



POUR UN IMPACT PERMANENT : APPRENDRE EN PERMANENCE

Étude d'impact de la campagne « *Toujours séparés, toujours inégaux !* » en Slovaquie

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

Le présent document reprend les principales conclusions de l'étude d'impact de la campagne d'Amnesty International « *Toujours séparés, toujours inégaux !* », qui avait pour but de combattre la ségrégation dont font l'objet les enfants roms de Slovaquie et d'accroître leur accès à un enseignement de qualité. Lancée en novembre 2007, la campagne a été mise en œuvre en trois phases, dont la dernière est actuellement en cours. Cette étude d'impact concerne les deux premières phases de la campagne, qui ont eu lieu entre 2007 et 2010.

Le but de cette étude était d'approfondir notre connaissance de l'efficacité et de l'impact de la campagne et de tirer des enseignements significatifs pour le mouvement d'Amnesty International sur des sujets tels que la participation active et les droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Elle visait à déterminer si des changements ont eu lieu en raison de la participation d'Amnesty International. Pour ce faire, un suivi des évolutions survenues dans le contexte de la campagne a été réalisé, principalement du point de vue des personnes et communautés les plus affectées par l'existence d'une ségrégation des enfants roms dans le système éducatif slovaque.

La campagne étant toujours en cours, les conclusions et recommandations présentées ici ont été prises en compte lors de la révision de la stratégie de campagne, en 2010. Des changements ont alors été apportés à l'approche et à l'orientation de la campagne en cours, et les leçons tirées de cette expérience sont aujourd'hui intégrées au plan pour la phase actuelle.

Cette étude d'impact a été réalisée en commun par l'Unité connaissances et impact et le Programme Europe et Asie centrale du Secrétariat international, et par Amnesty International Slovaquie.

MÉTHODOLOGIE

L'équipe d'évaluation de l'impact était composée du coordonnateur régional de campagne du Programme Europe et Asie centrale du Secrétariat international, du directeur d'Amnesty International Slovaquie et du chef de l'Unité connaissances et impact, au Secrétariat international. Les principales étapes de cette méthode d'évaluation étaient :

- élaborer la Théorie du changement de la campagne et utiliser le cadre des Dimensions du changement d'Amnesty International pour repérer des transformations dans la vie des gens, la stratégie politique, l'obligation de rendre des comptes et le militantisme ;
- identifier les parties intéressées par la campagne et les classer par groupes ;
- créer un échantillon par la méthode de la boule de neige (par laquelle le contact est d'abord établi avec un petit groupe de participants, qui à leur tour en proposent d'autres) afin de dresser une liste de participants pour l'étude ; la priorité a été accordée aux parties intéressées extérieures à Amnesty International ;
- élaborer les grandes lignes des entretiens avec différents groupes de parties intéressées ; prévoir des questions ouvertes et des questions fermées ; l'équipe a rencontré 47 personnes en plusieurs endroits de Slovaquie, en veillant à respecter un équilibre entre les différentes parties intéressées, notamment les communautés et familles roms, et à s'entretenir avec des personnes de différents groupes représentatifs ;
- analyser les conclusions selon les Dimensions du changement ; les leçons qui en ont été tirées proviennent des schémas qu'ont révélés les entretiens ;
- ajout au rapport des conclusions tirées à la fois du suivi permanent du projet par l'équipe de Slovaquie, à travers la communication avec des autorités, des ONG, des administrateurs d'établissements scolaires et des

membres de la communauté rom, et du suivi de données du gouvernement et de statistiques du ministère de l'Éducation relatives aux effectifs scolaires.

DÉFIS ET LIMITES

L'équipe Impact a été amenée à relever plusieurs défis.

- Présentation d'Amnesty International et explication du travail de l'organisation de manière claire et concise. L'équipe a préparé un script pour expliquer le travail de l'organisation à partir d'exemples spécifiques parlants pour les membres des communautés ; cette approche s'est révélée efficace.
- Réticence de certaines personnes, en particulier de fonctionnaires et d'enseignants d'écoles spéciales, à parler à l'équipe.
- Limites et risques liés au recours à des entretiens semi-structurés, comportant des questions ouvertes, comme méthode d'enquête. Par exemple, les caractéristiques de la personne réalisant l'entretien (genre, âge, rôle) peuvent influencer les réponses des participants ; certains d'entre eux peuvent choisir de répondre ce qu'ils pensent être attendu au lieu de faire un récit complet et sincère.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

L'étude a abouti à la conclusion que la campagne a réussi à provoquer des changements, notamment :

- des transformations dans la vie d'élèves roms et une amélioration de leur accès à l'éducation sur un pied d'égalité avec les enfants slovaques (à Pavlovce nad Uhom, la ville qui était la cible spécifique de la campagne d'Amnesty International) ;
- une contribution au changement législatif et à des évolutions concernant l'orientation politique et l'obligation de rendre des comptes de responsables du gouvernement ;
- des indices d'autonomisation des parents d'enfants roms et de professionnels de l'éducation (à Pavlovce nad Uhom) ;
- une sensibilisation du gouvernement, du public et des médias par le militantisme et la mobilisation.

L'étude a montré les réussites mais aussi les limites de l'approche choisie et des résultats de la campagne. Par exemple :

- la réponse des autorités slovaques et les mesures relatives à l'orientation politique et à l'obligation de rendre des comptes qui ont été prises, ainsi que l'autonomisation et l'implication des communautés affectées par la discrimination dans l'accès à l'éducation, ont été jugées limitées ;
- l'écriture de lettres par des militants dans les deux phases de la campagne, accompagnée par un travail en direction des médias et une sensibilisation de haut niveau, se sont révélés être des outils efficaces pour faire pression sur les autorités slovaques afin qu'elles prennent des mesures ;
- l'étude a montré que pour garantir la durabilité et le changement de tout le système, une action traditionnelle des membres d'Amnesty International conjuguée à une stratégie à long terme qui s'attaque aux racines de la discrimination est nécessaire.

CHANGEMENTS : DANS LE DOMAINE POLITIQUE

L'étude a démontré que la campagne a permis d'apporter des changements dans la législation, la politique publique, la sensibilisation et la perception du public.

La campagne, qui comportait à la fois l'écriture de lettres et un plaidoyer au niveau national, a été une grande réussite sur le plan législatif : une interdiction de la discrimination et de la ségrégation a été introduite lors de la révision d'une loi relative à l'enseignement scolaire adoptée en 2008, avec l'abolition de la disposition prévoyant une « période d'essai à des fins de diagnostic » (placement temporaire d'un enfant dans une école spéciale afin d'identifier ses besoins). La campagne a également réussi à modifier la sensibilisation et la perception du public en attirant l'attention du gouvernement, du public et des médias sur la situation des enfants roms. Enfin, la campagne est parvenue à inciter le gouvernement slovaque, et notamment le ministère de l'Éducation, à introduire des directives à suivre par les centres de conseil psychologique responsables du placement d'enfants dans des écoles et des classes pour élèves « souffrant d'un léger handicap mental ».

CHANGEMENTS : DANS LE RESPECT DE L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

Des mesures ont été prises en faveur de l'obligation de rendre des comptes et de la mise en œuvre de changements juridiques et politiques. Néanmoins, elles ont principalement affecté la situation de l'école spéciale d'une ville en particulier. Elles n'ont pas entraîné de changement global dans le système éducatif slovaque. La principale réalisation a été la création d'une équipe d'experts par le vice-Premier ministre chargé des droits de l'Homme afin d'assurer un suivi des changements dans l'une des principales écoles spéciales. Depuis la campagne, les autorités

municipales doivent maintenant rendre des comptes sur le sort des élèves roms de la ville où se trouve cette école.

CHANGEMENTS : DANS LA VIE DES GENS

Les témoignages réunis ont montré que des changements ont eu lieu dans la vie des personnes intéressées à la suite de la campagne d'Amnesty International. Ainsi, presque deux douzaines d'enfants de l'école spéciale de Pavlovce nad Uhom ont été transférés vers son école générale et ont fait preuve d'une réintégration réussie dans le système éducatif traditionnel, sans signes apparents de retombées négatives ; le nombre total d'élèves de l'école spéciale de la ville est descendu de 237 en 2007-2008 à 175 en 2009-2010 ; et les transferts d'enfants roms de l'école générale vers l'école spéciale ont diminué. Le fait que le nombre d'enfants roms dans les écoles générales de toute la Slovaquie ait augmenté ne peut pas être attribué au travail d'Amnesty International.

Cependant, la campagne n'a pas pu mettre fin à la pratique de la ségrégation à l'encontre des enfants roms dans le système éducatif, ni à la discrimination persistante dont ils font l'objet, et ils représentent toujours la majorité des élèves des écoles spéciales de Slovaquie.

CHANGEMENTS : DANS LES DOMAINES DU MILITANTISME ET DE LA MOBILISATION.

Plusieurs indices ont apporté la preuve que le travail d'Amnesty International a permis l'autonomisation des parties intéressées.

- Deux mères d'enfants roms se sont incorporées au conseil d'administration de l'école générale de Pavlovce nad Uhom et les parents roms semblent s'être sensibilisés de manière générale aux problèmes liés à la discrimination.
- Des signes ont montré que les enseignants sont devenus plus autonomes quand il s'agit de soulever des sujets liés à la ségrégation dans le cadre de leur travail.
- La campagne a été une réussite en termes de mobilisation des membres d'Amnesty International ; des dizaines de milliers de lettres et de cartes postales ont été reçues par les autorités nationales et régionales de Slovaquie, y compris par le ministre de l'Éducation. En plus de la mobilisation « traditionnelle » d'Amnesty International, d'autres actions ont été entreprises : manières créatives d'éduquer et de mobiliser 100 000 enfants en un jour en Belgique ; cybermobilisation de milliers de personnes en Autriche, en Espagne et aux États-Unis ; signature de milliers de cartes postales par le public d'un festival en Croatie, et réunions constructives pour faire pression dans plusieurs pays européens. Plus de vingt sections et structures, des groupes et des coordonnateurs ont participé à cet effort et ont fait preuve d'une grande créativité pour mobiliser les militants et contribuer à la campagne.
- La campagne a noué le dialogue avec des groupes roms et des ONG locaux, ainsi qu'avec des associations de professionnels et des spécialistes du domaine de l'éducation. Elle a réussi à aider au renforcement du militantisme des ONG locales et à les amener à se spécialiser davantage dans le domaine de l'éducation.
- À la suite de l'écriture des lettres, ainsi que du travail de plaidoyer du Secrétariat international et d'Amnesty International Slovaquie, un grand nombre d'ambassades étrangères en Slovaquie ont demandé à rencontrer les représentants d'Amnesty International Slovaquie et d'organisations roms de la société civile, ce qui a conduit les personnes contactées à organiser, pour le personnel des ambassades étrangères, une visite dans des écoles spéciales .

Malgré ces résultats positifs, l'étude a également mis en lumière des limitations significatives.

- La connaissance de la campagne et l'implication militante des principales parties intéressées (élèves et communautés roms) ont été plus limitées que prévu. Très peu des personnes rencontrées avaient connaissance de la campagne, et la majorité d'entre elles était donc déconnectée du militantisme international entrepris en leur faveur.
- Seuls quelques membres de la communauté étaient conscients de changements dans la procédure scolaire d'évaluation et de placement.
- La majorité des parents roms rencontrés ont affirmé préférer que leurs enfants soient envoyés dans les écoles spéciales, car ils pensent qu'ils y sont mieux traités, que le coût de la scolarisation y est moindre et qu'ils reçoivent ainsi un meilleur soutien financier.
- Certains parents roms pensaient qu'il était naturel pour les enfants roms d'aller dans les écoles spéciales ; certains pensaient même que les enfants roms étaient moins doués que les autres pour apprendre.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

LE DÉFI DE LA DURABILITÉ

- Lorsque le système lui-même est gangrené sur le plan politique et en pratique, c'est l'indice d'une discrimination profondément ancrée. Amnesty International doit alors s'orienter vers un investissement à long terme. Alors que la campagne d'Amnesty International a de toute évidence produit des changements au niveau local, et dans une moindre mesure, au niveau national, les résultats ne sont pas encore suffisants pour mettre fin

de manière durable à la discrimination systématique à l'égard des enfants roms dans leur accès à l'éducation. Les mesures prises par le gouvernement ont été insuffisantes pour agir sur les politiques et les pratiques en vigueur dans le système éducatif et pour venir à bout des préjugés profondément ancrés dans le système éducatif, le gouvernement et la société slovaque en général.

- Cette action nous a avant tout enseigné que l'action traditionnelle des membres fonctionne si elle est combinée à une stratégie à long terme qui tient compte des causes profondes du problème et qui met publiquement en évidence l'échec du gouvernement à faire face à une discrimination tenace. L'étude a révélé que le fait de faire cesser un abus dans un cas particulier n'implique pas nécessairement un changement durable. Une approche à plus long terme, englobant les communautés roms et d'autres sphères de la société civile dans sa solution, serait nécessaire. Un travail durable en collaboration avec les ONG locale devrait également être envisagé.
- Lorsque la politique et la pratique du gouvernement sont influencées et modelées par la discrimination au sein de la société en général, agir seulement sur la politique et le processus institutionnels n'est peut-être pas suffisant. Des mesures plus larges, dépassant le cadre du système éducatif, peuvent également être nécessaires (sans devoir nécessairement être mises en œuvre par Amnesty International). L'éradication de l'exclusion et de la discrimination structurelles, qui demande des actions positives globales des gouvernements, nécessite un éventail de mesures ne se limitant pas aux institutions spécifiques.

LA PARTICIPATION ACTIVE ET LES DESC

- Un domaine primordial de l'apprentissage porte sur la participation active et les approches participatives cherchant à autonomiser les premiers intéressés et à en faire des agents du changement. En raison de son caractère réactif et de l'absence d'Amnesty International ou d'une organisation communautaire sur le terrain, l'intervention dans le cas de la communauté locale ne visait pas à obtenir la participation active de ses membres ; aucun de ses éléments ne consistait donc à travailler avec les communautés roms sur le terrain, au-delà de l'étape de recherche.
- L'étude a démontré que les communautés concernées par la campagne en avaient une connaissance limitée et ne faisaient preuve que d'un faible engagement actif en faveur du changement ; certaines parties intéressées n'étaient pas d'accord avec les objectifs de la campagne, consistant à faire de l'accès des enfants à l'enseignement général une priorité.
- Le modèle de changement conçu pour la campagne ressemble à ceux employés pour les droits civils et politiques, ainsi que pour d'autres préoccupations plus traditionnelles d'Amnesty International et d'autres violations des droits humains sur lesquelles elle travaille. La participation active et l'autonomisation des communautés et des ONG en faisaient partie mais ne figuraient pas sur le chemin critique pour obtenir des changements sur les plans politique ou législatif. D'autres chemins critiques vers le changement auraient pu comporter le travail pour l'autonomisation et l'éducation des communautés, puis pour leur donner les ressources nécessaires à la création de solutions.
- La présence limitée d'Amnesty International sur le terrain a restreint notre impact. La disponibilité sur le terrain et l'établissement de cet aspect comme une priorité de la stratégie auraient permis à Amnesty International de soutenir la campagne locale et de travailler avec la communauté.
- Les enseignements tirés des difficultés posées par la participation active ont été appliqués à la troisième phase de la campagne, qui est actuellement en cours. Amnesty International privilégie maintenant le changement de politique à l'échelle nationale plutôt que le travail de campagne sur des cas spécifiques, reconnaissant le fait qu'un travail de participation active efficace demande un engagement de grande ampleur auprès de la communauté et peut-être un investissement dans l'éducation relative aux droits humains, ainsi que des ressources supplémentaires.
- Le travail autour des DESC demande parfois un savoir-faire technique spécialisé pour compléter la capacité interne d'Amnesty International, par exemple sur des sujets relatifs à l'éducation et au handicap.
- Il est nécessaire que les campagnes d'Amnesty International comportent des stratégies de sortie claires pouvant favoriser la durabilité. La fin des campagnes d'Amnesty International entraîne des conséquences pour les ONG partenaires et autres parties intéressées, notamment les communautés concernées en premier lieu.

MÉTHODE D'ÉVALUATION

- Certaines parties intéressées ont refusé de parler à Amnesty International ou ont apporté un point de vue contradictoire sur le sujet. Les paramètres et objectifs des missions et des entretiens en tête-à-tête doivent être clairs et les équipes doivent être prêtes à répondre à toute question de manière transparente.
- L'équipe de l'étude d'impact a trouvé difficile d'expliquer le travail d'Amnesty International aux communautés roms affectées par la discrimination, ce qui souligne la nécessité pour Amnesty International de consacrer les efforts suffisants et, si besoin, de produire le matériel d'information approprié pour veiller à ce que les parties intéressées puissent comprendre ce qu'est l'organisation et ce qu'elle fait.
- Le recours à des questions ouvertes lors de l'étude d'impact s'est révélé efficace pour débattre du changement

et s'assurer que les personnes rencontrées citaient des conséquences de manière spontanée.

■ La combinaison d'une mission de suivi selon les méthodologies de recherche traditionnelles d'Amnesty International et d'une évaluation de l'impact s'est révélée bénéfique pour le projet, en termes de coûts et de ressources humaines. L'intégration de l'évaluation de l'impact à une campagne en cours a ainsi également pu être expérimentée.

Les autres leçons que nous avons tirées de cette expérience sont les suivantes.

■ **LES CHOIX STRATÉGIQUES ET L'HORIZON DU CHANGEMENT.** Dans le cadre du travail sur les DESC, l'horizon du changement appartient au long terme, et les différentes parties intéressées ont des perspectives différentes. Dans de tels contextes, des options diverses et variées se présenteront à Amnesty International en ce qui concerne son engagement et sa stratégie globale.

■ **LA PLANIFICATION DU SUCCÈS ET LA RÉUSSITE DE LA TRANSITION.** La campagne menée en Slovaquie soulève le problème des responsabilités d'Amnesty International envers les personnes pour qui elle réclame un changement dans le domaine des DESC. Les changements dans le secteur des services ont de profondes implications sociales et, lorsque la pauvreté est dominante, ils peuvent provoquer une forte hausse de la demande et entraîner de nouveaux défis à relever. La transition et le changement devraient être gérés de manière à protéger les détenteurs de droits.

■ **L'ANALYSE DES INSTITUTIONS DÉTENTRICES D'OBLIGATIONS.** La réponse limitée du gouvernement révèle l'importance d'une analyse politique et institutionnelle plus détaillée des organes du gouvernement. Celle-ci pourrait être réalisée préalablement à la conception de la campagne et pourrait permettre de comprendre quels peuvent être les moteurs du changement au sein des organes du gouvernement.

■ **L'INTENSIFICATION DE LA RECHERCHE ET L'UTILISATION DE BONS EXEMPLES.** Les preuves sont suffisamment nombreuses pour suggérer qu'Amnesty International devrait accroître le recours à de bons exemples de changements dans le domaine des droits humains lorsqu'elle tente d'influencer des gouvernements.

■ **L'ORGANISATION DE LA RÉACTION.** La mobilisation rapide de l'équipe de Slovaquie pour travailler sur le cas de la communauté ciblée a démontré qu'une bonne gestion du temps est primordiale pour l'efficacité de la campagne, et que la rapidité d'action peut permettre de profiter d'occasions de campagne ou d'opportunités politiques.

■ **LE TRAVAIL AU NIVEAU LOCAL.** Le fait que l'accent ait été mis sur la communauté de Pavlovce nad Uhom a été très efficace pour attirer l'attention des autorités et les amener à dialoguer avec Amnesty International. Mais, si le choix de cette ville a été bénéfique à celle-ci, le gouvernement a répondu à ses problèmes spécifiques sans reconnaître qu'ils concernaient tout le système et avaient une envergure nationale.

■ **LES PARTENARIATS.** L'étude a mis en valeur l'importance des partenariats pour qu'Amnesty International atteigne ses objectifs. Un engagement continu auprès des ONG et une collaboration accrue peuvent fournir les moyens d'améliorer la durabilité. Amnesty International doit tenir compte de la capacité et de la présence de la société civile lorsqu'elle prend des décisions relatives aux sujets à traiter et aux endroits où elle peut travailler sur des cas locaux.

■ **LES QUESTIONS ORGANISATIONNELLES.** Des tensions entre l'impact sur le domaine des droits humains et les priorités relatives à la croissance de la section sont apparues lors de la mise en œuvre de la campagne. Le thème de la discrimination à l'égard des communautés roms reste impopulaire et difficile à aborder en Slovaquie, et ne favorise pas nécessairement la croissance du nombre de membres. Amnesty International devrait chercher des approches alternatives de la croissance, peut-être pas liées à l'adhésion officielle au moyen d'une contribution financière, mais plutôt à la constitution de groupes de militants ayant un intérêt particulier pour le thème de la discrimination. Lors de l'étude d'impact, il est également à noter que la société civile a demandé qu'Amnesty International soit tenue de rendre des comptes. Cette demande met l'accent sur la nécessité d'instaurer des processus efficaces d'évaluation, de suivi et d'évaluation de l'impact pour permettre à l'organisation de faire rapport de manière transparente sur la manière dont elle utilise ses ressources et les résultats qu'elle obtient.

RECOMMANDATIONS

■ Amnesty International doit approfondir les exemples positifs de changements intervenus dans le domaine des droits humains et, si nécessaire, mener des recherches à leur sujet afin qu'ils servent de modèles à suivre par les gouvernements, la société civile ou les personnes. Ces modèles pourraient également être utiles pour influencer les gouvernements et aider à les convaincre que des solutions existent et ont été mises en œuvre par leurs pairs. Les exemples positifs peuvent également constituer un outil pour l'autonomisation des détenteurs de droit, car ils renforcent l'idée selon laquelle un changement est possible.

■ Les campagnes et les projets d'Amnesty International devraient comporter des stratégies de sortie claires et

réfléchies dès le départ, en particulier lorsqu'il est prévu de faire appel à la participation active des communautés et des personnes victimes de violations des droits humains. Ceci devrait être rendu obligatoire et être intégré au système Planification / suivi / approbation. De même, la durabilité des interventions devrait être une priorité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des campagnes. En particulier, le rôle des partenaires sur le terrain devrait être pris en compte pour garantir la poursuite du processus de changement lancé par la campagne d'Amnesty International, même si les priorités organisationnelles sont déplacées.

- Amnesty International doit prendre des mesures pour veiller à ce que les campagnes soient soumises à un suivi constant lors de leur mise en œuvre, et à ce que des études de mi-parcours et de fin de campagne soient réalisées. Les enseignements tirés de ces exercices doivent être pris en compte, et les approches de la gestion de la réalisation de la campagne devraient permettre une flexibilité et un ajustement des orientations en temps réel. Des ressources appropriées doivent être prévues dans ce but dans le budget opérationnel.

- Les missions d'étude lors des phases d'élaboration des campagnes devraient élargir la recherche sur l'analyse de la situation et la future évaluation de l'impact. Les missions de suivi devraient comprendre des aspects plus substantiels du suivi de l'impact des interventions d'Amnesty International.

- Amnesty International doit améliorer l'adéquation entre ses ambitions et la réalité, et le réalisme de la planification doit être amélioré.

- Amnesty International devrait mettre davantage l'accent sur la coordination et l'alignement de la croissance avec les priorités liées aux droits humains, ce qui est particulièrement vrai pour les sections financées par le Fonds international pour la mobilisation, telles qu'Amnesty International Slovaquie.