

EDUCATION EN URGENCE. URGENCE DE L'EDUCATION

Martine STORTI

Inspectrice générale de l'Education nationale

I. - L'EDUCATION EN SITUATIONS D'URGENCE, DE CRISE ET DE POST-CRISE : UNE EXIGENCE QUI A FAIT SON CHEMIN

Il peut sembler paradoxal d'associer les mots éducation, urgence, crise. L'éducation, par essence, ne suppose-t-elle pas la durée, la lenteur, la stabilité, la tranquillité et même un minimum de confort ?

Et pourtant, combien d'enfants dans le monde vont à l'école dans des conditions matérielles, sociales et psychologiques extrêmement difficiles et précaires ? Combien d'enfants aussi n'y vont pas et voudraient y aller ?

Voudraient y aller car le désir d'école se manifeste et s'exprime même lorsque aucune des conditions pour le satisfaire ne paraît réunie.

Pour n'évoquer que quelques observations personnelles, ce désir d'école, j'ai pu en prendre la mesure et le voir à l'œuvre pendant l'été 1999, lorsque les réfugiés kosovars ont commencé à rentrer chez eux, venant des camps d'Albanie et de Macédoine.

Je l'ai retrouvé, identique, non, encore plus vif, lorsque les jeunes afghans, filles et garçons, et leurs professeurs, femmes et hommes, se sont assis, dans le froid de l'hiver 2002 et avant même la rentrée scolaire officielle, dans des locaux en ruine ou sous des tentes de fortune, au sortir de la nuit des talibans qui avait, des années durant, recouvert leur pays. Et même pendant cette sombre et cruelle période, des professeurs courageux ont continué, on le sait, à enseigner à des garçons et à quelques filles.

Et je l'ai encore constaté, au début de cette année 2005, dans les pays d'Asie du Sud ravagés par le tsunami.

A ces témoignages personnels, d'autres pourraient être ajoutés, faits par tous ceux qui, à un moment ou un autre, dans tel ou tel pays, ont pu être confrontés à cet appétit d'école, ainsi qu'à ce défi de l'éducation en situations d'urgence que la communauté internationale doit relever, hélas sans cesse davantage, compte tenu de la persistance des antagonismes politiques, sociaux, ethniques, religieux qui ont des effets toujours désastreux pour les populations et singulièrement les enfants.

Conflits, guerres, crises, situations d'instabilité, catastrophes naturelles, camps de réfugiés, installations précaires dans des villages en ruine, dans des quartiers détruits, l'école est une nécessité qui demeure, un désir qui doit être satisfait, une exigence à laquelle il faut répondre.

Soigner, nourrir, vêtir, abriter, consoler oui. Et aller à l'école. C'est-à-dire commencer ou recommencer quelque chose de la vie normale, ordinaire, même si hélas de nombreux enfants encore maintenant, et particulièrement les filles, surtout les adolescentes, ne connaissent pas cette normalité-là, cet ordinaire-là. Recommencer dans le présent. Et se tourner vers l'avenir. Et espérer en lui.

Le retour à l'école, la poursuite d'un enseignement sont désormais considérés comme l'une des composantes de l'urgence, en tout cas de l'immédiate post-urgence.

Depuis plus d'une décennie maintenant, un pas a été franchi.

Inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, repris par un grand nombre de conventions internationales (dont la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989), le droit à l'éducation, trop longtemps considéré comme ne relevant pas de l'urgence, est devenu une exigence, même dans les situations de crise et de immédiate post-crise. D'exigence, l'éducation doit devenir un impératif.

Le *Forum mondial sur l'éducation pour tous* qui s'est tenu à Dakar en avril 2000 et qui a organisé une session sur le thème « Eduquer en situations d'urgence et de crise » a invité, dans une recommandation, les pays à « répondre aux besoins de systèmes éducatifs subissant le contrecoup de conflits, de catastrophes naturelles ou de situations d'instabilité ».

Le mot « urgence » est pris ici dans une acception plus large que l'usage ordinaire, comme le remarque Margaret Sinclair dans son ouvrage *Planifier l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction*.

La formulation utilisée à Dakar, souligne-t-elle, évoque « la nécessité de répondre aux besoins des systèmes éducatifs « subissant le contrecoup » de conflits, de catastrophes naturelles ou de situations d'instabilité. Par définition des mesures spéciales (*alias* « éducation d'urgence ») s'imposent aussi longtemps que les populations « subissent ce contrecoup » [...]. La phase initiale de reconstruction post-conflit en fait donc partie puisqu'elle requiert l'instauration de mesures spéciales [...] afin [que les enfants] puissent reprendre rapidement leur scolarité si les structures scolaires, régionales ou nationales, de leur pays ont été presque entièrement détruites »¹.

¹ Margaret SINCLAIR, *Planifier l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction*, Paris, UNESCO, IPE, 2003, p. 26.

II. - UN CHAMP PEU INVESTI PAR LA FRANCE

Ce champ de l'éducation en situations d'urgence a été jusqu'à présent peu investi par la France, qu'il s'agisse des ministères, des ONG, des organismes de formations et de recherches.

A. - Peu investi par l'Etat

Du côté du ministère des Affaires étrangères, la Délégation à l'action humanitaire s'en tient aux domaines habituels de l'action humanitaire d'urgence, ne s'occupant pas d'éducation. Celle-ci est considérée comme un secteur de la coopération conduite par la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement) et par les SCAC (services de coopération et d'action culturelle) des ambassades, et est totalement dissociée de l'urgence et de l'humanitaire. Même lorsque les postes comprennent un attaché humanitaire, il ne prend pas à compte l'action éducative.

Le ministère de l'Education nationale, quant à lui, conduit ses actions de coopération éducative traditionnelles et ne dispose pas des instruments permettant une intervention éducative en situations d'urgence.

Les actions moins habituelles menées au Kosovo à partir de l'été 1999 et en Afghanistan à partir de janvier 2002 (dans les deux cas réhabilitations/reconstructions d'établissements scolaires, appui à la rescolarisation, appui aux enseignants, en partenariats avec des collectivités territoriales, des ONG ou des associations) n'ont hélas pas débouché sur une inscription institutionnelle d'un dispositif.

Contre toute attente, le seul ministère à intervenir (en particulier nettoyage-réhabilitation-reconstruction d'écoles et même parfois appuis aux élèves et aux enseignants) est le ministère de la Défense nationale, lorsque la France, pour une raison ou une autre, envoie des forces armées sur le terrain et qu'elles comprennent des personnels relevant des ACM (Actions civilo-militaires).

Par ailleurs, il faut noter, s'agissant de l'intervention, tous domaines et secteurs confondus, en situations de crise et de post-crise, que la France ne possède pas une agence (souvent en charge et de l'intervention d'urgence, du post-crise et de la coopération) à l'instar de nombreux pays (DFID pour la Grande Bretagne, USAID pour les Etats-Unis, GTZ pour l'Allemagne, CIDA pour le Canada, SIDA pour la Suède, DANICA pour le Danemark, d'autres encore).

B. - Peu investi par les ONG et associations

Des ONG françaises interviennent dans le secteur de l'enfance mais très peu dans le secteur de l'éducation au sens strict. Quant aux associations qui agissent dans ce domaine, ou bien elles n'ont qu'une activité internationale relative ou bien elles ne se manifestent pas ou peu dans le champ de l'éducation en situations d'urgence.

Citons toutefois Aide et action (surtout des actions de parrainage pour l'accès à l'école primaire) ou encore Solidarité Laïque qui conduit des programmes d'actions éducatives (distribution de fournitures, réhabilitations d'écoles, soutiens et partenariats pédagogiques, appui administratif), par exemple en Afghanistan ou en Haïti ou au Sri Lanka.

C. - Peu investi par les universités, les instituts ou centres de recherche sur l'éducation

Les thématiques des formations supérieures à l'humanitaire (masters, DESU, DU, DESS, DEA) portent sur le droit, la santé, les secours, la sécurité, la gestion, les enjeux géopolitiques, le développement, etc., mais quasiment jamais sur l'éducation et encore moins sur l'éducation en situations d'urgence.

Il est donc impossible de ne pas faire le constat d'une absence, à tout le moins d'une présence fort relative de la France dans ce champ.

Pourtant, pendant les années 90 et surtout depuis le début de ce siècle, des membres d'ONG, des acteurs de terrain, des chercheurs, des responsables d'organisations internationales et multilatérales, en particulier dans le cadre du HCR, de l'UNICEF, de l'UNESCO, de la Banque mondiale, ont conduit des interventions dans ce domaine, confronté leurs expériences, tiré les leçons des actions entreprises, affiné l'approche des problèmes, élaboré des procédures d'intervention, formé des intervenants.

Ainsi se sont créés des regroupements et des réseaux, par exemple le très actif réseau INEE (inter-agency network emergency education - réseau inter-agences pour l'éducation d'urgence), qui s'est constitué en novembre 2000 dans la foulée du sommet de Dakar sous l'égide de l'UNESCO, de l'UNICEF, du HCR, et qui regroupe, outre des adhérents individuels, des représentants d'agences onusiennes, de certains ministères de l'éducation, des ONG (notamment Save the children, Care, International rescue committee, Conseil norvégien pour les réfugiés, Catholic relief services, ...) des acteurs de terrain, des experts, des chercheurs.

Ce réseau défend depuis plusieurs années la cause de l'*emergency education* et travaille à la circulation de l'information, la confrontation des expériences et des pratiques, l'ouverture de débats.

Il a aussi élaboré, à travers plusieurs consultations organisées dans le monde entier (Afrique, Asie, Amérique latine, Moyen Orient, Europe), des *normes minimales d'éducation en situations d'urgence, de crise et de post-crise* réunies depuis décembre 2004 dans un guide utilisable dans sa version papier et consultable en ligne. Ces normes visent différents objectifs (obtenir un minimum de qualité de l'éducation en situations de crise, améliorer la capacité prévisionnelle des acteurs humanitaires, fournir des outils pour l'action, ...).

Force est de constater que la participation française à l'INEE, à un titre ou un autre (ministériel, universitaire, associatif, individuel), est excessivement faible et que son travail est largement méconnu par la France.

Pourtant, dans le domaine de l'éducation comme dans bien d'autres, ce sont dans des réseaux de ce genre, dans des forums, des réunions et colloques que se forment les problématiques, représentations, concepts, outils, normes qui deviendront vite ceux de la communauté internationale. C'est aussi là que se joue l'influence.

Ce serait une erreur d'estimer que l'influence ne s'exerce et ne se développe qu'à travers la formation des élites.

L'éducation de base - comment désormais l'ignorer ? - est un enjeu aussi important que l'enseignement supérieur pour construire et exercer une influence.

Et de même que l'éducation est devenue, chacun le sait, un enjeu financier, l'éducation en situations d'urgence (avec les compétences et les expertises qu'elle requiert) est en train de devenir et un lieu d'influence et un marché puisque, ainsi que le souligne Margaret Sinclair, « les bailleurs de fonds s'intéressent de plus en plus à l'éducation de populations touchées par un conflit »².

De surcroît, s'agissant de l'éducation, entre urgence, réhabilitation, reconstruction, développement, les frontières sont floues, les besoins superposés, la transition rapide : ce qui s'amorce dans l'urgence se poursuit dans les phases suivantes et débouche le plus souvent sur des positionnements de coopération.

Pour le dire sans ambages, si la compassion à l'égard du genre humain en général et des enfants en particulier, si la conviction que l'éducation est un droit pour tous ne sont des motivations suffisantes à certains, l'intérêt bien compris devrait combler ce manque !

² *Ibid.*, p. 140.

III. - UN DISPOSITIF A CONSTRUIRE

Par définition, les situations d'urgence, de crise, de post-crise échappent au fonctionnement ordinaire, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, de conflits, de guerres.

Les appuis, aides, actions s'effectuent dans un contexte de bouleversement, de déstabilisation, de désolation, de traumatismes, de souffrances physiques, affectives et morales.

Si les situations peuvent être variables et si chacune a ses spécificités et ses particularités, quelques caractères cependant sont souvent récurrents : interruption, voire impossibilité du fonctionnement antérieur, problèmes d'eau, de soins, d'hébergement, difficultés d'approvisionnement, déplacements des populations, destructions des maisons, des services sociaux, des infrastructures de communication, habitats précaires, camps de réfugiés, insécurité, poursuite éventuelle du conflit, rupture des circuits de financements, activités économiques interrompues, pertes des revenus, etc.

Par ailleurs ces situations, pas toujours mais souvent, surtout si elles ont été fortement médiatisées, sont le théâtre de nombreux acteurs : aux populations et autorités du pays s'ajoutent en effet les « internationaux », c'est-à-dire des ambassades, des forces armées, des agences onusiennes, des organisations internationales et multilatérales, des bailleurs, des ONG, acteurs nombreux, chacun avec ses enjeux, ses objectifs, ses moyens, ses intérêts et dont la coordination est à la fois absolument nécessaire et quasi impossible.

Encore une fois, par delà des particularités, et avec la conscience qu'aucune situation n'est semblable à une autre, il est possible, en dressant le tableau à très grands traits, d'énoncer les besoins les plus fréquents, sachant que la transition est souvent rapide entre la phase d'extrême urgence, celle de la réhabilitation, celle de la reconstruction :

- installation de lieux permettant la reprise d'activités d'enseignement,
- réhabilitations et reconstruction d'établissements scolaires,
- fournitures scolaires et équipements pédagogiques,
- reconstitution des équipes pédagogiques et administratives,
- appui financier aux enseignants et parfois aux familles,
- formation des enseignants et formation de formateurs,
- reprise et développement de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, (en particulier pour répondre aux nécessités de la reconstruction),
- aides au traitement des traumatismes liés à la guerre, à la perte des proches, à l'exil, aux violences subies,
- aide à la scolarisation des filles,
- organisation du rattrapage scolaire,
- reconversion des enfants soldats, ...

Je l'ai indiqué précédemment, la France n'a hélas pas de dispositif permettant l'intervention éducative en situations d'urgence.

Au printemps 2005, j'ai remis au ministre de l'Education nationale de l'époque, un rapport énonçant quelques propositions pour le construire, car rien ne doit être moins improvisé que l'intervention en urgence. Pour être efficace il faut être prêt. Pour être prêt, il faut se préparer.

Ces propositions visent notamment à l'identification d'un réseau d'intervenants (individus et d'établissements), à la constitution d'un pôle d'opérateurs partenaires, (publics et privés, nationaux et locaux), à la mise en synergie des financements publics et privés (Etat, collectivités territoriales, donateurs).

Les talents, les énergies, les envies d'engagement et de dévouement ne manquent pas. Il importe de les organiser et de les rendre efficaces. Il importe aussi que la France et plus largement la francophonie prennent leur place dans ce chantier de l'éducation en situations d'urgence.