à éliminer la discrimination ethnique que de se préoccuper d'égalité entre les sexes.

De leur côté, les centres de recherche gouvernementaux et privés étaient d'avis que ces deux aspects devaient s'inscrire dans les catégories budgétaires habituelles et dans une stratégie plus globale de réduction de la pauvreté. Selon eux, il était impossible d'accorder un traitement spécial à un groupe donné sans forcément léser le reste de la population.

## De nombreux obstacles

Une fois le projet terminé, Bienvenido Argueta en a évalué pour le CRDI l'influence sur les politiques; il explique que les chercheurs ont fait face à des difficultés de toutes sortes au cours de la mise en œuvre du projet. Il mentionne tout d'abord la difficulté d'avoir accès à des sources d'information fiables. « De façon générale, les bases de données, les statistiques sur l'éducation et les chiffres du budget ne prennent pas en compte l'origine ethnique et les sexospécificités », dit-il. Deuxièmement, les chercheurs disposaient d'un laps de temps limité pour mener leur étude, s'ils voulaient que celle-ci puisse avoir une incidence

sur l'élaboration du budget de l'éducation, alors qu'il faut du temps pour créer des alliances, informer et mobiliser les secteurs clés de la population et présenter correctement les propositions.

Finalement, le simple fait de repérer les décideurs dans le domaine de la politique de financement de l'éducation s'est avéré une tâche difficile.

M. Argueta explique que « cela était dû à la dynamique de la politique nationale des dernières années : les hauts fonctionnaires ne cessant de se succéder et le pouvoir exécutif de perdre du terrain au profit du pouvoir législatif. » Par exemple, le Service de la planification du ministère de l'Éducation a vu défiler quatre directeurs en l'espace de 18 mois. Le budget préliminaire de ce dernier a non seulement été passé au peigne fin par le ministère des Finances, mais a également été complètement remanié par le Comité des finances du Congrès.

En dépit de ces difficultés, l'équipe du projet a réussi à produire et à diffuser un rapport intitulé « Le financement de l'éducation au Guatemala ». Ce rapport renfermait plusieurs analyses du processus de planification et de mise en œuvre du budget de l'éducation, ainsi que des projections ventilées – dans la mesure du possible – sur l'investissement selon le sexe et les groupes ethniques. Il s'accompagnait d'une « Proposition de financement de l'éducation au Guatemala axée sur l'équité entre les groupes ethniques et entre les hommes et les femmes ». Le rapport et la proposition ont été présentés à l'occasion d'une assemblée publique, en présence d'un ministre de l'Éducation et de représentants de la CCRE.

## Une stratégie faible

L'équipe CNPRE-COPMAGUA a reconnu que sa stratégie de diffusion de ces deux documents était faible, mentionne M. Argueta, et qu'elle ne disposait pas d'un plan approprié pour créer des partenariats plus étendus avec les différents groupes autochtones du Guatemala. Dans le cas notamment des alliances de la CCRE et de la *Gran Campaña*, il a été plus facile de négocier les propositions avec le syndicat des enseignants et l'Université de San Carlos du Guatemala. Cela s'explique en partie par le manque d'expérience et les limites techniques et financières de CNPRE-COPMAGUA. Par ailleurs, l'équipe de recherche elle-même ne se sentait pas engagée dans les stratégies de diffusion.

Selon M. Argueta, l'absence de stratégie spécifiquement axée sur les groupes de femmes et de toute tentative de création d'une alliance de plus grande envergure pour promouvoir l'équité entre les sexes et entre les groupes ethniques sont une autre indication de la faiblesse de la stratégie de sensibilisation et de diffusion. « La stratégie de communication ne mettait aucunement l'accent sur les groupes de femmes. Et, de façon générale, on peut dire qu'il n'existait pas non plus de stratégie précisément axée sur les groupes d'hommes. » Il relève en outre un aspect encore plus grave : « Il est évident qu'il n'y a eu aucune représentation appropriée auprès du Congrès, des représentants du Bureau présidentiel de la planification et de l'élaboration des programmes (SEGEPLAN), ou du ministre des Finances. »

La plupart des efforts pour exercer une influence sur les politiques ont visé le personnel technique du ministère de l'Éducation. Les gens capables d'exercer des pressions sur le gouvernement par l'entremise des organisations de la société civile – tels les membres de la CCRE et de la *Gran Campaña* – sont devenus plus conscients de la nécessité d'intégrer les dimensions ethnique et sexospécifique à l'élaboration du budget de l'éducation.

M. Argueta conclut son évaluation en soulignant que les principaux changements opérés pendant la durée du projet étaient d'ordre technique, et mentionne à cet égard le renforcement des capacités de CNPRE-COPMAGUA. « L'élaboration de l'étude et de la proposition a pris environ un an, ce qui signifie que les répercussions sur les plans politique, économique et social n'ont pas été perceptibles à court terme, dit-il. Cependant, le fait que les groupes marginalisés de la population participent maintenant plus activement au débat sur les politiques publiques constitue un pas en avant pour la démocratie au Guatemala. »



## Quelques leçons apprises

L'analyse de l'influence sur les politiques de cette étude de cas se fonde sur la typologie de l'influence sur les politiques d'Evert Lindquist, décrite dans son ouvrage intitulé « Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-supported Research. »

**Amélioration des capacités d'élaboration des politiques :** Le plus grand apprentissage a trait au renforcement des capacités de CNPRE-COPMAGUA et du groupe de recherche, qui ont réussi à acquérir les compétences voulues pour établir le bien-fondé des politiques pour contrer la discrimination et à élaborer ces politiques. Ils ont de ce fait été en mesure de produire de l'information et des connaissances tant au cours de la recherche que de l'élaboration de la proposition. Ils ont appris à intégrer de nouveaux concepts et de nouvelles questions au débat d'intervenants qui n'avaient eu jusque là que bien peu à dire dans le domaine. Selon M. Argueta, ils ont aidé à cet égard les autres centres de recherche à améliorer leur capacité de mener de la recherche et de proposer au gouvernement des plans d'action dans le domaine des politiques publiques. Même les agents de programme du CRDI ayant participé au projet disent avoir appris quelques leçons essentielles, particulièrement au sujet de la façon de travailler avec les organisations communautaires autochtones.

**Élargissement des horizons en matière de politiques :** Les chercheurs mentionnent avoir constaté qu'on comprenait de mieux en mieux la nécessité d'établir des programmes financiers, et des programmes d'éducation de qualité. L'analyse qualitative du secteur de l'éducation a exigé l'établissement d'objectifs et d'une programmation financière efficace et, par le fait même, l'élaboration de nouveaux concepts et de nouvelles façons de faire. Par ailleurs, différents intervenants de la société civile étaient ouverts à la communication et à la négociation au sujet du financement de l'éducation. Le groupe de recherche a également souligné qu'il était à la fois très difficile et très instructif de procéder à l'analyse financière du point de vue des sexospécificités.

**Modification du cadre stratégique :** L'une des principales leçons apprises a trait au processus de légitimation des politiques – pour ce faire, celles-ci devaient correspondre à l'intérêt national et non pas seulement aux intérêts de différents secteurs et groupes de la société. L'exercice d'une influence sur les politiques à cet égard exigeait des compétences d'un autre ordre. Il fallait apprendre à communiquer de manière simple des analyses qualitatives complexes et les données brutes tirées du budget et des statistiques sur l'éducation. Les membres de l'équipe ont également appris à établir un ordre de priorités des questions, et à déterminer tous les aspects de la préparation et de la mise en œuvre d'un budget. Ils ont de plus amélioré leurs compétences dans le domaine de l'élaboration de « cartes du pouvoir » axées sur l'exercice d'une influence sur les politiques; ces compétences doivent toutefois être encore approfondies.

**Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)** est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez [www.crdi.ca/evaluation\\_politique](http://www.crdi.ca/evaluation_politique)