

Chapitre 9. La diversité au sein de systèmes éducatifs intégrés

Par John Oxenham

L'un des défis cruciaux de l'EPT consiste à fournir une éducation de qualité acceptable à ceux qui jusqu'ici ont été exclus. Il s'agit pour la plupart des populations les plus désavantagées, vivant dans des zones reculées et faiblement peuplées (*Chapitre 5*). Les écoles traditionnelles ont du mal à répondre aux besoins de ces populations et à prendre en compte les contraintes liées à leurs conditions de vie. Pour ce faire, une grande variété de projets de recherche, pilotes et expérimentaux (*Chapitre 4*), ont vu et continuent de voir le jour dans pratiquement tous les pays. Cela va de pair avec des réformes continues des programmes éducatifs et du matériel pédagogique destinés aux enfants et aux adultes. Comme en atteste le rapport sur le Burkina Faso, des dizaines d'initiatives ont été lancées par des agences publiques, non gouvernementales, locales ou internationales avec l'assistance financière et technique d'une multitude d'organismes bilatéraux et multilatéraux. Toutes cherchent à mettre en place une éducation de qualité pour les enfants et les adultes des zones urbaines et rurales défavorisées. Ce chapitre passe en revue les leçons à tirer de ces tentatives visant à assurer une éducation aux enfants et aux adultes par des canaux différents de la scolarité classique.

La diversité de l'offre

Une première remarque s'impose, corroborée par le rapport de suivi sur l'éducation pour tous dans le monde (UNESCO, 2002) : tous ces efforts n'arrivent visiblement pas à créer des systèmes cohérents capables de garantir les objectifs fixés à l'échéance 2005 et 2015. De fait, le rapport sur le Burkina Faso constate, dans les 14 dysfonctionnements opérationnels identifiés, que l'intégration des deux sous-systèmes éducatifs – l'éducation « formelle » et l'éducation « non formelle » – ne s'est pas faite, malgré la création d'un ministère « intégré » de l'éducation de base et de l'alphabétisation censé les coordonner. Cette inadéquation n'est pas une exception, que ce soit en Afrique ou dans le reste du monde et signifie que, quel que soit l'impact positif de la multitude de petits projets mis en œuvre, leur bénéfice ne concerne que des groupes relati-

vement restreints et non pas l'ensemble de la population. Ces projets ne sont pas diffusés à l'ensemble du système.

Etant donné la diversité des modes de vie des populations africaines, les inégalités entre les sexes et la multitude de groupes vivant dans des situations difficiles, il n'est guère étonnant que l'offre éducative soit obligée de diversifier ses stratégies. Les petites communautés et les familles relativement isolées pratiquant une agriculture à petite échelle et disséminées sur de larges espaces, sans parler des communautés nomades de pêcheurs ou de bergers, ont besoin pour éduquer leurs enfants de systèmes différents de ceux des populations urbaines ou des communautés rurales plus grandes. Le *Chapitre 3* a déjà mis en évidence les inégalités patentes et injustes qui sévissent dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne entre les offres, les processus et le niveau scolaire des populations rurales pauvres (notamment des filles) et celles du reste de la population.

Des dispositions spécifiques sont d'autant plus indispensables que la pauvreté oblige les enfants à travailler – ils rapportent parfois jusqu'à 40 % des denrées alimentaires du foyer, comme Dachi et Garrett (2003) ont pu le constater lors de leur enquête dans quatre districts de Tanzanie. Même si le cas de ces enfants est probablement exceptionnel, il faut savoir que le programme international du BIT pour l'abolition du travail des enfants estime que près de 40 % des enfants africains travaillent deux à trois heures par jour et que ce phénomène est fortement corrélé avec le fait de vivre en zones rurales (BIT, 2002). Pour permettre à ces enfants de s'éduquer, des dispositions seront nécessaires pour assurer un accès et une scolarisation mais aussi, et surtout, pour garantir une réelle assiduité, une bonne alimentation et une bonne santé, afin de contribuer à un apprentissage efficace et à une scolarité réussie. En bref, les systèmes visant une éducation de qualité pour tous doivent trouver, pour les enfants qui travaillent, des solutions bien plus variées et flexibles que celles qui existent actuellement.

Outre cette question du travail des enfants, la plupart des pays devraient s'intéresser aux enfants et aux adultes handicapés, difficiles à accueillir dans les écoles classiques, et aux personnes en difficulté, comme les réfugiés, les orphelins, les orphelins du SIDA et ceux qui sont obligés de s'occuper de parents ou de proches frappés par le VIH/SIDA et qui, de ce fait, ne peuvent pas aller régulièrement à l'école.

En ce qui concerne l'inégalité entre les sexes, le document consacré à cette question (Mbilinyi, 2003) décrit trois tentatives destinées à promouvoir l'éga-

lité des sexes aussi bien en termes d'accès que de qualité. Il s'agit d'un défi direct posé à une culture solidement ancrée au Kenya ; d'une campagne menée dans douze pays visant à transformer l'attitude des filles vis-à-vis des matières traditionnellement réservées aux garçons (les sciences, les mathématiques et la technologie) ; et d'un programme d'éducation de base complémentaire pour les adolescents non scolarisés, filles et garçons confondus, avec néanmoins une aide plus marquée en direction des filles pour qu'elles puissent surmonter les attentes de la société à leur égard. Comme si souvent, l'initiative de ces actions n'est pas à mettre à l'actif des ministères de l'éducation, mais à celui d'un organisme non gouvernemental, en l'occurrence le FEA/FAWE. Cela étant, il est évident que l'assentiment des ministères, même minime, a été essentiel.

L'étude de cas sur l'île Maurice illustre la manière dont les nouvelles technologies peuvent être mobilisées pour étayer différentes stratégies d'accès, de qualité et d'efficacité de l'éducation, en particulier pour l'éducation de base. Par ailleurs, l'expérience conduite au Ghana et dans les pays de langue somalie sur le recours aux radios locales et internationales pour appuyer l'éducation des adultes indique que des initiatives semblables aux radio-écoles australiennes ne doivent pas être abandonnées (voir notamment ARDA, 1993 et AET, 2003). De même, l'expérience de la Banque mondiale pour la mise en réseau des échanges informatiques d'écoles secondaires (SRI International, 2000), associée aux progrès des technologies solaires, éoliennes et sans fil, nécessite un suivi régulier pour voir quelles applications rentables pourraient en être retirées et appliquées à l'éducation de base des enfants, des adolescents et des adultes. Pourrait-on envisager d'étendre ces technologies à l'organisation d'un enseignement à distance pour les enfants obligés de prendre soin de leurs parents ou de leurs proches malades ? Ou pour les enfants qui travaillent et dont les contraintes ne sont pas compatibles avec les horaires des écoles classiques ? Ou encore pour les communautés tellement isolées et tellement petites que le nombre d'enfants qui y vivent n'atteint même pas le seuil minimum justifiant l'envoi d'un enseignant ? Bien entendu, la question essentielle de la rentabilité et, parallèlement, de la pérennité de ces choix, si seules les ressources locales sont mobilisées, vient assombrir toutes ces perspectives. Mais elle ne se pose qu'une fois validée la faisabilité technique de l'une de ces stratégies.

La cohérence des objectifs

Dire que la diversité, la flexibilité et l'ouverture aux nouvelles technologies sont essentielles ne signifie pas qu'il faut créer des systèmes éducatifs paral-

lèles, indépendants les uns des autres, où l'Etat gèrerait les écoles classiques alors que les autres acteurs concevraient des formes alternatives d'éducation pour des groupes incapables d'accéder aux écoles traditionnelles. Cela vient plutôt conforter le constat de Torres (2001) à propos de l'expérience colombienne d'Escuela Nueva et de ses relations avec les autorités du pays : la « nouvelle école », avec son organisation et sa stratégie originales, n'est pas une alternative à l'éducation formelle ou publique mais une alternative au sein du système éducatif formel ou public. Ce constat permet de suggérer que chaque Etat doit – en coopération, cela va de soi, avec les partenaires ad hoc – mettre au point et proposer une série de programmes éducatifs qui répondent aux besoins de communautés et de groupes d'élèves du pays, alors même qu'il autorise, voire favorise, l'apparition de prestataires susceptibles de créer et de gérer des écoles classiques parallèlement aux siennes.

Pourtant, dans la plupart des systèmes éducatifs d'Afrique subsaharienne, la norme en vigueur n'est pas à la diversité, bien au contraire : un schéma dominant et unique de scolarisation existe, qui se préoccupe essentiellement des enfants et propose quelques solutions aux adultes. Il existe bien une certaine forme de diversité avec, comme le décrit l'étude de cas sur le Nigeria, une offre spécialement adaptée aux bergers nomades ou aux pêcheurs itinérants, ou le système mis en place au Mali avec Save the Children pour les petits villages ruraux dispersés (Velis, 1994 ; Glassman et Millogo, 2003), ou encore avec l'intervention de l'association Tin Tua au Burkina Faso pour aider les enfants les plus démunis à utiliser leur langue maternelle lors des examens d'entrée dans les écoles publiques. Pour autant, il faut bien convenir que cette diversité reste exceptionnelle et marginale par rapport à la majorité des établissements scolaires et des enseignants professionnels de carrière. Cette absence de diversité traduit un échec de l'intervention de l'Etat pour rendre l'éducation accessible à tous et représente, de fait, encore une autre forme d'iniquité réparable.

Une autre contrainte pèse sur la diversité – à savoir l'image même que les populations pauvres et les minorités culturelles et religieuses ont d'une éducation « appropriée ». Les tentatives visant à davantage de « pertinence » ont plus souvent qu'à leur tour essuyé des échecs, dans la mesure où la notion d'éducation utile et valable que pouvaient avoir leurs initiateurs différait de l'idée que s'en faisaient leurs clients. L'intuition de Foster, en 1965, sur les erreurs de la formation professionnelle a été largement validée par d'autres recherches (Bergmann, 2002), alors que Boyle et al. (2003) constataient, après une étude dans six pays (dont trois pays africains – le Kenya, l'Ouganda et la Zambie),

que les parents pauvres avaient tendance à définir la qualité de l'éducation en termes de disponibilité et de fiabilité d'enseignants compétents dans le cadre d'écoles et de programmes en tous points semblables à ceux du reste du pays. On peut donc en déduire que toute tentative de diversification de l'éducation doit s'assurer qu'elle satisfait aux conditions préalables de l'éducation posées par les populations locales (ou qu'elle a réussi à les modifier) et que les personnes recrutées comme enseignants doivent être à la fois compétentes et fiables – à cet égard, il conviendrait d'étudier l'expérience moins réussie du Burkina Faso avec les instructeurs nommés dans ses centres pour l'éducation de base non formelle (CEBNF ; Atchoarena et Niamego, 1998).

Qu'implique donc la notion de « diversité au sein d'un système intégré » ? Avant d'aborder cette question, deux réserves importantes s'imposent. Tout d'abord, la « diversité » ne doit en aucun cas impliquer des normes de qualité et de résultats de l'apprentissage inférieures à ce qu'il est d'usage d'accepter. Tout signe indiquant que la diversité entraîne une offre éducative de second ordre ou sans perspective de progression dans les directions recherchées par les élèves provoquerait inéluctablement un rejet de la part de ses bénéficiaires supposés. Ensuite, la « diversité » ne doit pas être synonyme de choix bon marché, et c'est tout aussi important, de solution tellement coûteuse qu'elle risque de provoquer des inégalités voire, et c'est encore pire, d'être impossible à mettre en œuvre sur une échelle suffisante pour améliorer notablement la situation. Par exemple, si l'offre d'une éducation de qualité pour les enfants des communautés ou des familles nomades revient 15 % plus cher que pour les écoles primaires des zones urbaines, l'investissement supplémentaire nécessaire n'a guère de chance d'être accepté ou d'être considéré comme équitable. Cependant, si l'investissement revient 50 % plus cher, il risque tout autant d'être refusé, parce qu'injuste et impossible, même s'il garantit d'excellents résultats.

Changement de paradigme : faire parvenir l'éducation aux élèves

Ces deux réserves ayant été faites, revenons à ce qu'implique la diversité : cela commence, avant tout, par un « changement de paradigme » dans la manière de concevoir l'offre d'éducation. Le paradigme dominant actuellement en Afrique subsaharienne, largement inspiré par l'offre, consiste à « faire en sorte que les élèves viennent à l'école ou en classe ». Ce paradigme a un corollaire, fondé sur la demande : « faire en sorte que l'éducation parvienne jusqu'aux élèves ». Cela implique de réfléchir à l'endroit où se trouvent en fait les élèves, de négocier

avec eux ou avec leurs familles ce qu'ils considèrent être une éducation satisfaisante et d'envisager les options éducatives optimales en fonction des possibilités liées au contexte des élèves, à leurs moyens et à leur motivation. Ce deuxième paradigme s'applique déjà à l'éducation des adultes – avec notamment l'approche REFLECT décrite dans l'étude de cas du Burkina Faso et adoptée dans bien d'autres pays. On le rencontre également ici ou là pour l'éducation des enfants, au Mali par exemple avec l'intervention de Save the Children, au Nigeria pour certaines communautés nomades et de pêcheurs (*Encadré 9.1.*) et, probablement, avec le projet pilote COBET qui concerne une poignée de communautés en Tanzanie (Mbilyini, 2003). Dans tous ces exemples, l'éducation se déroule dans un endroit et à des horaires pratiques pour les enfants.

Encadré 9.1. Nigeria : flexibilité pour les nomades et les pêcheurs

En 1989, les quelque 3 millions d'enfants d'âge scolaire des communautés nomades et des populations itinérantes de pêcheurs étaient dans l'impossibilité de trouver une école ou un programme éducatif adapté à leurs modes de vie. Ils avaient le choix entre s'inscrire dans des écoles classiques ou ne pas aller à l'école ; la quasi-totalité d'entre eux se passait d'école. Les autorités ont lancé cette année-là une initiative spécialement adaptée à leurs modes de vie : entre 1989 et 2002, les inscriptions se sont multipliées par 12, passant de 18 831 élèves à 229 944 élèves. En outre, l'indice de parité entre les sexes s'est amélioré, passant de 0,54 à 0,85. Si la croissance et le progrès de la parité sont impressionnants, qu'en est-il de la qualité ?

Des résultats relativement décevants ont conduit à prendre, en 1992, d'autres initiatives complémentaires. La première – baptisée « Sensibilisation et émancipation des communautés » (CSE) – cherchait à obtenir un soutien actif de la part des parents et des communautés. Elle faisait appel à plusieurs solutions éducatives, dont des classes d'alphabétisation, des services de vulgarisation et des coopératives pour les adultes. La seconde, « Rénovation pédagogique et formation des enseignants », cherchait à sensibiliser les enseignants du système traditionnel à la culture et aux valeurs des communautés de bergers et de pêcheurs, mais aussi à promouvoir des méthodes et des outils pédagogiques plus efficaces. Qui plus est, elle s'efforçait de recruter, de former et de conserver des enseignants issus de ces communautés de bergers et de pêcheurs.

Parallèlement, 700 classes mobiles et démontables ont été importées, qui suivent les déplacements des communautés pastorales et 25 écoles-bateaux motorisées ont été mobilisées pour suivre et récupérer les enfants des communautés itinérantes de pêcheurs. De nouvelles incitations ont été accordées aux enseignants – octroi de logements de meilleure qualité, de motos et de bicyclettes notamment.

Cette politique a entraîné une progression du taux de transition dans le secondaire de 45 % chez les 1 274 élèves concernés en 1992 (soit 534 élèves) à 54,6 % chez les 9 120 élèves concernés en 2002 (soit 4 976 élèves), ce qui représente en valeur absolue une multiplication d'un facteur supérieur à neuf.

Les dépenses totales de développement pour la période 1990-2003 ont représenté 2 217 743 USD, pour des dépenses de fonctionnement de 4 156 607 USD, soit environ 1,06 USD par élève. Le gouvernement fédéral du Nigeria a pris en charge la totalité des dépenses de fonctionnement et 96,3 % des dépenses totales de développement – 49 % ont été consacrées à la conception de programmes et d'outils pédagogiques ; 45 % aux bâtiments et au mobilier ; et 6 % à la formation des enseignants. Le DfID (Royaume-Uni) a contribué à 27 % des dépenses de formation des enseignants.

Source : République du Nigeria, 2003.

Une telle évolution des stratégies entraînera, voire même imposera, une acceptation de ce que l'on appelle « l'apprentissage mutuel » ou « le fait de rendre le formel informel tout en formalisant le non-formel ». Le Burkina Faso (*Encadré 9.2.*) offre là encore un bon exemple : les ONG ont ouvert la voie en prouvant que l'utilisation des langues locales comme vecteur de l'enseignement, loin de compromettre un apprentissage efficace en primaire, contribuait au contraire à le promouvoir. Les classes sont non formelles en ceci qu'elles ne font pas partie du système habituel d'écoles publiques et privées, mais elles sont totalement formelles de par la manière dont elles structurent le programme et l'apprentissage. Les résultats qu'elles obtiennent incitent le système scolaire à repenser les politiques linguistiques actuelles.

Encadré 9.2. Burkina Faso : l'approche intégrée « Banma Nuara »

En 1992, l'association Tin Tua s'est jointe au combat que le Burkina Faso mène depuis 30 ans pour concevoir un système éducatif adapté à tous les groupes d'âge de la population du pays. Elle a commencé par travailler avec seulement 40 adultes qui maîtrisaient leur langue maternelle et souhaitaient acquérir des notions de français. Les résultats obtenus au bout de huit mois ont incité l'association à ouvrir des antennes pour trois autres catégories de public : les enfants âgés de sept à 9 ans, les adolescents âgés de dix à 15 ans et les adultes âgés de 15 à 30 ans.

L'antenne 1 (7-9 ans) a ouvert une « école satellite » de trois classes et proposé cinq ans de scolarité intégralement bilingue, faisant appel à la langue locale et au français.

L'antenne 2 (10-15 ans) a offert un cours de 20 mois réparti en quatre sessions de cinq mois chacune au cours desquelles, parallèlement à une éducation élémentaire classique, les élèves pouvaient choisir entre deux options d'avenir : rejoindre le monde du travail ou bien poursuivre leurs études dans le secondaire.

L'antenne 3 (15-30 ans) gérait un centre de formation multisectorielle. Elle proposait un enseignement en français et des formations techniques spécifiques et cherchait ainsi à donner aux villages les moyens de se développer dans le cadre de la décentralisation.

En 2002-03, ces trois antennes ont accueilli un total de 1 053 élèves, avec un indice de parité entre les sexes pour les inscriptions de 0,73 pour l'antenne 1, de 0,56 pour l'antenne 2 et de 0,21 pour l'antenne 3. Les taux d'achèvement étaient élevés, à 87,4 % pour l'ensemble, avec un taux moyen de « réussite » chez les élèves qui avaient achevé leur cycle de 65 %. Cela étant, les élèves qui se sont présentés au certificat d'études primaires ont obtenu des résultats encore meilleurs : 70 % pour l'antenne 1, 94 % pour l'antenne 2 et 100 % pour les 36 candidats de l'antenne 3.

Une étude de l'UNICEF sur « l'approche active bilingue » a incité le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation à adopter cette méthode pour ses « écoles satellites » et ses centres d'éducation de base non formelle. Il estime aujourd'hui que les écoles de l'antenne 1 devraient devenir des écoles primaires à part entière ; il fournit des supports pédagogiques et accueille leurs enseignants dans ses formations de remise à niveau. Du côté des communautés, la demande pour les antennes 2 et 3 a progressé spectaculairement, car leur utilité pour le renforcement des capacités locales n'échappe à personne.

Tin Tua doit néanmoins résoudre encore un problème, celui de l'instabilité de ses enseignants provoquée, semble-t-il, par la faiblesse des salaires que l'association est en mesure de proposer.

Source : ADEA, 2003.

Ce paradigme reste néanmoins marginal, les ministères de l'éducation, les décideurs et sans doute surtout les corporations influentes des enseignants fonctionnaires ne lui accordant le plus souvent qu'une attention secondaire. Dans le meilleur des cas, ils considèrent que c'est un expédient temporaire, auquel le système est forcé de recourir tant que tous les élèves ne pourront pas intégrer des écoles classiques.

Pour avoir une vision plus concrète de ce que pourrait impliquer la « diversité au sein d'un système intégré », il n'est pas inutile de rappeler que l'efficacité de l'apprentissage et de l'éducation dépend bien entendu avant tout de l'élève, de sa volonté, de son intérêt, de sa motivation et de ses aptitudes. Si de nombreux élèves peuvent fonctionner en toute indépendance, la plupart – et c'est vrai pour les adultes comme pour les enfants – tendent à avoir de meilleurs résultats s'ils peuvent compter sur l'attention et le soutien d'un guide ou d'un enseignant compétent, lequel constitue la deuxième composante d'un système d'apprentissage. La troisième composante est le soutien social, qui prend la forme du « parrainage » exercé par la famille (accompagné parfois de pressions, voire de coercition) ou d'un encouragement de la part des amis, des voisins respectés, de l'Etat ou des autres agences. Ces composantes valent autant pour les adultes que pour les enfants. La quatrième composante recouvre le contenu, les méthodes et les outils utilisés pour rendre l'apprentissage séduisant et efficace, et pour le renforcer. Regardons maintenant quelles sont les options possibles pour que « faire en sorte que l'éducation parvienne jusqu'aux élèves ».

Des élèves motivés

Les expériences relatées dans les études par pays montrent que la demande d'éducation existe bien dans les familles – surtout, il faut le préciser, parmi les jeunes gens ou les adultes plus âgés qui n'ont pu exercer leur droit à l'éducation que partiellement, voire pas du tout. Cette demande est, d'une manière générale, forte et bien répartie et se manifeste avec efficacité dès lors qu'une offre d'éducation crédible et bon marché devient disponible. S'il existe bien des personnes qui ne sont pas intéressées par l'éducation, et qui peuvent même s'y opposer, elles tendent à être minoritaires et de moins en moins nombreuses. Le *Tableau 9.1* reprend les données d'une étude du projet sénégalais PAPF pour l'alphabétisation des femmes, afin d'illustrer la solidité de cette demande d'éducation parmi les femmes adolescentes et adultes non scolarisées ou ayant dû interrompre leur scolarité. L'augmentation rapide des inscriptions mérite d'être notée. Le *Tableau 9.2* montre que – autant pour

le PAF que pour un autre programme, le CAF/PAPA – cette augmentation quantitative ne se fait pas obligatoirement au détriment de la qualité ou de l’efficacité, bien au contraire : les deux programmes sénégalais suggèrent que cette expérience peut renforcer les compétences, la qualité et l’efficacité.

Tableau 9.1. Sénégal, programme PAF : évolution des inscriptions, 1996 à 2001

Cohortes*	1995-97	1996-98	1997-99	1998-2000	1999-2001
Nombre d’agences chargées d’organiser les cours (sous-traitance)	77	135	155	189	404
Nombre d’élèves inscrits	23 100	58 736	90 181	109 711	203 006

* Chaque cohorte a suivi un cours de deux ans.

Source: Nordveit, (2003)

Nous y reviendrons plus tard, mais il convient d’ores et déjà de noter l’augmentation du nombre d’agences sous-traitantes sollicitées par les pouvoirs publics pour l’organisation des cours dans les communautés rurales et urbaines.

Tableau 9.2. Sénégal, programmes PAF et CAF/PAPA : part en pourcentage des élèves ayant réussi leurs examens de fin d’études pour la lecture, l’écriture, le calcul et les aptitudes fonctionnelles, 1998 et 2001

Programme	Elèves capables de lire couramment un texte écrit (%)	Elèves capables de lire un texte signifiant simple (%)	Elèves capables de résoudre un problème simple de calcul (%)	Elèves ayant une maîtrise théorique des matières « fonctionnelles » (%)
PAF* 1998	55,7	28,3	5,7	50,0
CAF**/PAPA*** 1998	61,5	35,8	16,5	50,0
PAF* 2001	75,2	63,3	44,1	85,0
CAF**/PAPA*** 2001	68,2	52,8	38,7	67,3

*PAF = Projet d’alphabétisation priorité femmes.

**CAF = Classe d’alphabétisation fonctionnelle.

***PAPA = Projet d’appui au plan d’action alphabétisation.

Source: Nordveit, (2003)

Des données similaires pour des pays comme le Botswana, le Kenya et le Malawi (Evans et Yoder, 1991 ; Kenya, 2003 ; UNESCO, 1999) traduisent

une demande de scolarisation aussi forte chez les enfants : lorsque les droits de scolarité ont été supprimés en primaire, les inscriptions ont augmenté tellement vite que les écoles ont pratiquement été submergées. Pourtant, les facteurs compensatoires – la pauvreté, l'obligation pour les enfants de travailler ou de prendre soin de leurs familles, la répartition des populations dans les zones rurales, les modes de vie des différents groupes de population – présentent tous des problèmes d'accès, de qualité et d'équité. Cependant, les études de cas indiquent que ces difficultés ne sont en aucun cas insurmontables, si tant est qu'il existe une volonté de les combattre.

De sorte que si les conditions d'apprentissage sont correctement négociées avec les élèves et leur communauté et si l'enseignement est bien fait, intéressant et doté des équipements nécessaires, alors la demande initiale peut se traduire en fréquentation et en achèvement durables pour au moins les deux tiers des élèves, enfants et adultes confondus. Le projet COBET en Tanzanie a ainsi obtenu un taux d'achèvement de 90 % pour les garçons et de 89 % pour les filles ; mais il s'agit d'un projet pilote de petite taille. De fait, le contexte actuel du continent africain indique qu'une forme quelconque d'intégration entre l'éducation des enfants et celle des adultes pourrait profiter à la qualité des deux – nous y reviendrons.

Des enseignants fiables

La demande initiale n'est donc pas en cause : les élèves intéressés sont légion. Le bât blesse en fait au niveau de la deuxième composante constitutive d'un système éducatif – les enseignants, leur compétence et leur fiabilité. Les populations rurales, surtout lorsqu'il s'agit de communautés de petite taille et très dispersées, comme les populations nomades de bergers ou de pêcheurs, ont toujours eu beaucoup de mal à organiser une scolarité normale, avec des horaires normaux, et à recruter et conserver des enseignants traditionnels, fonctionnaires de l'Etat. Ces communautés sont en général très pauvres et mal équipées en termes de logements décentes, d'adduction d'eau ou de ravitaillement, sans parler du raccordement à l'électricité et de l'accessibilité des services de santé. Les difficultés que rencontrent les petits groupes de population pour mobiliser une quantité suffisante d'élèves pour satisfaire aux critères actuels de taux d'encadrement ont toujours été aggravées par la mise au point de calendriers compatibles avec, d'une part, les heures de travail que les familles très pauvres imposent à leurs filles et à leurs garçons et, d'autre part, les horaires de travail et les préférences des enseignants professionnels. Dachi et Garrett (2003) notent qu'en Tanzanie, « si certains enseignants sont

sensibles aux demandes imposées aux enfants, rien ne prouve que le système les autorise à répondre aux besoins de leurs élèves ou les forme à cet effet ». Ces difficultés sont bien entendu exacerbées pour les orphelins, particulièrement sans doute pour ceux dont les parents sont morts du SIDA.

Néanmoins, plusieurs expériences – au Mali, au Nigeria et en Tanzanie notamment – montrent qu’il est de fait possible de rapprocher les enseignants des élèves motivés mais relativement difficiles à joindre. Le Nigeria a ainsi mis en place des « écoles-bateaux » à moteur de trois classes, pour récupérer et éduquer les enfants des familles itinérantes de pêcheurs ; l’Etat a par ailleurs mis à disposition des motos, des classes mobiles démontables et d’autres incitations pour attirer des enseignants auprès des groupes nomades. Ces deux initiatives se sont appuyées sur la pratique courante d’importation d’enseignants (partiellement) formés dans un environnement cible ; elles se sont heurtées aux difficultés habituelles découlant de leurs capacités à ne recruter que des enseignants relativement inefficaces et assez peu fidèles.

Au Mali, l’ONG Save the Children a opté pour une autre stratégie, plus fréquente dans les programmes d’éducation des adultes. Elle a recruté des enseignants au sein de la communauté et de la culture locales et donc sensibles aux besoins du village. Même si ces recrues n’avaient reçu qu’une éducation limitée ou venaient juste d’achever avec succès un cours d’alphabétisation, Save the Children a prouvé qu’elle était capable d’en faire des enseignants accomplis. Cette solution était en fait préférable au recrutement de professionnels venus d’ailleurs, habitués à d’autres modes de vie et dont la plupart aspirent à des conditions de vie plus agréables. L’expérience guinéenne vient partiellement corroborer ce constat, où l’on voit que les enseignants peuvent effectivement être compétents même si leur formation est plus courte que la normale, car elle est davantage ancrée dans la pratique. De même les expériences du BRAC au Bangladesh – bien documentées (Prather, 1993 ; CIDA, 2000) – viennent renforcer ce point, même si elles ont été testées ailleurs qu’en Afrique.

Dans ces deux cas, l’obligation de parvenir à un taux d’encadrement rentable a été respectée avec des classes multigrades regroupant des élèves de différents âges et de différents niveaux. Cette solution de rapprochement entre des élèves motivés et des enseignants compétents paraît viable, efficace et séduisante. Cela étant, si les classes multigrades et les enseignants du cru partiellement formés répondent effectivement aux problèmes d’accès et d’équité, ils ont besoin d’un soutien permanent considérable pour ce qui est de la qualité. Un en-

seignant chargé d'une classe multigrade doit être encore plus flexible et ingénieux qu'un enseignant d'une classe normale. Il doit aussi, et c'est primordial, pouvoir compter sur des outils pédagogiques de qualité. Dans l'étude qu'elle a faite sur des écoles de ce type, Little (1995) a constaté que cette forme de soutien faisait précisément défaut.

De fait, les classes multigrades tendaient à n'exister que dans des communautés rurales pauvres et à avoir encore moins d'enseignants qualifiés, de manuels scolaires et d'autres supports pédagogiques qu'une école moyennement bien dotée. Les ministères de l'éducation ont tendance à les ignorer. Les écoles normales n'ont pas prévu de formation à la gestion des classes multigrades et n'ont même pas de manuels pouvant guider les enseignants chargés d'enfants de différents âges et différents niveaux. Quant aux enseignants, ils semblent à juste titre malheureux et pressés de regagner une école traditionnelle.

De toute évidence, l'establishment éducatif considère que les écoles multigrades ne sont qu'un pis-aller qui n'a d'intérêt que pour élargir l'accès à une forme quelconque d'éducation, avant que de « vraies » écoles ne soient ouvertes et accessibles. De sorte que les écoles multigrades ne peuvent pas déployer pleinement leur potentiel en tant qu'outil combinant accès, équité et qualité. Pourtant, les expériences africaines citées sont corroborées par l'expérience colombienne d'Escuela Nueva, qui repose également sur des classes multigrades et a obtenu de tellement bons résultats pendant la phase pilote que sa couverture a été radicalement accrue ; en outre, l'expérience a duré pendant plus de 20 ans et a été adoptée et adaptée dans plusieurs autres pays d'Amérique latine (Colbert et al., 1993). L'école multigrade est une option que les pouvoirs publics devront envisager, adapter et développer avec le corps enseignant de la fonction publique et ses syndicats ainsi qu'avec des partenaires capables de davantage de souplesse.

L'appui aux élèves

Cette question du partenariat peut être reliée à la troisième composante d'un apprentissage efficace – le soutien moral et matériel des familles et des communautés bailleurs de fonds. Cette troisième composante revêt davantage d'importance dans les contextes difficiles évoqués ci-dessus que pour les communautés urbaines ou les communautés rurales mieux établies et de plus grande taille. Pourtant, la mobilisation – puis l'organisation et la poursuite – d'un tel soutien sont des missions délicates pour les ministères de l'éducation. Le fait d'autoriser les ONG à négocier avec les communautés locales les

différents mécanismes est une solution bien connue et qui a fait ses preuves pour compléter les efforts du ministère et, de fait, proposer de nouvelles options éducatives. L'Encadré 9.3. rend compte d'une initiative de ce type. Le rapport du groupe de travail de l'ADEA sur l'éducation non formelle apporte des informations sur plusieurs programmes mis en œuvre au Burkina Faso. Save The Children évoque son expérience au Mali⁴⁴ et le FEA/FAWE au Cameroun, au Kenya et en Tanzanie. Nordtveit (2004) fait pour sa part un bilan des accords de partenariat au Sénégal.

Encadré 9.3. L'école des parents

La Fédération africaine des associations de parents d'élèves et d'étudiants (FAPE) est à l'origine d'un projet pilote baptisé « l'école des parents ». Elle entend ainsi sensibiliser davantage les parents à la valeur de l'éducation et leur montrer comment contribuer à la réussite scolaire de leurs enfants. La FAPE s'appuie pour cela sur des campagnes d'information à la radio visant les parents dans les zones rurales. Le programme est conçu pour :

- informer les parents sur l'importance de la scolarisation de leurs enfants ;
- renforcer la demande sociale d'éducation ;
- aider les parents à apporter un soutien plus efficace à l'éducation de leurs enfants ;
- expliquer les réformes éducatives et encourager les parents à participer au processus.

Le projet prévoit de démarrer dans trois pays pilotes – le Burkina Faso, la Guinée et le Sénégal – avant d'être introduit dans les 13 pays francophones où la FAPE a des adhérents. Les associations nationales parents/enseignants des pays participants contribueront à la conception des programmes radiophoniques et certains de leurs membres seront formés à cet effet. Le groupe de travail de l'ADEA sur la Communication pour l'éducation et le développement (COMED) apportera son assistance technique et la Banque mondiale son soutien financier.

Source : FAPE/ADEA GTCOMED.

Par ailleurs les études par pays montrent que les processus de déconcentration, de décentralisation, de partenariats contractuels et de participation communautaire sont désormais un phénomène commun à l'ensemble du continent, de sorte qu'il ne reste plus qu'à repérer les pratiques sérieuses sur le terrain. Les deux études sur le Sénégal décrivent des initiatives entre écoles, communautés et sous-traitants locaux, volontaires et à but lucratif ; l'étude de Madagascar montre pour sa part que des contrats peuvent être passés avec les communautés locales elles-mêmes.

Cela étant, le problème de l'illettrisme des adultes vient compliquer la donne.

44. Le Mali connaît depuis dix ans une progression spectaculaire des inscriptions en primaire, qui sont passées de 23 % en 1989 à 63 % en 2002. Une nouvelle étude indique que cette réussite est essentiellement à porter au crédit d'une ONG novatrice – et d'une série de politiques qui ont encouragé l'activité des ONG (Toukara, 2001).

Les études sur le Bénin, la Gambie, Madagascar, le Mali et le Sénégal font toutes état de difficultés pour associer les parents et les notables de la communauté à la bonne gestion des écoles et au soutien apporté à la scolarité des enfants lorsque la plupart de ces adultes n'ont pas été scolarisés et sont analphabètes. En adoptant un angle légèrement différent, l'étude d'Ersado (2002) sur le Népal, le Pérou et le Zimbabwe montre que l'éducation des adultes est un facteur important pour réduire le travail des enfants et améliorer leurs chances de maintien à l'école. En outre, des données de nombreux pays (les plus récentes provenant du Ghana – voir Huebler et Loaiza, 2003 et Valerio, 2003) confirment que l'éducation de la mère, plus que celle du père, a une forte influence sur la scolarisation de ses enfants. Par ailleurs, plus la mère aura été éduquée, plus il y a de chances pour qu'elle s'assure que ses enfants aillent à l'école et y restent le temps qu'il faut.

Pour autant, même l'expérience d'une classe d'alphabétisation des adultes ne suffit pas à augmenter la probabilité qu'une mère enverra ses enfants à l'école, comme l'illustre bien *Tableau 9.3.*, tiré de l'étude de Valerio. Les données sont conformes à celles de nombreux autres pays, en Afrique et ailleurs. Elles montrent que les investissements dans l'éducation des femmes qui n'ont pas pu exercer leur droit à l'éducation, même primaire, lorsqu'elles étaient jeunes, sont productifs en ce qu'ils garantissent qu'une proportion croissante de leurs enfants feront valoir leur droit à l'éducation.

Tableau 9.3. Ghana : part des mères envoyant leurs enfants âgés de six à 15 ans à l'école, en pourcentage

Regroupement des mères par niveau d'éducation	Part des mères envoyant leurs enfants à l'école (%)
Groupe 1 : mères n'ayant JAMAIS suivi de scolarité formelle ou de programmes d'alphabétisation	73,8 (100,0)*
Groupe 2 : mères n'ayant jamais suivi de scolarité formelle mais AYANT suivi des programmes d'alphabétisation	76,2 (103,3)
Groupe 3 : mères n'ayant pas achevé leur cycle primaire et n'ayant JAMAIS suivi de programmes d'alphabétisation	89,7 (121,5)
Groupe 4 : mères n'ayant pas achevé leur cycle primaire mais AYANT suivi des programmes d'alphabétisation	93,8 (127,1)
Groupe 5 : mères ayant arrêté leurs études à la fin du primaire	96,7 (131,0)

Source : Valerio (2003, p. 97, tableau 1). Les données sont tirées de l'enquête ghanéenne de 1999 sur les niveaux de vie.

*Les chiffres entre parenthèses prennent pour base (100) le pourcentage obtenu par le groupe 1 et indiquent la progression des pourcentages obtenus par les groupes 2 à 5.

Intégrer l'éducation des parents et des enfants : le fait d'évoquer ce point dans une discussion sur les « systèmes intégrés » soulève la question des possibilités « d'intégration » de l'éducation des mères – et éventuellement des pères – dans l'éducation de leurs enfants. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les programmes « d'alphabétisation familiale » connaissent un franc succès. Ils exploitent l'intérêt naturel des parents pour l'éducation de leurs enfants afin d'améliorer à la fois l'assiduité des enfants, leurs résultats scolaires et le niveau d'éducation des parents ainsi que, partant, leurs chances sur le marché du travail.

L'idée de base est simple : les parents reçoivent une formation spécifique aux connaissances théoriques et pratiques de base, associée à des conseils sur la manière d'utiliser leurs acquis pour contrôler, appuyer et encourager l'apprentissage de leurs enfants à l'école. Cette formation spécifique est négociée de manière à s'intégrer dans les autres obligations des parents. De cette façon, les parents peuvent immédiatement mettre en pratique leurs acquis pour atteindre un objectif de toute évidence essentiel pour eux.

Il incombe à chaque pays et, au sein du pays, à chaque niveau de pouvoir, de décider qui est responsable des systèmes « d'alphabétisation familiale » – les écoles, les autorités publiques chargées de l'éducation des adultes ou un partenaire non gouvernemental, national ou communautaire. La seule contrainte concerne le contenu et les méthodes, qui doivent donner aux parents les moyens de faire le lien entre ce qu'ils apprennent et leurs capacités à contrôler et à favoriser la réussite scolaire de leurs enfants (Desmond, 2004).

Diversifier la « société civile » : comme nous l'avons vu, la communauté et ses dirigeants font partie des appuis importants aux élèves. De nombreuses communautés fonctionnent avec des petites organisations, parfois bénévoles et parfois à but lucratif, qui proposent toute une palette de services aux membres de la communauté. L'expérience du PAPP ou du projet « faire-faire » au Sénégal – reprise dans les *Tableaux 9.1. et 9.2.* – indique que ces organisations font bien partie de la « société civile », de sorte qu'il faudra élargir l'acceptation classique de ce concept qui, souvent, ne fait référence qu'aux ONG internationales ou aux ONG locales les plus importantes. Pourtant, le PAPP a montré que les petites organisations communautaires pouvaient très vite acquérir les capacités nécessaires pour organiser et gérer avec efficacité leurs missions éducatives. Cette expérience vient corroborer le constat selon lequel « les prestataires de services publics ont considérablement amélioré leur offre de services et ont même parfois réduit leurs coûts en faisant appel à des petites, voire micro-, communautés locales ou entreprises privées pour combler l'écart avec leurs clients » (Harper, 2000, p. 22).

Le développement de telles capacités a obligé l'Etat et plusieurs de ses partenaires à faire des efforts volontaires et durables pour former aux compétences nécessaires les chefs locaux, leurs communautés et leurs partisans. Le projet sénégalais PADEN (projet d'alphabétisation fonctionnelle des élus et notables locaux) est particulièrement représentatif de cette aide apportée aux notables locaux en termes d'alphabétisation et de maîtrise des compétences indispensables, afin qu'ils puissent davantage intervenir, et de façon plus efficace, dans la gestion des affaires locales. De son côté, le programme PAPF a formé une multitude de petites organisations locales pour qu'elles puissent établir des propositions de contrat crédibles mais aussi assurer le contrôle financier et piloter et évaluer les résultats de leurs efforts. Ce renforcement des capacités diversifie la société civile tout en consolidant ses aptitudes, de sorte qu'elle peut participer à des formes plus larges de développement social, économique et politique.

De telles initiatives se heurteront toujours à des difficultés et essuieront revers et déceptions. Mais le fait que le PAPF a pu signer dès la première année des contrats avec 77 organisations locales et passer, quatre ans plus tard, 404 contrats – soit une augmentation plus qu'au quintuple – montre bien que les autorités ont tout intérêt à renforcer les capacités de la société civile à passer des partenariats aussi fructueux avec elles.

De fait, le PAPF ne s'intéresse qu'à l'éducation des adultes – mais des dispositifs similaires ont été mis en place au Sénégal pour les écoles communautaires de base, de sorte que l'on peut penser qu'ils fonctionneront aussi bien pour les enfants. Plusieurs pays (voir l'annexe 4 du document d'appui sur le développement de la petite enfance, Hyde et Kabiru, 2003) ont prouvé que les parents et les communautés pouvaient parfaitement bien gérer les institutions chargées de l'éducation de leurs enfants, sous réserve d'avoir reçu les conseils et l'appui nécessaires. En outre, l'expérience durable, et déjà ancienne, que le Kenya vit avec les écoles secondaires « harambee » témoigne de ce que les parents et les communautés peuvent faire au niveau de l'éducation, même sans appui inconditionnel du ministère et ce, malgré l'enthousiasme affiché par tous les hommes politiques du pays pour cette expérience (Kremer et al., 2002).

Les conditions d'une diversification réussie

Les règles « macro »

Toute une série de parties prenantes et de partenaires doivent être mobilisés pour que l'éducation parvienne jusqu'aux élèves, pour que les élèves et leurs

enseignants soient mis en contact, pour mobiliser un appui, moral et autre, aux élèves et pour négocier des modes de diversification de l'éducation acceptables par les élèves, les enseignants et leurs partisans. Si l'Etat veut pouvoir proposer un système valable pour l'ensemble du pays et non plus seulement pour quelques poches isolées de population, il devra accepter le principe de la diversité et de la responsabilité du leadership en l'appliquant aux différents contextes du pays. C'est là la première condition indispensable à la réussite de la diversification dans un système éducatif intégré.

Les composantes de la diversification obligent également à fixer un cadre national clair et compréhensible, où chaque forme de diversification est intégrée, pour sa valeur intrinsèque et pour les nouvelles possibilités qu'elle offre. Elles imposent aussi un éventail de processus et de mécanismes de planification et de financement qui associeront simplicité et responsabilité. Si les mécanismes sont trop simples, ils risquent d'entraîner des malversations ; s'ils insistent trop sur la reddition de comptes, ils risquent d'être trop complexes pour les capacités de gestion des communautés locales. La deuxième condition de la réussite réside donc dans l'initiative prise par les ministères des finances et de l'éducation pour négocier le cadre de la diversification et concevoir des processus et des outils pratiques et maniables.

Les règles « micro »

Les deux premières conditions concernaient le niveau « macro ». A un niveau plus « micro », les leçons et les principes favorables aux très jeunes enfants identifiés par Hyde et Kabiru (2004) dans leur étude sur le développement de la petite enfance en Afrique s'appliqueront aussi bien aux efforts visant à diversifier l'offre d'éducation pour des enfants plus âgés. Une communication de tous les instants entre toutes les parties et une répartition claire et consensuelle des rôles de chacun sont essentielles pour la viabilité de toute initiative. Le cadre opératoire local doit être fonction des conditions sociales, des forces, des valeurs, des besoins et des priorités exprimés par la communauté – en tenant compte du fait que chaque segment d'une communauté peut avoir des besoins et des priorités légèrement divergents. L'éducation, la mobilisation, l'émancipation, la formation et le parrainage des communautés sont tous des facteurs importants pour garantir la qualité et l'efficacité.

Le moment est sans doute venu d'admettre que l'expression « éducation des communautés » peut – et, le plus souvent, doit – recouvrir les efforts destinés à convaincre la communauté du bien-fondé d'une mesure ; elle véhicule donc

la notion de sensibilisation. Le cas des Masai et du mariage précoce de leurs filles dans le district de Kajiado, au Kenya, illustre parfaitement bien ce constat (Mbilinyi, 2004). Le FEA/FAWE s'est ainsi assuré, lors d'ateliers organisés pour les chefs locaux, que « la question des pratiques culturelles dépassées que sont le mariage et les grossesses précoces des filles, qui compromettent leur éducation, était effectivement abordée. D'autres problèmes ont été identifiés, comme l'absence de sensibilisation des communautés à l'importance de l'éducation, notamment pour les filles, et le manque de mobilisation et de participation des communautés au processus de planification et de mise en œuvre de l'éducation au sein de leurs villages ». Il faut noter que, parallèlement aux discussions sur ces problèmes coutumiers et culturels, des mesures de réconciliation et d'apaisement ont été prises : les chefs se sont engagés à ce que les filles qui s'étaient rebellées contre un mariage précoce parce qu'elles voulaient d'abord finir leurs études puissent se réconcilier avec leurs familles.

L'éducation des communautés va sans aucun doute de pair avec une formation des dirigeants reconnus – comme ce fut le cas pour les chefs masai de Kajiado ou les membres du conseil participant au programme PADEN au Sénégal. Mais il faut aussi former les parents et la société en général. En outre, comme nous l'avons vu, cette éducation des communautés implique une formation au type de diversification de la société civile suscitée par le programme sénégalais PAPP.

Evaluation

Il faut ajouter à cette liste déjà impressionnante de conditions, la mise en place d'un système de suivi, d'évaluation et de recherche. Les expériences de longue date menées de par le monde ont montré que la mise en place d'un tel système, et son exploitation, étaient extrêmement complexes. Torres (2001, p. 57) traduit bien la situation : « la documentation et l'évaluation ne font pas partie de la culture de l'éducation et sont donc en général confiées à des acteurs extérieurs et/ou réalisées pour répondre à une contrainte extérieure (celle, le plus souvent, imposée par une relation financière). Les comptes rendus sont habituellement plus descriptifs que basés sur une réflexion, une analyse ou une évaluation ; et ils tendent à insister sur les réussites, en grande partie pour répondre à des attentes générales et à des critères extérieurs ». Une étude récente et non encore publiée de la Banque mondiale (Oxenham, 2004) sur 25 ans d'aide à des projets novateurs confirme cette analyse de Torres.

Tout cela signifie que la quantité, la qualité et la fiabilité des informations sur la palette classique d'indicateurs et de coûts sont en général médiocres, comme en témoignent de nombreuses études de cas évoquées dans cet ouvrage. Cette carence rend plus difficiles les négociations pour obtenir davantage de ressources, lesquelles permettraient de transformer les projets pilotes en projets plus durables et de les transposer à grande échelle. De fait, cette carence explique en grande partie probablement pourquoi la multitude de projets pilotes et expérimentaux prometteurs ne parviennent pas à faire évoluer les systèmes scolaires et pourquoi on a l'air de réinventer si souvent la roue ! Quoi qu'il en soit, la nécessité d'un suivi, d'une évaluation et d'une valorisation crédibles demeure. Si les éducateurs persistent à ne pas s'en occuper correctement, toutes les tentatives d'innovation, de réformes et de diversification continueront à rencontrer des résistances et ne seront probablement jamais transposées à grande échelle.

Les coûts

Insistons encore sur cet impératif en nous attardant sur la question des dépenses. Torres (2003) évoque cette question et quatre études récentes de la Banque mondiale ont conclu au caractère insatisfaisant de la reddition de compte en matière de dépenses (Banque mondiale, 2003, 2002, 2001a, 2001c). Il est de notoriété publique, hélas, que les ministères des finances et de l'éducation doivent faire avec des ressources sérieusement limitées et ont du mal à répondre à une demande de plus en plus variée. Ils dépendent par ailleurs lourdement de l'assistance des bailleurs. Si ces derniers ne reçoivent pas une assurance sur l'impact positif de telle innovation ou de telle réforme et sur le prix de ces effets positifs, il est alors difficile de leur en vouloir s'ils hésitent à adopter l'innovation dans l'ensemble du système.

Communication et diffusion

Quelles que soient les informations recueillies à partir du suivi, de l'évaluation et de la recherche, elles doivent pouvoir être intégrées dans un système de rétroaction et de communication. Idéalement, elles devraient provenir des écoles, des autres systèmes d'éducation et des communautés et remonter jusqu'aux décideurs et argentiers, pour redescendre ensuite vers les communautés et les établissements chargés de l'éducation.

Conclusion

Normes communes, spécificités locales : par définition, la diversification impose de reconnaître le fait que s'il existe bien dans toute initiative une série d'éléments communs indispensables et des normes à respecter, il n'y a pas de solution unique pour faire en sorte que l'éducation parvienne bien aux élèves. Les parents, les professionnels et la communauté – et, si besoin, les futurs élèves – doivent tous être impliqués dans les décisions concernant les solutions les mieux adaptées et les moins coûteuses. La tâche probablement la plus délicate concernera le recrutement, l'assistance et le maintien d'enseignants compétents et fiables, même si les parties prenantes acceptent de sélectionner des hommes et des femmes du cru et de les former à ce métier. Un investissement important sera sans doute nécessaire pour la formation, la remise à niveau et l'assistance technique mais aussi pour financer les incitations visant à éviter un probable « exode des cerveaux » des nouveaux enseignants, conscients de pouvoir obtenir de meilleures offres ailleurs pour eux et pour leurs familles.

Lors de la négociation des programmes scolaires, il faudra s'assurer que l'enseignement ainsi dispensé est strictement équivalent à celui du système scolaire général et propose les mêmes possibilités de poursuite des études. Mais ces programmes pourront aussi prévoir l'intégration des savoirs locaux ou traditionnels, surtout si cela permet de renforcer les compétences et la productivité des enfants plus âgés – 11-14 ans – qui travaillent. Deux remarques s'imposent à cet égard. La première concerne l'expérience des écoles agricoles au Burkina Faso (Haddad, 1996) et des écoles de la deuxième chance au Ghana (Dankwa, 1987 ; Anim, 1978) : des compétences jugées a priori utiles par la communauté et l'économie locales n'ont pas fait l'unanimité chez les élèves censés les acquérir, leurs familles ou leurs communautés. Ensuite, le petit projet pilote COBET, en Tanzanie (Mbilinyi, 2004), a constaté que même les quelques programmes négociés avec les élèves ne répondaient pas à la diversité des contextes du pays. Les programmes scolaires doivent également tenir compte des contributions des parents et des membres de la communauté et prévoir une reconnaissance ad hoc de ces contributions, même si l'exemple des écoles de la deuxième chance, au Ghana, montre que les propositions de ce type peuvent susciter une certaine résistance de la part des enseignants professionnels.

Parallèlement à cette question des programmes scolaires, les initiatives visant à la diversification devraient idéalement envisager de mettre en place des services qui répondent aux conditions locales influençant la santé, l'alimen-

tation et les aptitudes cognitives des enfants. Si la plupart des familles – ou même seulement quelques-unes d’entre elles – sont trop pauvres pour nourrir correctement les enfants qui travaillent et leur éviter ainsi d’arriver épuisés à un cours, il faudra alors envisager un volet alimentaire. Ce point est particulièrement important pour les actions dirigées vers les orphelins et les enfants prenant soin de leurs proches malades. En outre, l’instauration de relations entre les services existants – santé, foresterie, soins vétérinaires et agriculture – pourrait bien renforcer la qualité, la pertinence et l’utilité directe des matières enseignées. Par ailleurs, ces options doivent également être envisagées pour l’intégration – ou, du moins, la mise en relations – de l’éducation des enfants dans l’éducation des parents et, si possible, des autres adultes.

Cette liste de règles permet de souligner l’importance d’un point évoqué dans ce chapitre, à savoir que « l’éducation, la mobilisation, l’émancipation, la formation et le parrainage des communautés sont tous des facteurs importants pour garantir la qualité et l’efficacité ». Elle permet également de préciser que le renforcement des capacités implicite sous-tendu par cette remarque nécessite à son tour l’existence préalable de structures à même de le provoquer. La formation des enseignants à de nouvelles stratégies diversifiées implique elle aussi que les formateurs des enseignants savent comment mettre en œuvre ces stratégies et inciter les autres à suivre leur exemple.

Les personnes habituées à considérer que l’Etat a le monopole de la prestation de services pourraient déduire de ce qui précède que ces règles impliquent le développement des capacités publiques de formation (équipements et personnel) et donc l’augmentation des engagements à long terme de l’Etat au niveau des salaires, des prestations sociales et des pensions. A l’inverse, si l’on pense en termes de diversification, on peut proposer au moins une autre option, permettant à l’Etat d’être plus flexible et de réduire le risque d’engagements improductifs à long terme : cette mission de renforcement des capacités pourrait être sous-traitée, en laissant les organisations bénévoles et le secteur privé s’en charger.

Tous ces principes et conditions préalables nous conduisent à une conclusion évidente : la promotion de la diversification est loin d’être simple. Cette complexité peut en partie expliquer pourquoi les ministères de l’éducation et les enseignants professionnels préfèrent suivre le modèle classique, dans lequel ils fournissent et équiper les écoles et laissent les élèves se débrouiller avec ce qu’ils ont. Cela explique aussi, en partie du moins, pourquoi des programmes comme celui du Nigeria pour les nomades et les communautés de pêcheurs

ou ceux du Burkina Faso se développent si lentement et ne parviennent au bout d'une décennie d'efforts (si ce n'est plus) qu'à toucher une minorité des enfants et des adultes pour lesquels ils ont été conçus. Bien entendu, il se peut aussi que les personnes chargées de la promotion d'une initiative oublient de mettre sur pied une stratégie de développement et de prévoir les mécanismes et les processus permettant d'évaluer l'efficacité, les résultats, les conséquences à long terme et les coûts de leurs efforts – en bref, qu'elles négligent de produire des informations à partir desquelles construire une argumentation solide en faveur de l'expansion, de la généralisation et de l'intégration de ces projets dans les systèmes éducatifs nationaux.

Chapitre 10. Gérer l'amélioration de l'éducation⁴⁵

Par Jordan Naidoo

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'éducation était encore naguère administrée via des systèmes extrêmement centralisés. La plupart des fonctions étaient directement assumées par des fonctionnaires du ministère de l'éducation ou par des cadres nommés dans les régions, les districts ou les écoles et agissant sur la base d'instructions détaillées mises au point par les fonctionnaires ministériels au niveau national. Ce système a souvent entraîné une utilisation inefficace des ressources, un accès inéquitable et l'apparition de différences inacceptables de qualité d'enseignement et d'apprentissage entre les riches et les pauvres, les citadins et les ruraux et les garçons et les filles ; il a également ralenti la concrétisation des objectifs EPT. Face à cette situation, les pouvoirs publics ont commencé à modifier leurs méthodes de gestion de l'éducation, en décentralisant les fonctions et les ressources, en diversifiant les modes de délivrance et en modifiant les rôles et responsabilités des services centraux. Face à l'absence de preuves convaincantes de l'impact de la centralisation ou de la décentralisation sur l'équité de la répartition des chances d'apprentissage, sur l'efficacité des écoles ou sur les résultats des élèves, tout argument en faveur de l'une ou de l'autre s'appuie souvent sur des préférences idéologiques et des opinions générales quant aux stratégies efficaces de changement ou implique que l'on espère obtenir de meilleurs résultats en faisant les choses différemment. En outre, le manque de cohérence des politiques a souvent entraîné des volte-faces ou des va-et-vient entre approche ascendante et approche descendante, sans parler des cas où les deux ont été mises en œuvre en même temps, le plus souvent sans concertation. Ce qui explique pourquoi il est tellement difficile d'identifier les rôles respectifs des stratégies de réforme de l'éducation centralisées ou décentralisées et les relations qu'elles entretiennent. D'où un besoin urgent de clarification, aussi bien conceptuelle que stratégique (Fullan, 1994). Ce chapitre étudie les expériences issues de ces changements et les besoins de développement institutionnel et de renforcement des capacités qui en résultent. En plus du bilan des progrès

45. Une analyse plus approfondie des arguments développés dans ce chapitre est disponible dans Naidoo et Kong (à paraître).

réalisés, ce chapitre identifie les obstacles qui ont contrarié les progrès ainsi que les défis à relever pour parvenir à une gestion plus efficace des systèmes éducatifs.

La décentralisation de l'éducation en Afrique subsaharienne

La décentralisation est depuis une dizaine d'années le principal outil utilisé pour tenter d'améliorer la gestion des services publics en ASS. Les gouvernements centraux, désireux de parvenir à une plus grande responsabilisation et d'instaurer davantage d'efficacité dans la prestation de services, décentralisent les responsabilités budgétaires, politiques et administratives aux niveaux inférieurs du gouvernement, aux institutions locales et au secteur privé, en espérant souvent ainsi pouvoir résoudre des problèmes politiques, sociaux ou économiques plus larges (Support for Research and Analysis in Africa [SARA], 1997). En ASS, la décentralisation de l'éducation et les réformes administratives font généralement partie de réformes plus ambitieuses. Malgré un immense soutien en faveur de ces politiques de décentralisation et leur quasi-universalisation, les débats sur leurs conséquences possibles sont toujours d'actualité. Ce qui impose d'avoir une meilleure appréhension de l'étendue, du rythme et des effets de la décentralisation de l'éducation en ASS (Ndegwa, 2002).

De l'Afrique du Sud à l'Éthiopie, les pays d'ASS se sont engagés dans une forme ou une autre de décentralisation de l'éducation, même si le rythme adopté est très variable. L'Afrique du Sud, l'Éthiopie, l'Ouganda et le Sénégal par exemple progressent rapidement dans cette voie, alors que le Ghana, le Mali, la Tanzanie et le Zimbabwe suivent un processus plus lent. La Guinée, le Niger, le Nigeria et la Zambie se situent à l'autre extrême. Comme nous le verrons plus loin, la plupart des initiatives de décentralisation de l'éducation commencent par une déconcentration administrative, mais celles qui réussissent le mieux s'appuient sur une volonté d'accorder davantage d'autonomie aux écoles et de parvenir peu à peu à une gestion autonome des écoles ; ce sont aussi celles qui octroient une aide financière directe aux écoles à travers des subventions et impliquent les communautés dans la gestion des écoles.

Accélérer la déconcentration administrative

En ASS, les réformes visant à la décentralisation de l'éducation ont porté sur des tentatives de restructuration des administrations centralisées ainsi que sur

la dévolution des pouvoirs à différents niveaux administratifs, avec un degré variable d'autonomie institutionnelle et plusieurs modalités de gestion autonome des écoles. Le processus implique également le transfert d'une certaine forme (et degré) d'autorité des gouvernements centraux : 1) aux instances provinciales, fédérales ou régionales ; 2) aux autorités municipales, de comté ou de district ; et 3) aux écoles. La dévolution et le partage de l'autorité nécessaire pour que les pouvoirs locaux ou les communautés locales puissent prendre des décisions et des initiatives indépendamment du contrôle de l'administration centrale, semblent être moins fréquents que la déconcentration, où les instances locales agissent essentiellement comme représentants locaux du gouvernement central, gèrent le personnel et dépensent les sommes qui leur sont octroyées par le pouvoir central⁴⁶. Le Ghana, le Niger, le Nigeria, la Tanzanie et le Zimbabwe ont davantage pratiqué la déconcentration, alors que l'Afrique du Sud, le Mali, l'Ouganda (*Encadré 10.1.*) et le Sénégal par exemple se sont davantage orientés vers la dévolution. Si les raisons de la décentralisation sont multiples, disparates et souvent contradictoires, il n'en reste pas moins que la plupart des tentatives de décentralisation de l'éducation ont été motivées par des considérations politiques, administratives et budgétaires, parmi lesquelles : la volonté d'accroître l'efficacité, la responsabilité, la démocratisation et la participation des communautés ; mieux répondre aux besoins locaux ; mobiliser les ressources ; et transférer la responsabilité financière (McGinn et Welsh, 1999). Le programme CEF en Tanzanie (*Encadré 10.2.*) témoigne bien de la diversité des motivations dans la pratique, avec l'implication des communautés dans la gestion des écoles et la mobilisation des ressources.

La décentralisation de l'éducation est un processus complexe qui peut radicalement modifier la manière dont les systèmes sont organisés, les politiques élaborées, les revenus collectés, les fonds dépensés, les écoles gérées et les programmes scolaires conçus et enseignés (Fiske, 1996). En ASS, les grandes évolutions des fonctions de gestion semblent être administratives, avec essen-

46. D'après la conceptualisation de la décentralisation faite par Rondinelli, la déconcentration, la délégation et la dévolution qualifient la forme ou la dimension fonctionnelle : la déconcentration fait référence au transfert du pouvoir de planification, de décision et d'administration du gouvernement central aux organes qui le représentent sur le terrain et aux unités locales, aux autorités locales ou aux organisations non gouvernementales ; la délégation fait référence au transfert de certains pouvoirs de décision et de gestion pour des fonctions bien précises à des unités ou des organisations qui ne dépendent pas directement du contrôle des ministères centraux ; et la dévolution fait référence au transfert du pouvoir de décision, de financement et de gestion à des organes de gouvernement local pratiquement autonomes, comme les municipalités qui élisent leurs maires et leurs conseils, collectent leurs propres ressources et ont un pouvoir indépendant pour les décisions d'investissement (Cheema et Rondinelli, 1983 ; Rondinelli, 1981 et 1999).

tiellement la déconcentration des responsabilités du gouvernement central aux niveaux intermédiaires. Le *Tableau 10.1.* en propose une typologie.

Tableau 10.1. Typologie de la décentralisation et des réformes administratives de l'éducation en ASS⁴⁷

Niveau	Forme	Fonctions
Du gouvernement central (MdE) aux bureaux provinciaux, fédéraux, régionaux ou de district	Déconcentration	Les bureaux régionaux/de district sont responsables des fonctions de gestion du personnel et des ressources financières. Le gouvernement central conserve le contrôle des allocations budgétaires et des nominations.
Du gouvernement central (MdE) aux autorités municipales, de comté ou de district	Délégation et/ou dévolution	Décisions administratives – nomination du personnel et allocation des budgets locaux d'éducation. Le gouvernement central reste responsable – il contrôle les transferts financiers à partir des caisses de l'État.
Du gouvernement central (MdE) et des bureaux régionaux/de district ou des autorités locales aux écoles	Dévolution	Les écoles sont responsables des décisions administratives de routine mais elles peuvent obtenir des pouvoirs plus importants, comme l'entretien, la nomination du personnel, la politique scolaire, les plans de développement, les décisions de programme, la collecte de fonds et la gestion financière.

Source : Winkler et Gershberg (2003)

Parmi les différentes fonctions de gestion ainsi redistribuées à des degrés variables aux niveaux du système de gestion de l'éducation, on rencontre : l'organisation de l'enseignement (manuels scolaires, méthodes pédagogiques, programmes et emplois du temps) ; la gestion du personnel (embauche/licenciement, paie, assignation des responsabilités d'enseignement et formation initiale et continue) ; la planification et les structures (ouverture/fermeture d'écoles, contenu des cours et plans d'amélioration scolaire) ; la gestion des ressources (dépenses et allocations budgétaires) ; et le pilotage et l'évaluation (inspections, supervision et examens). Dans la plupart des pays, la responsabilité ultime des programmes scolaires, de la gestion du personnel et du financement continue clairement d'incomber au niveau central alors que la responsabilité de la prestation des services se déplace de fait vers les échelons

47. D'après Winkler et Gershberg, 2003.

inférieurs du système⁴⁸. Ce transfert partiel de responsabilités traduit une volonté de s'assurer que les objectifs nationaux de développement de l'éducation et les objectifs d'équité relèvent toujours bien du pouvoir central. Cela étant, les initiatives actuelles sont autant de pas importants pour rapprocher les décisions éducatives au plus près du terrain – l'école et la classe. Les réformes de déconcentration et/ou de dévolution des dix dernières années ont renforcé l'autonomie et le pouvoir de décision de nombreuses écoles, favorisé une initiative et des compétences administratives locales, introduit des méthodes efficaces de participation des communautés, amélioré les capacités et les systèmes de pilotage et d'évaluation des résultats et, dans certains cas, modifié les modalités de financement et les règles de gestion financière.

Plusieurs difficultés ont ralenti ce processus, dont la limitation des ressources, une résistance de la bureaucratie, la faiblesse des capacités des autorités locales et l'absence de consultation et de coordination entre les différents niveaux de gouvernement. Dans plusieurs pays, les bureaux sous-régionaux ou de district n'ont pas su remplir leurs mandats, du fait d'un déficit en personnel correctement formé et en ressources essentielles, de l'absence de systèmes et de contrôles administratifs, d'une multitude de demandes aussi diverses que variées et d'un manque de définition claire des rôles. De plus, les effets sur l'équité ont été mitigés. Dans certains cas, la distribution des fonds entre les régions a été plus équitable qu'ailleurs et les ressources complémentaires ont été canalisées vers les groupes marginalisés. Pratiquement partout pourtant, les écarts entre les dépenses par élève des familles aisées et des familles défavorisées persistent, quand ils ne se sont pas aggravés.

Vers une gestion autonome des écoles

La gestion autonome des écoles est la forme la plus avancée de décentralisation, qui a la faveur d'un nombre croissant de pays. Plusieurs initiatives de décentralisation de l'éducation (en Afrique du Sud, en Ouganda et au Sénégal par exemple) ont plus directement porté sur des réformes administratives de l'éducation au niveau des écoles. Partout en ASS, on attend des écoles qu'elles soient de plus en plus auto-gérées et qu'elles prennent des décisions en matière de programmes scolaires et d'allocation des budgets, des ressources, du personnel et des élèves (Abu-Duhou, 1999). La gestion autonome des écoles

48. L'annexe à la fin de ce chapitre revient en détail sur les évolutions de la responsabilité de la gestion dans un certain nombre de pays d'ASS.

devrait améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage en plaçant la prise de décision plus près des écoles, ce qui devrait permettre une plus grande sensibilité aux conditions locales et aux enseignants de concevoir des programmes éducatifs adaptés aux besoins locaux et propices à l'amélioration de l'apprentissage. En ASS, la gestion autonome des écoles recouvre à l'heure actuelle un large éventail d'initiatives qui permettent aux structures scolaires ou communautaires d'assumer plus largement les décisions liées à la scolarité et à l'éducation⁴⁹.

Encadré 10.1. Ouganda : dévolution de la gestion financière aux comités de gestion des écoles

La question des ressources est au cœur du processus ougandais de décentralisation. Avant la décentralisation, le gouvernement central décidait de l'utilisation des fonds et les transférait directement au service du district concerné, les autorités du district n'ayant aucun contrôle sur leur utilisation. La politique d'EPU a entraîné la suppression des droits de scolarité demandés aux parents – les écoles reçoivent désormais du gouvernement une dotation proportionnelle au nombre d'élèves. Cette dotation est calculée au niveau central et versée aux districts en tant que dotation forfaitaire conditionnelle ; les districts transfèrent ensuite la totalité des fonds aux écoles, en fonction des effectifs inscrits. Le ministère publie par ailleurs des directives destinées aux écoles sur l'allocation des fonds (en recommandant par exemple que 50 % soient consacrés aux outils pédagogiques, 5 % à l'administration, etc.). Le système de dotation prévoit environ 4 \$US par enfant et par an pendant les trois premières années du primaire et 6 \$US par enfant et par an pour les quatre années suivantes. Le gouvernement assume les salaires des enseignants et les manuels scolaires ; la dotation sert à couvrir les autres besoins de l'école. Le comité de gestion de l'école administre les fonds au niveau de l'école. L'amélioration de la gestion financière passe par des ateliers de formation et de sensibilisation qui permettent à tous les acteurs de comprendre les structures et les directives en matière de tenue des registres et de reddition de comptes. Le programme cherche à provoquer : 1) la participation totale des communautés et des prises de décision qui n'imposent pas des contraintes irréalistes et injustes aux plus pauvres ; 2) la décentralisation des achats, qui optimise le recours à l'expertise locale ; et 3) le ciblage des communautés les plus pauvres grâce à un système de classement et de hiérarchisation des écoles les plus démunies.

Au départ, les dotations parvenaient difficilement en temps et en heure aux écoles et les parents avaient le sentiment de ne pas être vraiment impliqués dans les activités des comités de gestion des écoles. Pour résoudre ce problème, les écoles affichent désormais clairement les montants reçus du district de sorte que les parents, ou tout autre membre de la communauté, peuvent consulter les dossiers témoignant de l'utilisation faite de ces fonds. Des audits périodiques sont réalisés, pour vérifier que les fonds parviennent bien aux écoles et sont utilisés comme prévu. Il reste d'importants problèmes à résoudre, dont le partage des informations sur les allocations à tous les niveaux du système ; le soutien aux comités de gestion des écoles ; et l'absence de financement adéquat pour délester les bureaux de district chargés de l'éducation. En dépit de ces difficultés, le programme ougandais pour l'EPU et les comités de gestion des écoles se sont révélés être un moyen efficace de participation des parents pour une prise de décision démocratique en matière d'éducation.

Source : Mushemeza (2003)

49. Nous aborderons plus directement cette question de l'implication des communautés dans la section suivante.

Subventions aux écoles

Les subventions aux écoles sont devenues un mécanisme populaire pour accroître l'implication des écoles et des communautés dans les prises de décision. L'argent est directement envoyé aux écoles soit, c'est le cas en général, comme dotation forfaitaire (conditionnelle), soit pour financer des propositions censées améliorer l'éducation à travers les intrants tels que les infrastructures, les équipements, le développement des enseignants, etc. Dans leur analyse de 37 programmes de subventions aux écoles (dont 16 en Afrique), Roberts-Schweitzer et al. (2002) ont constaté que le mécanisme de subvention favorisait l'instauration de conditions pouvant déboucher sur un système éducatif réactif, servant de catalyseur au changement et à l'émancipation. Ces auteurs observent plusieurs résultats positifs : le transfert du pouvoir de décision au niveau local ; la démocratisation et la responsabilisation via l'émancipation des comités de gestion des écoles ou des structures locales de gouvernement ; la rapidité de réponse aux situations de crise, lorsque les financements viennent à manquer et que l'administration locale est impuissante ; et la durabilité garantie des investissements grâce à l'implication des acteurs locaux. Ces expériences soulignent également que les systèmes de subvention, qui contribuent à améliorer l'enseignement et l'apprentissage, peuvent aussi améliorer la qualité générale de l'éducation. Le programme CEF en Tanzanie (*Encadré 10.2.*) est un exemple de programme de développement des écoles mis en place dans un contexte de gestion décentralisée et dont le financement passe par des subventions de contrepartie. Les difficultés rencontrées au départ ont été résolues ensuite grâce à un meilleur ciblage. Aujourd'hui, le CEF est totalement intégré dans le système global de dotation en fonction des effectifs mis en place pour introduire des améliorations qualitatives dans le système éducatif.

L'expérience de l'ASS en matière de subventions aux écoles souligne que certains problèmes élémentaires de mise en œuvre et les préoccupations sur l'équité dans la distribution des fonds et l'utilisation qui est faite des contributions des communautés doivent être résolus. L'expérience de la Guinée, de la Tanzanie et d'autres pays d'ASS indique qu'il faut notamment s'intéresser à plusieurs questions : a) le fait d'accorder suffisamment d'assistance technique et de temps aux écoles ou aux régions les plus faibles pour qu'elles puissent demander et bénéficier pleinement d'un financement accordé sur des bases égales ; b) le suivi des résultats d'apprentissage ; c) le fait de peser le pour et le contre des contributions des communautés et de ne pas les considérer comme un substitut au financement de l'Etat ; d) les inégalités observées dans

l'allocation des subventions ; et d) le niveau des capacités de mise en œuvre. Pour résoudre ces problèmes, les systèmes de subvention devront faire partie d'une stratégie plus large de réforme de l'Etat visant à garantir des capacités minimales de gestion et l'octroi de ressources aux écoles.

Encadré 10.2. Tanzanie : Le Fonds communautaire pour l'éducation (CEF)⁵⁰

Le Fonds communautaire pour l'éducation (CEF), composante essentielle du projet de développement des ressources humaines (HRDP), a été introduit en 1998. Le programme est passé de 372 écoles en 1999 à 1 642 écoles réparties sur 16 districts (et concernant environ 685 000 élèves) en 2001. Le CEF verse l'équivalent des fonds réunis par la communauté grâce à une subvention de l'Etat, pour appuyer la mise en œuvre d'un plan scolaire conçu par la communauté en collaboration avec le personnel de l'école. S'il a connu un succès dès le début, il est rapidement devenu évident que le CEF n'atteignait pas les communautés les plus pauvres ni les écoles les plus démunies, du fait notamment de l'incapacité des écoles et des communautés pauvres à rassembler les fonds nécessaires pour obtenir la subvention de contrepartie ; de la mauvaise gestion des écoles ; de l'inexpérience de l'organisation communautaire ; et de la rigidité de la bureaucratie quand il s'agissait d'aligner ses contributions sur les sommes réunies par la communauté. Pour résoudre ces problèmes, une approche plus souple a été adoptée. Le ministère de l'éducation, en collaboration avec les districts, a mis au point des critères visant les communautés les plus pauvres économiquement et les plus faibles du point de vue de l'organisation nécessaire à la collecte des fonds. Les conseils de district ont dû réserver des fonds pour les écoles qui avaient le plus de mal à obtenir des subventions de contrepartie, avec un ratio légèrement plus élevé (1/2, 1/3, etc.). Sur les 1 642 écoles couvertes par le CEF, 151 écoles « faibles » ont été identifiées, représentant une contribution des conseils de district d'environ 97 514 000 tzs (soit près de 100 000 \$US). Ces sommes correspondaient à une dotation moyenne de 500 000 tzs par école (500 \$US), mais qui pouvait atteindre dans certains cas 5 millions de tzs (soit 5 000 \$US). Ainsi, dans l'école de Kipangege, dans le district de Kibaha, les parents ayant réuni 133 \$US, le conseil de district a alors fourni 2 000 \$US qui ont été complétés par le CET selon un ratio de 1/2 – la somme totale (4 200 \$US) a permis à la communauté de construire deux logements pour les enseignants, d'acheter 20 pupitres et du matériel de bureau.

Le rapport d'avancement du projet présenté par le gouvernement de Tanzanie en juillet 2002 mettait à l'actif du CEF les résultats positifs suivants : 1) implication et contributions accrues des parents – la contribution unitaire par élève est passée de 1 115 tzs en 1996 à 3 007 tzs en 2000 ; 2) augmentation des inscriptions – le taux brut de scolarisation des districts couverts par le CEF a progressé de 30 % entre 1998 et 2001, contre 15 % pour les autres districts ; 3) fréquentation accrue – le taux est passé de 82 % en 1998 à 93 % en 2001 ; 4) meilleurs résultats des élèves – de 20 % d'élèves obtenant des notes entre A et C à l'examen de fin d'études primaires en 1996 contre 35 % en 2001 ; et 5) diminution des taux d'abandon – de 2,4 % en 1995 à 1,5 % en 2001.

En dépit de ces progrès, il est évident que même avec une aide supplémentaire, les communautés les plus pauvres et les écoles les plus démunies ont du mal à mettre en œuvre leurs plans. Les politiques visant les pauvres se généralisent mais elles devraient vraiment être limitées aux communautés pauvres et non pas à l'ensemble du district.

Source : Banque mondiale (2001)

50. Cette présentation du programme CEF s'inspire d'un aide-mémoire de la Banque mondiale : TANZANIA Human Resources Development Program (HRDP) I, mission de supervision, 12-18 décembre 2001 ; de communications du personnel de la Banque mondiale, et notamment Donald Hamilton, Adriana Jaramillo, Rest Barnabas Lasway et Soren Nellemann ; et de l'étude de cas sur la Tanzanie.

Implication des communautés

L'Afrique est l'une des régions du monde où les communautés sont les plus solides, et pourtant, l'éducation intervient essentiellement via des structures publiques fonctionnellement et physiquement distantes. Cette situation prévaut malgré l'intérêt croissant accordé aux approches communautaires dans des contextes où la plupart des communautés sont rurales, dispersées et isolées du fait d'infrastructures physiques et de communication médiocres et présentent des besoins et des priorités hétérogènes. L'utilité des initiatives locales – qui rapprochent l'école et la communauté – pour susciter un sentiment d'appropriation, introduire une plus grande responsabilité et faire en sorte que le contenu, le calendrier et les attentes éducatives soient correctement identifiés et adaptés à l'environnement local est de plus en plus reconnue. Dans ce processus, l'appui de la communauté à l'éducation peut jouer un rôle central pour conforter les efforts visant à augmenter les taux de participation et à améliorer la rétention et les résultats scolaires (Watt, 2001).

La participation communautaire va de formes familières de soutien – comme l'implication des communautés à la construction – à un rôle plus actif au niveau de la gestion, de la planification et de la pédagogie. Dans les pays d'ASS, la participation communautaire commence à avoir de multiples facettes, même si la capacité des communautés à participer et à soutenir l'éducation varie grandement d'un cas à l'autre et si, sans surprise, son impact est souvent inégal. Certaines communautés bien dotées, extrêmement motivées et fortement soudées financent et gèrent l'éducation toutes seules de manière durable, mais d'autres n'ont pas suffisamment de ressources pour contribuer autrement qu'à un niveau minime aux coûts de l'éducation ou sont incapables – voire peu désireuses – de travailler ensemble (Watt, 2001). Les associations de parents d'élèves et les comités communautaires de gestion des écoles sont néanmoins l'une des caractéristiques les plus frappantes de la participation des communautés à l'enseignement fondamental. Au Mali, des ONG appuient le fonctionnement des centres d'éducation pour le développement, pendant que la communauté, après avoir constitué un comité de gestion, rémunère les enseignants. En Guinée, un comité de gestion de sept personnes, nommées par la communauté, surveille le fonctionnement des centres NAFA, ces écoles de la deuxième chance pour les jeunes âgés de 10 à 16 ans qui ne sont pas scolarisés dans le système traditionnel. Le comité de gestion garantit la mise à disposition de locaux et l'inscription de 60 à 90 élèves ; il est également responsable de la rémunération des organisateurs (Niane, 2003). Au Sénégal, dans le cadre de la stratégie du « faire-faire », les écoles communautaires

jouent un rôle essentiel pour assurer aux jeunes gens à risque un meilleur accès à l'éducation (*Encadré 10.3.*).

Encadré 10.3. Sénégal : écoles communautaires de base (ECB)

Ces écoles ont fait leur apparition au Sénégal en 1992/93 sous l'initiative de deux ONG – ADEF-Afrique et Aide et Action. Elles ont ensuite été adoptées, en 1996, comme composantes de base de modèles alternatifs testés par le ministère chargé des programmes éducatifs alternatifs. A l'heure actuelle, elles sont gérées par un certain nombre d'opérateurs privés et communautaires subventionnés par le ministère et un grand nombre d'ONG, dont PLAN International, RADI, etc. Ces écoles visent les jeunes gens de neuf à 15 ans qui n'ont jamais été scolarisés (et sont analphabètes) ou qui ont abandonné l'école de manière précoce (abandons scolaires et autres enfants non inscrits). L'approche pédagogique mise en œuvre vise trois objectifs : l'intégration des jeunes gens dans des activités socio-économiques au sein de leur environnement ; la poursuite d'une scolarité secondaire ; et la formation pré-professionnelle ou l'intégration dans certaines professions. Le modèle s'appuie sur six grands principes : (1) conception et autogestion de l'école par la communauté locale ; (2) inclusion des enfants de neuf à 15 ans non scolarisés ou ayant abandonné l'école, notamment les filles, dans un cycle éducatif de quatre ans équivalent aux six années d'école élémentaire ; (3) utilisation des langues nationales comme principale langue d'instruction et du français comme seconde langue ; (4) soutien au programme d'« éducation de base des adolescents » par le programme d'« alphabétisation des adultes » ; (5) approche coordonnée « école des parents/école des enfants » ; et (6) recours à des méthodes pédagogiques faisant la promotion de l'environnement.

Source: Ndiaye, (2003).

Les analyses sur la participation communautaire au Bénin, au Cameroun, au Ghana, au Mali et au Togo ont permis d'identifier les facteurs ayant un impact positif sur cette participation et notamment : une perception positive de l'enseignement fondamental ; la régularité et la stabilité des revenus des ménages ; un passé de mobilisation sociale, d'organisation et de leadership communautaire ; une implication dans l'éducation allant au-delà des contributions financières ; un soutien extérieur et des mécanismes de développement dans la communauté ; la présence de modèles communautaires dont le statut social est lié au niveau d'éducation ; l'implication des communautés au processus de prise de décision ; l'aide publique et l'abolition ou la réglementation des droits de scolarité ; de bons résultats chez les élèves ; et une excellente communication entre le ministère de l'éducation, les communautés et le personnel des écoles. A l'inverse, plusieurs facteurs compromettent sérieusement la participation des communautés : la pauvreté, l'illettrisme, l'absence d'emplois pour les diplômés et l'ignorance du concept de scolarité gratuite (ERNWACA, 2002).

Les écoles communautaires revêtent une importance particulière pour une plus grande participation des communautés et pour la décentralisation. Les bailleurs de fonds internationaux et locaux ainsi que les ONG (certaines ayant

des partenaires publics) apportent leur soutien à toute une série de modèles d'écoles communautaires au Bénin, au Burkina Faso, en Ethiopie, en Gambie, au Ghana, en Guinée, au Kenya, au Malawi, au Mali, en Ouganda, en Somalie, dans le sud du Soudan, en Tanzanie, au Tchad, au Togo et en Zambie pour tenter de parvenir à un accès universel à l'éducation de base et d'améliorer la qualité. Les deux modèles d'écoles communautaires⁵¹ les plus courants en ASS sont : (1) la création de nouvelles écoles gérées par les communautés ; ou (2) le renforcement de la gestion communautaire visant à revitaliser les écoles publiques existantes. Pour les écoles nouvelles, certaines ressemblent aux écoles publiques (au niveau des programmes, des manuels, du calendrier, des examens, des enseignants, des styles pédagogiques, de l'inspection, etc.) alors que d'autres fonctionnent comme un système alternatif dans tous ces domaines ou dans certains d'entre eux. Les écoles communautaires ont la réputation d'être rentables (services éducatifs comparables voire meilleurs pour un coût moindre) et la participation communautaire est censée améliorer la qualité de l'éducation et les résultats des élèves. Les écoles communautaires ont contribué à élargir l'accès, les inscriptions et la qualité de l'éducation ; à améliorer l'équité entre les garçons et les filles ; à proposer des programmes plus adaptés ; à favoriser l'assiduité et le zèle des enseignants et des élèves ; à améliorer les infrastructures ; à augmenter le soutien public ou extérieur ; à forger de meilleures relations et partenariats entre l'Etat et les communautés ; à renforcer l'efficacité des associations parents-enseignants ; et à impliquer davantage les communautés et les parents dans l'éducation (Miller-Grandvaux et Yoder, 2002).

Les types d'écoles communautaires et les relations entre l'Etat et ces écoles varient d'un pays à l'autre. En Zambie, plus de 700 écoles communautaires sont nées de la volonté de la population d'envoyer leurs enfants dans des écoles proches du domicile, moins onéreuses et moins rigides que les écoles traditionnelles. Ces écoles accueillent les enfants défavorisés et privilégient l'acquisition des fondamentaux – lecture, écriture et calcul – et des compétences fonctionnelles adaptées. Au Mali, 10 % des enfants du primaire sont scolarisés dans des écoles communautaires dont beaucoup ressemblent aux écoles publiques. Dans ce pays, la transformation de ces écoles en écoles administrées et financées par les communes fait partie du processus de décentralisation

51. En ce qui concerne l'implication des communautés et la décentralisation, rappelons que ce chapitre s'intéresse aux écoles communautaires qui ont des liens avec le système public d'enseignement primaire, pour les distinguer des « écoles » communautaires qui appartiennent à l'éducation non formelle.

de l'éducation. Au Togo, les écoles communautaires – ou écoles d'initiative locale représentent environ 20 % des écoles primaires. Si les écoles communautaires de base (ECB) du Sénégal font partie de l'éducation non formelle, les élèves qui sortent de ces écoles peuvent intégrer le système public. En Ethiopie, les écoles communautaires sont nombreuses et les autorités locales sont de plus en plus impliquées dans les programmes scolaires communautaires. Les écoles spontanées du Tchad sont créées et financées par les communautés villageoises qui n'ont pas d'écoles publiques (Miller-Grandvaux et Yoder, 2002). Cependant, la plupart de ces écoles sont souvent sous-financées, de mauvaise qualité et un piètre substitut aux écoles publiques, même les plus mauvaises.

Plusieurs conditions essentielles doivent être réunies pour que le soutien des communautés à l'éducation se réalise pleinement. Tous les acteurs impliqués – communautés, pouvoirs publics, enseignants et, souvent ONG – doivent accepter le caractère inéluctable du changement et être prêts à écouter, apprendre et collaborer. Les autorités doivent faire en sorte que les conditions de base d'un apprentissage réussi soient bien remplies dans toutes les écoles et que l'apport des communautés vienne compléter – et non remplacer – l'offre financée sur fonds publics. Les objectifs d'équité et de qualité ne seront atteints que si ces impératifs sont acceptés et que les dispositions prises pour que les communautés participent au développement de l'éducation en ASS sont effectives. Le soutien communautaire doit être reconnu en tant que processus dont les aléas et les succès doivent être partagés. A Madagascar, les contributions de chaque partie prenante sont formalisées dans un contrat-programme (*Encadré 10.4.*). Dans de nombreux cas, des efforts soutenus de renforcement des capacités seront nécessaires avant que les communautés ne puissent participer efficacement à l'éducation. Certaines communautés vont manquer de compétences et de confiance pour contribuer à la gestion des écoles alors que d'autres manqueront de cohésion et d'expérience de collaboration pour pouvoir parvenir à des décisions collectives. L'accent devrait toujours porter sur la construction d'une base de compétences au niveau de l'administration, de l'école et de la communauté qui garantisse un engagement à long terme auprès de l'école. Lorsque toutes ces conditions sont réunies, alors les communautés sont susceptibles de contribuer efficacement et pleinement à l'éducation (Watt, 2001).

Encadré 10.4. Madagascar : les contrats-programmes (CP)

Les contrats-programmes ont notamment été testés à Madagascar, où ils reposent sur les traditions locales de contrat et d'engagement⁵². Cette stratégie s'appuie sur une approche participative ascendante, accompagnée d'une prise de responsabilité de la communauté et son implication grandissante dans la vie de l'école. La communauté est chargée d'identifier ses besoins éducatifs. Chaque contrat (projet scolaire qui définit les missions et les responsabilités des différentes parties) concerne en principe cinq acteurs : la communauté villageoise, les enseignants, le chef d'établissement, le district scolaire (CISCO) et le projet d'assistance. Sur les 12 330 écoles publiques élémentaires fonctionnant à Madagascar, environ 4 330 (34 %) – réparties en 63 CISCO (soit 56 % des 111 districts du pays) ont opté pour une approche de contrat-programme. Les parents et la communauté ont davantage pris conscience de leur rôle et de leur pouvoir grâce à ce partenariat fructueux, qui se traduit par un meilleur suivi des élèves par leurs parents, lesquels demandent plus souvent à rencontrer les enseignants.

L'expérience de Madagascar montre que pour réussir, la transposition de l'approche du contrat-programme nécessite : la mobilisation, afin de sensibiliser les gens à l'importance de la scolarité et d'apporter des informations aux communautés ; l'adaptation des contrats-programmes aux réalités locales et/ou régionales ; une claire définition des rôles et des responsabilités de chacune des parties au contrat ; l'exploitation des structures locales existantes pour garantir que les contrats sont remplis et que la gestion (des fonds et des fournitures) est transparente ; la mise en place de systèmes de suivi qui associent administrateurs, personnel de l'école et membres de la communauté ; et une approche participative pour soutenir les compétences communautaires et motiver les parties prenantes au niveau de la communauté, afin de les inciter à honorer leurs engagements (en fournissant par exemple des classes en bon état, du matériel pédagogique, des supports de formation et suffisamment d'enseignants).

Source : Ratrema (2004)

Diversification de l'offre d'éducation

Les autorités éducatives nationales, régionales et locales ont le devoir d'assurer une éducation de base pour tous, mais on ne peut pas leur demander d'assumer toutes les obligations en termes humains, financiers et matériels. La stagnation ou la réduction des fonds publics consacrés à l'éducation dans l'ensemble des pays d'ASS place la concrétisation de l'objectif EPT d'un enseignement universel de qualité face à de fortes contraintes. La création ou la relance de partenariats à tous les niveaux pourraient contribuer à relever ce défi – partenariats entre l'Etat et les ONG, le secteur privé, les communautés locales, les groupes religieux et les familles. La demande d'éducation étant supérieure à l'offre, l'écart a été réduit grâce à des accords de partenariats, l'intervention du secteur privé et la mise en place de systèmes alternatifs de délivrance.

52. A Madagascar, le dina est un contrat oral ou écrit entre membres d'une communauté (fokonolona) reconnu par toutes les parties comme ayant force de loi. Des sanctions (sociales et financières) sont prévues en cas de rupture.

L'offre du secteur privé

Les écoles privées de la plupart des pays d'ASS sont en pleine expansion en raison des difficultés de l'Etat à répondre à la demande. En Côte d'Ivoire par exemple, 60 % des écoles secondaires dépendent désormais du secteur privé. Cette tendance est activement soutenue par les pouvoirs publics qui leur accordent des incitations financières. En outre, dans un certain nombre de pays, la demande d'éducation privée augmente car les « clients » (les parents) ont de plus en plus le sentiment que ces écoles sont de meilleure qualité et plus responsables. L'expérience de l'ASS vis-à-vis des écoles privées est très importante pour une stratégie plus large de diversification des sources de financement et de prestation de services et de renforcement de l'autonomie des écoles. Il s'agit en fait d'une forme de participation – chaque partie devant être loyale vis-à-vis des autres et toutes bénéficiant d'un service spécifique ciblé (Niane, 2003). Les études montrent que les écoles privées sont plus susceptibles de faire appel au pouvoir local de prise de décision pour améliorer les conditions d'apprentissage ; obtiennent en général de meilleurs résultats que les écoles publiques aux examens standards ; et ont des prix unitaires inférieurs à ceux des écoles publiques (Jimenez et al., 1991). L'analyse de l'offre éducative du secteur privé suggère aux écoles publiques certaines solutions au niveau de l'efficacité et de l'efficience qui peuvent être atteintes grâce à l'adoption des pratiques de gestion qui ont fait leurs preuves dans les écoles privées (république de Gambie/DOSE, 2004).

Offre alternative : partenariats et sous-traitance

La sous-traitance – le fait de passer des contrats avec des prestataires extérieurs – est une autre solution permettant d'impliquer le secteur privé. Elle intervient en général à l'issue d'un processus d'appels d'offre où le prestataire retenu passe un contrat avec l'agence publique responsable pour concevoir et mettre en œuvre un sous-projet faisant partie d'un programme plus vaste. La sous-traitance en éducation a notamment servi à proposer des services de transports scolaires, de cantines, de nettoyage et d'entretien et à créer des programmes d'infrastructures et de soutien (Nordtveit, 2003). Les nombreux partisans de cette solution estiment qu'elle est préférable aux programmes mis en œuvre par le gouvernement pour deux grandes raisons : les prestataires spécialisés sont plus efficaces et les services proposés sont plus respectueux de l'utilisateur, dans la mesure où les prestataires sont souvent installés dans les communautés et peuvent interagir avec les villageois pour offrir des services correspondant à une demande et un besoin réels. Cette approche est décrite en détail ci-après, à propos de la stratégie du faire-faire adoptée au Sénégal (*Encadré 10.5.*).

Encadré 10.5. Sénégal : la stratégie du faire-faire

Le Sénégal a mis au point en 1991 une politique et un plan d'action destinés à faire face à l'augmentation de l'accès à l'éducation sans compromettre pour autant la qualité. Cela passait par une participation et une responsabilisation accrues des acteurs sur le terrain grâce à une stratégie de sous-traitance – le faire-faire – conçue pour créer un partenariat entre l'Etat et les organisations de la société civile, l'offre d'éducation ayant été décentralisée et les prestataires diversifiés. L'Etat conserve plusieurs responsabilités : réglementation des prestataires ; coordination, suivi et évaluation de la mise en œuvre des programmes ; et mobilisation et affectation des ressources. Les organisations de la société civile sont chargées de la conception et de la mise en œuvre des programmes, du renforcement des capacités des communautés et de la recherche-action centrée sur l'amélioration de l'apprentissage. Les communautés participent en identifiant les besoins mais aussi en mettant au point et en prenant part aux accords locaux de gestion et de suivi. La diversification de l'offre éducative a nécessité plus d'une dizaine de programmes d'alphabétisation fonctionnelle des adultes et des modèles alternatifs pour l'éducation des jeunes, grâce auxquels on a pu scolariser plus d'un million d'élèves. Le secteur a obtenu environ 20 milliards de francs CFA de nouveaux financements. Le taux d'alphabétisation est passé de 31,1 % à 53,9 %. Grâce à cette ouverture au contexte local et à l'innovation pédagogique, la stratégie du faire-faire a permis de proposer des offres de formation de base adaptées à la demande des communautés, de faciliter l'introduction des langues nationales à l'école élémentaire et d'intégrer les programmes d'éducation et de formation dans les plans de développement local.

Plusieurs grandes leçons peuvent être tirées de cette expérience : (1) la mise en place de partenariats doit s'accompagner de coordination, de soutien, de partage et de participation ; (2) les structures formelles de coopération sont à la base de ces partenariats et garantissent leur réussite ; (3) le renforcement des capacités et l'apport d'une assistance technique aux prestataires et aux communautés sont fondamentaux ; et (4) un suivi et une évaluation attentifs basés sur les informations, le contrôle des résultats, le souci de la qualité et une aide tous azimuts sont absolument essentiels à la réussite. La stratégie du faire-faire est une approche originale qui débouche sur un nouveau type de relations entre l'Etat et les organisations de la société civile, obligés de travailler ensemble pour gérer et assumer les programmes éducatifs. Elle a mobilisé d'importantes ressources et impliqué des acteurs à tous les niveaux, testant les différentes politiques éducatives possibles d'accès et de qualité.

Source : Nordveit (2003) ; Ndiaye (2003).

Enseignement à distance

L'enseignement à distance, qui a considérablement évolué avec les progrès des technologies de l'information, possède un potentiel bien plus important avec les systèmes éducatifs décentralisés qu'avec les systèmes centralisés du passé. L'enseignement à distance peut permettre d'atteindre des individus qui, sans cela, ne pourraient pas bénéficier de l'offre d'éducation en raison de l'éloignement physique, d'un contexte culturel, d'attentes sociales, d'infrastructures ou d'organisation ou de contraintes personnelles qui bloquent l'accès à l'éducation (Visser, 1994). L'enseignement à distance joue donc un rôle de plus en plus grand en ASS, notamment pour élargir l'accès à l'éducation formelle, même si la plupart des établissements publics sont souvent limités par l'absence de ressources humaines et financières. Dans les pays anglophones (comme le Botswana, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe), l'enseignement à distance concerne essentiellement les program-

mes de formation initiale et continue des enseignants alors que dans les pays francophones (comme le Burundi, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la République centrafricaine, le Sénégal, le Tchad et le Togo), il est davantage utilisé pour le développement professionnel et la formation continue des enseignants, des chefs d'établissement et des inspecteurs.

La décentralisation, la diversité et l'apparition d'un système auto-organisé de gestion offrent de nouvelles possibilités aux pays africains pour profiter au maximum des avantages des programmes d'enseignement à distance à tous les niveaux, et notamment pour la formation initiale et continue des enseignants. L'île Maurice a ainsi introduit avec succès depuis 1993 un programme d'enseignement à distance pour 3 353 enseignants. Ce programme comprend une formation continue à temps partiel de deux ans destinée aux instituteurs et débouchant sur un certificat d'études supérieures (ACE). Il vient appuyer les efforts du pays pour parvenir à des résultats d'apprentissage de qualité en faisant en sorte que les enseignants utilisent bien des processus pédagogiques plus efficaces (Rumajogee et al., 2004).

De toute évidence, l'enseignement à distance peut aussi contribuer à garantir que les initiatives de décentralisation réussissent, en apportant un appui décentralisé aux écoles qui n'ont pas suffisamment d'enseignants ou de ressources économiques. Les avancées technologiques ont nettement accru la quantité de médias disponibles et, en fonction du contexte propre à chaque pays d'ASS, cet enseignement peut utiliser différents types de supports (écrit, radio, cassettes audio et vidéo et Internet) selon ce qu'il est à même d'apporter à un enseignement en face à face. Plusieurs pays membres de WorldLinks et de SchoolNet Afrique ont introduit l'enseignement assisté par les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les écoles, surtout rurales, pour promouvoir le développement en général et l'accès à une éducation de qualité en particulier. Depuis sa création, SchoolNet Afrique a contribué à renforcer les capacités d'échanges et de partage entre les réseaux nationaux d'écoles et d'éducateurs dans 27 pays d'Afrique subsaharienne (Niane, 2003). En dépit des progrès enregistrés actuellement, il faut néanmoins souligner que la mise à disposition des ressources adéquates est indispensable si l'on veut que l'enseignement à distance continue d'apporter une aide efficace aux initiatives d'amélioration de la qualité de l'éducation en ASS.

Relever le défi de la gestion de l'éducation en ASS

Les acteurs clés impliqués dans les initiatives d'amélioration de l'éducation dans la région ont compris qu'ils devaient traiter ensemble des questions fondamentales d'organisation de l'enseignement, de planification des programmes, de contenu des cours et de gestion des ressources et du personnel pour que les changements introduits dans la gestion de l'éducation fassent une vraie différence au niveau de la qualité de l'école et, en dernier ressort, de l'amélioration des résultats d'apprentissage de tous les élèves.

L'évolution de l'organisation scolaire

Plusieurs initiatives récentes de décentralisation et de gestion ont changé la façon dont les écoles sont organisées et ont affecté directement le processus d'enseignement et d'apprentissage⁵³ :

- **Adaptation des programmes au contexte local.** Certains pays ont prévu une adaptation des programmes au contexte local – l'expérience du Lesotho, du Niger, du Nigeria et de la Zambie mettent en exergue le rôle des enseignants, des gestionnaires des écoles et des communautés dans l'élaboration des programmes scolaires.
- **Implication des comités de gestion** des écoles dans des responsabilités autres que la mobilisation de ressources et la construction d'écoles. En Guinée, ces comités jouent un rôle important dans la gestion du programme de manuels scolaires. A Madagascar, la contribution des différentes parties prenantes est formalisée dans un contrat-programme.
- **Gestion des ressources scolaires.** En Afrique du Sud, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie, les comités de gestion des écoles ou les instances dirigeantes sont responsables de l'utilisation des fonds versés aux écoles par les ministères de l'éducation, nationaux ou fédéraux. Les fonds servent au matériel pédagogique et aux dépenses de fonctionnement tels que les salaires du personnel de soutien ou de l'entretien.
- **Adaptation du calendrier scolaire.** Les écoles sont libres d'adapter le calendrier scolaire aux conditions locales. Les écoles communautaires du Mali et du Sénégal bénéficient d'un solide soutien de la communauté grâce auquel elles deviennent un « projet de village ». Dans de nombreux pays, le modèle d'écoles communautaires va de pair avec des innovations

53. Pour des données précises, se reporter aux études de cas par pays commandées pour ce projet de l'ADEA.

intéressantes d'adaptation du calendrier scolaire, d'intégration des langues locales et de réalisation d'activités pratiques à l'échelle de la communauté.

- **Suivi et évaluation.** Les programmes du Bénin, de la Guinée et du Mali mettent en œuvre des systèmes de suivi gérés par la communauté qui permettent aux parents de collecter, analyser et utiliser des informations afin d'améliorer les écoles desservant leur communauté.
- **Transfert de la responsabilité de la gestion du personnel aux niveaux inférieurs.** Dans certains pays d'Afrique francophone, des essais de transfert de la responsabilité de la gestion du personnel aux niveaux inférieurs sont en cours. En Guinée et au Sénégal, des politiques et des pratiques alternatives ont été adoptées ces dernières années et un partenariat avec les autorités éducatives locales a été mis en place pour encourager ces dernières à embaucher et à rémunérer les enseignants. L'Etat apporte en échange son appui et son aide. Au Sénégal, l'Etat a choisi d'autoriser les autorités régionales à recruter des « volontaires de l'éducation » comme enseignants ; mais ils ne bénéficient pas du statut et des salaires de la fonction publique.
- **Offre décentralisée de programmes de formation continue des enseignants.** Il s'agit d'un système d'ateliers périodiques de formation continue organisés à l'échelle locale ou régionale (comme en Ethiopie, en Ouganda et en Tanzanie) qui cherchent à faire participer régulièrement les enseignants et à leur donner des occasions de mise en pratique et de suivi. La décentralisation réussie des activités de formation continue concerne notamment l'acquisition de compétences de leadership et la création de centres de ressources locaux, de groupes locaux d'enseignants et de réseaux en grappe d'écoles (Afrique du Sud, Guinée, Namibie, Sénégal, Zambie et Zimbabwe).
- **Implication des enseignants dans l'amélioration de la qualité.** En Guinée et dans d'autres pays francophones, des programmes de petites subventions permettent aux enseignants de devenir partenaires de l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage, en lançant et en menant à bien des projets de développement professionnel. Les équipes d'enseignants conçoivent des projets et sollicitent des subventions pour les réaliser, le personnel ministériel servant d'animateur.

Ces exemples sont certes encourageants, mais la décentralisation de la gestion des écoles telle qu'elle a été mise en œuvre n'a pas encore eu d'impact véritable sur les pratiques pédagogiques. Les rares données disponibles indiquent

que l'absence d'une « relation claire entre réformes de la gestion de l'éducation et amélioration de la qualité de l'éducation » pourrait être davantage due à des problèmes de mise en œuvre (les interventions n'ayant pas atteint totalement leur plein régime) qu'à un échec de la logique conceptuelle (le fait par exemple qu'il n'y ait pas de relation). La concrétisation de cette relation est délicate pour les pays d'ASS, dans la mesure où les expériences sont relativement récentes, inégales et souvent focalisées sur la mobilisation de ressources plutôt que sur l'amélioration de la qualité. De plus, rien ne permet de penser que la seule évolution de la gestion de l'éducation conduira à une amélioration des pratiques pédagogiques et de l'apprentissage des élèves. La décentralisation et les réformes administratives peuvent contribuer à l'amélioration de la prestation de services et de l'efficacité de l'utilisation des ressources mais pour réussir, la mise en œuvre nécessitera l'amélioration des autres variables en jeu comme le leadership, la formation des enseignants, le soutien des parents, la disponibilité des ressources, la motivation des élèves et des enseignants et les pressions exercées par les pairs (Hanson, 2000).

Pour un changement du rôle des autorités nationales dans la gestion de l'éducation

Aux niveaux inférieurs du système éducatif, la décentralisation et les changements associés ne sont pas des phénomènes abstraits. Les responsabilités des différents niveaux de gouvernement et parties prenantes de l'éducation doivent être redéfinies et redistribuées à mesure que de nouveaux concepts émergent sur le rôle souhaitable des autorités nationales (ministère de l'éducation), des structures sous-régionales, des écoles, des communautés locales et des partenaires sociaux dans l'éducation. Les changements radicaux du rôle des ministères centraux de l'éducation vis-à-vis de la gestion de l'éducation sont un élément indispensable de la décentralisation de l'administration du secteur. L'un des grands enjeux de la décentralisation consiste alors à parvenir à un équilibre entre, d'une part, la diversité croissante, la flexibilité et le contrôle local et, d'autre part, la responsabilité des autorités éducatives nationales pour garantir une offre éducative harmonieuse pour l'ensemble de la nation, équitable pour les régions et les différentes catégories socio-économiques et ethniques (Abu-Duhou, 1999, p. 20).

Dans les systèmes centralisés, les « fonctions » du ministère national couvrent en général l'éventail complet : planification, mise en œuvre des programmes, coordination, supervision du personnel, suivi et évaluation. Dans les systèmes

décentralisés, à l'inverse, le rôle des ministères centraux évolue, pour passer de l'exécution à une fonction de consultation technique et de coordination de l'élaboration des politiques, de l'assurance qualité globale, du suivi et de l'évaluation. C'est ainsi que, dans un certain nombre de pays, de nouveaux instruments et pratiques de direction ont fait leur apparition. En Ouganda par exemple, les personnes chargées de l'éducation au niveau du district (DEO) sont responsables – avec les communautés – de l'offre d'enseignement primaire alors que le ministère de l'éducation se consacre aux aspects politiques, à la gestion des investissements et à l'assurance de la qualité. Dans la pratique, les DEO sont responsables du suivi et de l'assistance à toutes les écoles primaires de leurs districts. Avec le « District Service Commission », chaque district recrute et nomme ses instituteurs alors que les salaires continuent d'être assumés par le pouvoir central (Moulton, 2000). En Tanzanie, le ministère de l'administration régionale et des autorités locales est responsable, via son administration de district, de l'éducation de base.

De plus en plus, les ministères centraux assument la responsabilité globale du système et collectent, analysent et rendent compte systématiquement des informations jugées essentielles. Ces informations peuvent permettre de vérifier l'adéquation aux objectifs, d'analyser les résultats alternatifs et d'orienter les futures décisions. L'information sur les flux financiers (budgétisation et reddition de compte pour les dépenses) et les autres intrants, résultats et produits est essentielle au niveau central pour suivre et contrôler les activités locales financées (partiellement en tout cas) avec des fonds du gouvernement central (Seddon et De Tommaso, 1999). La mise en place en Namibie d'un système d'information pour la gestion de l'éducation (EMIS) a produit plusieurs résultats utiles : une base de données bien entretenue sur l'éducation ; la production de séries de données statistiques sur l'éducation adaptées aux besoins d'information des utilisateurs à tous les niveaux du système ; la capacité de répondre à des demandes ponctuelles d'informations statistiques ; et une utilisation accrue des statistiques de l'éducation et des autres produits de l'EMIS (Voigts, 1999).

Le ministère central et sous-national ainsi que les acteurs au niveau de l'école peuvent assumer ensemble la responsabilité de normes éducatives minimales garanties, indispensables pour préserver l'équité de l'accès et des résultats. *L'Encadré 10.6.* décrit l'expérience de l'Afrique du Sud en la matière. Les ministères centraux planifient en général le programme national (comme en Afrique du Sud) et sont chargés des examens nationaux.

Si l’approbation et l’achat des manuels scolaires restent le plus souvent centralisés, pour des raisons d’efficacité, la distribution est fréquemment sous-traitée et plusieurs pays (le Kenya et l’Ouganda notamment) ont décentralisé la sélection des manuels scolaires au niveau des écoles.

Encadré 10.6. Afrique du Sud : partage des responsabilités pour la gestion de l’éducation

L’administration et la bonne gestion du nouveau système éducatif reflètent des tendances de centralisation et de décentralisation, les responsabilités étant partagées entre les autorités nationales, provinciales et de district et les écoles. Le ministère central de l’éducation fixe, via la législation et les règlements, des normes et des standards uniques qui ont force de loi partout ; il n’est pas directement impliqué dans la gestion des structures éducatives provinciales ou de district ni dans celle des écoles, mais est responsable du financement du système. Ce financement passe par des dotations forfaitaires aux autorités provinciales qui fixent elles-mêmes les montants affectés à l’éducation en respectant les directives du pays énoncées dans les règles nationales pour le financement des écoles (National Norms and Standards for School Funding – NNSSF).

Le ministère de l’éducation à l’échelle de la province est chargé de l’administration et de l’organisation des écoles, mais la gestion quotidienne incombe à l’école elle-même. La province assume la responsabilité de l’évaluation et du suivi du comportement des acteurs au sein d’un cadre national. Dans le contexte de la décentralisation, les neuf provinces ont commencé à faire évoluer en profondeur leur organisation, avec notamment une réorganisation des régions et des districts. Toutes les provinces ont mis en place de nouvelles structures locales de délivrance ou des bureaux de district. Pour supporter cette réorganisation des régions et des districts, il y a eu un effort continu de redéfinition des rôles et de renforcement des capacités des bureaux de district chargés de l’éducation, afin d’apporter une aide efficace aux écoles tout en les mobilisant afin qu’elles s’engagent dans des processus d’amélioration. Les bureaux et responsables de district sont chargés de l’organisation et du fonctionnement efficace des districts éducatifs ; de l’apport d’une aide efficace aux écoles et aux organes de direction en matière de programmes scolaires, d’administration et de bonne gestion ; et de leur fonctionnement efficace en tant qu’intermédiaires entre les écoles et les bureaux chargés de l’éducation au niveau régional et provincial.

Le transfert de pouvoir aux écoles tel qu’il est prévu aux termes de la loi sur les écoles (South African Schools Act, 1996) marque un réel changement : le pouvoir passant (théoriquement du moins) à des niveaux qui en étaient privés jusqu’ici. La loi prévoit la mise en place d’instances dirigeantes (SGB) dans toutes les écoles, dotées de pouvoirs considérables, avec notamment les admissions et la politique linguistique, les recommandations sur les nominations du personnel, enseignant ou non, la gestion financière de l’école, la fixation des droits de scolarité et la collecte de fonds. Les SGB sont composées du chef d’établissement et de représentants élus des parents, des enseignants, du personnel non enseignant et (dans les établissements secondaires) des élèves. La mise en place et le fonctionnement effectif des équipes de gestion des écoles (SMT) et des SGB devraient responsabiliser les éducateurs et les inciter à mieux enseigner ; permettre aux chefs d’établissement de mieux gérer et de mieux diriger les écoles ; et émanciper les communautés de parents et les SGB afin qu’ils soient en mesure d’apporter leur soutien aux activités scolaires (bonne gestion et appui au processus d’enseignement et d’apprentissage). Les premières conclusions du comité ministériel chargé de l’examen de la gouvernance scolaire révèlent une forte implication des parents dans les décisions budgétaires, lors de la recommandation des enseignants, etc. Mais le comité a également identifié des cas où les parents ne participent pas aux SGB.

Source : Soudien, (2003)

Si le rôle d'exécution du ministère central perd de l'importance, il gagne parallèlement un certain pouvoir au niveau de la gestion, du financement et du contrôle global du système. Il est important, lorsque l'on envisage l'évolution du rôle des ministères centraux de l'éducation, de faire la distinction entre l'offre de services éducatifs et le financement. La première concerne la délivrance et la gestion des services éducatifs alors que le second est lié aux sources de financement qui alimentent le système. Dans la mesure où, en Afrique, les autorités locales n'ont guère de pouvoir d'imposition ou de capacités à générer des revenus, le financement du système devra continuer d'incomber aux autorités nationales. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que l'offre et la gestion de l'éducation doivent également relever de la responsabilité nationale. En fait, si l'on veut relever le défi de l'efficacité, de l'équité et de la qualité, la responsabilité de l'offre et de la gestion de l'éducation devra sans doute être partagée avec les autorités locales, les écoles et les communautés (comme en Afrique du Sud, au Mali et en Tanzanie). Cela est d'autant plus important pour l'ASS que l'utilisation efficace de ressources humaines et financières limitées et la responsabilité du système font toujours partie des problèmes à résoudre. A cet égard, la plus grande difficulté concerne la gestion de la force enseignante.

Gestion et accompagnement des enseignants

Dans pratiquement tous les pays d'ASS, les enseignants représentent la majorité des fonctionnaires et la quasi-totalité du budget de l'éducation (leur rémunération absorbe en moyenne 90 % des budgets éducatifs), ce qui rend absolument vitale la question de leur gestion optimale afin de maximiser leur efficacité en tant qu'éducateurs. La décentralisation, l'autonomie locale et la gestion autonome des écoles sont autant de solutions pour responsabiliser les enseignants et améliorer les performances et les résultats d'apprentissage ; mais elles ont également été critiquées pour leur impact négatif sur les enseignants. Au Sénégal par exemple, l'embauche régionalisée d'enseignants contractuels a été vécue comme une fragilisation de la sécurité d'emploi des fonctionnaires. En Afrique du Sud, certains syndicats enseignants ont favorablement accueilli la dévolution aux écoles, alors que d'autres se sont opposés aux mandats dotant les instances dirigeantes des écoles de plus grands pouvoirs en matière de nomination et d'évaluation des enseignants. Ces positions opposées vis-à-vis de la décentralisation et de son impact sur les enseignants n'ont rien de surprenant, dans la mesure où les rapports de pouvoir sont modifiés et où les enseignants commencent à perdre une partie de l'influence

qu'ils ont au niveau national (via l'action syndicale), puisqu'ils deviennent plus exposés à des pressions immédiates de l'administration, des chefs d'établissement et des parents au niveau local (van Zanten, 2002).

Parallèlement, les systèmes centralisés ont prouvé leur extrême faiblesse quand il s'agissait de la gestion quotidienne des enseignants telle que la réponse aux doléances, la tenue des dossiers et le traitement des nouvelles affectations et des promotions (Gaynor, 1998). La décentralisation permet de gérer ces problèmes de déploiement et d'utilisation des enseignants, de suivi et de contrôle de leurs actions et d'autres dispositifs administratifs. Paradoxalement pourtant, elle peut aussi exacerber les difficultés. La pénurie fréquente de ressources et de compétences administratives aux niveaux intermédiaires et dans les écoles est flagrante. Par ailleurs, une décentralisation incontrôlée et le favoritisme au niveau local peuvent favoriser des inégalités dans le déploiement des enseignants. Le transfert des pouvoirs de gestion du personnel est porteur de risques considérables et nécessite des mécanismes de reddition de compte réciproque et de coordination à tous les niveaux (Göttelmann-Duret, 1996).

La décentralisation soulève aussi d'immenses difficultés pour les enseignants, à un niveau plus individuel. Les enseignants ne sont pas forcément bien équipés pour gérer l'évolution des prises de décision vis-à-vis de l'éducation ; ils peuvent aussi avoir le sentiment que leur statut professionnel est menacé par l'implication des communautés dans le quotidien des écoles. Ces problèmes traduisent bien le fait que, dans de nombreux systèmes éducatifs africains, la reddition de comptes tend à être ascendante et non descendante. Il conviendra donc souvent de faire évoluer le financement de l'éducation, les procédures d'embauche et de licenciement des enseignants et l'inspection scolaire pour pouvoir réorienter la responsabilité vers le bas, vers les communautés dont les élèves sont issus. Cela implique de renégocier l'équilibre du pouvoir de décision entre les enseignants, les fonctionnaires ministériels et la communauté (Watt, 2001).

Plusieurs pays ont opté pour la décentralisation de certaines responsabilités administratives et ces politiques laissent présager une réelle amélioration de l'offre et de la performance de l'éducation, avec notamment « l'uniformisation » des bases de données et des processus de collecte d'information sur les enseignants ; l'informatisation des systèmes EMIS ; et l'élimination des enseignants fantômes dans les registres du personnel. Les pouvoirs de décision ont été transférés, surtout aux échelons intermédiaires – aux districts (Ouganda) et/ou aux régions (Afrique du Sud, Botswana, Ethiopie et Malawi). Les chefs

d'établissement et, dans certains cas, les conseils d'établissement (Afrique du Sud) et les conseils locaux (Ouganda) ont également leur mot à dire sur les questions de déploiement et de recrutement des enseignants (en Guinée, les préfectures vont être chargées du recrutement des nouveaux enseignants).

Renforcement de la reddition des comptes, supervision et accompagnement⁵⁴

La reddition de comptes, la supervision et l'accompagnement jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la qualité de l'éducation. La plupart des pays d'ASS ont opté pour des systèmes de supervision pratiquement calqués sur ceux de la France ou du Royaume-Uni. Ces modèles coloniaux ont en commun une conception de l'organisation de l'école selon laquelle l'administration centrale joue un rôle prépondérant et le personnel de l'école n'est qu'un agent. Si la plupart des pays développés ont fait évoluer leurs systèmes de supervision, la majorité des pays d'ASS ont maintenu les modèles hérités du passé. De sorte que, dans la plupart des pays d'ASS, « les services d'inspection » se livrent surtout à des évaluations et sont davantage motivés par une volonté de contrôle que par un désir d'accompagner l'enseignement et l'apprentissage. La supervision et l'accompagnement prennent encore plus d'importance avec la tendance actuelle à une autonomie grandissante des écoles. A mesure que les écoles gagnent en autonomie et en pouvoir de décision sur les programmes, le personnel et le budget, la demande de services de supervision et de soutien évolue. Les écoles et les communautés sont mal préparées à assumer de nouvelles responsabilités. Pourtant, les autorités ne se sont pas suffisamment intéressées à la préparation des équipes de gestion des écoles, des chefs d'établissement ou des administrateurs au niveau des districts et des régions pour qu'ils puissent assumer de nouvelles responsabilités, souvent accrues (Moulton, 2003). Les recherches récentes insistent sur le fait que l'amélioration de la qualité de l'éducation ne consiste pas seulement à injecter des ressources supplémentaires (matériel pédagogique et d'apprentissage, enseignants ou formation des enseignants) dans le système mais que la gestion de ces ressources par les écoles, les relations dans l'école entre chef d'établissement et enseignants, entre enseignants et entre élèves et enseignants, ainsi que les rapports de ces acteurs avec leurs « superviseurs » immédiats que sont les inspecteurs et les conseillers pédagogiques ou de pro-

54. La supervision consiste en général en une intervention extérieure qui recouvre l'évaluation, l'appui pédagogique aux enseignants et le contrôle administratif des établissements et des enseignants. L'inspection administrative est le plus souvent traitée à part et nous n'en discuterons pas directement, même si la décentralisation a des conséquences dans ce domaine, surtout lorsqu'il s'agit de la déconcentration des fonctions administratives.

grammes sont tout aussi importants. De fait, la qualité de l'école est fortement tributaire de l'efficacité de l'inspection professionnelle et de l'accompagnement des enseignants (IIPE, 1996 et *Chapitre 8* de cet ouvrage).

La décentralisation représente pour la supervision à la fois une chance et un défi. Le travail des inspecteurs peut créer un certain nombre de tensions, renforcées par la décentralisation : administration contre pédagogie, contrôle contre assistance, normes de l'administration centrale contre priorités des écoles. Les inspecteurs tendent à se préoccuper de l'aspect administratif de leurs fonctions, à insister sur la supervision et le contrôle administratif, au détriment du soutien, et à privilégier les attentes du gouvernement central par rapport à celles de l'école (Brunet, 2004). Ces attitudes ne sont guère compatibles avec la tendance à la décentralisation et à une autonomie accrue des écoles. En réaction, de nombreux systèmes d'inspection sont en plein remaniement structurel, car ils ont compris que les inspecteurs étaient bien trop éloignés des écoles pour pouvoir contribuer convenablement à l'enseignement et à l'apprentissage. De plus en plus, les pays adoptent des stratégies reposant sur les écoles ou les communautés (centres de ressources, écoles en grappe, supervision par les chefs d'établissement ou par les pairs, comités de gestion des écoles, etc.) pour compléter, voire remplacer, le soutien externe et la supervision (*Chapitre 8*). Au Ghana et en Mauritanie par exemple, les chefs d'établissement contrôlent davantage les systèmes d'accréditation et de certification, ce qui réduit le rôle des inspecteurs dans ce domaine.

Certains problèmes sont récurrents, dont l'absence de mécanismes appropriés pour sélectionner des inspecteurs et des conseillers compétents ; le manque de formation ou la mauvaise qualité de la formation ; la quantité et la diversité excessives des tâches ; la dispersion des écoles dont les inspecteurs sont responsables ; et la pénurie de ressources. Malgré des difficultés généralisées, plusieurs pratiques positives ont été observées, comme le nouveau cadre administratif et pédagogique mis en place au Burkina Faso ; l'allègement de la charge enseignante des chefs d'établissement (d'au moins dix classes) en Guinée ; les comités de gestion des écoles au Ghana ; l'utilisation des descriptions de fonction au Sénégal (*Encadré 10.7*) ; et une évaluation globale de l'école en Afrique du Sud. Aucun de ces modèles n'est idéal, mais chacun peut servir de base aux discussions et à des initiatives adéquates pour soutenir la qualité de l'éducation. Au fur et à mesure que les tentatives d'amélioration de la gestion de l'éducation se multiplient en ASS, il faut, pour aider les écoles les moins performantes ou celles dotées de ressources, d'enseignants et d'installations de moins bonne qualité, maintenir une activité de supervision

cohérente et durable sans pour autant nuire à l'autonomie des établissements. La décentralisation de la gestion de l'éducation est l'occasion d'assouplir et de diversifier le système de supervision pour une adaptation aux besoins des écoles, un appui privilégié à celles qui réussissent le moins bien et des actions orientées vers la qualité et non plus seulement vers le contrôle (de Grauwe, 1998 et 2001).

Encadré 10.7. Sénégal : le recours aux descriptions de fonction

Le Sénégal a adopté le système des descriptions de fonction pour répondre aux préoccupations concernant la qualité des pratiques pédagogiques. Les visites des inspecteurs dans les écoles se raréfiaient d'année en année, avec d'immenses écarts entre les régions. Face à cette situation, un système d'incitations fondé sur une définition claire des tâches de chacun des groupes de personnel – enseignants, chefs d'établissement et inspecteurs – a été mis en place. Cette politique a essentiellement consisté à formaliser et à faire connaître les rôles ou les missions de chaque groupe mais elle visait aussi l'évaluation des performances.

Si les définitions de fonction des inspecteurs n'ont pas entraîné de changement radical dans la nature de leur travail, un cadre de performance bien plus précis a été établi, mettant l'accent sur la formation et l'organisation. Cette stratégie reposait sur deux éléments essentiels : la formalisation et la divulgation des rôles et des fonctions des inspecteurs.

Ce programme a permis – non sans peine – d'enregistrer une amélioration des résultats des élèves. Les principales difficultés rencontrées étaient liées à l'absence de formation à la gestion par résultats, au conservatisme des enseignants et à une logistique inadaptée. Les résultats obtenus sont malgré tout parlants : l'organisation des écoles s'est améliorée grâce à l'introduction de nouveaux instruments de gestion et une approche par résultats. Les améliorations sont perceptibles au niveau des projets scolaires, de l'équipe enseignante, des partenariats et de l'ouverture de l'école à son environnement direct. L'expérience sénégalaise des descriptions de fonction montre qu'une gestion transparente et la responsabilisation des parties prenantes sont essentielles pour créer une culture scolaire propice à l'amélioration de la qualité.

Source: Niane et al. (2003)

Le renforcement des capacités de gestion

La faiblesse des capacités des ministères de l'éducation, des autres structures de gestion, des écoles et des communautés est un obstacle de taille à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage (Moulton, 2004). L'expérience de l'ASS montre que le renforcement des capacités doit aller au-delà du personnel scolaire pour englober le personnel professionnel non enseignant et les acteurs communautaires afin que tous puissent contribuer à la mise en œuvre. Les administrateurs des structures centrales, régionales et de district doivent suivre une formation spécialisée sur les programmes scolaires, l'orientation, l'inspection, l'éducation spéciale, les examens, les tests, le suivi et la supervision. Les chefs d'établissement, les enseignants et les communautés connaissent eux-aussi une révolution en termes de rôles et de responsabilités.

De nombreux administrateurs dans les bureaux centraux, régionaux et de district n'ont ni l'expérience ni les capacités requises en termes de gestion. La plupart des ministères sont loin d'avoir une organisation et des ressources optimales pour assurer une éducation de qualité à tous les enfants. En organisant un audit de gestion, le Burkina Faso, le Ghana et la Gambie ont fait un premier pas en direction de l'amélioration systématique de la gestion. Un projet récent de la Banque mondiale au Ghana vise en priorité le renforcement des capacités. Il élargit le concept de gestion en passant d'une formation et d'un apport d'équipement épisodique, doublés d'une assistance technique lourde, à une gestion prévoyant des incitations, des procédures, des mécanismes de reddition de comptes et un transfert systématique des connaissances de sorte que chaque unité du système soit à même de gérer au mieux ses actifs. Le Burkina Faso et la Gambie ont analysé les capacités des services organisationnels du ministère en termes de responsabilités de mise en œuvre (planification, budgétisation, technologies de l'information, ressources humaines et assurance qualité). Ces analyses devaient déterminer si le service avait : (i) un organigramme adapté aux tâches qui lui incombent ; (ii) un leadership efficace ; (iii) les ressources financières et humaines nécessaires (niveau et palette de compétences) ; et (iv) des pratiques professionnelles adéquates (techniques, méthodes et procédures). La cohérence entre toutes ces conditions est essentielle.

Afin de garantir l'obtention de résultats de qualité, le renforcement des capacités des chefs d'établissement et des enseignants doit se concentrer sur les améliorations à introduire au niveau de l'enseignement et de l'apprentissage. Elmore (2002) résume bien ce défi :

« Vous devez augmenter dans des proportions exceptionnelles les capacités et les connaissances des enseignants et des chefs d'établissement. Chacun doit, j'en suis persuadé, faire sien le constat suivant en termes de leadership pédagogique : il ne suffit pas seulement de permettre aux gens de faire ce qu'ils savent déjà faire – il faut leur apporter des connaissances et des compétences qui leur permettront de faire ce qu'ils étaient incapables de faire jusqu'ici ou ce qu'ils n'avaient pas encore appris à faire. Cela implique de rapprocher les individus des sources de savoir et de compétences situées en dehors de leur lieu de travail ; de mettre en relation les gens sur un même lieu de travail pour développer les connaissances et les compétences ; et d'augmenter de manière significative le développement professionnel orienté sur la pédagogie et conçu pour renforcer l'apprentissage des élèves. »

Les contraintes de capacités risquent d'être exacerbées par la décentralisation. Une étude sur cinq pays du Sahel⁵⁵ montre ainsi par exemple que les initiatives de décentralisation en Afrique de l'Ouest ont créé de nouveaux besoins de formation importants à l'échelon local – besoins auxquels le système scolaire existant était incapable de répondre seul. Les différents acteurs doivent acquérir de nouvelles connaissances et compétences pour pouvoir jouer un rôle concret à mesure que la participation à la gestion et à l'offre d'éducation se généralise. Cela passe par des capacités nationales à définir des objectifs politiques et à spécifier les normes de résultats ; et par des capacités locales à accompagner les écoles, identifier celles qui n'obtiennent pas de bons résultats et à planifier et mettre en place des actions correctrices ciblées et efficaces.

L'incapacité à répondre aux besoins de renforcement des capacités de la société civile pourrait compromettre le succès de toute tentative profonde de décentralisation. En Ouganda, la responsabilisation des communautés et des parents, indispensable pour qu'ils jouent un rôle actif dans les écoles locales, a nécessité la formation de plus de 50 000 animateurs communautaires, chefs d'établissement et enseignants afin d'étayer le programme d'enseignement primaire universel du pays. Les organisations de la société civile assument des rôles importants, dont la mobilisation des intrants dans les plans nationaux de développement ; le soutien à l'amélioration de l'offre d'éducation au niveau des communautés (via la participation à la gestion des écoles, les associations parents-enseignants, l'appui aux enseignants, la production de matériel pédagogique, les initiatives favorables à l'assiduité et le fonctionnement des écoles – surtout lorsqu'il n'y a pas d'écoles publiques –, etc.) ; la création de la demande de responsabilité et de transparence des politiques et de l'utilisation des ressources, dont elles sont aussi l'instrument (Easton et al., 1998).

Si le renforcement des capacités est essentiel pour une mise en œuvre réussie, la décentralisation et les initiatives de gestion de l'éducation ne peuvent pas éternellement être reportées à cause de ce déficit de capacités. Il faut donc mener de front le renforcement des capacités et la phase de mise en œuvre. Les programmes de renforcement des capacités doivent être suffisamment souples pour intégrer les variations dues au contexte dans l'ensemble du pays ; se fixer des objectifs à court et long terme ; et dépasser les aspects technocratiques pour s'intéresser aussi aux relations de pouvoir et aux processus politiques. Des ministères compétents permettent aux écoles et aux communautés de

55. L'étude PADLOS-Education (Easton et al., 1998) a consisté en une série d'études de cas réalisées dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest : le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Niger et le Sénégal.

répondre à un environnement évolutif en testant de nouvelles approches et en adaptant les fonctions et les structures (Moulton, 2004).

Conclusion

Dans bien des cas, la décentralisation de l'éducation n'a pas conduit à une éducation de meilleure qualité, à une meilleure gouvernance ou à une plus grande efficacité de l'allocation des ressources ou de la prestation de services. Cela n'a rien d'étonnant car la volonté d'améliorer la qualité de l'éducation tout en préservant l'intégrité du système national d'éducation et en garantissant l'équité, est bien plus délicate à concrétiser que la simple gestion de l'augmentation des inscriptions (Chapman et Adams, 2002). Les choses sont encore plus délicates en ASS, où la plupart des changements de la gestion de l'éducation tels qu'ils ont été conçus au départ dans le contexte de la décentralisation ont rarement abordé les points essentiels liés à l'organisation de l'enseignement, à la planification des programmes, au contenu des cours, à la gestion des fonds et à la gestion du personnel. La situation évolue cependant, avec un souci plus marqué d'une gestion efficace à tous les échelons du système éducatif, du centre vers les écoles, dans la perspective de contribuer à l'amélioration de la qualité. Les leçons des expériences abordées dans ce chapitre sont résumées dans les points suivants.

- Un certain nombre de pays se sont lancés dans la décentralisation de l'éducation, souvent dans le contexte d'une politique nationale plus large. Le processus est mis en œuvre de trois grandes manières : déconcentration administrative, diversification des prestataires et différenciation des programmes. Il implique quasi systématiquement une décentralisation administrative, mais les données recueillies montrent que c'est un aspect important mais loin d'être suffisant pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre éducative. Le processus de déconcentration doit pouvoir s'appuyer sur des efforts délibérés d'implication des communautés dans le processus de scolarisation et l'octroi d'un soutien direct aux écoles.
- Une série de structures et de mécanismes de délivrance alternatifs sont à l'essai pour garantir une réactivité aux besoins et aux priorités des différentes catégories sociales, culturelles et économiques. La diversification des prestataires s'est faite essentiellement par l'intermédiaire d'instances privées, à but lucratif ou non (ONG et églises). Certains pays étudient les avantages possibles d'un appui des entreprises alors que d'autres sous-traitent largement à des prestataires privés.
- Le fait de distinguer le financement et l'offre d'éducation permettra aux

pouvoirs publics d'exploiter les contributions des diverses sources, si tant est que le financement public soit structuré de manière à garantir à tous un accès équitable à une éducation de qualité. Cependant, dans la quasi-totalité des pays d'ASS qui manquent de ressources locales et connaissent une forte inégalité de revenus, il faudra conserver une part importante de financements centraux même pour les programmes mis en œuvre localement si l'on veut garantir l'égalité des chances d'éducation – qui va de pair avec l'égalité des dépenses d'éducation – voire même des allocations supérieures à la moyenne pour ceux qui en ont le plus besoin.

- La restructuration de la gestion de l'éducation a des implications importantes aussi bien pour les niveaux hiérarchiques de base que pour les services centraux.
- L'amélioration de l'efficacité de la gestion, du déploiement et de l'accompagnement professionnel des enseignants est un problème essentiel que peu de pays ont réussi à résoudre.
- Pour être efficace, la restructuration nécessitera un renforcement durable des capacités avec, notamment, une définition claire des rôles et des responsabilités, des incitations aux résultats, une formation continue et une assistance technique à tous les échelons du système.

Le rôle du gouvernement central dans la promotion des politiques de décentralisation a suscité diverses interprétations contrastées. Certains considèrent l'intervention de l'Etat comme une étape incontournable permettant de s'en prendre à l'intérêt particulier des professionnels et à l'inefficacité des échelons gouvernementaux intermédiaires (Etat, districts et autorités locales). Pour d'autres, la décentralisation est une tentative brouillonne de transfert des responsabilités aux écoles qui les prive de structures collectives d'appui et qui, ironiquement, renforce la bureaucratie au lieu de la faire diminuer (dans la mesure où chaque institution doit gérer des problèmes administratifs qui étaient auparavant du ressort du pouvoir central ; Humes, 2000). Pourtant, le fait de considérer que la décentralisation et la centralisation comme des alternatives ou comme des solutions contraires n'est qu'une position à courte vue. Il faut impérativement faire évoluer les mentalités et les modes de réflexion. Pour ce faire, il faut adopter une approche pratique de la décentralisation, où les « solutions » répondent à des problèmes et à des dysfonctionnements clairement identifiés et soumis à une analyse rigoureuse. Cette approche pragmatique implique de savoir qui fait (ou ne fait pas) quoi, quand, où, pourquoi

et comment et de connaître le degré d'efficacité de ce qui a été (ou non) fait. Les solutions/actions doivent être tirées des réponses à ces questions et conditionner les méthodes de résolution à employer. Pour être efficace, une stratégie devra combiner interventions centrales et décentralisées en fonction du contexte du pays. Le pouvoir central pourrait être amené à stimuler les initiatives locales et à y réagir ; il pourrait aussi aider à la formulation d'une « ligne directrice globale » ou encore recueillir des données de performance et les renvoyer aux niveaux décentralisés, en privilégiant les aspects de recrutement, de promotion et de remplacement ; il pourrait enfin accorder des ressources pour la formation professionnelle du personnel ou proposer des possibilités de formation, etc. Au niveau local, les services devront prendre des initiatives, travailler à une vision partagée, adopter une culture du travail en collaboration, piloter et résoudre les problèmes en fonction des orientations retenues, répondre aux agences extérieures ou les solliciter, provoquer des événements et, enfin, acquérir le mode de fonctionnement et les compétences de toute organisation apprenante qui se respecte (Fullan, 1994).

Cependant, les réformes administratives ne peuvent pas, à elles seules, améliorer la qualité. Elles doivent faire partie d'un programme plus large, qui comprend des ressources pour les intrants essentiels et un appui à un enseignement efficace. Un subtil dosage entre la volonté politique (les décideurs travaillant main dans la main avec toutes les parties prenantes), les intrants techniques (un personnel éducatif compétent et des politiques adaptées) et les facteurs économiques (des ressources suffisantes) est vital. Parallèlement, il faut parvenir à une véritable congruence entre les principes « ascendants » et « descendants », qui doivent tous insister sur l'expertise, les droits et le pouvoir des communautés locales tout en tenant compte du contexte et des contraintes. Le processus de restructuration de la gestion du secteur de l'éducation en ASS doit continuer à insister sur la souplesse et la réactivité aux besoins des différentes populations en garantissant, en parallèle, une équité d'accès et de résultats.

Annexe Typologie de la décentralisation de l'éducation en ASS

La typologie proposée ci-après décrit la décentralisation des réformes administratives de l'éducation en ASS, en tenant compte de l'interaction entre le niveau et le degré de pouvoir de prise de décisions.

Décentralisation des fonctions administratives par niveau

Pays	National	Régional/Local	Ecole
Burkina Faso	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves ; EMIS ; évaluation du système scolaire	Budget d'exploitation ordinaire ⁵⁶ ; formation continue ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ;	Evaluation des enseignants ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves
Ethiopie	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; évaluation ; accréditation ; création d'écoles ; normalisation des examens ; promotion des élèves ; EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; évaluation ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves ; EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; budget d'exploitation ordinaire ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves
Ghana	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; accréditation ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves ; EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ordinaire ; formation continue ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; EMIS	Budget d'exploitation ordinaire ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves

56. Le budget ordinaire (discretionnaire) ne comprend pas les salaires des enseignants ; dans la plupart des pays, il ne dépasse en général pas 5 à 10 % du budget total de l'éducation.

Décentralisation des fonctions administratives par niveau (suite)			
Pays	National	Régional/Local	Ecole
Guinée	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; budget d'exploitation ordinaire ; formation continue ; rémunération des enseignants ; supervision ; évaluation ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves	Promotion des élèves
Niger	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Budget d'exploitation ordinaire ; formation continue ; évaluation des enseignants ; accréditation ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves	Promotion des élèves
Nigeria	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves ; EMIS ;	Entretien des bâtiments ; promotion des élèves

Décentralisation des fonctions administratives par niveau (suite)			
Pays	National	Régional/Local	Ecole
Ouganda	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation continue ; supervision des enseignants ; évaluation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves
Tanzanie	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception des manuels scolaires ; construction et création d'écoles ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; budget d'exploitation ordinaire ; formation continue ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; entretien des bâtiments	Budget d'exploitation ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves
Zambie	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; accréditation ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves EMIS ; évaluation du système scolaire	Planification ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation continue ; conception et mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; création d'écoles ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; EMIS	Planification ; budget d'exploitation ordinaire ; création d'écoles ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves

Chapitre II.

Suivi des performances : évaluation et examens

Par Thomas Kellaghan et Vincent Greaney

Dans son étude de politique générale publiée en janvier 1988 et intitulée *L'éducation en Afrique subsaharienne – pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, la Banque mondiale insistait sur l'utilité d'une réforme des systèmes d'examen pour améliorer les niveaux éducatifs. En juin de la même année, la DAE (devenue depuis l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique – ADEA) témoignait de son intérêt pour cette question en créant un groupe de travail sur les examens scolaires, chargé d'étudier et de promouvoir leur rôle dans l'amélioration de la qualité⁵⁷.

En proposant d'utiliser les résultats des élèves comme principal indice de la qualité de l'éducation, la conférence mondiale sur l'éducation pour tous (EPT) de Jomtien (Thaïlande, 1990) a suscité un regain d'intérêt pour l'évaluation. En l'an 2000, le cadre d'action de Dakar a été l'occasion pour les pays, les organisations et les bailleurs de fonds de réaffirmer leur détermination à œuvrer en direction d'une nouvelle série d'objectifs relatifs à l'éducation pour tous (UNESCO, 2000b), parmi lesquels l'objectif « d'améliorer tous les aspects de la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence pour tous de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables de la vie courante » (objectif 6, UNESCO, 2002b). Tous les pays s'étant engagés à garantir l'atteinte par tous de résultats mesurables, l'évaluation, sous une forme ou sous une autre, devenait un outil indispensable pour vérifier la concrétisation de cet engagement.

Ce chapitre passe en revue les raisons qui justifient le recours à l'évaluation pour améliorer la qualité de l'éducation et les expériences acquises ces 20 dernières années par les systèmes éducatifs africains. Quatre catégories d'évalua-

57. Après la création de ce groupe, des études sur les systèmes d'examen de 14 pays ont été réalisées qui ont donné lieu à la préparation, par les auteurs du présent chapitre, d'un rapport publié par la Banque mondiale – *Using Examinations to Improve Education* (Kellaghan et Greaney, 1992). Ce chapitre se propose de faire un point de la situation depuis cette date.

tion seront décrites : (i) les examens nationaux, (ii) les évaluations nationales, (iii) les évaluations internationales et (iv) les évaluations à l'échelon de la salle de classe. Sont ensuite discutés l'utilisation de l'information issue des évaluations et des examens dans les classes ainsi que les facteurs susceptibles de contrarier une telle utilisation.

Examens nationaux (externes)

Les examens nationaux (externes) ont joué un rôle majeur tout au long de l'histoire de l'éducation moderne en Afrique. Dans la plupart des pays, les examens les plus importants ont lieu à la fin du primaire, après deux ou trois ans d'études secondaires et à la fin du cycle secondaire ; ils sont gérés par un organisme externe. Ces examens ont plusieurs fonctions importantes. En premier lieu, ils permettent de contrôler les éléments disparates du système éducatif et de fixer les objectifs et les normes pédagogiques. Ensuite, ils servent à sélectionner les élèves dans des systèmes éducatifs pyramidaux, où le nombre de places diminue à mesure que l'on progresse d'un niveau à l'autre. Troisièmement, ils ont une fonction de certification, même si cet aspect est souvent occulté par l'importance accordée à leur rôle de sélection. Quatrièmement, ils peuvent favoriser la responsabilisation des enseignants et des écoles. Enfin, et c'est particulièrement vrai à la fin du cycle secondaire, ils légitiment l'appartenance à la société mondiale et favorisent la mobilité internationale des étudiants (Kellaghan, 1992 ; Kellaghan et Greaney, 1992 ; Omolewa et Kellaghan, 2003).

Qualité des examens nationaux en Afrique

Nombre d'études et de rapports officiels attestent des déficiences des examens actuels. Tout d'abord, la plupart des examens se limitent à des tests écrits de type papier-crayon et ils ne tiennent pas compte de certains domaines théoriques et pratiques qui, bien qu'inscrits au programme, ne peuvent pas être évalués avec des épreuves de ce type. Ensuite, les examens mettent l'accent sur l'acquisition de facultés cognitives (en particulier les langues et les mathématiques en fin de cycle primaire) et n'accordent que très peu d'attention aux aptitudes pratiques. Troisièmement, il semble que, pour nombre d'examen, les questions posées tendent à mesurer les résultats à un faible niveau taxinomique (appel à la mémorisation ou à la reconnaissance de connaissances factuelles) plutôt que les compétences dont les élèves auront besoin plus tard dans leur vie, comme la capacité de synthèse ou l'application de connais-

ces à de nouvelles situations (faire des déductions, élaborer une séquence logique d'étapes dans la résolution d'un problème, bâtir une argumentation, etc.). Quatrièmement, de nombreux examens n'ont qu'un rapport lointain avec la vie quotidienne des élèves en dehors de l'école. Cinquièmement, la qualité des questions posées est souvent médiocre : elles sont mal formulées, les réponses proposées dans les questionnaires à choix multiple laissent à désirer ou les critères de notation manquent de précision. Enfin, le fait que les candidats ne maîtrisent pas la langue utilisée dans les examens peut les empêcher de faire la preuve de leurs acquis dans les matières soumises à examen (ERGESE, 1986 ; Kellaghan et Greaney, 1992 ; Kelly, 1991 ; Little, 1982 ; Oxenham, 1983 ; Somerset, 1996).

Cette situation a deux conséquences majeures. En premier lieu, elle pose la question de la validité des examens, d'autant plus qu'ils tendent à privilégier la vérification des compétences que doivent posséder les élèves désireux de poursuivre leurs études et ne reflètent donc pas les objectifs recherchés par les programmes scolaires pour les étudiants (majoritaires dans la plupart des pays) qui n'entendent pas entrer dans le secondaire. En second lieu, dans la mesure où les professeurs concentrent leur enseignement sur les épreuves de l'examen, ce qui a des conséquences importantes vis-à-vis des résultats obtenus, on est en droit de s'interroger sur la nature et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles.

Au fil des années, de nombreux pays ont tenté par différents moyens d'améliorer la qualité des examens. Ces améliorations ont souvent eu un caractère technique, visant à une plus grande efficacité (adoption des questionnaires à choix multiples, par exemple, ou notation automatique). D'autres réformes ont également été envisagées pour remédier aux inconvénients que nous venons d'évoquer (comme l'élargissement du contenu des matières soumises à examen, y compris celles qui nécessitent des élèves qu'ils fassent preuve de facultés cognitives de traitement d'un ordre supérieur).

Utilisation des données tirées des examens pour décrire le niveau des élèves

Les informations sur la manière dont les élèves réussissent aux examens peuvent être utiles pour les décideurs politiques et pour les enseignants. En Afrique, trois sources d'information sont utilisées : les rapports de jurys d'examen, d'autres mécanismes de rétroaction et une analyse permettant d'identifier les élèves en difficulté scolaire.

Rapports de jurys d'examen Les commentaires sur les performances des élèves sont en général consignés dans les rapports de jury, qui soulignent les points forts et les points faibles d'un candidat et décrivent les lacunes constatées dans l'enseignement. Ces rapports sont très variables en ce qui concerne la qualité, le degré de détails et la pertinence des informations qu'ils transmettent aux écoles et aux enseignants.

Autres mécanismes de rétroaction. Plusieurs pays ont mis au point pour les écoles d'autres systèmes d'analyse et de rétroaction sur les performances de leurs élèves aux examens. En général, ces commentaires portent sur le résultat obtenu par les candidats à chacune des matières soumises à examen (Kyalo, 1997 ; Rharade, 1997 ; Somerset, 1987, 1988 et 1996). Des conseils concrets sur la manière de remédier aux difficultés mises en évidence par les réponses des candidats peuvent aussi être proposés. Ces informations peuvent être reprises dans un bulletin diffusé à toutes les écoles, lors d'ateliers ou de séminaires ou à l'occasion de visites d'inspection (notamment dans les écoles ayant obtenu des résultats médiocres).

Identification de catégories d'élèves en difficulté scolaire. Les résultats d'examens peuvent permettre de repérer des différences de performance entre garçons et filles, entre régions, entre zones d'habitation (urbaines/rurales), entre groupes linguistiques et entre écoles. Les origines de ces écarts sont complexes et font intervenir des facteurs liés au contexte socioculturel et aux antécédents des élèves et, partant, probablement peu sensibles aux effets d'une politique. Néanmoins, les conseils, le soutien et les ressources accordés par les autorités éducatives aux écoles ou aux districts qui enregistrent de mauvais résultats peuvent conduire à des améliorations.

Les examens pourraient assumer un rôle beaucoup plus radical et proactif que le seul recensement d'informations sur les résultats des élèves – c'est ce qu'envisage la proposition visant à les modifier dans le but de faire évoluer les pratiques scolaires. Cette proposition s'appuie sur un constat : lorsque des enjeux importants sont liés aux résultats obtenus aux examens (lorsque les performances sont déterminantes pour les élèves comme, et c'est souvent le cas, pour les enseignants), on est en droit d'attendre un alignement entre ce qui est enseigné à l'école et les objectifs de l'examen. Certains considèrent que si les examens portaient sur un contenu important et pertinent et évaluaient des connaissances et des compétences fondamentales, alors les enseignants ajusteraient leurs pratiques en fonction, entraînant de la sorte une amélioration de la qualité de l'apprentissage (voir, par exemple, Eisemon, Patel et Abagi,

1987 ; Heyneman et Ransom, 1992 ; et Little, 1982). Une modification des examens nationaux aura-t-elle effectivement ces effets ? Nous tenterons de répondre à cette question en étudiant les données disponibles par rapport à trois questions plus spécifiques.

- *Une modification du contenu contrôlé par l'examen entraînera-t-elle une modification du contenu enseigné aux élèves ?*

Dans de nombreux pays, de multiples indices montrent qu'une modification des examens influe sur le contenu enseigné aux élèves – au niveau des matières privilégiées et, dans ces matières, des sujets traités (Madaus et Kellaghan, 1992). Au Kenya, l'introduction dans les années 1980 du kiswahili et de disciplines pratiques pour le certificat d'études primaires a entraîné une nette extension de la couverture de ces disciplines dans les écoles, malgré de nombreuses difficultés en termes d'équipement, de manuels scolaires et de compétences des enseignants (Eisemon, 1990). Toujours dans les années 1980, à Trinité-et-Tobago, le remplacement pour l'examen en fin de scolarité primaire (Common Entrance Examination) des questionnaires à choix multiple sur le style et la structure littéraires par une épreuve de rédaction a provoqué une augmentation du nombre de devoirs écrits imposés dans l'année afin que les élèves se familiarisent avec la technique argumentaire et apprennent à appliquer leurs connaissances à la résolution de problèmes nouveaux (London, 1997).

- *Une modification des examens peut-elle induire une amélioration du niveau éducatif des élèves ?*

Que ce soit pour appuyer – ou réfuter – la thèse selon laquelle une modification des examens induit une amélioration du niveau éducatif des élèves, les preuves empiriques disponibles sont rares. L'étude la plus fréquemment citée en la matière est celle de Somerset (1987, 1988) sur le Kenya des années 1970 à propos des effets de la réforme de l'examen de fin du cycle élémentaire (*Encadré 11.1.*). Malheureusement, faute de données, il n'est pas possible de déterminer si ces réformes ont abouti à une amélioration globale des performances des élèves, dans la mesure où les scores obtenus chaque année ont été étalonnés (par rapport à une moyenne de 50 et un écart-type de 15). Cela étant, les données disponibles ont permis de comparer l'évolution dans le temps des performances relatives des candidats dans différents districts. Si, dans les premiers temps, les réformes ont eu pour effet de creuser les écarts entre les districts, cette tendance s'est inversée au bout de quatre ans d'application du système : dans la quasi-totalité des districts qui affichaient des performances relativement

médiocres, une amélioration spectaculaire par rapport à d'autres districts a été enregistrée (Somerset, 1987).

Encadré 11.1. Kenya : réforme des examens

Dans les années 1970, des mesures ont été prises pour réformer les examens en fin de primaire au Kenya. Les modifications ont porté sur la teneur des examens afin :

- de limiter les questions mesurant la capacité à mémoriser des informations factuelles et d'inclure plus de questions visant à évaluer des compétences d'un niveau supérieur (compréhension, application) ;
- de se concentrer sur l'évaluation des compétences que l'on peut appliquer dans une large série de contextes, à l'intérieur et à l'extérieur de l'école.

Cette réforme entendait modifier la façon dont les enseignants préparent les étudiants aux examens et plus particulièrement, d'encourager l'enseignement et l'acquisition de compétences qui se révèleront utiles pour la majorité des élèves qui arrêtera l'école après les examens. Deux types d'informations ont servi à appuyer ces changements :

- des informations incitatives : avec la publication d'une liste d'élèves par ordre de mérite pour une région et une école (tableaux de classement) ;
- des conseils, diffusés sous forme de bulletin, basés sur une analyse de la performance des élèves au niveau national portant sur des questions individuelles et envoyées à toutes les écoles. Ce bulletin expliquait également les changements mis en place au niveau des examens, identifiait les matières et les compétences qui posaient des problèmes, et suggérait des façons d'enseigner ces sujets et compétences.

Les tableaux de classement ne sont plus publiés car les écoles et les districts détournent le système en ne présentant à l'examen que les meilleurs élèves. Le Kenya National Examinations Council (Conseil national des examens au Kenya) continue à rédiger un bulletin, mais l'insuffisance des ressources financières interdit sa diffusion à toutes les écoles. On peut néanmoins l'acheter auprès du Conseil.

Source : Somerset (1987)

- *Une modification des examens peut-elle se traduire par une modification des facultés cognitives des élèves ?*

L'un des objectifs majeurs des partisans des réformes est d'utiliser les examens pour développer des facultés cognitives supérieures chez les élèves. Si les examens exigeaient des élèves qu'ils fassent preuve de compétences de plus haut niveau, les enseignants adapteraient-ils le contenu et leurs méthodes pédagogiques à cette exigence ?

Les données relatives à l'impact des examens sur l'enseignement et sur l'acquisition de compétences de plus haut niveau par les élèves sont hétérogènes. Alors que l'on manque d'informations sur l'expérience réalisée au Kenya en la matière, l'incapacité de Eisemon et al. (1987) à déterminer si, à la suite de l'introduction des nouveaux types de questions, une place plus importante a été accordée en primaire à la résolution de problèmes, au raisonnement et à l'explication laisse supposer qu'il n'y a pas lieu d'espérer de grands changements au niveau des facultés cognitives des élève-

ves. Dans une étude menée au Swaziland, Rollnick et al. (1998) révèlent que les stratégies pédagogiques employées par les enseignants en chimie n'étaient pas liées au type de questions posées lors de l'examen censé évaluer trois niveaux cognitifs (mémorisation, connaissances et compréhension, gestion de l'information).

On constate cependant que lorsque les enseignants bénéficient de conseils pour préparer leurs élèves aux examens et d'une formation continue leur permettant de comprendre les exigences des examens, l'introduction dans les épreuves de tâches faisant appel à des compétences de plus haut niveau peut conduire les enseignants à davantage insister sur cet aspect pendant leurs cours (Eisemon, 1990).

Les problèmes des évaluations associées à des enjeux importants

Rappelons que le recours à des examens liés à des enjeux importants pour entraîner un changement éducatif peut avoir un certain nombre de conséquences négatives (bien qu'involontaires) sur la pratique scolaire et ce, quelle que soit la qualité des examens. Parmi ces effets négatifs : la moindre envergure du programme scolaire suivi, puisque les matières non prévues à l'examen sont abandonnées ; l'accent mis sur des stratégies pédagogiques superficielles et à court terme (mémorisation, répétition et par-cœur) ; un alourdissement des activités de préparation aux examens ; une dépendance accrue vis-à-vis des motivations extrinsèques (et non plus intrinsèques) des élèves ; et l'apparition d'irrégularités (Greaney et Kellaghan, 1996b ; Kellaghan et Greaney, 1992 ; Kellaghan, Madaus et Raczek, 1996 ; Le Mahieu et Leinhardt, 1985 ; Madaus, 1988 ; Madaus et Greaney, 1985 ; Madaus et Kellaghan, 1992). En outre, et c'est particulièrement important dans le contexte de l'éducation pour tous, les enseignants risquent de concentrer leurs efforts sur les élèves les plus susceptibles de réussir, phénomène qui peut conduire à des taux de rétention élevés et des abandons précoces (Ackers, Migoli et Nzomo, 2001).

Ces inconvénients des examens nationaux persisteront aussi longtemps que des enjeux importants seront liés aux performances obtenues. Il est peu probable cependant que leur rôle ou leur importance diminue, tant que les systèmes éducatifs ne pourront pas absorber des effectifs plus élevés. Il conviendrait donc de limiter les effets négatifs imputables à l'emploi d'instruments inappropriés, même si les effets négatifs induits par les enjeux de l'examen demeurent.

Evaluations nationales

Contrairement aux examens nationaux qui sont depuis longtemps une caractéristique classique des systèmes éducatifs, les évaluations nationales (parfois appelées évaluations systémiques ou évaluations des résultats d'apprentissage) sont relativement nouvelles (Greaney et Kellaghan, 1996a ; Kellaghan, 2003 ; Kellaghan et Greaney, 2001a, b). Par évaluation nationale, on entend un procédé conçu pour illustrer le niveau, non pas d'élèves pris individuellement, mais de l'ensemble d'un système éducatif ou d'une partie clairement définie d'un système (les élèves en quatrième année ou les élèves âgés de 11 ans par exemple). La collecte de données dans les écoles est la pièce maîtresse de cette évaluation. Habituellement, les élèves répondent en groupe à des instruments et questionnaires d'évaluation. Les enseignants peuvent aussi être invités à remplir des questionnaires, dans lesquels ils donnent toute information jugée utile pour l'interprétation des résultats de leurs élèves.

L'utilisation des évaluations par les décideurs

L'instauration des évaluations nationales est la conséquence du manque de pertinence ou de la difficulté d'utilisation, par les planificateurs de l'éducation, des données sur les intrants éducatifs collectées par le passé (Kudjoh et Mingat, 1993). Les évaluations nationales étaient censées résoudre ce problème en apportant des informations sur les « produits » ou les « résultats » de la scolarité (niveau des élèves ou inégalités du système), informations dont on espérait qu'elles pourraient être exploitées en lien avec les données sur les intrants afin de servir de base au processus d'élaboration de politiques et de prise de décision dans le secteur de l'éducation. Parmi les évaluations nationales les plus anciennes et les plus connues, celles du Chili, des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni. L'instauration des évaluations nationales dans les pays moins développés – et qui semble avoir été déclenchée en grande partie par la déclaration de la conférence mondiale sur l'éducation pour tous – ne date que des années 1990.

Les évaluations nationales ont pour vocation de répondre à un certain nombre de questions :

- quelle est la qualité d'apprentissage des élèves dans le système éducatif (vis-à-vis, par exemple, des attentes globales, des objectifs d'EPT, des finalités des programmes scolaires ou de la préparation à la vie active) ?
- peut-on discerner des points forts ou des points faibles spécifiques dans les connaissances théoriques et pratiques acquises par les élèves ?

- existe-t-il des écarts entre les résultats scolaires de différents sous-groupes d'une population – entre, par exemple, garçons et filles, élèves des zones rurales et élèves des zones urbaines, élèves de différents groupes linguistiques ou ethniques, entre régions, ou entre élèves ayant abandonné prématurément leur scolarité ou qui redoublent ?
- y a-t-il un lien, et lequel, entre les résultats scolaires et les caractéristiques du contexte d'apprentissage (ressources des écoles, préparation et qualifications des enseignants, type d'établissement scolaire) ou l'environnement familial ou communautaire des élèves ?
- les performances des élèves varient-elles avec le temps ? Cet aspect peut être particulièrement important si une réforme majeure du système est engagée (augmentation des effectifs et modification des profils des élèves ; introduction de nouvelles matières ; ou instauration de nouveaux programmes par exemple) (Kellaghan, 2003 ; Kellaghan et Greaney, 2001b).

Les évaluations nationales en Afrique

Un grand nombre d'initiatives liées aux évaluations ont fait leur apparition en Afrique dans les années 1990. Quatre grandes catégories d'évaluation nationale peuvent être identifiées – trois concernent des initiatives similaires menées conjointement dans plusieurs pays : c'est le cas du projet de suivi permanent des acquis scolaires (MLA) ; du projet du Consortium de l'Afrique australe pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ) ; et du Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la CONFEMEN (PASEC). La quatrième regroupe des évaluations nationales indépendantes réalisées dans certains pays.

Lancé en 1992, le projet MLA est une initiative conjointe de l'UNESCO et de l'UNICEF. Il fait partie intégrante de l'évaluation EPT qui a pour but de faire un bilan d'ensemble des progrès accomplis vers la concrétisation des objectifs d'EPT (Chinapah, 1997). Pour la phase MLA I, l'évaluation a porté sur les performances des élèves de quatrième année du primaire en lecture, écriture, calcul et autonomie fonctionnelle (intérêt et connaissances en termes de santé, nutrition, conditions sanitaires et hygiène). Pour la phase MLA II, l'évaluation était ciblée sur les performances en mathématiques et sciences d'élèves de huitième année ; des épreuves communes se sont déroulées dans tous les pays. Pour les deux phases, des données ont été collectées sur les antécédents scolaires des élèves, les caractéristiques des écoles et les contextes familiaux.

Pour l'heure, des évaluations MLA ont concerné plus de 70 pays, dont 47 en Afrique (UNESCO, 2003a). Quarante pays africains ont pris part au projet MLA I et onze au projet MLA II. En mars 2003, les rapports sur les évaluations MLA I de 18 pays d'Afrique subsaharienne et sur les évaluations MLA II de deux pays ont été publiés. Outre les rapports nationaux, un rapport distinct sur l'évaluation MLA I de onze pays a été rédigé (Botswana, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Niger, Ouganda, Sénégal, Tunisie, Zambie) (Chinapah et al., 2000). Seuls quatre de ces pays ont atteint l'objectif fixé à Jomtien (80 % des élèves doivent maîtriser un niveau défini de compétences) pour les élèves de quatrième année dans le domaine l'autonomie fonctionnelle ; deux pour celui de la lecture/écriture ; et aucun pour ce qui est du calcul. Les écarts entre garçons et filles sont faibles dans tous les pays. A l'exception de l'île Maurice, les élèves du secteur privé obtiennent de meilleurs résultats que ceux du secteur public dans les trois domaines évalués. Dans la plupart des pays, on observe un lien entre la capacité des parents à aider leurs enfants à faire leurs devoirs et les résultats des élèves.

Le SACMEQ, regroupement volontaire de 15 ministères de l'éducation d'Afrique australe et orientale, travaille en étroite collaboration avec l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) à Paris afin de renforcer, par le biais d'une formation conjointe, les capacités institutionnelles nécessaires pour mener des recherches communes sur la politique éducative (Ross et al., 2000 ; UNESCO, 2003b). Entre 1995 et 1998, huit ministères de l'éducation ont collecté des données dans le cadre de la phase SACMEQ I sur des indicateurs de référence relatifs aux intrants éducatifs, aux conditions générales de scolarité, à la répartition des ressources humaines et matérielles et aux niveaux d'alphabétisation des élèves de sixième année. L'évaluation a porté à la fois sur des enseignants et sur des élèves, sauf en Afrique du Sud et à Maurice. Quinze pays ont pris part à la phase SACMEQ II entre 1999 et 2002 : l'Afrique du Sud, le Botswana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, l'Ouganda, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie (continentale), la Tanzanie (Zanzibar), la Zambie et le Zimbabwe. Sept rapports nationaux ont été publiés et 14 sont en préparation.

Comme pour le MLA, les résultats des évaluations SACMEQ indiquent que les systèmes éducatifs ne satisfont pas aux critères de performance des ministères. A titre d'exemple, moins de 30 % des élèves de sixième année en Namibie et en Zambie ont atteint le niveau minimum spécifié en lecture/écriture (UNESCO, 2000a). Dans l'ensemble, on observe des écarts de niveau

non négligeables d'une région à l'autre et d'un type d'école à l'autre dans un même pays. Les inégalités entre garçons et filles ne sont pas significatives (Mioko, 1998).

Créé en 1991 par les pays francophones pour répondre à la conférence de Jomtien, le PASEC est un réseau destiné à l'échange d'informations sur des instruments et des résultats d'évaluation de l'éducation utilisés dans les pays francophones d'Afrique. Il encourage les hauts décideurs et d'autres partenaires à participer aux débats sur les questions de politique éducative et souligne la nécessité pour les pouvoirs publics d'étayer leurs décisions sur des données fiables et de concevoir des programmes d'action réalistes (notamment en termes d'estimation de délais et de coûts) (Kulpoo et Coustère, 1999). Au départ, seuls les élèves de deuxième et de cinquième années du primaire étaient testés, en français et en mathématiques. Aujourd'hui, tous les élèves du primaire, de la deuxième à la sixième année, sont évalués. Depuis 1994, tous les pays proposent les mêmes épreuves. Des données sont également collectées auprès d'élèves et d'enseignants sur divers facteurs scolaires et propres au contexte. Le PASEC se distingue des autres évaluations nationales pratiquées en Afrique par le fait notamment que, dans certains pays, les élèves sont évalués vers le début (novembre) et vers la fin (mai) de l'année scolaire. Cette formule permet donc d'avoir une idée de l'évolution au cours de l'année, même si elle ne concerne que les élèves qui ont « survécu ». Douze pays ont participé au PASEC : le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Guinée, Madagascar, le Mali, le Niger, la République centrafricaine, le Sénégal et le Togo.

Hormis ces trois programmes conçus pour appuyer les évaluations nationales, plusieurs pays se sont livrés à des évaluations nationales, plus ou moins recevables techniquement (c'est notamment le cas du Burundi, de l'Erythrée, du Mali, de la Namibie, de l'Ouganda, du Sénégal et de la Zambie).

Toutes les évaluations nationales réalisées en Afrique présentent des points communs : elles associent des planificateurs et des gestionnaires de l'éducation et ont pour but de fournir des informations utiles à l'élaboration de politiques. Toutes visent en priorité le renforcement des capacités et du couple décideurs/chercheurs ; elles font appel à des techniques d'échantillonnage, s'appuient sur un modèle de système éducatif de type entrées-sorties et cherchent à identifier les facteurs conditionnant les résultats scolaires. Ces programmes d'évaluation ont fait l'objet de rapports d'équipes d'évaluation ou

d'organes connexes sur leur impact dans différents domaines – qu'il s'agisse du débat sur les politiques ou de l'élaboration des politiques, des examens de la politique éducative, des études nationales sur le secteur éducatif, de la mise au point de projets de réformes appuyés par des bailleurs, de la ré-évaluation de l'adéquation des ressources ou des décisions de soutien aux politiques.

Evaluations internationales

Les évaluations internationales présentent de nombreux points communs avec les évaluations nationales en termes de procédures employées. La principale différence réside naturellement dans le fait qu'elles sont conçues pour pouvoir s'appliquer à plusieurs pays (Beaton et al., 1999 ; Greaney et Kellaghan, 1996a ; Kellaghan et Greaney, 2001b). Ces études donnent des indications comparatives sur le niveau éducatif des élèves de différents pays. Elles illustrent également les stratégies adoptées dans les pays pour traiter des mêmes disciplines dans les différents programmes scolaires.

Depuis les années 1960, plus de 60 pays ont participé à des études internationales sur les niveaux de lecture, de mathématiques, de sciences, d'écriture, de littérature, de langues étrangères, d'instruction civique et d'initiation à l'informatique, mais les pays africains sont peu représentés, ce qui n'est guère surprenant : en effet, leur participation à des études internationales adaptées aux conditions et aux normes du monde industrialisé n'aurait qu'une valeur limitée.

Bien que les évaluations MLA, PASEC et SACMEQ n'aient qu'une portée nationale, les résultats qui ont été publiés permettent de procéder à des comparaisons internationales. Toutefois, pour que ces comparaisons soient valables, les instruments, les populations cibles, l'échantillonnage et les analyses doivent être identiques dans tous les pays et rien ne permet, en l'occurrence, d'affirmer que tel a toujours été le cas.

Plusieurs difficultés ont été relevées dans les études internationales (Kellaghan et Greaney, 2001b), qu'elles aient été réalisées en Afrique ou ailleurs (même s'il faut bien admettre que les pays en développement sont potentiellement plus exposés à ces difficultés que les pays industrialisés). La première tient à la conception d'une procédure d'évaluation permettant de mesurer efficacement les résultats d'un large éventail de programmes scolaires. Une deuxième difficulté peut se présenter lorsque les instruments doivent être traduits dans une ou plusieurs langues. La variation possible des populations et

des échantillons d'élèves évalués d'un pays à l'autre (exclusion dans certains pays, par exemple, des élèves suivant des programmes éducatifs spécialisés ou ayant des difficultés d'apprentissage) soulève un troisième type de difficultés. Quatrième problème, le classement des pays en fonction des notes moyennes obtenues par les élèves, aspect dont les médias sont en général friands mais qui peut être trompeur surtout si l'on ne tient pas compte de la signification statistique des écarts moyens entre les performances. Enfin, si l'on peut accepter la transposition d'un pays à l'autre de l'analyse des corrélations entre intrants scolaires et niveau des élèves, on ne saurait pour autant en conclure que les pratiques associées à un haut niveau scolaire dans un pays produiront automatiquement les mêmes effets dans un autre. Les corrélations entre intrants, processus et résultats doivent être analysées dans le contexte de chaque pays (Chapman et Mählck, 1993).

Malgré ces difficultés, certains pays continuent d'être tentés par la participation à une évaluation internationale car cela représente, de toute évidence, une expérience utile en termes de conception des épreuves, d'échantillonnage, d'analyse et de rédaction de rapports. En outre, du fait du partage des coûts de conception et d'analyse, la charge incombant à chacun peut être réduite. S'il est intéressant pour certains pays de disposer de données comparatives internationales, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de limiter la participation à des pays ayant des niveaux similaires de développement économique et social. Signalons aussi que l'obtention de données comparatives internationales n'est pas un passage obligé pour bénéficier des nombreux avantages de la coopération internationale.

Evaluations à l'échelon de la classe

L'évaluation de l'apprentissage des élèves à l'échelon de la classe (réalisée à la fois par les enseignants et par les élèves) fait partie intégrante du processus d'enseignement et d'apprentissage. Cette forme d'évaluation revêt, pour une large part, un caractère subjectif, informel, immédiat, continu et intuitif, dans la mesure où elle interagit avec l'apprentissage au fur et à mesure de son déroulement et avec le pilotage du comportement de l'élève, les performances scolaires et la réactivité à l'enseignement. Outre le suivi continu qu'ils assurent, les enseignants doivent poser des questions et engager un dialogue pendant les cours, corriger les devoirs faits à la maison et constituer des dossiers. La première fonction de ce type d'évaluation est formative. Pratiquée au

cours de l'apprentissage (et non à son échéance présumée), elle est destinée à contribuer, ou à améliorer, l'acquisition de connaissances théoriques et pratiques par les élèves. Son but est de mesurer le niveau de connaissances ou de compréhension des élèves à un instant donné, de diagnostiquer les difficultés qu'ils sont susceptibles de rencontrer, de prendre des décisions quant aux prochaines étapes pédagogiques à suivre (revoir certains points du programme ou poursuivre) et d'évaluer l'apprentissage effectif intervenu pendant un cours.

L'évaluation à l'échelon de la classe prend parfois une forme plus formelle, avec les interrogations ou les examens trimestriels. Elle aura en outre une fonction sommative lorsque, par exemple, les informations ainsi fournies sont utilisées pour décider du redoublement d'un élève ou de son passage dans la classe supérieure. Ces informations peuvent également être communiquées aux élèves, aux parents, ainsi qu'à d'autres enseignants ou personnes qui peuvent avoir besoin de connaître la progression d'un élève. De plus, elles peuvent servir à déterminer si les programmes scolaires, les méthodes pédagogiques, l'organisation du travail en classe et les manuels scolaires sont bien adaptés.

Qualité de l'évaluation à l'échelon de la classe

En dépit de son rôle central dans le processus d'enseignement et d'apprentissage, on ne dispose que de très peu d'informations sur la manière dont les enseignants évaluent leurs élèves. De nombreuses études internationales indiquent cependant que la qualité de ce type d'évaluation laisse à désirer à de nombreux égards. Parmi les problèmes constatés, la mauvaise formulation des questions, la prédominance de questions qui appellent des réponses courtes portant sur des connaissances factuelles, l'évocation de réponses qui font davantage appel à la répétition qu'à la réflexion et l'absence de procédures conçues pour développer les facultés cognitives supérieures des élèves (Black et Wiliam, 1998 ; Madaus et Kellaghan, 1992). On parvient à un tableau relativement similaire lorsque l'on observe les pratiques employées dans les classes en Afrique (Ackers et al., 2001 ; O-saki et Agu, 2002 ; Rollnick et al., 1998).

Plusieurs chercheurs attribuent la prévalence de certaines procédures d'évaluation dans les écoles africaines à la nature même du contexte d'enseignement et d'apprentissage, invariablement décrit comme une situation de domination de l'enseignant et de passivité des élèves. Les enseignants monopolisent l'intégralité du temps, laissant peu de place à la participation des élèves (Ackers et al., 2001 ; Bude, 1993 ; O-saki et Agu, 2002 ; Rollnick et al., 1998). D'autres

explications invoquent le manque de qualifications des enseignants, la taille des effectifs par classe, la piètre qualité des infrastructures et la pénurie d'outils pédagogiques (notamment de manuels scolaires) et d'endroits pour les stocker (Carron et Châu, 1996).

L'effet négatif des examens nationaux sur l'enseignement et l'évaluation a également été mis en lumière. Eisemon et al. (1987) ont constaté que l'enseignement consistait surtout à faire des exercices, à réciter et à répondre à des questions « à trous » et que toutes ces activités étaient destinées à inculquer aux élèves les techniques et connaissances factuelles dont ils auraient besoin pour passer l'examen national. Les examens blancs (conçus d'après les examens nationaux) semblent aussi limiter le champ de l'enseignement aux éventuels domaines ou sujets d'examen, d'où une certaine incohérence entre les cours. Bien qu'il soit difficile de définir les causes et les effets des abandons et des redoublements (N'tchougan-Sonou, 2001), il est très probable que les pratiques des enseignants en matière d'évaluation, ainsi que les examens nationaux, y contribuent.

Améliorer les évaluations à l'échelon de la classe

Si les observations exposées ci-dessus sont révélatrices de pratiques courantes, ou les plus courantes, dans les écoles africaines, alors un changement radical s'impose pour que l'évaluation puisse entraîner une amélioration significative de l'apprentissage des élèves, en termes de pratiques d'évaluation bien entendu mais aussi d'attitude globale des enseignants vis-à-vis de leurs méthodes pédagogiques. Pour ce faire, les enseignants doivent intensifier leurs efforts pour solliciter la participation active des élèves pendant les cours, pour les impliquer davantage dans le processus d'enseignement et d'apprentissage et pour les inciter à être co-responsables de leur propre apprentissage.

Hormis quelques exceptions notables dans les pays francophones, l'amélioration des évaluations à l'échelon de la classe fait rarement partie des réformes visant à utiliser les évaluations comme moyen d'améliorer l'apprentissage des élèves. Pourtant, étant donné son rôle central dans le processus d'enseignement et d'apprentissage, sans oublier les inconvénients des examens nationaux associés à un enjeu élevé, l'amélioration des pratiques d'évaluation à l'échelon de la salle de classe mériterait de figurer dans les priorités de toute réforme visant à favoriser l'apprentissage des élèves.

Utilisation des évaluations à l'échelon de l'école dans des examens nationaux

Jusqu'à présent, notre étude a porté sur les évaluations au quotidien à l'échelon de la classe, où les résultats de l'évaluation servent principalement des fins formatives. Les données d'évaluation recueillies dans les classes servent aussi à des fins sommatives (souvent qualifiées d'évaluations à l'échelon de l'école ou de contrôle continu), les données contribuant à la note attribuée aux élèves lors d'un examen national externe.

Parmi les critiques formulées à l'encontre des examens nationaux, le fait qu'ils soient limités – dans le temps, au niveau des connaissances théoriques et pratiques sur lesquelles ils portent et vis-à-vis des techniques employées. De sorte que les élèves n'ont pas toujours la possibilité de manifester leur véritable niveau de compétences. Conscients de ce problème, plusieurs pays africains ont introduit dans leurs examens nationaux, ou prévoient de le faire, un élément d'évaluation à l'échelon de l'école (*Encadré 11.2.*).

Encadré 11.2. Swaziland : contrôle continu

Le contrôle continu a longtemps été proposé comme la procédure permettant d'améliorer la qualité de l'éducation au Swaziland. Dans les années 1980, des cadres dirigeants d'écoles et des responsables du ministère réunis lors d'une conférence ont proposé que (i) le contrôle continu porte sur le développement cognitif et non cognitif ; (ii) les enseignants aient accès à des banques nationales d'items pour créer les tests ; (iii) des directives d'évaluation claires soient données ; (iv) les procédures d'enregistrement et d'interprétation soient les mêmes pour toutes les écoles ; et (v) les pratiques soient contrôlées statistiquement et vérifiées lors des inspections dans les écoles.

Une expérience pilote de contrôle continu a été lancée dans 16 écoles en 1991 et 1992, avant d'être élargie, en 1993, à toutes les écoles primaires pour l'anglais et les mathématiques. Parmi les problèmes rencontrés, la taille des effectifs, le manque de temps, les piètres compétences des enseignants (en particulier dans le cas d'enseignants non qualifiés), l'absence d'ortho-pédagogues pouvant apporter un soutien et, pour les parents, le faible intérêt des rapports basés sur des évaluations.

Une analyse du système public d'examens menée en 1994 par l'Examinations Council du Swaziland (Conseil des examens) et le National Curriculum Centre (Centre national des programmes d'enseignement) a amorcé le processus permettant aux enseignants d'intégrer des éléments de contrôle continu dans le système national d'examens. Depuis ces dernières années, la note donnée par l'école et basée sur le contrôle continu compte pour 5% dans les résultats obtenus par l'élève aux examens du certificat d'études primaires.

Plusieurs raisons ont été invoquées en faveur, et à l'encontre, de l'utilisation des résultats d'évaluations à l'échelon de l'école pour déterminer les notes des élèves dans un examen qui est avant tout externe (Bude, 1997 ; Heyneman, 1988 ; Kellaghan et Greaney, 1992 ; Pennycuick, 1990a et 1990b ; Wasanga,

1997). Parmi les raisons favorables, le fait premièrement que l'évaluation à l'échelon de l'école s'étende sur une période de temps relativement longue et qu'elle soit réalisée par une personne qui connaît bien les élèves, de sorte que l'appréciation des résultats individuels sera vraisemblablement plus représentative et plus fiable que ne le permettrait un examen final externe unique. Ensuite, l'évaluation à l'échelon de l'école permet d'élargir le champ des domaines inscrits au programme qui sont évalués (capacité des élèves à préparer, à organiser un projet et à s'y tenir dans la durée). Troisième raison, le fait que les effets secondaires indésirables des examens externes soient limités, puisque les notes ne reposent pas exclusivement sur les performances des élèves à l'examen. Quatrième raison : l'évaluation à l'échelon de l'école permet de compenser une mauvaise note inhabituelle à un examen externe, pour cause de maladie par exemple. Enfin, l'évaluation à l'échelon de l'école peut renforcer la motivation et les efforts de l'élève tout au long de l'année scolaire.

A l'inverse, plusieurs raisons ont été invoquées pour démontrer les inconvénients potentiels d'une prise en compte des évaluations à l'échelon de l'école pour les diplômes ou la sélection. Premièrement, le fait d'utiliser des évaluations faites à l'échelon de l'école pour délivrer des diplômes ou opérer une sélection risque de modifier la nature des relations entre les enseignants et les élèves, c'est-à-dire de privilégier le jugement critique au détriment du climat de soutien et de coopération. Deuxième raison : nombre d'enseignants sont considérés comme peu compétents pour mener à bien des évaluations et, quand bien même ils le seraient, ils sont les premiers à reconnaître qu'ils ne savent pas exactement comment exprimer ce jugement informel sous forme d'appréciations formelles et publiques. Troisièmement, les critères de notation appliqués dans le cadre d'une évaluation à l'échelon de l'école peuvent varier d'une école à l'autre, mais aussi d'une classe à l'autre dans une même école. Pour remédier à ce problème, il faut « pondérer » ou normaliser les résultats des évaluations à l'échelon de l'école par rapport aux résultats des examens écrits ; or, cette méthode privilégie l'évaluation externe, dans la mesure où les résultats sont ajustés en fonction des notes obtenues à l'examen écrit et à leur répartition. Quatrième raison : une évaluation organisée à l'échelon de l'école peut soumettre les enseignants à de fortes pressions de la part des parents, notamment dans des petites communautés très soudées. Cinquièmement, ce type d'évaluation prend un temps considérable aux enseignants, qui sont forcés d'évaluer et de tenir un registre des résultats. Sixièmement, cette évaluation pose quantité de problèmes administratifs aux écoles, notamment sur la façon de procéder en cas d'absence d'un élève aux épreuves ou en cas de transfert d'un élève. Sep-

tième raison : une évaluation réalisée par un enseignant est sujette à des dérives d'ordre sexiste ou liées aux antécédents socio-économiques et aux caractères des individus. Enfin, il est difficile, voire impossible, d'intégrer dans ce type d'évaluation des candidats non rattachés à une école.

Au vu de ce qui précède, il n'est guère surprenant que la prise en compte d'évaluations à l'échelon de l'école dans des examens nationaux se soit révélée problématique dans plusieurs pays (Lesotho, Namibie, Nigeria, Ouganda, Swaziland et Tanzanie par exemple). En dépit des efforts investis et d'une forte mobilisation en faveur de cette formule, les difficultés pratiques ont plus d'une fois conduit à abandonner le projet, à en différer l'exécution ou à réduire la part de cette évaluation à la portion congrue, sinon au rang de symbole.

L'utilisation des résultats d'évaluation et d'examens à l'échelon de la classe

Les efforts produits pour exploiter les résultats d'examens et d'évaluations nationales et pour faire remonter jusqu'aux décideurs, planificateurs, gestionnaires, concepteurs de programmes scolaires, auteurs de manuels scolaires et simples citoyens les conclusions ainsi obtenues sur le niveau éducatif des élèves sont fort louables. Mais il faut également assurer le retour de ces informations du niveau macro vers le niveau micro. S'il est couramment admis que « les réformes éducatives vivent ou meurent selon que leur mise en œuvre à l'échelon de l'école est une réussite ou un échec » (Verspoor, 1992, p. 23), rares sont les projets éducatifs qui prêtent suffisamment d'attention à cette question. Cela peut être dû, en partie du moins, au fait qu'il est extrêmement difficile de transmettre des informations aux enseignants, d'induire des changements dans leur comportement et de les aider à acquérir de nouvelles compétences. L'espoir que les informations tirées des évaluations et des examens (via la publication des résultats, les bulletins d'information, les ateliers) aboutissent à un changement radical de la culture scolaire et à une augmentation sensible du niveau de tous les élèves doit être tempéré par la prise en compte de divers facteurs susceptibles de contrarier les intentions des réformateurs. Faute d'identifier ces facteurs et de les traiter, les politiques menées en matière d'évaluation risquent d'avoir un impact très limité sur la qualité d'apprentissage des élèves. Les facteurs analysés ici méritent d'être pris en considération dans tout projet de réforme, qu'elle porte sur les examens nationaux ou sur les évaluations nationales.

Mode d'intervention : le mode d'intervention le plus fréquent implique des décisions, prises à l'échelon central, sur les intrants susceptibles de produire les comportements voulus dans les écoles. Si cette approche peut réussir lorsque les problèmes sont clairement structurés et susceptibles de réagir à des solutions relativement standardisées (l'offre de manuels scolaires, par exemple), elle sera moins appropriée lorsque les problèmes ne sont pas clairement définis et que leur résolution passe par une multitude de réponses qui sont fonction du contexte local. Il en va ainsi des questions relatives aux objectifs pédagogiques, à l'équité et à la qualité et qui exigent des stratégies plus indirectes et interactives. Ces stratégies reposent en général sur des mesures administratives et législatives d'habilitation et d'encadrement, ainsi que sur un soutien financier et professionnel visant à appuyer les actions *locales envisagées* (Verspoor, 1989 et 1992).

Pertinence des informations : il existe au moins deux limites inhérentes à l'utilisation des données dérivées des examens et des évaluations nationales pour orienter les pratiques des enseignants. La première concerne les données – ainsi, celles qui sont contenues dans les rapports de jurys ou d'évaluations nationales font référence à des niveaux généraux de performances du système éducatif. Par conséquent, elles ne reflètent pas forcément les conditions propres à une école donnée, ni le niveau des élèves dans cette école. La deuxième limite concerne les questions d'examens et d'évaluations ainsi que les informations qui en découlent – elles ne peuvent en effet donner qu'un aperçu limité des structures de connaissances ou des stratégies cognitives qu'elles sollicitent et elles ne sont en outre pas conçues pour permettre un diagnostic individuel, de sorte que l'analyse des résultats ne produira que peu d'informations réellement utilisables sur un plan pédagogique.

Compétences des enseignants : la pétition de principe, selon laquelle tous les enseignants sont compétents dans les matières dont ils sont chargés et dispensent un enseignement cohérent et structuré (c'est-à-dire conforme aux objectifs pédagogiques d'un examen) repose vraisemblablement sur une perception erronée de la réalité des classes (Arnott et Kubeka, 1997 ; Carron et Châu, 1996).

Compréhension par l'enseignant des répercussions des changements : le fossé entre, d'une part, les objectifs d'une réforme et, d'autre part, ce que les enseignants en comprennent et font dans la réalité peut être très profond. Personne ne peut exiger des enseignants qu'ils connaissent le véritable enjeu d'un projet de réforme ou qu'ils sachent réagir en fonction des résultats d'une

évaluation. Même s'ils bénéficient d'une formation continue et de conseils, il peut y avoir un décalage non négligeable entre le sens que les décideurs donnent à une réforme et celui que lui attribuent les enseignants ; en effet, les enseignants interpréteront vraisemblablement les conseils en fonction de la compréhension qu'ils ont du programme scolaire et de leur pratique pédagogique, lesquelles peuvent être fort éloignées de la conception qu'en ont les concepteurs des réformes (Chapman et Snyder, 2000 ; Grant, Peterson et Shojgreen-Downer, 1996). La fourniture aux enseignants de l'information et des qualifications nécessaires risque d'être difficile, d'autant qu'ils peuvent avoir besoin d'appui considérable et continu pour comprendre les réformes et les appliquer au niveau de leurs stratégies pédagogiques.

Complexité de l'enseignement : il n'est pas besoin de souligner que l'enseignement est une activité extrêmement complexe impliquant une interaction constante avec un grand nombre d'élèves, lesquels ont des niveaux variables de résultats, d'aptitudes, de motivation et d'intérêt. Les enseignants doivent parfois déployer un large éventail de stratégies pour résoudre les problèmes liés à de mauvais résultats scolaires.

Certains problèmes proviennent du fait que, dans certains examens (et c'est de plus en plus souvent le cas), l'accent est mis sur l'évaluation de compétences d'ordre supérieur et non plus, ou plus exclusivement, sur des aptitudes générales de base. Les données montrent que l'enseignement de compétences d'un niveau supérieur fait appel à des techniques très différentes de celles utilisées (le par-cœur par exemple) pour l'enseignement de compétences plus élémentaires. Plus longues à enseigner, les compétences plus élaborées s'acquièrent progressivement ; elles sont moins réactives aux méthodes pédagogiques directives, souvent difficiles à repérer dans un programme scolaire et parfois trop diffuses pour dicter le type d'enseignement (Airasian, 1988). Cela ne veut pas dire pour autant que l'enseignement des compétences complexes soit une tâche impossible. Une étude menée au Nigeria sur des élèves de primaire auxquels on enseignait les sciences humaines selon une méthode de résolution de problèmes montre que non seulement ces élèves avaient acquis davantage de connaissances, mais qu'ils en avaient en outre mieux compris le contenu et étaient capables d'appliquer ces connaissances à la résolution d'autres problèmes et à des activités d'évaluation (Ogundare, 1988).

Contexte de la salle de classe : lorsque l'on envisage des réformes destinées à modifier le style d'enseignement, il importe de tenir compte de deux facteurs

fréquents : la taille excessive des effectifs et la restriction de moyens (espace, manuels scolaires et autres supports) (Eisemon et al., 1987).

Résistance au changement suscitée par la crainte de risques éventuels pour les élèves : aux yeux des parents, des enseignants et des autorités scolaires, la modification des pratiques dans les classes et, notamment, des procédures d'évaluation, risque de compromettre les avantages dont les élèves bénéficient dans le système actuel (Chapman et Snyder, 2000). Même s'ils sont favorables aux mesures susceptibles d'améliorer la qualité de l'éducation, ils peuvent privilégier le maintien de l'avantage comparatif dont profitent leurs enfants avec le modèle actuel – en effet, les élèves risquent de moins bien réussir dans le nouveau système ou encore d'essayer les plâtres de la phase d'ajustement des enseignants

Conclusion

Les propositions favorables à la promotion de l'évaluation comme levier des réformes visant à améliorer la réussite scolaire des élèves accordent la priorité aux examens nationaux. En partant du principe que le contenu et la forme des examens ont un impact immédiat et direct sur le contenu de l'enseignement et de l'apprentissage lorsque des enjeux importants sont liés aux performances des élèves (et des enseignants), un large éventail de réformes et d'innovations sont envisageables. Les données disponibles montrent que :

- si l'on modifie le contenu d'une matière soumise à un examen (introduction d'un nouveau sujet ou d'un nouvel élément dans un sujet, comme la rédaction par exemple), on modifie de fait le contenu enseigné en classe ;
- l'amélioration ainsi obtenue du niveau général de performances des élèves ou de leurs facultés cognitives est moins évidente, mais quand elle se produit, elle tend à être assez modeste.

Cette situation ne devrait pas nous étonner. Actuellement, un grand nombre d'élèves obtiennent des résultats médiocres aux examens. Cela peut difficilement être attribué à la qualité des examens, qui ont probablement moins d'influence sur l'apprentissage des élèves que l'incompétence des enseignants, la taille des effectifs par classe, la pénurie de moyens et de ressources et la difficulté d'inculquer des compétences plus élaborées. Il n'est pas réaliste d'imaginer que la réforme des examens suffira à annihiler ces facteurs.

Le fait que certaines réformes des examens soient dictées par des mécanismes impliquant d'importants enjeux (sélection, compétition ou publication des résultats par exemple) incite à s'interroger sur les effets négatifs (même involontaires) qui peuvent en découler. On risque notamment de privilégier ainsi les bons élèves – et ce sera effectivement le cas si les enseignants s'intéressent davantage aux élèves les plus susceptibles de réussir ; s'ils font redoubler les élèves médiocres pour les empêcher de passer l'examen ; et si les élèves, découragés, quittent l'école avant d'avoir achevé leur scolarité primaire. Ce sont là des questions importantes à considérer dans le contexte d'une politique EPT dont l'un des objectifs est d'assurer « à tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables de la vie courante ». Il est essentiel de prendre toute la dimension du conflit qui existe entre, d'une part, la fonction traditionnelle des examens (sélection des élèves les plus performants et les plus aptes à poursuivre leurs études) et, d'autre part, les objectifs d'EPT (qui insistent sur l'attention à apporter à tous les élèves ; *Chapitre 3*). Il faut également prendre des dispositions pour garantir que les examens n'empêchent pas la concrétisation de ces objectifs. Les systèmes publics d'examens ne devraient certainement pas être un obstacle à l'amélioration de la qualité, mais devraient la soutenir (élargissement de la couverture du programme d'enseignement ; inclusion du matériel approprié à la vie quotidienne des élèves et aux besoins de l'économie ; et vérification de leur adéquation par rapport au niveau sanctionné en veillant à ce que la teneur des examens soit appropriée pour tous les niveaux de performance des élèves). Pour compenser quelques-uns des inconvénients des examens nationaux, qui sont imputables au champ limité de connaissances théoriques et pratiques ainsi évaluées et aux enjeux importants liés aux performances des élèves, une solution pourrait consister à intégrer les évaluations des enseignants dans les notes d'examen attribuées aux élèves. Si cette pratique existe déjà, ou est en passe d'être adoptée, dans plusieurs systèmes d'examen, elle n'en soulève pas moins des difficultés pratiques qui incitent à penser que les évaluations à l'échelon de l'école ne parviendront probablement pas à remplacer complètement les examens externes de sélection tant que le nombre de places disponibles dans l'enseignement secondaire et au-delà sera aussi limité qu'il l'est aujourd'hui dans de nombreux pays africains.

Alors que l'objectif premier d'une évaluation systémique ou d'une évaluation nationale est de refléter le niveau éducatif des élèves, on attend aussi d'elles

qu'elles améliorent la qualité de l'éducation. Les informations obtenues avec une évaluation nationale sur les forces et les faiblesses des connaissances théoriques et pratiques acquises par les élèves et sur la répartition des résultats dans la population (par sexe, par lieu, etc.) peuvent avoir un rôle pour l'élaboration de politiques et la prise de décisions (concernant par exemple l'allocation des ressources ; *Chapitre 5*). Une évaluation nationale peut également fournir des informations utiles aux concepteurs de programmes, aux auteurs de manuels scolaires, aux responsables politiques et, plus généralement, à l'opinion publique. Ces informations étant divulguées, l'évaluation pourrait à la fois servir de levier aux réformes et de bilan de la situation d'un système éducatif donné.

Dans les années 1990, de nombreuses évaluations nationales ont été réalisées en Afrique, déclenchées semble-t-il pour l'essentiel par l'impulsion et les ressources octroyées par des organisations internationales et d'autres bailleurs de fonds au lendemain de la conférence de Jomtien de 1990. Si tel est effectivement le cas, on est alors en droit de se demander si les décideurs et les planificateurs ont véritablement ressenti dans leur propre pays la nécessité de se livrer à des évaluations et de s'interroger sur leur durabilité.

Le fait que plusieurs pays aient réalisé jusqu'à trois évaluations nationales indépendantes (chacune parrainée ou financée par un organisme différent) laisse supposer qu'elles ne répondaient pas à des besoins perçus à l'échelon local et qu'elles ne font pas partie intégrante des structures et des activités normales des ministères. Compte tenu de la nécessité d'une telle intégration, du coût de ces opérations et des problèmes relatifs au recrutement de personnel compétent pour les mener à bien, l'urgence d'une rationalisation se fait clairement sentir. Les évaluations nationales étant importantes pour le suivi général de la qualité, les pays doivent allouer des ressources pour renforcer les capacités de collecte, d'analyse et d'utilisation des données. Pour que l'information découlant des évaluations nationales puisse jouer un rôle significatif dans l'amélioration de la qualité, il faut prendre des mesures pour les institutionnaliser et les intégrer dans les structures et processus d'élaboration des politiques et de prise de décision au niveau du gouvernement. Cela implique l'établissement de procédures qui garantissent que les informations découlant des évaluations sont diffusées à tous ceux qui participent à la politique et à la gestion. Il est également important de s'assurer que les évaluations nationales sont alignées sur d'autres grands systèmes d'orientation de l'enseignement – d'autres systèmes d'évaluation (y compris l'alignement des pratiques), les programmes,

la formation des enseignants, le renforcement des capacités scolaires, et des mesures pour s'attaquer aux inégalités.

Seul un petit nombre de pays africains ont participé aux évaluations internationales des résultats scolaires conçues pour les pays industrialisés, ce qui est tout à fait compréhensible et justifié. Toutefois, certaines évaluations nationales réalisées en Afrique autorisent des comparaisons internationales de résultats. En outre, plusieurs pays semblent intéressés par l'idée de renforcer leurs capacités dans ce domaine. Pour autant, le principal intérêt d'une coopération internationale réside moins dans la comparaison internationale de résultats que dans la mise en commun de ressources en vue de développer les compétences nécessaires pour mener à bien des évaluations à l'échelon national.

Parce qu'elles font partie intégrante de l'enseignement et de l'apprentissage, les évaluations à l'échelon de la classe réalisées par les enseignants semblent être les plus à même d'améliorer le niveau éducatif des élèves. On sait cependant que ces pratiques sont souvent médiocres et, en particulier, peu favorables à l'acquisition chez les élèves de compétences intellectuelles plus élaborées et d'aptitudes à la résolution de problèmes. Il est malheureusement plus difficile et plus coûteux d'améliorer les pratiques d'évaluation des enseignants que d'améliorer ou de concevoir d'autres formes d'évaluation. Cela implique (a) d'améliorer l'évaluation des compétences des enseignants au cours de leur formation initiale et continue en prenant en compte les conditions de travail des enseignants (taille des classes, disponibilité des ressources) ; (b) d'offrir des conseils aux enseignants sur l'utilisation des informations tirées de l'évaluation lors des décisions portant sur les progrès enregistrés en classe ; (c) de donner à la fin des chapitres des manuels scolaires des exemples d'une bonne évaluation ; (d) de développer les moyens de communiquer aux enseignants des informations sur les réformes de l'évaluation, et d'aider à l'interprétation de la signification de l'information dans la pratique de l'enseignement.

Les données considérées dans ce chapitre nous amènent à conclure que si l'information tirée des évaluations peut améliorer la politique et la gestion des ressources éducatives et contribuer à modifier les pratiques pédagogiques des enseignants, le succès n'est pas pour autant garanti. Si une mauvaise évaluation peut restreindre la portée des programmes scolaires et abaisser le niveau des élèves, l'inverse n'est pas forcément vrai : une meilleure évaluation n'entraînera pas automatiquement une consolidation des programmes et un rehaussement du niveau (Torrance, 1997). Pour que les procédures d'évaluation

contribuent à l'amélioration de la qualité de l'apprentissage de l'élève, il faut que deux conditions au moins soient réunies. D'abord, la politique d'évaluation doit faire partie d'un ensemble de mesures d'amélioration exhaustives et coordonnées que les réformes d'évaluation viennent renforcer. Ensuite, dans la mesure où le succès des réformes éducatives dépend finalement de leur application réussie dans les classes, il faudrait disposer des ressources nécessaires pour s'assurer que la politique de réforme est comprise et appliquée dans les écoles.

Chapitre 12. Financer une éducation de base de qualité

Par Bart van Uythem et Adriaan Verspoor

La communauté internationale s'est engagée en faveur d'un concept d'EPT qui, s'il insiste sur l'accès à l'éducation, souligne encore plus l'importance de l'achèvement de la scolarité avec un niveau d'apprentissage correspondant aux objectifs pédagogiques inscrits dans les programmes scolaires nationaux. Les chapitres précédents ont procédé à une synthèse des initiatives des pays africains pour réaliser cet objectif et replacé ces expériences dans le contexte des recherches africaines et internationales. Ce chapitre passe en revue les grands défis que les pays devront affronter pour garantir la viabilité financière et la pérennité des stratégies EPT visant à assurer l'accès à une éducation de qualité pour tous.

Le coût de l'EPT en 2015

Bruns et al. (2003) proposent un cadre indicatif de paramètres politiques régissant la prestation de services et la mobilisation des ressources et susceptible d'aider les pays à parvenir à un enseignement primaire universel d'ici 2015 (*Tableau 12.1.*). Sur cette base, ils estiment le niveau de dépenses nécessaires pour appliquer ces politiques (notamment dans les pays africains), les allocations de ressources publiques à réaliser et le besoin de financement extérieur.

Les valeurs fixées dans ce cadre indicatif pour les cibles de référence en 2015 sont basées sur celles des pays affichant les meilleurs taux d'achèvement. Selon la situation respective initiale de chacun, les simulations tablent sur un processus progressif d'augmentation ou de diminution, entre 2002 et 2015, de chacune des caractéristiques clés identifiées. La projection de l'évolution des flux étudiants s'appuie sur les dernières projections démographiques et sur le taux de survie dans le système. Ce cadre a fait la preuve de son efficacité pour l'estimation du besoin total de ressources pour l'EPT mais, de toute évidence, chaque pays devra fixer ses propres paramètres de politique pour les adapter à son contexte et à ses objectifs politiques.

Tableau 12.1. Cadre indicatif de politique

Variables de politique		Rang dans l'échantillon africain	Pays performants en termes d'EPT	Valeurs cibles de la simulation
Prestation de services	Taux d'encadrement	24 - 79	40	40
	Salaire des enseignants/PIB par habitant	1.5 - 9.6	3.6	3.5
	Dépenses hors salaires des enseignants en % des dépenses de fonctionnement	4 - 45	26	33
	% de redoublants	1 - 36	10	10
Mobilisation des ressources	Recettes publiques en % du PIB	8 - 26	21	14/16/18
	Part de l'éducation en % des recettes publiques	4 - 33	19	20
	Part du primaire dans les dépenses publiques de fonctionnement pour l'éducation	35 - 66	46	50
	% d'élèves scolarisés dans le privé	0 - 36	5	10

Source : Bruns et al. (2003)

Les estimations de dépenses réalisées à partir du modèle de simulation de Bruns et al. (2003) pour chaque pays avaient posé comme hypothèse de départ la gratuité de l'enseignement primaire pour tous (suppression des droits d'inscription, gratuité des manuels scolaires et des guides de l'enseignant, suppression des contributions de la communauté à la construction), mais elles tenaient compte des subventions et des incitations complémentaires pour pallier les contraintes du côté de la demande chez les enfants les plus défavorisés, avec notamment des allocations spécifiques pour les orphelins du SIDA.

Le besoin de financement des 33 pays africains de l'échantillon de Bruns et al. (2003) résulte donc d'une agrégation des estimations de dépenses et de ressources issues des simulations par pays. Ce besoin de financement estimé, à combler avec l'aide internationale, devrait tourner en moyenne autour de 1,9 milliard de dollars par an. Ce montant correspond pratiquement à une multiplication par quatre du niveau de l'aide extérieure et représentera, d'ici 2015, 45 % du besoin total de ressources ; 60 % de ces ressources extérieures seront

affectés au budget de fonctionnement. Pour la communauté internationale, une telle mobilisation financière est un défi impressionnant qu'elle s'est engagée à relever en assurant « qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources » (Forum mondial sur l'éducation, 2000, article 10). D'autant que plusieurs analystes affirment que les estimations de dépenses de Bruns et al. (2003) sont trop faibles.

Nous présenterons et passerons en revue, dans un premier temps, les différents arguments laissant craindre un niveau probablement plus élevé de dépenses nécessaires pour parvenir à l'EPU. Nous évoquerons ensuite différentes stratégies pour mobiliser des ressources additionnelles en faveur d'une EPT de qualité, avant de nous livrer à une analyse plus approfondie de l'option, très importante, de la mobilisation du soutien des communautés ; nous nous efforcerons de déterminer les conditions et les modalités assurant l'équité de ce type de mobilisation communautaire. Parmi les solutions envisageables et étudiées, nous traiterons des stratégies de financement de contrepartie, des politiques de ciblage, de la gestion des ressources par les communautés et du recours aux plans de développement scolaire. Nous étudierons également les conditions propices à une utilisation efficace du transfert direct des ressources aux communautés.

Une estimation basse

Le besoin de financement calculé par Bruns et al. (2003) se situe dans le bas de la fourchette :

- une vingtaine de petits pays à faible revenu – représentant 6 % du total des enfants non scolarisés – et plusieurs pays en situation de conflit n'ont pas été intégrés ;
- les estimations de dépenses d'investissement n'incluent pas le coût nécessaire pour compenser les pénuries actuelles de classes et réhabiliter les plus dégradées ;
- les estimations tablent sur une progression linéaire des réformes vers les cibles de référence alors que, dans la réalité, les choses ne seront pas aussi claires – et risquent donc d'être plus coûteuses.

Le rapport de suivi sur l'éducation pour tous dans le monde 2002 (GMR, UNESCO, 2002a) revient également sur ce dernier point, en indiquant qu'il y a vraisemblablement un problème de chronologie – les dépenses consacrées

aux intrants susceptibles d'améliorer la qualité doivent intervenir en amont, alors que les gains d'efficacité qu'elles produiront ne deviendront manifestes que plus tard – le coût total sera donc supérieur aux estimations de Bruns et al. (2003). Dans leurs simulations, ces auteurs postulent que la transition projetée de n'importe quel paramètre de son niveau actuel à son niveau cible est une fonction linéaire entre les deux niveaux pour le délai séparant l'année de référence de l'année cible. Cela signifie par exemple que si les redoublements sont censés passer de 30 % en 2003 à 10 % en 2015, le modèle constatera chaque année une réduction de $20/12 = 1,66\%$; en d'autres termes, cette réduction sera de 28,34 % en 2004, de 26,67 % en 2005, etc. Il est plus vraisemblable de penser cependant que les investissements visant à améliorer l'efficacité interviendront surtout dans les premières années, alors que les gains d'efficience apparaîtront surtout en fin de période.

Cela étant, les estimations de Bruns et al. (2003) sont probablement inférieures à la réalité pour d'autres raisons, notamment par rapport aux dépenses hors salaires des enseignants. Le GMR indique que les estimations du coût de l'EPT sont extrêmement sensibles aux hypothèses de taux de croissance économique, de rapidité de la réforme des politiques et d'ampleur de la réforme budgétaire et qu'elles sous-estiment les implications financières de la scolarisation des filles et des enfants issus des ménages plus pauvres et de la lutte contre le VIH/sida. En outre, les provisions pour les dépenses hors salaires des enseignants sont probablement trop faibles pour permettre un enseignement primaire de qualité, d'autant qu'une part importante des allocations actuelles est en général absorbée par les dépenses administratives (Rasera, 2003).

Bruns et al. (2003) tablent sur une croissance annuelle du PIB de 5 %⁵⁸. Cependant, si le taux annuel de croissance du PIB réel devait être de seulement 3 %, conformément au taux enregistré selon le GMR dans les 33 pays d'Afrique subsaharienne dans les années 1990, le modèle de simulation indique, et c'est une surprise, une réduction du besoin de financement moyen en termes absolus pour les pays africains, passant d'environ 1,85 milliard d'USD à 1,68 milliard d'USD (soit une réduction de 9,5 %). Pourtant, en proportion des ressources intérieures annuelles moyennes, le besoin augmente, passant de 46,4 % à 50,4 %, Ce phénomène tient à ce que, dans le modèle, les dépenses

58. La croissance annuelle des ressources intérieures de 7,5 % posée par Bruns et al. (2003) résulte en partie d'une « mobilisation des ressources » additionnelles, comme l'augmentation de la part des dépenses publiques d'éducation consacrées au primaire ou l'augmentation du budget de l'Etat consacré à l'éducation en général.

ses les plus fortes concernent les salaires des enseignants et qu'elles sont liées au PIB par habitant ; ainsi, un ralentissement de la croissance du PIB pour une croissance démographique identique devrait entraîner une croissance plus lente des dépenses de salaires pour les enseignants.

Si l'on en croit le GMR, la persistance du phénomène de sous-inscription des enfants issus des ménages plus pauvres et des filles peut s'expliquer par les dépenses directes et indirectes que les familles doivent supporter quand elles scolarisent leurs enfants. Le rapport signale aussi que les données africaines suggèrent que la suppression des dépenses directes et indirectes pour les familles pauvres pourrait entraîner une augmentation, allant jusqu'à 50 %, des dépenses publiques de fonctionnement par élève pour les familles concernées. La mise en place d'un programme efficace pour les enfants des ménages plus pauvres (soit les 10 % d'enfants les plus pauvres) pourrait renchérir d'au moins 5 % le coût unitaire moyen de la scolarité primaire. Le *Chapitre 9* a évoqué les modèles pédagogiques alternatifs qui pourraient convenir à ce type de situation. Les données de coût sont incertaines mais rien n'indique clairement que le coût par élève soit nettement supérieur au coût par élève du primaire.

Le GMR indique également que le sida devrait entraîner un ralentissement du taux de croissance du PIB. Mais en fait, le sida ne réduira le besoin de financement extérieur que si le taux de croissance du PIB s'établit à 3 %, et non à 5 %, comme nous l'avons vu. Toujours d'après le GMR, il existe d'autres raisons qui expliqueraient une moindre disponibilité de ressources intérieures pour l'enseignement primaire en présence du sida par rapport à un scénario sans sida : (i) l'augmentation de la demande de services de santé pourrait rendre plus délicate l'augmentation prévue par Bruns et al. (2003) des dépenses d'éducation de 17,5 % à 20 % du budget national ; (ii) le remplacement des enseignants décédés à cause du sida dans les niveaux post-primaire est plus coûteux ; (iii) le besoin de diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur risque d'augmenter par suite d'une déperdition supérieure à la normale de compétences dans l'ensemble de la société. L'impact de cette situation reste cependant incertain et difficile à quantifier, notamment depuis que l'on envisage la possibilité d'un taux de décès lié au sida chez les enseignants des niveaux post-primaires inférieur en moyenne aux prévisions (Bennell, 2003).

Selon le GMR, l'incidence financière du VIH/SIDA sur la réalisation des objectifs EPT résulte de quatre grands phénomènes : (i) la formation de nouveaux enseignants pour remplacer les enseignants qui meurent du sida et le

versement, par les ministères de l'éducation, de prestations de décès pour les enseignants décédés qui étaient en activité ; (ii) les dépenses de formation et de rémunération des enseignants intérimaires qui remplacent ceux qui sont en congé de longue maladie ; (iii) les coûts supplémentaires nécessaires pour intégrer la question du VIH/SIDA dans les programmes scolaires et les programmes d'éducation ; et (iv) les coûts des allocations sociales pour les orphelins et les enfants vulnérables afin d'encourager ou de permettre la scolarisation des enfants issus de familles frappées par le sida⁵⁹. Le GMR estime que l'incidence totale du VIH/SIDA en termes de dépenses annuelles additionnelles est de l'ordre de 975 millions d'USD, soit 74 % de plus que les 560 millions d'USD annuels annoncés par Bruns et al. (2003). La différence tient essentiellement à la prise en compte du coût des programmes éducatifs et à une définition plus large du groupe des orphelins et des autres enfants vulnérables⁶⁰.

Le GMR rappelle aussi, au vu de l'histoire récente, la nécessité d'intégrer dans les facteurs de coût des estimations pour les situations d'urgence humanitaire complexes provoquées par un conflit, des catastrophes naturelles ou toute autre forme d'instabilité et susceptibles de se manifester dans au moins quatre à cinq pays par décennie. Cette situation entraînant une demande de ressources éducatives additionnelles pour pouvoir, par exemple, atteindre les réfugiés, reconstruire les infrastructures, etc., le coût de la réalisation des objectifs EPT augmenterait de 25 % par rapport aux prévisions faites pour ces pays, soit une augmentation annuelle moyenne des dépenses d'EPU de 0,4 à 0,5 milliard d'USD. Par rapport au coût total projeté pour parvenir à l'EPU⁶¹, cela représente une augmentation de 2 à 3 %.

Rasera (2003) a récemment révisé l'hypothèse de Bruns et al. (2003) d'une valeur cible en 2015 de 33 % pour les dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants. Cet auteur s'est surtout intéressé à la composition des dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants dans les pays africains

59. Bennell (à paraître) constate cependant, après avoir analysé des enquêtes auprès des ménages réalisées dans plus de 20 pays d'Afrique subsaharienne, que les généralisations concernant l'impact du décès d'un ou des deux parents sur la scolarité de l'enfant sont impossibles. Les écarts médians de taux de fréquentation entre, d'une part, les enfants ayant leurs deux parents et, d'autre part, les orphelins de père, de mère et de deux parents sont respectivement de 4,1, 3,1 et 7,1 points.

60. Dans sa dernière définition des orphelins du sida, l'ONUSIDA intègre également les enfants de moins de 15 ans orphelins de père uniquement. Dans la mesure où ces enfants représentent 45 % du total des enfants ayant perdu un parent ou les deux, les estimations de Bruns et al. (2003) devraient augmenter d'environ 100 millions d'USD par an puisqu'elles n'intègrent que les orphelins de mère ou ceux qui ont perdu leurs deux parents.

61. Cela vaut pour tous les pays qui n'ont toujours pas atteint l'EPT et non pour les seuls 33 pays africains.

et s'est interrogé sur le bien-fondé de ce taux de 33 % si les pays voulaient couvrir tous les intrants jugés indispensables à l'acquisition, par une large majorité d'élèves, des connaissances théoriques et pratiques inscrites dans les programmes scolaires.

Rasera commence par décomposer les dépenses de fonctionnement hors salaires – estimées actuellement à 24 % du total des dépenses de fonctionnement ou 9 USD par élève⁶² – en quatre catégories : salaires dans l'administration, autres dépenses de fonctionnement dans l'administration, salaires du personnel non enseignant dans les écoles et autres dépenses de fonctionnement dans les écoles. Pour les huit pays africains analysés en détail – Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Niger, Togo et Rwanda – l'auteur propose un taux de 6 % seulement (soit environ 1,8 USD) du total des dépenses de fonctionnement pour les autres dépenses de fonctionnement dans les écoles.

Outre cependant ce taux de 24 % des dépenses totales publiques de fonctionnement, il faut intégrer les dépenses de fonctionnement des parents, des bailleurs et des autorités locales. Comme Bruns et al. (2003) indiquent que ce taux de 33 % pour les autres dépenses de fonctionnement est calculé en faisant l'hypothèse d'une gratuité totale de l'enseignement primaire pour les ménages, il faut les ajouter aux 24 %. Rasera estime que les contributions des parents aux dépenses hors salaires des enseignants tournent autour de huit à 12 USD⁶³, celles des bailleurs autour de 2 USD et que celle des autorités locales sont inférieures à 1 USD. Ce qui nous amène à un taux d'environ 38 %, et non plus de 24 %, pour les dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants. Ce chiffre est donc déjà supérieur aux 33 % de l'estimation de Bruns et al. (2003), alors qu'il est censé assurer le seul maintien en l'état de la situation actuelle, sans que l'on regarde s'il suffit à assurer une éducation d'un niveau de qualité acceptable.

Rasera opte pour une approche inverse de ce taux de 33 % et définit une liste « d'intrants de base » (*Tableau 12.2.*) nécessaires dans les écoles pour parve-

62. Ce chiffre de 9 USD est une moyenne non pondérée tirée des calculs de dépenses de Bruns et al. (2003) pour les 33 pays africains de leur échantillon. La moyenne pondérée (qui tiendrait donc compte des différentes tailles de la population) n'est que de 6 USD.

63. Ce chiffre intègre dans certains pays des estimations des dépenses d'alimentation, de transport et d'habillement (uniformes/vêtements). Bruns et al. (2003) ont probablement assumé que ce coût incombait pour l'essentiel aux parents même après avoir augmenté le taux de dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants à 33 %. Rasera fait donc une estimation de cet élément et le soustrait de ses calculs.

nir à une éducation d'un niveau de qualité acceptable⁶⁴, en estimant d'abord un « niveau minimum d'intrants » puis un « niveau souhaitable d'intrants ». Il arrive à un coût unitaire de 16 à 19 USD pour le « niveau minimum d'intrants » et de 33 à 37 USD pour le « niveau souhaitable d'intrants ». Il convient d'ajouter les dépenses d'administration, à savoir les dépenses de fonctionnement en dehors des écoles⁶⁵, ce qui donne un coût total de 26 à 29 USD pour le « niveau minimum d'intrants » et de 43 à 47 USD pour le « niveau souhaitable d'intrants ».

Rasera constate en outre que le taux de 33 % de Bruns et al. (2003) équivaudrait en 2015 à une dépense moyenne par enfant de 23 USD. Étant donné la quantité d'approximations, ce chiffre de 23 USD pourrait bien être très proche du « niveau minimum d'intrants » mais il reste, sans aucun doute possible, encore très éloigné du « niveau souhaitable d'intrants » (ce qui signifierait un taux de 48 % des dépenses totales de fonctionnement au lieu de 33 %). En outre, ce taux de 33 % est censé inclure également les ressources destinées à financer des actions spécifiques pour assurer une éducation aux près de 10 % d'enfants présumés à risque dans la population totale des enfants⁶⁶.

La situation serait encore plus délicate si le taux annuel de croissance de 5 % retenu par Bruns et al. (2003) n'atteignait en fait que 3 % ; dans ce cas, la valeur absolue de ces 33 % ne représenterait que 17 USD en 2015, un chiffre largement inférieur même au « niveau minimum d'intrants ». C'est pour cette raison que Rasera préconise également l'utilisation de valeurs absolues pour exprimer les besoins unitaires de dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants, plutôt que de les considérer comme un pourcentage du total des dépenses de fonctionnement. Idéalement, il faudrait introduire une norme par pays pour tenir compte des différences entre eux.

64. Pour une liste complète de ces « intrants de base », se reporter au tableau 5 dans Rasera (à paraître).

65. À l'heure actuelle, le coût moyen par enfant pour les frais administratifs est de 6 USD, dont la moitié est consacrée aux dépenses de personnel et l'autre moitié aux autres dépenses administratives de fonctionnement. Si l'on retient un taux de croissance des dépenses de personnel administratif équivalent au taux de croissance posé par Bruns et al. (2003) pour les dépenses de salaires des enseignants, on parvient à un coût d'environ 4 USD en 2015. Pour les autres dépenses administratives de fonctionnement, Rasera pose comme hypothèse qu'elles devront au moins être multipliées par deux pour permettre une réelle administration – et atteindre donc 6 USD (2 x 3). Il pose ainsi un coût administratif total par enfant de (4 + 6 =) 10 USD.

66. Il s'agit par exemple des filles vivant dans les zones rurales, des enfants issus de milieux très pauvres, des enfants issus de minorités ethniques, des enfants nomades, des enfants handicapés, etc. Les orphelins en sont exclus, puisqu'ils font l'objet d'un calcul séparé dans Bruns et al. (2003).

Tableau 12.2. Intrants scolaires de base permettant une éducation d'une qualité acceptable

	Intrants minimums (= estimation basse)	Dépenses par élève (USD/an)	Intrants « souhaitables » (= estimation haute)	Dépenses par élève (USD/an)
Manuels scolaires	1 manuel pour deux élèves pour les quatre matières principales (durée de vie : 3 ans)	1,70	1 manuel par élève pour six matières (durée de vie : 3 ans)	5,00
Fournitures scolaires individuelles	La RDC utilise les kits de l'UNICEF à cet effet (et ses stylos, crayons, etc.)	3,50	Kits de l'UNICEF + cahier de devoirs + rapporteur, équerre et compas	8,00
Dictionnaire	1 par classe de 40 élèves (durée de vie : 5 ans)	0,03	Deux par classe de 40 élèves (durée de vie : 5 ans)	0,05
Bibliothèque de classe	40 livres par classe (1 par élève ; durée de vie : 10 ans)	0,20	120 livres par classe (durée de vie : 10 ans)	0,60
Bibliothèque d'école	Aucune	0	100 livres (pour une école de 300 élèves ; durée de vie : 10 ans)	0,70
Consommables	Aucun	0	100 feuilles de papier par élève et par an	1,5
Guides de l'enseignant	1 guide par enseignant pour six matières (durée de vie : 7 ans)	0,10	1 guide par enseignant pour six matières (durée de vie : 7 ans)	0,10
Fournitures scolaires collectives	La RDC utilise les kits de l'UNICEF à cet effet : 5 USD pour un kit par classe ; 153 USD pour un kit supplémentaire pour l'école (durée de vie : 3 ans)	0,90	La RDC utilise les kits de l'UNICEF à cet effet, mais à un prix supérieur : 11 USD pour un kit par classe ; 348 USD pour un kit supplémentaire pour l'école (durée de vie : 3 ans)	2,10
Téléphone	100 USD par école et par an	0,3	100 USD par école et par an	0,3
Entretien	1 % par an du coût de la construction (8 000 USD)	2,00	Idem	2,00
Autres (eau & électricité, fournitures de bureau, etc.)	20 % des dépenses totales hors salaires et dépenses d'administration (12 USD)	3,20	Idem	5,30
Directeur d'école	Déchargé d'enseignement dans les écoles de 10 classes ou plus avec un salaire 1,3 fois supérieur à celui d'un enseignant	1,90	Déchargé d'enseignement dans les écoles de 6 classes ou plus avec un salaire 1,3 fois supérieur à celui d'un enseignant	4,50
Remplaçants ⁶⁷	5 % de tous les enseignants (maladie, maternité, etc.)	(2,80)	Idem	(2,80)
Gardien	1 par école (avec un salaire égal à 30 % du salaire d'un enseignant)	2,20	1 par école (avec un salaire égal à 30 % du salaire d'un enseignant)	2,20
Secrétaire		0	1 par école ayant plus de 12 classes (même salaire que les enseignants)	0,90
Total		16,03		33,25

Source : Rasera (2003)

Enfin, et ce point est encore plus important, de même que nous l'avons vu pour les taux de redoublement, il faut aussi tenir compte du facteur temps – la relance des dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants devant intervenir bien avant que les améliorations qualitatives qui en découlent ne

67. Les éléments pour mémoire ne sont pas intégrés dans le total. Si Bruns et al. (2003) avaient intégré dans leurs provisions le coût de remplacement des enseignants, cela signifierait alors que le taux théorique d'encadrement de 40/1 serait, dans la pratique, voisin de 42/1.

se concrétisent pleinement. Il faut donc augmenter la provision des intrants matériels susceptibles de renforcer la qualité à un niveau d'environ 16 USD par élève (dont environ 10-12 USD seraient consacrés aux dépenses additionnelles) pour étayer une amélioration immédiate de la pratique pédagogique, laquelle entraînera alors les gains d'efficacité censés, selon le modèle, intervenir dans la période considérée. Cela ferait passer le besoin annuel de financement à près de 700 millions d'USD, soit une augmentation d'environ 50 % du besoin annuel de financement tout au long de la période.

Plusieurs conclusions s'imposent donc à la lumière des discussions qui précèdent :

- la sensibilité des projections à la croissance économique affecte essentiellement les dépenses de fonctionnement hors salaires ;
- la base de ressources nécessaires pour répondre aux besoins des enfants défavorisés, y compris les orphelins du sida, reste incertaine, d'autant que des modèles alternatifs d'enseignement pour ces enfants existent – et qu'ils ne sont pas forcément plus coûteux ;
- l'impact de l'épidémie de VIH/SIDA et des conflits est probablement considérable, mais difficile à projeter ;
- il faut augmenter au plus vite les dépenses pour les intrants susceptibles d'améliorer la qualité de l'éducation au début de la période de projection.

Comment faire face à des dépenses supérieures aux prévisions

Les estimations de Bruns et al. (2003) ne donnent que des indications très générales pour les dispositions à prendre dans chaque pays. Tous devront construire leur propre cadre de politique et décider du panachage de politiques permettant de mobiliser des ressources et d'assurer la prestation de services susceptibles de correspondre le mieux à la situation à un instant donné. Nous passerons en revue dans cette section une série d'initiatives possibles, en discutant de leurs éventuelles incidences financières et éducatives ; nous testerons également la sensibilité des estimations de Bruns et al. (2003) aux évolutions des paramètres.

Réduction des dépenses salariales

Les possibilités de parvenir à une réduction des coûts salariaux pour les enseignants par rapport aux projections de Bruns et al. (2003) sont probablement assez minces. Le mécanisme même d'ajustement des niveaux actuels avec la

valeur cible fixée par Bruns et al. (2003) d'un salaire enseignant représentant en moyenne 3,5 fois le PIB par habitant sera au mieux⁶⁸ lent et, si l'on en croit le GMR, probablement irréaliste pour certains pays qui ont des taux bien supérieurs à celui-ci.

L'incidence financière potentielle d'une réduction des salaires des enseignants de 3,5 à, disons, 3 fois le PIB par habitant est significative, représentant une baisse d'environ 0,4 milliard par an (soit 6 %) des dépenses annuelles, mais également une réduction de 19 % du besoin annuel de financement (*Tableau 12.6.*). Mais il semble peu probable que cette réduction puisse réellement se faire dans de nombreux pays, d'autant qu'elle pourrait entraîner une baisse malvenue de la motivation des enseignants. Le seul espoir d'une nouvelle réduction de ces dépenses réside dans les pays où les salaires des enseignants sont déjà inférieurs à 3,5 fois le PIB par habitant et pour lesquels Bruns et al. (2003) font l'hypothèse d'une augmentation pour parvenir à leur valeur cible. Mais tout dépendra cependant de l'originalité des solutions trouvées pour garantir un enseignement de qualité sans augmenter le niveau moyen de revenu des enseignants jusqu'à la valeur cible de 3,5 fois le PIB par habitant.

Augmentation du taux d'encadrement à 45

Le fait d'augmenter la valeur cible de la taille des classes de 40 à 45 élèves permettrait de réduire les dépenses annuelles moyennes des pays africains telles que calculées par Bruns et al. (2003) d'environ 470 millions d'USD (ou 8 %), alors que le besoin annuel de financement se réduirait de pratiquement 25 % (*Tableau 12.6.*). Les estimations des dépenses cumulées pour l'EPT et, de ce fait, pour le besoin de financement, diminueraient de 7 milliards d'USD, dont 4,6 milliards proviendraient des réductions des dépenses de fonctionnement (diminution du nombre d'enseignants nécessaires) et les 2,4 milliards restants de réduction des dépenses d'investissement (diminution du nombre de classes nécessaires).

Il est important de noter qu'un déploiement plus équitable des enseignants entre écoles et dans les écoles – en maintenant les différences entre groupes d'élèves ayant le même enseignant autour de la moyenne nationale – éviterait d'avoir des classes surchargées et pourrait avoir de ce fait un impact significatif sur la qualité dans de nombreux cas. Le coût financier d'une telle politique serait limité

68. Bruns et al. (2003) suggèrent que le recrutement de nouveaux enseignants devrait se faire en ayant à l'esprit cette valeur de 3,5 fois le PIB par habitant comme salaire moyen des enseignants (formés), alors que les enseignants déjà en poste continueraient d'être payés selon les anciennes grilles de salaire.

mais ses bénéfiques immenses⁶⁹. Nous y reviendrons lorsque nous évoquerons les solutions visant à renforcer l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Renforcer le rôle du secteur privé

Il existe une autre solution pour diminuer les dépenses publiques, qui consisterait à faire passer par exemple la part des écoles privées (*Encadré 12.1.*) de 10 % (Bruns et al. (2003)) à 15 %. Cette stratégie convient idéalement aux populations urbaines plus aisées. Le coût estimé moyen par an pour l'EPT pour les 33 pays africains diminuerait d'environ 228 millions d'USD (soit 4 %). Le besoin annuel de financement se réduirait quant à lui de 12 % (*Tableau 12.6.*). Les estimations de dépenses cumulées pour l'EPT et, par conséquent, du besoin de financement, diminueraient ainsi de 3,4 milliards d'USD.

Encadré 12.1. Burkina Faso : partenariats secteur public/secteur privé

Une solution consiste à utiliser les subventions publiques pour attirer dans l'éducation d'autres ressources de contrepartie issues du secteur privé – c'est celle qu'a utilisée le Burkina Faso (Banque mondiale, 2001b). La construction de 200 classes supplémentaires dans les écoles privées déjà ouvertes sera financée par un projet, dans le cadre d'un système de « contrepartie » selon lequel chaque classe construite et équipée dans les établissements privés existants par ces mêmes établissements entraînera la construction, financée par le projet, d'une autre classe. Seules les écoles privées qui font ouvertement preuve d'une volonté d'améliorer la qualité de l'éducation recevront une aide publique. Ce dispositif a tiré les leçons d'une expérience identique mise en œuvre dans le pays pour l'éducation post-primaire (Maman et Scobie, n.d.) : le manque visible d'intérêt des propriétaires privés des établissements scolaires a obligé à revoir la demande imposée au secteur privé, avec notamment le remboursement de la classe financée par l'Etat (l'opérateur devant rembourser en cinq ans les frais engagés, sans intérêt) et imposé le principe selon lequel les propriétaires privés devaient construire leur classe avant celle financée par l'Etat. La première condition a été abandonnée (il n'y a plus d'obligation de rembourser) et la seconde a été modifiée, pour obliger le propriétaire à construire sa classe au plus tard un an après celle financée par l'Etat.

Source: World Bank (2001b)

Réduire le besoin de nouvelles classes en adoptant le système de vacances doubles. Pour réduire les coûts de construction de nouvelles classes, on peut introduire un système de vacances doubles – les classes étant utilisées deux fois pour des groupes d'élèves différents. Si toutes les classes sont utilisées deux fois – en assumant cependant que l'on change d'enseignant à chaque fois pour que les effectifs enseignants et les coûts salariaux soient les mêmes –, alors les estimations annuelles moyennes de dépenses pour l'EPT pour les 33 pays africains diminueraient d'environ 363 millions d'USD (soit un peu plus de 6 %). Le besoin annuel de financement baisserait de près de 20 %

69. Pour une discussion approfondie, voir Mingat, 2003.

(Tableau 12.6.). Les estimations de dépenses cumulées pour l'EPT et, partant, du besoin de financement, passeraient à 5,4 milliards d'USD, cette réduction intervenant exclusivement au niveau des dépenses d'investissement.

Augmenter l'allocation budgétaire au primaire. La part du budget de l'éducation consacré à l'enseignement primaire varie considérablement d'un pays à l'autre. Cette variation est pour beaucoup fonction de la part de l'enseignement supérieur et des dépenses d'administration dans le budget. Des pays comme le Sénégal, qui consacrent d'importantes ressources à ces deux postes, auront sans doute du mal à mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser les objectifs EPT. A l'inverse, l'Ouganda a pu mobiliser d'importantes ressources financières privées pour financer son système d'enseignement supérieur, de sorte qu'il a pu allouer 65 % de son budget de l'éducation à l'enseignement primaire. De tels niveaux seront cependant difficiles à tenir sur le long terme, avec l'augmentation du nombre d'élèves sortant du primaire et cherchant à intégrer des établissements secondaires et les impératifs de la croissance économique, qui a besoin de techniciens, gestionnaires et cadres de haut niveau qualifiés en plus grand nombre.

Le modèle de simulation de Bruns et al. (2003) pose comme hypothèse une part de l'enseignement primaire dans les dépenses publiques d'éducation de 50 %. Si les pays africains étaient à même d'augmenter cette proportion à 55 % jusqu'en 2015, les ressources intérieures disponibles pour l'enseignement primaire augmenteraient alors d'environ 263 millions d'USD (6,6 %) par an – en d'autres termes, le besoin de financement diminuerait de 14,2 % par an (Tableau 12.6.).

Augmenter l'aide extérieure

L'augmentation de la part de l'aide étrangère au-delà des chiffres actuellement projetés dans le modèle soulève d'importantes questions. Tout d'abord, il n'est pas évident que des ressources externes suffisantes – notamment sous forme de dons – seront disponibles⁷⁰. Ensuite, ce niveau de dépendance à l'égard de

70. Le GMR indique que, pour le premier point, un revirement est nécessaire pour sortir d'une tendance négative sur la période 1990-2000 (les nouveaux engagements ont été en moyenne à peine supérieurs à 600 millions d'USD par an), l'aide financière bilatérale et multilatérale à l'éducation ayant diminué à la fin des années 90, baisse qui a été particulièrement sensible en Afrique subsaharienne. On constate aussi que les priorités des bailleurs doivent évoluer, ainsi que les mécanismes d'acheminement de l'aide. Le faible niveau actuel d'aide extérieure pour l'enseignement primaire pourrait également traduire un engagement relativement flou de la part des bailleurs en faveur des ODM : 20 % seulement de l'aide des bailleurs est dirigée à l'heure actuelle vers l'éducation de base.

l'aide pose la question essentielle de la viabilité financière. Enfin, plusieurs pays sont réticents à financer les dépenses de fonctionnement – surtout salariales – sur des ressources extérieures qui sont, par nature, imprévisibles.

Bruns et al. (2003) parviennent pour les pays africains à un besoin annuel de ressources allant de 1,4 milliard d'USD à 1,85 milliard d'USD (entre 32 % et 46 % des ressources intérieures disponibles annuellement). Le GMR place le niveau annuel de besoin de ressources pour les 47 pays (et non pas seulement les 33 pays africains) à un niveau proche des 5,6 milliards d'USD⁷¹ au lieu des quelque 2,5 milliards trouvés par Bruns et al. (2003). Pour les 47 pays, cela signifie que le besoin de financement à combler grâce à l'aide extérieure sera plus proche des 40 % que des 17 % indiqués par Bruns et al. (2003). Si le besoin de financement de 5,6 milliards d'USD intervenait dans les 33 pays africains dans les mêmes proportions que les 2,5 milliards d'USD trouvés par Bruns et al. (2003), alors le besoin annuel de financement pour les pays africains serait supérieur au total des ressources intérieures qu'ils sont censés libérer⁷².

Prestations de services moins coûteuses

Les chapitres précédents – et notamment le *Chapitre 9* – ont montré que l'accélération du processus visant à concrétiser les objectifs d'EPT nécessitera de faire également appel à des modèles d'apprentissage autres que les schémas traditionnels pour assurer une éducation de base. Il faudra recourir à des solutions alternatives pour permettre aux enfants vivant dans des zones reculées ou dont le statut socio-économique les empêche de se rendre dans une école primaire classique d'accéder à l'éducation. Dans la plupart des cas, ces modèles alternatifs ont adopté des stratégies peu coûteuses, développées par les communautés.

Cela étant, il faut surtout noter le fait que l'enseignement primaire universel risque fort de ne pas se concrétiser tant que les programmes d'éducation de base ne seront pas complétés par des programmes préscolaires – qui préparent

71. Le GMR souligne que cette réévaluation à 4,2 milliards d'USD est due à l'intégration des petits pays que Bruns et al. (2003) avaient laissés de côté, à la question de la chronologie de la réforme et à un scénario de croissance économique inférieur à celui utilisé par Bruns et al. (2003). Les autres omissions de coût sont, d'après le GMR : la nécessité d'augmenter les incitations aux plus pauvres – soit un surplus de 0,5 milliard d'USD par an ; la sous-estimation des dépenses liées au sida – soit un surcoût annuel de 0,4 milliard d'USD ; et les coûts supplémentaires pour les pays se trouvant dans une situation d'urgence – encore 0,5 milliard d'USD.

72. Bruns et al. (2003) : sur 2,44 milliards d'USD, 1,85 milliard d'USD provient des 33 pays africains (soit 76 %) ; 76 % de 5,6 milliards d'USD équivalent à 4,25 milliards d'USD, soit 106 % des 3,992 milliards d'USD de ressources intérieures annuelles disponibles dans les pays africains.

efficacement les enfants à l'entrée en primaire – ainsi que par des programmes d'éducation de base pour les adultes – pour aider les parents à acquérir les fondamentaux et accompagner ainsi efficacement l'éducation de leurs enfants. Rares sont les pays à disposer de suffisamment de ressources pour mettre en œuvre ces programmes à grande échelle en respectant les paramètres financiers classiques du système formel. Quelques-uns introduisent actuellement des modèles peu coûteux, au niveau des communautés, pour permettre à ces dernières de toucher un grand nombre d'enfants et d'adultes à un coût raisonnable.

Programmes de développement de la petite enfance (DPE). Pour juger de la nécessité d'introduire des programmes communautaires préscolaires, il convient d'estimer leur accessibilité financière et leur rentabilité. Les dépenses par élève dans des activités communautaires seront probablement inférieures à celles d'un contexte formel mais le fait que ces programmes préscolaires ne sont, à l'heure actuelle, que partiellement subventionnés par l'Etat rentre aussi en ligne de compte. Les programmes communautaires sont donc en général moins coûteux en termes de ressources publiques que les programmes publics formels préscolaires, comme en témoigne le *Tableau 12.3*. Les données indiquent aussi que si les dépenses publiques par élève dans le système formel sont très variables, ce n'est a priori que rarement le cas dans les programmes communautaires : dans les quatre pays étudiés, elles représentent entre 3,5 % et 5,7 % du PIB par habitant.

Tableau 12.3. Dépenses publiques par élève dans les programmes préscolaires formels et communautaires dans quatre pays (en pourcentage du PIB par habitant)

Pays	a) Programmes préscolaires formels*	b) Programmes préscolaires communautaires	Ratio a) / b)
Cap Vert	0,066	0,037	1,78
Guinée	0,073	0,037	1,97
Guinée Bissau	0,117	0,035	3,34
Sénégal	0,306	0,057	5,37
Moyenne	0,141	0,042	3,39

*Estimations des auteurs d'après le taux d'encadrement et le salaire des enseignants, à l'exception du Cap Vert.

Source : Jaramillo et Mingat (2003).

Nous n'avons guère de données sur les effets positifs des programmes communautaires préscolaires, notamment pour la fréquence des redoublements et des abandons en primaire. D'après Jaramillo et Tietjen (2001), qui ont travaillé sur le Cap Vert et la Guinée, les différences moyennes en termes

de résultats sont minimales en comparaison avec les programmes préscolaires formels, même si les programmes communautaires tendent à dépasser les programmes formels.

Programmes d'éducation de base pour adultes. Les données recueillies dans différents pays indiquent que ce type de formation a tout à fait sa place dans la concrétisation de l'objectif d'alphabétisation pour tous. Les cours d'alphabétisation pour adultes contribuent à l'amélioration de l'environnement familial des enfants scolarisés qui, sans cela, ne reçoivent aucun soutien chez eux de la part d'adultes un peu éduqués (*Chapitres 9 et 11*).

En ce qui concerne l'analyse coût-avantages de ces programmes d'alphabétisation des adultes, plusieurs approches sont envisageables. Deux points de vue sont possibles pour comparer, par exemple, ces programmes aux coûts de l'enseignement primaire formel : l'un qui se fixe pour objectif de mesurer le coût unitaire des deux types de programmes pour un nombre identique d'heures de formation et dans des conditions similaires ; et l'autre, qui étudie les différences de résultats pour un coût unitaire donné dans les deux types d'éducation, tout en sachant que le niveau d'aide publique reçue par l'un et par l'autre est probablement très différent (*Tableau 12.4*).

Tableau 12.4. Comparaison des dépenses par élève dans les programmes d'éducation non formelle et pour deux ans de primaire

Catégorie	Ghana-1 (1992-97)	Ghana-2 (2000-2004)	Bangladesh (1996-2000)	Sénégal (1996-2000)
Coût total par élève de l'ENF(a) (en USD)	27,6	37,1	20,4	98*
Coût total de base par élève ayant suivi deux ans de scolarité primaire (b) (en USD)	41,9	41,9	32,3	117,2
(a)/(b) (%)	66	88	63	82

* Cette estimation date de 1999. Le rapport d'achèvement de la Banque mondiale, en 2002, obtient un chiffre de 58 USD.

Sources : (a) Banque mondiale, 1999, annexe 4, tableau 2, p. 35 ; (b) Bruns et al., 2003.

Il faut tout aussi important d'étudier les résultats et de procéder à des ajustements vis-à-vis, d'une part, de l'achèvement du cycle et, d'autre part, de l'efficacité de l'apprentissage. Le *Tableau 12.5.*, sur le Sénégal, compare l'impact de l'ENF sur le coût unitaire par élève en fin de cycle résultant des différents

taux d'achèvement posés. Etant donné les différences dans les objectifs éducatifs et les modes de délivrance, le faible coût des programmes d'alphabétisation des adultes par rapport au coût d'un élève en fin de 4^e année de primaire – qui tient compte de l'effet des abandons et des redoublements – n'est guère surprenant, même avec des taux d'achèvement qui sont loin d'être parfaits.

Tableau 12.5. Sénégal : coût par élève ayant suivi un programme d'ENF

Taux d'achèvement dans le programme d'alphabétisation (en %)	Coût par élève ayant achevé son cycle	
	USD	En % du coût d'un élève en fin de 4 ^e année du primaire
100	65	10
70	93	14
30	217	32

1 : L'équivalence posée entre le taux d'achèvement de l'ENF et de la 4^e année du primaire n'a pas de fondement empirique.

2 : Le projet sénégalais d'alphabétisation des adultes vise à proposer à chaque apprenant 300 heures d'enseignement alors, qu'officiellement, quatre années de primaire équivalent à 4 000 heures de travail scolaire sur des matières censées être bien plus diversifiées. En terme de coût horaire en primaire, la scolarisation revient à 0,06 USD par élève, contre 0,21 USD dans les programmes d'ENF.

Source : SAR Sénégal (Banque mondiale, 1996, annexe 2, p. 4).

Cela étant, quels résultats ces programmes peuvent-ils produire ? Plusieurs études nous donnent des éléments sur ce que les adultes apprennent pour ce prix. Au Népal, un adulte ayant suivi un cours d'enseignement de base de neuf mois obtient plus ou moins le niveau de maîtrise en lecture/écriture et calcul d'un élève de cinquième ou sixième année du primaire et fait de réels progrès par rapport aux indicateurs de développement (Comings et al., 1997). En Ouganda, les anciens participants à un programme non formel d'alphabétisation obtiennent de meilleurs résultats que les élèves de 4^e année du primaire en lecture et en calcul et sont un peu en retard pour l'écriture (ce qui traduit éventuellement la faible efficacité de l'enseignement en primaire) ; mais ils sont nettement en avance par rapport à leurs voisins analphabètes en termes de savoirs, attitudes et pratiques « modernes » (Okech et al., Tableau 6.16.). De sorte que si un enseignement primaire de qualité doit rester la meilleure solution d'éducation pour tous, une partie au moins des importants effets de développement procurés par la scolarisation en primaire peut être obtenue en une petite année de formation pour adultes, à un coût raisonnable pour tous ceux qui, malgré les réels efforts des autorités, n'ont pas achevé leur cycle primaire.

Réduction des coûts de construction grâce à la gestion communautaire. Il ressort d'une récente étude sur la construction d'écoles dans les pays en dévelop-

pement (Theunynck, 2002) que les approches communautaires sont rentables, quelle que soit l'origine des fonds (ministère de l'éducation, autorités locales ou fonds sociaux). Les approches communautaires sont par ailleurs motivées par la demande et contribuent ainsi à l'appropriation locale, les communautés participant à la phase de mise en œuvre (*Encadré 12.2.*).

Les approches communautaires de l'entretien des bâtiments semblent, là aussi, prometteuses. Cela dit, le coût financier total d'un entretien efficace dépasse souvent les capacités des communautés. La stratégie la plus efficace consiste à compléter leurs contributions en leur accordant une enveloppe minimum de ressources adaptées et allouées à l'entretien.

Encadré 12.2. Mauritanie : la gestion communautaire de la construction de classes

Dans une étude de cas sur la Mauritanie, pays où les communautés ont géré la mise en œuvre du programme national de construction des écoles, les coûts unitaires sont passés de 18 000 USD à 4 600 USD pour des classes de conception simple mais ayant la même taille et la même durée de vie que les anciennes. Les communautés assument l'entière responsabilité de la construction, comme elles le feraient s'il s'agissait de leurs propres ressources et ce, même avec un cofinancement de l'Etat à hauteur de 70 %. Les décisions architecturales sont laissées à la libre appréciation des communautés : le plan de base doit être suffisamment simple et solide pour ne pas provoquer de résistances dans la communauté face à des éléments considérés comme superflus ; le système de financement du projet est transparent, accessible aux communautés et rend difficile tout détournement de fonds ; les communautés reçoivent une assistance technique. Le versement des subventions se fait par tranches, selon que les progrès sont jugés satisfaisants par rapport aux objectifs fixés.

D'une manière générale, ces stratégies de construction communautaire reposent, pour réussir, sur les composantes suivantes : (i) utilisation de matériaux disponibles sur place ; (ii) utilisation de techniques de construction familières aux villageois et aux artisans et entrepreneurs locaux ; (iii) limitation des améliorations du plan à celles jugées indispensables pour garantir une durée de vie et une conformité aux normes de sécurité ; (iv) claire définition des devoirs et des responsabilités des différents partenaires. Un contrôle technique périodique permet aussi de vérifier que les normes de construction sont respectées – mais il ne remplace pas le suivi rigoureux de la part des communautés.

Source : Theunynck, 2002.

Impact des différentes options politiques

Le *Tableau 12.6.* illustre l'impact des différentes options politiques que nous venons d'évoquer (et qui peuvent être quantifiées dans le modèle de Bruns et al., 2003) sur les dépenses totales, la mobilisation nécessaire des ressources intérieures et le besoin de financement. L'impact financier d'un panachage

donné de politiques pourrait être immense et – si toutes les dispositions étaient introduites en même temps – permettrait de réduire le besoin annuel de financement de plus de 60 % soit, en termes absolus, de passer de 23,5 milliards d’USD à 5,8 milliards d’USD. Pourtant, alors que plusieurs de ces options peuvent être considérées surtout comme un moyen de gérer le problème de disponibilités nationales à court et à moyen termes ou de l’insuffisance de l’aide extérieure, la mise en œuvre de la plupart d’entre elles sera délicate, car il ne s’agit pas de compromettre les objectifs à long terme d’amélioration de la qualité. En outre, le coût des intrants hors salaires des enseignants pourrait bien être supérieur aux prévisions et les besoins financiers pour les objectifs EPT concernés – notamment le développement de la petite enfance et les programmes d’alphabétisation des adultes – ne sont pas inclus dans ces projections alors qu’ils risquent, faute d’une gestion prudente, d’être considérables. Il semble donc important d’explorer la possibilité d’une mobilisation des communautés pour participer au financement et au fonctionnement des programmes formels et alternatifs (à savoir l’éducation préscolaire et l’éducation non formelle) ; par ailleurs, l’adoption de stratégies bon marché pour, notamment, construire des classes, sera une composante essentielle de la stratégie du financement de l’éducation (*Chapitre 9*).

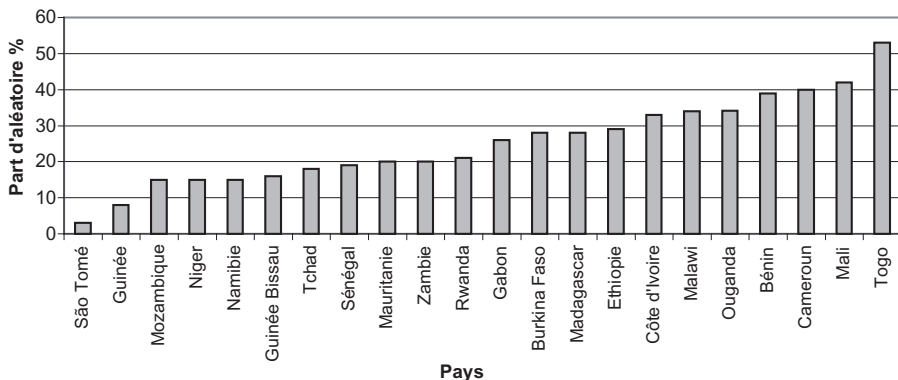
Renforcer l’efficacité de l’utilisation des ressources

La mobilisation de ressources additionnelles est une composante importante de la stratégie de financement de l’EPT. Mais le fait de veiller à ce que les ressources disponibles soient utilisées d’une manière optimale est probablement encore plus crucial. Cela signifie, tout d’abord, de réduire les différences dans l’allocation de ressources aux écoles et, ensuite, d’améliorer l’efficacité de l’utilisation de ces ressources au niveau de l’école, pour favoriser l’apprentissage en investissant dans les intrants (*Chapitre 5*) et les processus (*Chapitres 6-8*) réputés favoriser grandement l’apprentissage des élèves. Mingat (2003b) s’est récemment livré à une analyse approfondie de ces questions, en s’intéressant entre autres à la variation du taux d’encadrement moyen entre les écoles et en calculant la part d’aléatoire qui intervient dans le déploiement des enseignants sur le territoire national pour 22 pays d’Afrique subsaharienne (*Graphique 12.1*). Si la variation dans le déploiement des ressources ne peut jamais être totalement éliminée, on sait néanmoins qu’une variation moindre peut largement contribuer à renforcer la qualité et l’efficacité.

Tableau 12.6. Impact annuel des différentes mesures sur le coût prévu de l'EPT, la disponibilité des ressources intérieures et le besoin de financement

33 pays africains	Coût de l'EPT (par an)		Ressources intérieures (par an)		Besoin de financement (par an)	
	Variation (%)	Variation (millions d'USD)	Variation (%)	Variation (millions d'USD)	Variation (%)	Variation (millions d'USD)
Diminution des dépenses salariales (de 3,5 fois le PIB par habitant à 3 fois)	-6,4	-373	-0,4	-17	-19,2	-356
Augmentation de la part des dépenses d'éducation dans le total (de 50 % à 55%)	0,0	0	6,6	263	-14,2	-264
Passage du taux d'encadrement de 40 à 45	-8,0	-469	-0,2	-8	-24,9	-461
Vacations doubles	-6,2	-363	0,0	0	-19,6	-363
Augmentation de la scolarité privée (de 10 % à 15 %)	-3,9	-228	0,0	-2	-12,3	-227
PANACHAGE DE TOUTES CES MESURES	-20,2	-1 182	-0,1	-4	-63,6	-1 176

Graphique 12.1. Part d'aléatoire dans le déploiement des enseignants dans les écoles primaires (en pourcentage)



Source : Mingat (2003b)

La progression vers l'objectif d'EPT risque de nécessiter une allocation supérieure aux écoles mal dotées et obtenant de mauvais résultats, pour entraîner un rehaussement des notes les plus basses et une réduction de la variation entre résultats et allocation de ressources. La difficulté ici ne tient pas tant à la suppression de cette variation qu'à la réduction des écarts et à l'introduction d'une variation dans l'allocation des ressources pour délibérément accorder un soutien supplémentaire aux écoles opérant dans un contexte difficile ou ayant des élèves issus de milieux défavorisés.

Partenariats pour la mobilisation des ressources

La conférence mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, 1990) et le forum mondial sur l'éducation (Dakar 2000) ont reconnu les importantes conséquences financières des objectifs EPT et appelé à élargir les partenariats pour mobiliser les ressources.

« Pour pouvoir répondre aux besoins d'apprentissage de base de chacun [...], il sera impératif de mobiliser les ressources humaines et financières, existantes et nouvelles, publiques, privées et volontaires » (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990, article 9.1).

« La concrétisation de l'éducation pour tous passe par une mobilisation plus imaginative et plus durable des ressources dans le reste de la société » (Forum mondial sur l'éducation, 2000, par. 46).

Ces partenariats doivent être très ouverts, pour impliquer la communauté internationale, les parents et tous les citoyens concernés par l'éducation et le développement. En fait, les parents et les communautés ont toujours fortement contribué à l'éducation. Dans de nombreux pays, ils ont été sollicités pour la construction d'installations scolaires mais aussi pour acquitter les droits de la scolarité, formelle ou non, acheter les manuels et les fournitures scolaires ainsi que les uniformes. Dans de nombreux cas, ces demandes étaient trop lourdes pour les capacités financières des parents et des communautés, mais certains ont réussi à financer la scolarisation de leurs enfants dans le privé.

Équité et financement communautaire

Dans de nombreux cas, « l'aide communautaire » a impliqué une mobilisation de ressources – en espèces sonnantes et trébuchantes et en nature – dans les communautés les plus pauvres. Cette situation soulève de toute évidence la

grave question de l'équité et a suscité un puissant mouvement en faveur de la gratuité de l'éducation de base. Mais un grand nombre de pays seront incapables de mobiliser à court terme toutes les ressources publiques nécessaires pour faire face aux besoins financiers du programme d'éducation pour tous et aux objectifs de résultats de qualité tels qu'ils sont formulés actuellement. Ils risquent, dans un premier temps, de se contenter d'une politique assurant qu'aucun enfant n'est exclu de l'éducation de base au motif qu'il ne peut pas la financer. Une telle politique encouragerait la mobilisation des ressources locales en faveur de l'éducation de base tout en préservant les possibilités d'inscription et d'achèvement des enfants.

Dans de nombreux pays africains (*Encadré 12.3.*), l'aide communautaire à l'éducation est de toute évidence considérable. Ainsi, le GMR constate que dans six pays africains (l'Éthiopie, la Guinée, le Malawi, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie), les dépenses d'éducation des ménages par élève dans les années 1990 correspondaient en moyenne à un peu moins de la moitié des dépenses publiques de fonctionnement par élève. Rasera (2003) estime que, pour les 33 pays africains de l'échantillon de Bruns et al. (2003), les dépenses des ménages par enfant scolarisé en primaire tournent autour de huit à 12 USD⁷³. Les dépenses publiques de fonctionnement hors salaires des enseignants pour ces mêmes 33 pays sont, toujours selon cet auteur, d'environ 9 USD. Cela traduit, en clair, l'importance des contributions des ménages à l'enseignement primaire.

Encadré 12.3. Financement de l'éducation par les communautés

Une étude sur les écoles communautaires au Mali, au Sénégal et au Togo (Marchand, 2000) a constaté que le revenu monétaire moyen de la plupart des ménages ruraux dépassait rarement les 50 000 FCFA par an et que, par ailleurs, la scolarité dans une école communautaire totalement autofinancée coûtait au minimum par enfant entre 5 000 et 15 000 FCFA, selon le niveau (données du Mali et du Togo). Dans le cas du Sénégal (les écoles communautaires PAPA – Projet d'appui au plan d'action alphabétisation), le coût annuel par enfant est de 40 000 FCFA. Il est donc évident qu'un ménage moyen éprouvera les pires difficultés pour scolariser tous ses enfants, d'autant que bien d'autres besoins essentiels (l'eau, la santé, etc.) entrent en concurrence.

Dans de nombreux cas, les communautés ont également « mutualisé » les dépenses d'éducation, de sorte que les parents ne sont plus seuls à les supporter – des contributions volontaires de tous les parents sont collectées. Cette solution est malheureusement loin d'être suffisante.

L'un dans l'autre, les communautés contribuent fortement à l'éducation, mais elles ne le font pas toujours de manière équitable. Des enquêtes récentes auprès

73. Cette somme couvre dans certains cas les dépenses d'habillement (vêtements/uniformes), de transport et de repas.

des ménages sur les contributions familiales à l'enseignement primaire classent les données par zones d'habitation (zones urbaines/zones rurales), par patrimoine ou par quintile de revenu, de sorte que l'on peut avoir une idée assez précise des contributions monétaires et non monétaires (travail, matériaux) des ménages à l'enseignement primaire dans un certain nombre de pays africains.

Les résultats de cet échantillon, relativement réduit (*Tableau 12.7.*), à propos des contributions monétaires sont assez mitigés. Les ménages urbains et appartenant au quintile le plus riche dépensent légèrement plus pour l'enseignement primaire, à l'exception remarquable du Malawi. Pourtant, les résultats du Kenya montrent que la situation peut radicalement changer si l'on considère les dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses non alimentaires uniquement, au lieu du total des dépenses. Les résultats du Kenya en sont totalement modifiés, et cela serait probablement vrai pour les autres pays. En laissant de côté le quintile le plus riche (où il y a de fortes chances pour que les résultats doivent beaucoup à l'accès aux écoles privées), on constate que le quintile le plus pauvre est celui qui consacre en général le plus à l'éducation (revenu/dépenses).

Tableau 12.7 Contributions monétaires des ménages à l'enseignement primaire, en pourcentage du revenu (ou des dépenses) des ménages

	Burkina Faso*	Kenya**	Malawi	Ouganda	Zambie
Zones urbaines			7,7	5,5	5,0
Zones rurales			8,2	1,8	1,7
Quintile inférieur	1,1*	3,0 (15,6)	5,1	1,5	2,0
Deuxième quintile		4,0 (21,0)	2,2	1,5	1,0
Troisième quintile		4,5 (20,2)	1,2	1,1	0,9
Quatrième quintile		5,0 (16,3)	1,2	1,2	1,2
Quintile supérieur	2,1*	5,9 (12,1)	1,0	2,7	3,1
Total	1,4	4,8 (14,9)			4,2

* Dans le cas du Burkina Faso, les groupes sont classés en « pauvres » et « non pauvres » au lieu de la classification par quintiles.

** Dans le cas du Kenya, il s'agit des résultats pour le primaire et le secondaire. Les chiffres entre parenthèses indiquent les dépenses d'éducation en % des seules dépenses non alimentaires.

Source pour les dépenses d'éducation des ménages : ORC (2003a, b ; 2001a, b) et, pour le Kenya, le rapport (projet) de la Banque mondiale sur le secteur de l'éducation « Education and Training in Kenya », qui s'appuie sur l'enquête DHS de 1998.

Si l'on examine également les contributions non monétaires à l'enseignement primaire, les résultats sont sans ambiguïté : les ménages des zones rurales et des quintiles les plus pauvres contribuent de manière disproportionnée aux écoles, voire même au bien-être des enseignants, par leur travail et par les matériaux et la nourriture qu'ils fournissent (*Tableau 12.8.*).

Tableau 12.8. Parents ou tuteurs ayant apporté une contribution aux écoles primaires et/ou aux enseignants au cours l'année précédente, par leur travail ou les matériaux et la nourriture fournis (en pourcentage)

Zones urbaines/ zones rurales	Ecoles		Enseignants	
	Travail Urbains/ruraux	Matériaux Urbains/ruraux	Travail Urbains/ruraux	Nourriture Urbains/ ruraux
Guinée (ORC Macro, 2001a)	8 /22			15 /48
Malawi	25 /72	6 /20	0 /3	
Ouganda	8 /40	9 /24	3 /10	5 /16
Zambie	19 /73	10 /40	5 /11	2 /12

Par quintiles	Ecoles		Enseignants	
	Travail Inférieur/ supérieur	Matériaux Inférieur/ supérieur	Travail Inférieur/ supérieur	Nourriture Inférieur/ supérieur
Malawi	77 /40	19 /12	4 /2	
Zambie	76 /14	44 /10	7 /4	11 /3

Source : ORC 2003a, 2003b, 2001a, 2001b

Dans un certain nombre de cas, les contributions des communautés ou des ménages pauvres se sont faites plutôt en nature qu'en espèces. L'exemple le plus classique est celui de la contribution par le travail, pour construire et entretenir les installations et les infrastructures scolaires. Certains programmes valorisent ces contributions et en tiennent compte dans le calcul des fonds de contrepartie.

Une étude sur le financement de l'éducation constate que pour les travaux d'équipement – les investissements ponctuels par exemple – de nombreuses communautés recourent à la traditionnelle collecte de fonds. Pour le financement des dépenses courantes, qui assurent le bon fonctionnement des écoles et reviennent donc régulièrement et de manière prévisible, cette solution de collecte de fonds est bien moins viable, car les bailleurs potentiels sont moins

séduits par des dons réguliers que par une opération nettement plus visible, comme la construction d'une école par exemple (Bray, 1995).

L'aide aura également plus de chance de se manifester si la communauté en a négocié les paramètres, si les gens ont confiance dans la finalisation de l'intervention et si les contributions restent dans la communauté et sont utilisées en toute transparence et avec efficacité pour répondre à des besoins collectivement identifiés. Dans de nombreux cas, des efforts concertés de renforcement des capacités sont nécessaires avant que les communautés ne puissent jouer un rôle plus actif dans l'éducation. Le recours à des approches participatives pour la planification et les premières phases de la mise en œuvre, ainsi que l'établissement d'un processus « d'apprentissage par la pratique » peuvent donc apporter les compétences, la confiance et la cohésion nécessaires pour appuyer un effort collectif de soutien à l'école. Il convient de ce fait de reconnaître l'aide communautaire comme un processus et non comme un événement (Watt, 2001).

Une autre menace pèse sur les objectifs d'équité – la prolifération d'initiatives communautaires dans les différents secteurs. Les ministères et les différents bailleurs de fonds travaillent rarement en concertation les uns avec les autres (*Chapitre 4*). Cette situation entraîne souvent une distribution de l'offre de services qui ne reflète pas les priorités nationales. Elle peut aussi provoquer des demandes globales irréalistes vis-à-vis des communautés et imposer des arbitrages entre besoins essentiels, comme par exemple le fait qu'un « ménage doit retirer l'une de ses filles de l'école pour payer l'installation d'une pompe à eau ».

De plus, les différences entre zones rurales ne se situent pas seulement au niveau des aptitudes et capacités des communautés à contribuer à l'éducation ; elles se retrouvent aussi entre les ménages d'une communauté donnée. Le défi politique consiste à mobiliser les ressources auprès des parents et des communautés à même de contribuer à l'éducation, tout en garantissant aux enfants dont les parents et les communautés n'ont pas les moyens de le faire des chances équivalentes d'apprendre et d'achever un cycle d'éducation de base.

Deux types de solutions sont envisageables pour relever ce défi : (i) des stratégies pour venir en aide aux communautés et aux écoles ; et (ii) une aide ciblée en direction des enfants défavorisés. Ces solutions, et les différentes modalités de mise en œuvre, sont passées en revue dans la section suivante.

Assistance aux communautés et aux écoles

Fonds de contrepartie : ces stratégies sont conçues pour inciter les communautés à mobiliser des ressources locales qui sont complétées, selon des ratios prédéfinis, par des fonds publics de contrepartie. La grande difficulté de la conception de ce type de stratégies réside dans l'assurance que les communautés et les ménages les plus pauvres – dont les liquidités sont souvent très réduites – n'auront pas à apporter une contribution supérieure à leurs capacités.

Le projet tanzanien de fonds communautaire pour l'éducation (*Chapitre 10*) montre comment des conditions financières plus favorables pour les écoles démunies ont été instaurées et comment l'implication plus profonde des conseils de district a été garantie pour ces écoles. En fait, la contribution minimale des communautés les plus pauvres a été complétée par des fonds du district et la somme obtenue a ensuite déclenché l'octroi de fonds de contrepartie de la part du gouvernement central. Plusieurs rapports de projet signalent également que les écoles démunies ont davantage besoin d'assistance technique pour l'évaluation des besoins et la préparation des demandes de subvention qu'initialement prévu.

Le transfert aux communautés de la responsabilité de la fixation des niveaux de contribution pour l'obtention des fonds de contrepartie peut également remédier à ce problème. Si la communauté décide du montant de la subvention de contrepartie qu'elle peut supporter et si les ménages pauvres ont leur mot à dire dans cette décision, alors le processus agit comme garde-fou contre de trop fortes demandes de subvention. Roberts-Schweitzer et al. (2002) constatent que les communautés sont capables de trouver des solutions pour identifier les familles les plus pauvres (et les plus nombreuses) afin d'éviter de faire peser de trop lourdes charges sur elles – en supprimant les droits de scolarité et en les aidant à faire face aux autres dépenses scolaires. Des contributions transparentes et approuvées par la communauté elle-même semblent être plus efficaces pour le financement de l'éducation que des droits de scolarité et de taxes cachés qui finissent souvent dans les poches des directeurs d'établissement ou dans les caisses des administrations de district.

Cela étant, les capacités de planification des communautés sont souvent faibles et les contributions fixées à des niveaux que les membres les plus aisés et les plus influents n'ont pas de mal à accepter. A moins d'introduire des gardes-fous contre de telles pratiques dans les programmes communautaires d'éducation, l'aide communautaire risque d'engendrer des inégalités. Quoi qu'il en soit – et que les niveaux de contribution soient fixés par l'Etat ou

par la communauté – les objectifs d'équité ne seront remplis qu'à condition d'avoir un programme suffisamment souple pour autoriser un ajustement des contributions entre communautés et au sein des communautés en fonction des capacités financières de chacune.

Les difficultés vont cependant fréquemment au-delà de l'engagement initial à apporter des ressources – les procédures et les mécanismes de fonctionnement sont tout aussi importants. Un certain nombre de leçons intéressantes peuvent être retirées d'un mécanisme de subvention de contrepartie en espèces, mis en place au Ghana dans le cadre d'un projet d'initiative communautaire (Bray, 1995) :

- en période de forte inflation, il est vital de verser rapidement les fonds aux communautés et d'ajuster fréquemment le niveau des subventions (dans la devise du pays) ;
- le déboursement nécessaire pour des projets de grande ampleur doit se faire par tranches et non pas en une seule fois, une fois les projets achevés et ce, afin d'entretenir un bon état d'esprit ;
- mieux vaut décentraliser les processus d'approbation et de paiement, dans la mesure où les autorités centrales ne peuvent pas connaître en détail la situation locale.

Les subventions au développement scolaire sont de plus en plus fréquentes, car elles permettent d'apporter une aide directe aux communautés (*Chapitre 10*). Ces subventions couvrent en général le financement des plans de développement scolaire mis au point par le personnel, les comités communautaires pour l'éducation ou les conseils de gestion des écoles, à l'issue d'un processus de sélection et de mise en concurrence des bénéficiaires. Là encore, la difficulté consiste pourtant à assurer aux communautés pauvres des possibilités équitables de participation. Le programme guinéen de petites subventions (PPSE), discuté au *Chapitre 8*, illustre un dispositif de ce type.

Roberts-Schweitzer et al. (2002) ont analysé les programmes de subventions au développement scolaire dans 37 projets soutenus par la Banque mondiale. Plusieurs solutions permettent de répondre à ces questions d'équité, notamment :

- l'allocation de subventions spécifiques aux catégories d'écoles démunies ou desservant des populations marginalisées ;
- un ciblage du programme de subventions en direction des régions pauvres ou défavorisées ;
- l'octroi de davantage de temps et d'assistance technique aux districts/écoles plus faibles, pour leur permettre de tirer un meilleur parti des fonds disponibles et de faire entendre leurs demandes ;

- le regroupement d'écoles, pour qu'elles se soutiennent mutuellement pendant les phases de préparation et de mise en œuvre des propositions.

Douze des 37 projets analysés avaient mis en place un processus de sélection concurrentielle pour les propositions de subventions. Ce système de mise en concurrence – à moins d'être uniquement ciblé sur certains types d'écoles – peut pénaliser les écoles ayant de faibles capacités d'organisation et qui, bien que motivées, manquent de moyens et de compétences. Il convient de réserver une partie des subventions aux écoles des communautés les plus démunies, comme l'a fait le projet uruguayen d'amélioration scolaire (*Encadré 12.4.*).

Encadré 12.4. Uruguay : le ciblage du projet d'amélioration scolaire

L'octroi des subventions aux écoles, selon une stratégie orientée par la demande, dépendait de la validité des propositions. Cela étant, un équilibre global a été maintenu dans le processus d'allocation des subventions, sur la base du statut socio-économique des écoles. Sur la totalité des subventions accordées, 54 % ont été attribuées à des écoles à haut risque, 30 % à des écoles à risque modéré et 16 % à des écoles à faible risque. Ce système a notamment permis de réduire l'écart des résultats scolaires entre les différentes écoles, au bénéfice des zones les plus défavorisées, entraînant une amélioration du niveau. Cependant, l'impact le plus important a, en moyenne, eu lieu dans les écoles jouissant d'un climat positif et pratiquant davantage l'interaction. À l'inverse, l'impact a été en moyenne plus faible dans les écoles où les directeurs et les enseignants n'arrêtaient pas de changer.

Source : Roberts-Schweizer (2003).

Le regroupement d'écoles, où les plus faibles peuvent se faire aider par d'autres établissements plus solides, peut contribuer lui aussi à résoudre ce problème d'équité. Le projet cambodgien de subventions (Roberts-Schweitzer et al., 2002) a pratiqué le regroupement de cinq à huit écoles en moyenne. Dans certains cas cependant, la question de l'équité a été reportée des écoles sur les groupes d'écoles, les progrès des différents groupes étant très variables. Les plus faibles ont besoin d'une assistance technique et de ressources plus importantes pour la phase de mise en œuvre. De nouvelles difficultés peuvent surgir au sein d'un regroupement si les ressources ne sont pas systématiquement consacrées à répondre aux besoins des écoles les plus défavorisées.

Octroyer un soutien direct aux élèves en difficulté

Dans certains cas, le problème de l'inégalité face à l'éducation a été résolu par des interventions ciblées sur des élèves ou des groupes d'élèves. L'aide peut prendre la forme de bourses ou de transfert de revenus en fonction de l'assiduité et des résultats obtenus par des élèves clairement identifiés dans

les écoles. Idéalement, cette aide doit se faire progressivement et être fonction du degré de pauvreté du ménage. L'exemple le plus fréquent est l'octroi de bourses aux filles (*Encadré 12.5.*), mais il existe aussi des cas d'interventions pour les orphelins du sida. A grande échelle, ces interventions sont en général coûteuses et leur pérennité exigera un ciblage très minutieux sur les élèves qui en ont le plus besoin.

Encadré 12.5. Malawi : aider les filles

Dans les années 1990, le programme pour l'alphabétisation et l'éducation de base des filles (GABLE) adopté au Malawi a été mis en œuvre avec l'appui de l'USAID (UNESCO, 2002). Pour diminuer les frais de scolarité, les écolières du primaire qui n'avaient jamais redoublé de classe n'étaient plus tenues d'acquitter les droits d'inscription et une nouvelle politique en matière de grossesses précoces a été adoptée, autorisant les filles à reprendre leurs études après leur accouchement. Ce système a eu un impact positif sur les inscriptions et le maintien des filles, avec une progression annuelle des inscriptions de 13 %, contre seulement 8 % chez les garçons. Les villages ayant été la cible de campagnes de marketing social ont connu une augmentation sans précédent des inscriptions. Le secret de cette réussite semble tenir à une prise en charge simultanée des nombreux facteurs empêchant la participation des filles à l'éducation.

Il ressort du *Tableau 12.9.*, tiré du GMR (2002), qu'un programme d'incitation efficace visant à scolariser les filles ou les enfants de familles pauvres peut renchérir d'au moins 5 % le coût unitaire moyen de l'enseignement primaire. Pour les 47 pays couverts par Bruns et al. (2003), cela équivaldrait à une augmentation annuelle de 0,4 à 0,6 milliard d'USD des dépenses additionnelles requises. Ce renchérissement devrait accroître de probablement 20 % le volume du besoin moyen de financement estimé par la Banque mondiale (UNESCO, 2002).

Pour être efficace, le ciblage doit pouvoir s'appuyer sur des données solides et à jour, à différents degrés de désagrégation et qui dessinent un tableau clair des moyens et des besoins de chacune des parties prenantes de l'éducation. Ces données sont malheureusement inexistantes ou mal exploitées dans la planification et la mise en œuvre, que ce soit par faute de capacités ou parce que le lien entre données et planification efficace n'est pas encore vraiment reconnu. Même lorsque l'on dispose de données solides, et qu'elles sont exploitées, le ciblage des subventions publiques reste très délicat. Les seuils de revenu à partir desquels décider de la recevabilité de la demande sont notoirement

difficiles à définir et à appliquer (Watt, 2001). Dans la pratique, ce ciblage s'est révélé efficace lorsque les bénéficiaires étaient clairement identifiables ou lorsque des critères géographiques larges avaient été retenus. Le ciblage précis d'individus (un ménage pauvre dans une communauté) est bien plus complexe et ne sera sans doute viable que lorsque les communautés seront prêtes à identifier elles-mêmes les familles en difficulté.

Tableau 12.9. Incidence des programmes d'incitation sur le coût unitaire du primaire dans six pays d'Afrique

Pays	Bénéficiaires prévus des subventions	Elèves recevant une incitation (en % des effectifs totaux)	Montant envisagé de la subvention par bénéficiaire (en dollars PPA)	Augmentation du coût unitaire (en %)
	1	2	3	4
Ethiopie	Filles des zones rurales des régions défavorisées	20	100	10
Ghana	Filles des zones rurales de milieu défavorisé	15	61	5
Guinée	Filles des zones rurales	13	31	2
Mali	Filles des zones rurales	2	35	1
Sénégal	Enfants des zones rurales, les filles en particulier	2	44	0,6
Zambie	Filles des zones rurales (protection sanitaire)	8	32	4

Les bénéficiaires prévus sont indiqués en colonne 1 alors que la colonne 2 indique la part (en %) de ce groupe dans le total des effectifs de l'année de référence (pour tous les pays, entre le milieu et la fin des années 1990). La colonne 3 précise le montant envisagé de la subvention pour chaque bénéficiaire (en dollars PPA) et la colonne 4 indique, pour l'année de référence, le taux d'augmentation du coût unitaire moyen pondéré découlant du programme d'incitation envisagé, compte tenu du nombre de bénéficiaires (colonne 2) et des effectifs de l'année de référence.

Source : Unesco, Global Monitoring Report (2002)

Conclusion

Les réformes politiques visant à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources, à mobiliser des ressources intérieures additionnelles et à augmenter l'aide de la communauté internationale, comme l'évoquent Bruns et al. (2003), ne suffiront pas à la réalisation de l'objectif EPT d'achèvement universel et d'acquisition par tous les enfants des connaissances pratiques et théoriques inscrites au programme. Il faudra consacrer un investissement plus

important que prévu dans les intrants de base pendant les premières années de la période de simulation, afin de créer les conditions préalables indispensables à l'amélioration des pratiques pédagogiques et des résultats scolaires.

Pour de nombreux pays, cela imposera un effort concerté pour forger des partenariats avec les communautés et la société civile, afin d'encourager la mobilisation de ressources additionnelles venant compléter celles des pouvoirs publics et des organismes de coopération au développement. En outre, si l'on veut que tous les élèves aient accès à une éducation digne de ce nom et de qualité égale, il faudra procéder à un ciblage prudent des ressources publiques, à un niveau supérieur à la moyenne des dépenses nationales par élève, en direction des groupes les plus pauvres et des communautés et des élèves les plus défavorisés.

Les partenariats avec les communautés et les organisations de parents d'élèves permettront d'approfondir le sentiment d'appropriation et de consolider l'assise financière des programmes visant à faire de l'éducation pour tous de qualité une réalité, même pour les enfants les plus pauvres et les plus démunis. Les parents et les communautés consacrent souvent énormément à l'éducation de leurs enfants. Le défi financier des programmes d'éducation pour tous consiste à s'assurer que les contributions parentales sont effectivement complétées par des fonds publics, de manière à ce que tous les enfants puissent accéder à une offre d'éducation de qualité. Les expériences récentes identifient deux voies politiques essentielles à cet égard : (i) l'implication visible des communautés dans les décisions d'allocation des ressources disponibles dans les écoles ; et (ii) un ciblage efficace de ressources publiques adéquates en direction des plus défavorisés. Tous les pays devront analyser les différentes options et variations du cadre indicatif de politique proposé par Bruns et al. (2003), afin de s'assurer que leur plan national d'EPT mobilise bien les ressources nécessaires pour offrir à tous les enfants un accès à une éducation de qualité et pour garantir la viabilité financière de ces politiques.

Chapitre 13. Vers une culture de la qualité : un cadre stratégique

Par Adriaan Verspoor

L'éducation est devenue la pierre angulaire du développement. Le progrès économique, le développement social, la paix et la démocratie sont inextricablement associés à la capacité d'un pays à éduquer ses enfants. La sous-performance des systèmes éducatifs des pays d'Afrique subsaharienne entre pour beaucoup dans l'atonie de leur croissance économique. Faute de capacités à produire et à appliquer connaissances et savoirs, l'Afrique subsaharienne ne peut guère escompter sortir de la pauvreté.

D'immenses progrès ont été réalisés sur le continent pour augmenter les chances de scolarisation des enfants, mais les écoles n'ont pas réussi à suivre le rythme en termes d'apprentissage : moins d'un tiers des enfants d'Afrique subsaharienne en fin de primaire maîtrisent les connaissances pratiques et théoriques inscrites dans les programmes nationaux (*Chapitre 1*). Des études récentes montrent que si la croissance économique est associée à la durée des études de la main-d'œuvre, elle est surtout fonction des apprentissages ainsi réalisés (Hanushek et Kimko, 2000 ; Barro, 2001). La création d'un système éducatif de qualité est vitale pour le développement – aucun pays ne peut s'en dispenser. Pour autant, ce défi ne sera pas relevé tant que les fondations du système – l'éducation de base – ne seront pas, elles aussi, de qualité. Un constat s'impose alors : l'amélioration de l'éducation de base doit figurer en tête des priorités de développement et ce, dans la quasi-totalité des pays du continent.

Les pays industrialisés ont tenté pendant des décennies de résoudre au mieux ce problème de l'amélioration qualitative. Si les déceptions et les échecs ne se comptent plus, d'importantes leçons ont néanmoins pu être retirées de ces expériences, qui constituent une solide base de connaissances sur les stratégies prometteuses de réforme (*Chapitre 2*). Nous avons tenté dans cet ouvrage d'apporter notre pierre à l'édifice, en nous attachant à l'expérience des pays d'Afrique subsaharienne.

Nous reviendrons dans ce chapitre sur la question au cœur de notre démarche :

Quelles options les pays d'Afrique subsaharienne peuvent-ils envisager pour améliorer la qualité de l'enseignement et les résultats d'apprentissage dans l'éducation de base d'une manière qui soit financièrement viable ?

De toute évidence, aucune réponse unique ou simple ne conviendra à l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne. Chaque pays devra évaluer sa propre situation, réfléchir aux défis qui l'attendent et élaborer une stratégie qui aligne priorités nationales et conditions locales. Pourtant, les expériences nationales et les conclusions de recherches présentées dans les chapitres précédents ont permis de repérer des conditions et des facteurs essentiels pour la réussite des initiatives et applicables à l'ensemble de la région. Chaque pays optera pour son propre panachage de composantes – les « piliers » de toute stratégie efficace – et décidera de ses priorités relatives, inventant ainsi sa propre « roue ».

Deux facteurs conditionnent le succès de l'amélioration de la qualité (Fullan, 2000) : tout d'abord, une vision du processus d'enseignement et d'apprentissage partagée par tous les éducateurs du pays, qui énonce explicitement les postulats pédagogiques relatifs aux modalités d'apprentissage des élèves, au niveau attendu de performances et à l'efficacité des stratégies pédagogiques dans les différents contextes. La « culture de la qualité » s'épanouira autour de cette vision et décidera de l'objet des programmes d'amélioration de la qualité. Second facteur – une stratégie de mise en œuvre qui s'intéresse aux modalités du programme de réforme. L'expérience montre bien que la mise en œuvre est non seulement importante (Bah-Lalya et Sack, 2003) mais qu'elle est aussi absolument essentielle.

Nous reprendrons ici les conclusions des analyses conduites dans les chapitres précédents. Nous mettrons également en valeur les expériences, africaines et internationales, dont les composantes qualitatives se sont révélées cruciales pour la politique et les stratégies d'action. Nous étudierons enfin les caractéristiques d'une « culture de la qualité » et les composantes d'une stratégie de mise en œuvre des programmes d'amélioration de la qualité.

Les sept piliers de l'amélioration qualitative

Les 22 études de cas et la bonne trentaine de documents d'appui commandés par le groupe de travail de l'ADEA sur la qualité (*Annexe 1 et 2*) rendent compte de la richesse des expériences qui ont inspiré les chapitres précédents.

En Afrique subsaharienne comme dans les pays industrialisés, le processus d'amélioration de la qualité ne s'est pas fait sans heurts ; si certaines expériences mettent en garde contre les obstacles à éviter et proposent des leçons utiles, d'autres – et c'est sans doute plus important – sont autant d'approches prometteuses qui indiquent la voie vers la réussite. Nous évoquerons ici ces expériences qui constituent ensemble les sept piliers de l'amélioration qualitative : créer les occasions d'apprendre ; améliorer les pratiques pédagogiques ; gérer le défi de l'équité ; accroître l'autonomie et la flexibilité des écoles ; favoriser l'appui des communautés ; instaurer un cadre financier réaliste ; et réagir à l'épidémie de VIH/SIDA et aux situations de conflit.

Créer les occasions d'apprendre

Nombreux sont les enfants d'Afrique subsaharienne à n'avoir jamais véritablement eu l'occasion d'apprendre. Leurs parents, souvent pauvres et analphabètes, ne savent pas comment accompagner l'apprentissage. Un grand nombre d'élèves sont en mauvaise santé, sous-alimentés et affamés. Rares sont ceux qui ont bénéficié d'une expérience préscolaire les préparant à la scolarité formelle. Quant aux écoles qu'ils fréquentent, elles n'ont pas les intrants de base nécessaires pour assurer un enseignement efficace.

Soutien familial et maturité scolaire. La réussite de l'apprentissage est fortement liée aux interactions entre la maison et l'école. Un environnement familial propice renforce l'efficacité des initiatives visant à améliorer la qualité de l'éducation : l'enfant ainsi entouré est prêt à démarrer sa scolarité (à six ans en général) et son assiduité et son apprentissage tout au long de la scolarité en sont confortés. « L'apprentissage commence dès la naissance ». « Les conditions préalables de la qualité, de l'équité et de l'efficacité de l'éducation étant établies au stade de la petite enfance, l'attention portée à la protection et à l'éveil des jeunes enfants constitue un facteur essentiel de la réalisation des objectifs de l'éducation fondamentale » (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990b). La période qui va de la naissance aux huit ans d'un enfant est cruciale pour son épanouissement affectif, intellectuel et social. Toutes les interventions réalisées pendant cette période auront un impact profond et durable sur les performances scolaires et sur la santé et le bien-être de ces futurs adultes, impact qui sera encore plus marqué chez les filles et les enfants issus de communautés défavorisées. Si les soins et l'éducation des jeunes enfants (de la naissance à trois ans, période où se développent les fonctions cérébrales vitales) incombent en priorité aux parents, les pouvoirs publics peuvent les aider à acquérir les connaissances pratiques et théoriques nécessaires pour

assumer ce rôle efficacement. Pour les enfants de quatre à six ans, la question de la maturité scolaire se pose avec acuité – c'est l'époque où les personnes chargées des enfants les aident à acquérir les aptitudes perceptives, intellectuelles et sociales qui leur permettront d'apprendre à lire et à écrire sans difficultés pendant les premiers mois de leur scolarité primaire. Les données recueillies dans les pays industrialisés et dans les pays en développement – y compris en Afrique – sur l'efficacité des programmes de développement de la petite enfance (DPE) et des programmes préscolaires (Hyde et Kabiru, 2003) ne laissent aucun doute : des programmes de DPE efficaces conduisent à une augmentation des inscriptions en primaire et en secondaire ainsi qu'à une amélioration des progrès et des performances.

La pauvreté et l'illettrisme n'empêchent pas les parents de soutenir l'éducation de leurs enfants. L'une des conséquences les plus sensibles des programmes d'éducation de base des adultes se retrouve dans leur motivation à scolariser leurs enfants, à les entourer à la maison et à s'assurer qu'ils vont bien à l'école. Ces programmes peuvent aussi transmettre aux parents des informations et une formation sur les pratiques efficaces d'éducation des enfants. Les programmes d'alphabétisation des adultes évoqués au *Chapitre 9* semblent contribuer au renforcement des liens entre l'école et la maison.

De toute évidence, les stratégies destinées à améliorer la qualité de l'éducation de base ne peuvent pas seulement compter sur l'école primaire ; elles doivent s'appuyer sur les programmes d'éducation de base des adultes, de développement de la petite enfance et d'éducation préscolaire. La question n'est donc pas de savoir si les programmes d'éducation de base des adultes ou les programmes DPE peuvent avoir un impact positif sur les performances scolaires ; nous avons désormais suffisamment d'éléments (*Chapitres 5 et 9*) pour savoir que les programmes efficaces ont effectivement une influence positive. Toute la difficulté consiste à concevoir et à tester des mécanismes de délivrance qui soient transposables et abordables (*Chapitre 12*) en : (i) ciblant l'aide publique sur les groupes les plus défavorisés qui ont besoin de ces programmes mais n'ont pas les moyens d'y contribuer ; et (ii) en garantissant une gestion et un appui communautaires de ces programmes. Les programmes d'éducation de base pour adultes adoptés en Ouganda et au Sénégal (*Chapitre 9*) proposent quelques solutions. Dans plusieurs pays, comme en Mauritanie, des approches communautaires sont actuellement testées qui, si elles sont transposées à grande échelle, ne devraient pas « consommer » plus de 5 % du budget des programmes d'éducation de base.

Disponibilité des intrants et des fournitures essentiels. La mise à disposition d'intrants essentiels en quantité suffisante est une condition nécessaire – mais à l'évidence non suffisante – de l'apprentissage. Nous avons signalé à plusieurs reprises dans les chapitres précédents que les intrants ne pouvaient pas, en tant que tels, conduire à l'apprentissage s'ils n'étaient pas accompagnés d'un processus pédagogique efficace. Mais l'on a vu aussi que, parallèlement, l'absence d'intrants compromettrait la réussite des efforts d'amélioration scolaire. Le *Chapitre 5* a identifié une série d'intrants ayant une influence particulièrement importante sur les résultats scolaires ; le *Chapitre 12* a proposé pour sa part des estimations financières. Le *Tableau 13.1.* reprend ces différentes analyses.

Ce tableau n'est bien entendu qu'une synthèse indicative et chaque pays devra donc établir sa propre liste d'intrants essentiels, en fonction de ses ressources financières et de la demande d'éducation. Mais la première étape fondamentale de tout processus d'amélioration de la qualité consiste à élaborer une stratégie qui garantisse que chaque école dispose d'un ensemble minimum d'intrants de base susceptible d'assurer un fonctionnement productif.

Améliorer les pratiques pédagogiques

Un apprentissage de qualité ne peut pas intervenir en l'absence d'une pédagogie efficace. L'amélioration du processus pédagogique est donc au cœur de l'amélioration de la scolarité. La qualité de l'enseignement ne se commande pas – chaque enseignant doit adopter, adapter et appliquer une pédagogie efficace. Les *Chapitres 6 à 8* ont passé en revue les connaissances et expériences acquises grâce à différentes stratégies visant à améliorer les pratiques des enseignants. Nous en retiendrons quatre.

Un programme scolaire adapté. Un programme scolaire pertinent permet de relier l'apprentissage à l'expérience et à l'environnement de l'enfant ; il répond par ailleurs aux attentes et aux demandes des parents tout en préparant l'enfant non pas au monde d'aujourd'hui mais à la société qui se façonnera au cours des 50 prochaines années. Pour l'Afrique subsaharienne, le fait de relier l'enfant à son contexte signifie avant toute chose d'opter pour un enseignement dans la langue maternelle – au moins pendant les premières années de la scolarité. Mais cela impose aussi de proposer un contenu ancré dans la culture et l'environnement locaux. Les expériences du Burkina Faso, du Mali et de la Zambie indiquent des voies pour relever le défi de l'enseignement dans les langues africaines.

Tableau 13.1. Améliorer les résultats d'apprentissage

Variable	Solutions prometteuses	Impasses
Programmes scolaires	Les programmes bilingues avec l'utilisation des langues africaines comme moyen d'instruction dans les petites classes. Contenu organisé autour d'un nombre limité de matières. Pédagogie directe faisant appel à des outils structurés.	Langues des anciennes puissances coloniales. Découverte de l'enseignement et de la pédagogie ouverts.
Matériels d'apprentissage	Un manuel par élève dans les matières principales. Un cahier et des fournitures. Fournitures scolaires dans les classes. Guides de l'enseignant. Bibliothèque scolaire.	Equiper les classes avec des ordinateurs.
Temps	1 000 heures d'enseignement. Présence régulière de l'enseignant. Système de remplacement des enseignants absents.	Utilisation des enseignants en vacation double.
Infrastructures	Construction de classes gérée par les communautés. Double utilisation des classes par rotation.	Appels d'offre à l'échelle du pays.
Enseignants et écoles	Formation continue et soutien professionnel. Formation à distance pour les enseignants. Les maîtres de sexe féminin Gestion autonome des écoles. Formation des chefs d'établissement comme leaders pédagogiques et de la transformation Appui des conseillers pédagogiques.	Formation initiale de longue durée. Gestion centralisée. Inspections traditionnelles Spécialisation des enseignants.
Elèves	Implication de la communauté dans la distribution des repas dans les écoles. Programmes de DPE et préscolaires gérés par la communauté. Santé scolaire (micro-nutriments et médicaments anti-parasites)	Programmes d'alimentation et DPE Services fournis par les agences gouvernementales centrales.
Parents	Comités de gestion scolaire ayant autorité pour l'allocation des ressources et l'organisation de l'école. Alphabétisation des adultes orientée sur les besoins d'apprentissage et les centres d'intérêt.	La responsabilité sans les ressources. Campagnes d'information de masse.

Source: Based on Lockheed and Verspoor, (1991), Fuller (1994)

Pour répondre aux attentes professionnelles des parents et de la société, les programmes scolaires devront insister sur l'acquisition des fondamentaux. W. Arthur Lewis – prix Nobel d'économie en 1979 – remarquait déjà il y a plus de 35 ans, dans un document présenté à un symposium de l'IIEP sur « Les aspects qualitatifs de la planification de l'éducation avec une référence

spécifique aux pays en développement » (1966), que « les besoins de flexibilité des élèves sont conformes aux besoins de la société, où la nature des métiers est susceptible d'évoluer ». Pour Lewis, l'enseignement de base « doit poser les fondations qui permettront aux travailleurs de faire évoluer leurs compétences en fonction de l'évolution des opportunités » (Lewis, 1969). La rapidité du progrès technologique et la mondialisation de l'environnement économique donnent aujourd'hui à cet appel à l'adoption dans l'éducation de base d'un programme scolaire centré sur l'acquisition d'aptitudes cognitives génériques encore plus de poids qu'il n'en avait en 1966.

Des enseignants efficaces. La transformation des intrants en apprentissage intervient dans la classe. Aucun programme ne sera efficacement mis en œuvre si l'enseignant est incompetent. En Afrique subsaharienne, l'amélioration des pratiques pédagogiques imposera de faire évoluer les méthodes traditionnelles d'apprentissage basées sur le par-cœur, qui continuent de dominer dans une grande majorité d'écoles. A la lumière des difficultés, bien documentées, que rencontrent les tentatives de modification des pratiques pédagogiques pour adopter des approches ouvertes, actives et centrées sur l'enfant – en Afrique subsaharienne comme dans le reste du monde –, il conviendra sans doute d'opter pour la solution la plus réaliste de pratiques pédagogiques plus directes et davantage centrées sur l'apprentissage. Quelle que soit l'approche retenue pourtant, il faut avoir bien conscience de la réalité des classes africaines, le plus souvent surchargées ou pratiquant un enseignement multigrade. Des expériences prometteuses existent dans ce domaine – comme le recours à des outils d'auto-formation fortement structurés associés à une pédagogie explicite de transmission du nouveau contenu : c'est le cas notamment de l'Escuela Nueva et du BRAC.

Les pratiques pédagogiques souhaitables retenues par un pays, quelles qu'elles soient, auront des implications sur la préparation des enseignants, pendant la formation initiale et continue. A cet égard, les modalités de formation, de recrutement et de rémunération des enseignants connaissent aujourd'hui de profondes évolutions. De nombreux pays d'Afrique subsaharienne recrutent désormais des enseignants ayant un meilleur bagage général et leur proposent une formation initiale plus courte mais avec davantage de pratique dans les classes (voir l'exemple de la Guinée, évoqué au *Chapitre 7*). Dans bien des cas et qu'ils aient ou non suivi une formation initiale, les nouveaux enseignants ont un statut de contractuels et sont souvent embauchés par les autorités de district ou les communautés. Cette évolution fait peser de nouvelles

demandes sur les systèmes de formation initiale, qui doivent être capables de répondre aux besoins et aux desiderata d'une force enseignante de plus en plus diversifiée. La Guinée et l'Ouganda ont pour ce faire instauré des programmes qui témoignent d'une stratégie de décentralisation des prestations de formation visant à une amélioration permanente des pratiques pédagogiques, au lieu de maintenir des offres ponctuelles de formation continue, organisées par le niveau central (*Chapitres 7 et 8*).

Les premières années de la scolarité. Les deux premières années de la scolarité d'un enfant sont particulièrement cruciales pour son avenir éducatif, car c'est là que sont posés les jalons de l'acquisition des fondamentaux (lecture/écriture et calcul). Gauthier et al. (2003) évoquent des recherches qui montrent (du moins pour les Etats-Unis) que le niveau de lecture à la fin de la première année de scolarité est un indicateur extrêmement fiable de la réussite scolaire future de l'enfant. Pourtant, de nombreux enfants sont particulièrement mal lotis pendant ces années fondatrices : les classes – où la proportion de redoublants est souvent très élevée – sont en général surchargées, bien plus que dans les années suivantes, quand un grand nombre d'élèves auront abandonné l'école ; l'enseignant est le plus souvent inexpérimenté – les enseignants plus chevronnés étant affectés aux dernières années, pour préparer les élèves aux examens de fin de primaire ; l'enfant maîtrise en général assez mal la langue d'enseignement et ne connaît pas la routine scolaire qui, de plus, n'est pas adaptée à son âge. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le taux d'échec soit si élevé.

Il faut donc s'intéresser davantage à ces premières années de la scolarité lors de l'élaboration de stratégies d'amélioration de la qualité. Certaines mesures – peu coûteuses et potentiellement efficaces pour la plupart des enfants – devraient être adoptées, comme le fait d'alléger les classes en regroupant les élèves des dernières années et en scindant ceux de première année ; de nommer des enseignants expérimentés en première année ; ou encore d'utiliser la langue maternelle comme vecteur de l'enseignement. Ainsi, le programme de la Zambie «Break through to Literacy» ne coûte qu'un USD par an et par enfant. Il convient d'accorder une réelle priorité à l'amélioration de l'enseignement de la lecture (Gauthier et al., 2003). Il n'y a aucune raison pour que les enfants africains ne maîtrisent pas les fondamentaux en fin de première année, à l'instar des enfants du reste du monde, s'ils sont enseignés par un pédagogue compétent, dans leur langue maternelle et dans une classe équilibrée.

Gérer le défi de l'équité

Tant que tous les enfants – y compris les pauvres et les ruraux, et en particulier les filles – n'auront pas accès à l'éducation ou se verront offrir une éducation de mauvaise qualité, l'éducation sera impuissante à réduire les niveaux de pauvreté. Cette recherche de la qualité doit donc être aussi une quête de l'équité. Une stratégie équitable vise les mêmes objectifs pédagogiques fondamentaux pour tous les enfants (*Chapitre 3*). Cela ne signifie pas pour autant que le processus éducatif et les mécanismes de délivrance doivent être identiques, bien au contraire. Il est évident que l'on ne pourra pas – et ce n'est probablement pas souhaitable – éduquer la totalité des enfants en faisant appel au modèle scolaire classique six classes/six enseignants. La flexibilité des mécanismes de délivrance et du processus pédagogique sera déterminante pour la concrétisation des objectifs d'équité inscrits dans le programme en faveur de l'éducation pour tous, si tant est que cette diversité fasse partie d'un système intégré dans lequel chaque enfant bénéficie de réelles possibilités d'apprendre et de parvenir à un niveau qui lui ouvre de véritables perspectives – pour poursuivre ses études, participer au développement de la société et contribuer au bien-être économique et social de sa famille.

De nombreux pays ont mis au point des méthodes alternatives pour atteindre la totalité de leurs jeunes ressortissants (*Chapitre 9*) même si, le plus souvent, ces programmes se développent sur une échelle restreinte et en dehors du système scolaire public. Certains programmes alternatifs sont désormais solidement ancrés dans les communautés qu'ils servent⁷⁴, mais d'autres ont du mal à survivre après la phase pilote ; beaucoup restent tributaires de l'aide extérieure et rares sont ceux qui figurent à part entière dans les stratégies et les cadres financiers nationaux pour l'EPT. Certaines exceptions méritent d'être notées, comme le programme d'alphabétisation et les écoles communautaires de base⁷⁵ du Sénégal, qui sont parfaitement intégrés dans le plan national pour l'EPT et financés par plusieurs bailleurs dans le cadre d'un programme décennal d'investissement. La plupart des informations témoignant de l'efficacité de l'enseignement multigrade et du recours aux langues africaines proviennent d'expériences menées en dehors du système scolaire traditionnel⁷⁶ ; dans certains cas⁷⁷ – encore trop rares – ces expériences ont débouché sur l'élaboration d'une politique nationale.

74. Le programme adopté par le Nigeria pour l'éducation des populations nomades en est un bon exemple.

75. Etude de cas du Sénégal sur le « faire-faire ».

76. Etude de cas sur le Burkina Faso réalisée par le GTENF.

77. Ainsi, le Mali a adopté la politique de la « pédagogie convergente » dans l'ensemble du pays.

D'importants défis demeurent cependant pour aider les systèmes scolaires publics à adopter une politique de diversité et encourager les écoles à envisager des mécanismes flexibles et peu coûteux permettant de transmettre un programme fondamental commun à des enfants issus d'environnements différents. Dans de nombreux cas, les informations recueillies et l'analyse des coûts et des résultats d'apprentissage restent insuffisantes. Un grand nombre de programmes ont échoué à donner aux enfants la possibilité d'intégrer le système formel. Beaucoup ne reçoivent qu'une aide financière publique limitée et dépendent donc de la bonne volonté des bailleurs – souvent des ONG – à assurer le financement de base. Cette situation doit évoluer si l'on veut faire des objectifs d'EPT une réalité. Les programmes impliquant un coût unitaire trop élevé ne pourront pas être intégrés dans le cadre d'un financement sectoriel. La société civile rejettera – comme par le passé – des systèmes parallèles perçus comme inéquitables et débouchant sur des impasses. Toute la difficulté consiste à prouver aux autorités nationales – y compris le ministère des finances – et aux bailleurs la rentabilité des programmes et à convaincre les parents, les enseignants et les autres parties prenantes de l'équivalence des résultats d'apprentissage ainsi obtenus.

Accroître l'autonomie et la flexibilité des écoles

Si la politique nationale peut instaurer un cadre propice à l'amélioration de la qualité, celle-ci dépendra en dernière instance des initiatives introduites dans les écoles et dans les classes. Pour cela, il faut transférer aux écoles l'autorité et les ressources nécessaires. De nombreux pays africains sont désormais convaincus de cette obligation et appuient une évolution progressive vers la gestion autonome des écoles (*Chapitre 10*), tout en reconsidérant en parallèle la nature des fonctions d'inspection.

Gestion autonome des écoles. Les modalités de gestion de l'éducation dans la région sont en train de connaître une véritable révolution. Pratiquement tous les pays décentralisent les fonctions de gestion dans les antennes régionales ou de district des ministères de l'éducation ou auprès des autorités locales. Les écoles d'Afrique subsaharienne sont censées s'émanciper, pour pouvoir prendre des décisions relatives aux programmes scolaires, aux budgets, à l'allocation des ressources, au personnel et aux élèves. Tout en respectant les normes et les paramètres opérationnels définis par l'Etat, les écoles bénéficient d'une flexibilité accrue pour adapter l'organisation scolaire et les pratiques pédagogiques aux conditions locales. Les enseignants sont encouragés à adapter les réformes et les innovations au contexte local et aux besoins

d'apprentissage des élèves. Le transfert de ressources se fait sous forme de dotations forfaitaires conditionnelles (Ouganda et Tanzanie), de soutien aux projets de développement scolaire conçus par les écoles (Guinée, Madagascar et Sénégal) ou au travers de subventions versées à des écoles gérées et détenues par les communautés (Mali et Tchad). L'application de ces processus est extrêmement variable et les progrès sont pratiquement systématiquement inégaux et inférieurs aux prévisions. Les procédures financières publiques sont en général mal adaptées aux besoins d'une gestion financière décentralisée mais, et ce point est bien plus grave, l'efficacité de ces processus est souvent compromise par le manque d'expériences et de capacités dans les écoles et dans les comités de gestion scolaire. Parallèlement, plusieurs expériences prometteuses (documentées au *Chapitre 10*) suggèrent qu'un effort constant de renforcement des capacités de planification et d'expérimentation au niveau des écoles peut contribuer à façonner un contexte hautement propice à l'amélioration de la qualité.

Pilotage, inspection et appui. L'introduction progressive de la gestion autonome des écoles a d'importantes conséquences pour les services ministériels centraux, dont le rôle évolue vers une mission de : (i) fixation des normes et des références ; (ii) d'acheminement d'un financement adéquat ; et (iii) de suivi de la mise en œuvre des politiques et d'évaluation des progrès réalisés en termes de résultats scolaires. Cette dernière fonction est particulièrement importante lorsque l'amélioration de la qualité est l'objet premier des réformes politiques et des programmes de développement de l'éducation (*Chapitre 11*). Le SAQMEC, le PASEC, le MLA et le SISED (Audinet, Makwati et Lairez, 2003) ont aidé plusieurs pays à renforcer leurs capacités de collecte et d'analyse de données sur l'évolution de la performance des systèmes et de l'apprentissage des élèves. Cet aspect est fondamental : pour que la gestion des programmes d'amélioration de la qualité soit efficace, surtout dans un contexte de pénurie de ressources, la fiabilité des données – sur les intrants susceptibles de renforcer la qualité, les processus et les résultats d'apprentissage – est vitale. L'apprentissage par l'expérience devient alors de plus en plus tributaire des éléments de preuve, eux-mêmes basés sur des données qualitatives et quantitatives.

Le pilotage des progrès réalisés à l'aide d'enquêtes quantitatives et de statistiques ne suffira pas. Lorsqu'elles s'attaqueront aux questions de qualité, les écoles auront besoin d'une assistance et d'une certaine supervision. Cela impose de faire évoluer la fonction traditionnelle de l'inspection. Dans de nombreux pays, les inspecteurs assument de plus en plus un rôle de soutien

pédagogique et de conseil au lieu d'une pure mission de contrôle administratif (*Chapitres 8 et 10*). Dans certains cas, ces deux aspects ont même été dissociés pour éviter toute confusion et de ne pas compromettre ainsi l'efficacité des interventions administratives ou pédagogiques/de conseil (Brunet, 2003).

Une autonomie et une flexibilité accrues des écoles permettront donc aux pays de leur transférer la responsabilité opérationnelle de l'amélioration de la qualité. Chacun admet désormais que l'école est l'unité de changement (*Chapitre 8*). Les services centraux du ministère évoluent progressivement pour créer les conditions qui permettront aux écoles d'assumer ces nouvelles fonctions, en leur fournissant les ressources nécessaires et un appui professionnel pour l'amélioration des pratiques pédagogiques, tout en assurant le suivi des progrès réalisés afin de pouvoir, le cas échéant, prendre les dispositions correctrices qui s'imposent. Cette évolution a commencé dans de nombreux pays, mais elle doit s'intensifier et perdurer pour garantir un processus durable d'amélioration de la qualité.

Favoriser l'appui des communautés

Comme nous l'avons vu, l'amélioration de la qualité découle de l'interaction entre les parents, les communautés et les écoles. La politique visant à l'autonomie accrue des écoles s'accompagne en général d'une responsabilité renforcée vis-à-vis de la communauté. Dans plusieurs cas, les parents ont créé des écoles et obtenu ensuite une aide complémentaire des pouvoirs publics. Dans d'autres exemples, des comités de gestion scolaire ont été instaurés ou les APE déjà constituées ont reçu davantage de pouvoir pour participer aux décisions concernant notamment l'élaboration des programmes de développement scolaire ou l'allocation des ressources scolaires.

Traditionnellement, les communautés contribuent au développement scolaire en investissant dans les infrastructures physiques et l'équipement. De plus en plus cependant, leur rôle s'élargit pour en faire de véritables partenaires – y compris lors d'initiatives visant à scolariser les enfants et à les maintenir à l'école, à fixer les priorités de dépenses, à discuter des adaptations du programme scolaire voire, parfois, à participer à la gestion de l'école. En Mauritanie par exemple, l'éligibilité de l'enseignant à une « prime pour éloignement » dépend de l'obtention d'un certificat d'assiduité délivré par la communauté. Dans d'autres cas, les communautés participent à l'identification des enfants pauvres susceptibles de bénéficier de bourses ou de se voir exonérés des droits de scolarité (*Chapitres 10 et 12*).

Dans de nombreux pays pourtant, les communautés n'ont pas pu contribuer aussi efficacement qu'espéré à l'amélioration de l'offre éducative. Le fait de ne pas avoir été soi-même scolarisé, de ne pas maîtriser la gestion financière ou de ne pas réellement comprendre le pouvoir, les rôles et les responsabilités des institutions communautaires a souvent contrarié les possibilités d'implication de la communauté. A l'inverse, lorsque tous ces problèmes ont été résolus grâce à des accords entre parties prenantes sur les dispositions financières et de gestion, le partage de l'information et la formation, de véritables partenariats ont vu le jour entre les pouvoirs publics et les communautés, qui ont produit des résultats très positifs (Glassman et Millago, 2003). Dans de nombreux cas, l'intervention des ONG a été déterminante.

Instaurer un cadre financier réaliste

Le besoin de ressources pour une éducation de qualité pour tous est considérable (*Chapitre 12*). La mobilisation de ces ressources nécessitera un effort cohérent et à long terme : de nombreux pays devront augmenter les allocations budgétaires prévues pour l'éducation ; la communauté internationale devra tenir les engagements pris à Dakar, lors du forum mondial sur l'éducation ; et, dans bien des cas, les communautés devront apporter des ressources additionnelles. Pourtant, il faudra soutenir les intrants et les processus indispensables à une pédagogie efficace et à des résultats scolaires acceptables, et faire en sorte que la pauvreté n'exclue aucun enfant de la scolarité. L'allocation des ressources publiques au sein du secteur de l'éducation de base donnera inévitablement lieu à des arbitrages délicats pour respecter les objectifs suivants :

- une allocation de dix à 15 USD par enfant et par an pour les intrants scolaires hors dépenses de salaire des enseignants ;
- des rémunérations suffisantes pour attirer et conserver des enseignants compétents et permettre ainsi aux pays de tenir leurs objectifs d'éducation pour tous ;
- des effectifs par classe gérables ;
- des contributions communautaires respectant une politique nationale cohérente et équitable et fixées à un niveau permettant à chacun d'acquitter sa quote-part.

Le défi financier d'une éducation de base de qualité est tel qu'aucun pays ne peut espérer parvenir à des progrès raisonnables en termes d'enseignement et d'apprentissage primaires universels tant qu'il n'aura pas pris des dispositions sérieuses pour optimiser l'allocation des ressources. Cela implique, avant tout, d'investir en priorité dans les intrants réputés avoir un impact positif sur

les résultats scolaires et de fournir ces intrants avec une efficacité maximale (*Chapitres 5 et 12*) ; cela implique, ensuite, de réduire le degré de variation aléatoire d'une école à l'autre dans l'allocation des ressources par élève (*Chapitre 12*).

Des progrès notables ont été réalisés en termes de renforcement des capacités des pays pour analyser les différents arbitrages financiers possibles. Plus de 15 pays ont conçu des modèles de projection financière qui ont permis aux responsables d'étudier les implications financières des décisions politiques et de peser soigneusement leurs choix. La qualité a un prix. À l'inverse, l'absence de qualité entraîne un gaspillage des ressources qui se révèle encore plus coûteux à long terme.

Réagir à l'épidémie de VIH/SIDA et aux situations de conflit

Dans de nombreux pays, l'épidémie de VIH/SIDA et les conflits armés sapent les avancées obtenues dans le développement de l'éducation. Des ressources qui auraient pu aller à l'éducation doivent être réallouées aux dépenses de santé ou à la défense. Les enseignants et les élèves atteints du sida et ceux dont les parents sont malades ou sont décédés des suites de cette maladie ont du mal à être assidus. Les écoles situées dans des zones de conflit sont obligées de fermer ou de fonctionner par intermittence. Le nombre d'orphelins et d'enfants déplacés augmente dans des proportions inquiétantes. L'éducation – et en particulier l'éducation de qualité – reste un rêve impossible à concrétiser pour les nombreux enfants vivant dans la précarité. Tout cela compromet les perspectives de développement à long terme des pays, même lorsque la propagation du virus du sida se ralentit ou que le conflit s'arrête. Par le passé, les messages relatifs au danger du VIH/SIDA et à son impact probable sur les systèmes éducatifs ont alerté les responsables chargés de l'éducation et de nombreux dirigeants (voir l'*Encadré 6.3* pour un compte-rendu de l'expérience de l'Ouganda). Les données que l'on commence à collecter semblent indiquer que les campagnes d'information et la mise à disposition de médicaments antirétrovirus ont entraîné des taux de prévalence et de mortalité inférieurs aux prévisions alarmantes de ces dernières années. Il s'agit là d'un résultat encourageant qui incite fortement à poursuivre et à intensifier ces différents programmes.

Les enfants d'Afrique subsaharienne vivant dans des situations difficiles ont souvent bénéficié du soutien apporté par la famille au sens large et par les membres de la communauté. Malheureusement, ils sont de plus en plus nombreux et les familles éprouvent désormais d'immenses difficultés à les aider.

Parallèlement, les ressources publiques qui pourraient soulager en partie les familles et les communautés prenant soin de ces enfants sont limitées et ne parviendront que rarement à répondre aux besoins. Pour pouvoir offrir à ces enfants une éducation d'un niveau minimal de qualité, des partenariats efficaces entre pouvoirs publics, ONG et communautés devront voir le jour. Les écoles, financées et gérées par les communautés, qui ont fonctionné pendant la période de troubles en Ouganda et au Tchad dans les années 1980, ont servi de base à la reconstruction du système éducatif. Dans les pays en guerre, qui porte souvent un coup d'arrêt aux services publics d'éducation, les communautés se regroupent pour rassembler les ressources nécessaires et assurer un fonctionnement minimal des écoles, même en l'absence des outils pédagogiques les plus élémentaires et malgré le manque total de qualification des enseignants. Les niveaux d'apprentissage sont alors très faibles – cela ne surprendra personne.

L'Afrique n'a pas le privilège de cette situation : au Salvador (*Encadré 13.1.*), les écoles financées par l'Etat mais détenues et gérées par les communautés font désormais partie du paysage éducatif du pays.

Encadré 13.1. Salvador : à l'heure de la paix

Après dix ans d'une guerre civile qui a ravagé le pays, des accords de paix ont été signés en 1992, sans que l'on puisse vraiment départager les vainqueurs des perdants. Pendant la guerre, l'Etat avait perdu le contrôle de larges pans du territoire, l'empêchant d'assurer un service public d'éducation, ce qui a poussé les communautés à créer des écoles à leurs frais en assurant, quand elles le pouvaient, les rémunérations des enseignants. A la fin de la guerre, le système d'éducation de base du Salvador se caractérisait par un faible taux d'inscription et des taux de redoublement (d'au moins 50 %) et d'abandon (20 %) très élevés. Le ministère de l'éducation (MdE) s'est vite rendu compte qu'il devait faire de l'élargissement de l'accès à une éducation de base de qualité l'objectif prioritaire de sa politique pour pouvoir non seulement reconstruire l'unité nationale dans la période d'après-guerre mais également promouvoir une croissance économique à long terme. Prenant comme modèles les écoles créées par les parents, le gouvernement a lancé un programme d'appui et de développement au programme EDUCO (l'éducation avec la participation des communautés) destiné à améliorer l'accès à une scolarité de qualité dans des zones rurales sélectionnées. Le programme EDUCO s'est également attaché à consolider le sentiment de partage des responsabilités face à l'éducation entre les autorités du pays, les ONG, les organisations communautaires et des groupes organisés de parents.

Une unité autonome et parallèle de gestion a été créée au sein du MdE, chargée de soutenir les écoles EDUCO dont la caractéristique essentielle est qu'elles sont autogérées. Chaque école EDUCO est dirigée par une association pour l'éducation communautaire, composée de membres élus, et qui reçoit directement des fonds du MdE. Cela ne l'empêche pas de collecter des fonds auprès d'autres sources.

Les améliorations ainsi obtenues ont été spectaculaires. Dès 1999, plus de 237 000 enfants étaient inscrits dans le système EDUCO, contre 8 400 en 1991. Les taux d'abandon dans les écoles EDUCO sont en chute libre et rares sont les élèves qui échouent – la part d'enfants redoublant une classe est passée de 23 % en 1994 à un petit 15 % en 1998. Le programme EDUCO a prouvé que les élèves des zones rurales défavorisées obtenaient des résultats au moins aussi bons que ceux d'enfants plus privilégiés scolarisés dans des écoles urbaines gérées par l'Etat.

Source : Banque mondiale (2004, 1997).

Les communautés sont souvent plus à même de gérer, avec le soutien technique et financier d'ONG, les conséquences du VIH/SIDA ou de la guerre. Elles peuvent jouer un rôle primordial dans le ciblage de l'aide publique en faveur des enfants les plus pauvres et les plus défavorisés de la communauté (*Chapitre 12*). Les comités de gestion scolaire peuvent participer à la budgétisation de ressources qui permettront à l'école d'embaucher localement des enseignants remplaçants pour faire face aux absences justifiées des enseignants titulaires (pour des maladies liées au sida notamment). Mais elles auront souvent besoin de soutien pour arriver à s'organiser, décider des procédures et des critères d'identification des personnes les plus démunies. Les ONG semblent idéalement placées pour leur apporter ce type d'aide.

Une culture de la qualité

Pour améliorer la qualité, tout cadre national stratégique d'action doit impérativement envisager les sept piliers que nous venons d'évoquer. Il est tout aussi important – mais les choses démarrent à peine – d'instaurer une culture de la qualité qui cherche explicitement à promouvoir la qualité et l'apprentissage et qui plaide en permanence pour des interventions d'amélioration de la qualité. Cette culture est animée et étayée par une série de valeurs et de convictions relatives au processus d'enseignement et d'apprentissage – une théorie et une pratique de l'éducation doublées d'une vision sur la pratique pédagogique – largement partagées. La tâche la plus importante des responsables de l'éducation est d'arriver à créer une telle culture, de s'assurer qu'elle est partagée par tous, et de modéliser et encourager les comportements qui permettent de la mettre en pratique. Un tel système repose sur plusieurs composantes cruciales :

- des valeurs qui placent l'apprentissage au cœur des préoccupations ;
- une conviction selon laquelle l'échec n'est pas forcément inscrit dans le processus d'apprentissage et que chaque enfant peut apprendre, si tant est qu'on lui en donne le temps et les moyens ;
- un engagement en faveur de résultats équitables et une disposition à modifier les intrants et les processus pour y parvenir ;
- un processus d'amélioration qui ne se contente pas de définir des résultats et des normes, mais qui s'intéresse sans relâche aux moyens – les processus et les compétences requis pour parvenir à des résultats de qualité ;
- un engagement en faveur de l'apprentissage universel de qualité, doublé de mécanismes de délivrance et de pratiques pédagogiques divers et flexibles.

Un tel système n'a plus rien à voir avec la « bureaucratie machiniste » (Minzberg, 1978), ce modèle industriel qui a longtemps caractérisé les écoles des pays développés et qui sévit encore dans de nombreux pays en développement. De fait, les systèmes éducatifs s'apparentent davantage à un « organisme vivant ». Les systèmes de gestion qui font leur apparition depuis peu s'inspirent de cette nouvelle métaphore (Wheatley, 1999 ; Senge, 2000) : il s'agit de systèmes auto-producteurs, capables de s'auto-créeer ; ils croissent et évoluent en permanence et savent réagir et s'adapter aux changements ; ils sont également très diversifiés, dans la mesure où chaque composante du système réagit aux informations issues de son environnement. Pour pouvoir gérer de tels systèmes, il faut admettre que les modèles réglementés de l'ère industrielle sont devenus obsolètes. Ces systèmes grossissent et se développent grâce aux incitations, à l'évolution de leur environnement et parce que chacune de leurs composantes sait s'adapter et adopter des pratiques efficaces. Ce sont des organisations apprenantes. Ce changement de métaphore n'est pas innocent – il signale un nouveau mode de pensée et une série de convictions différentes ; il traduit un schéma mental nouveau vis-à-vis de ce qui compte et de la manière dont le changement intervient (Senge, 2000).

Le leadership dans une culture de la qualité

Ces nouvelles organisations fonctionnent avec une forte dose de contrôle local : elles encouragent et favorisent les initiatives locales, et insistent sur « l'amélioration de la qualité de la pensée, sur la capacité de réflexion et d'apprentissage en équipe et sur les aptitudes à parvenir à une compréhension et une appréhension communes de problèmes complexes [...] ». Toutes ces capacités permettront aux organisations apprenantes d'être à la fois davantage contrôlées localement et mieux coordonnées que les organisations qui les ont précédées et qui fonctionnaient selon des modèles hiérarchiques » (Senge, 2000). Au lieu de mobiliser les parties prenantes au niveau de l'école pour répondre aux mandats fixés par le sommet de la hiérarchie, les niveaux supérieurs encouragent, donnent suite et soutiennent les initiatives de terrain.

La gestion d'un système qui s'engage à promouvoir une culture de la qualité dans un partenariat descendant impose d'identifier très précisément les rôles de chacun, de vérifier que tous possèdent les compétences et les moyens nécessaires et de créer un environnement professionnel qui incite l'individu à agir. Le fait d'aider tous les intervenants du système – du ministre aux enseignants – nourrit un sentiment d'efficacité et de responsabilité qui pousse chacun à faire au mieux son travail avec les ressources dont il dispose. Certai-

nes des études de cas font état d'une évolution de ce type – ainsi, le Sénégal a produit des descriptions de poste pour l'ensemble du personnel éducatif qui ont reçu l'assentiment de toutes les parties. Pour sa part, le Bénin a défini des normes fondamentales de qualité.

Commencer par refuser l'échec scolaire

Les parents, les enseignants et les administrateurs de l'éducation en sont venus à accepter l'échec – qui se traduit par les redoublements, les abandons ou le non-apprentissage – comme un phénomène normal de tout processus éducatif. Certains vont jusqu'à penser qu'un niveau d'échec élevé témoigne d'attentes haut placées⁷⁸, voient dans les abandons le reflet d'une faible demande et considèrent que le non-apprentissage relève de la responsabilité pleine et entière de l'élève. Tout cela est erroné. De nombreux éléments de preuve montrent que le redoublement ne renforce pas l'apprentissage scolaire (*Chapitre 5*). De même, des expériences conduites dans le monde entier indiquent que les abandons sont plus fréquents dès lors que les élèves et les parents réalisent qu'il n'y a pas d'apprentissage (*Chapitre 1*). Enfin, de nombreux projets pilotes ont prouvé que même les élèves défavorisés obtenaient de bons résultats quand ils bénéficiaient d'un enseignement de qualité. Dans une culture de la qualité, l'apprentissage réussi devient la norme et l'échec une exception rarissime.

Repérer les bonnes pratiques

De nombreux hommes d'affaire font appel à la technique du « benchmarking » pour accroître leur productivité et la qualité de leurs produits. Cette technique consiste à identifier, comprendre et adapter des pratiques remarquables adoptées dans des organisations très performantes afin d'aider l'entreprise à améliorer ses processus de travail et ses produits. La philosophie de cette technique tient en trois mots : apprendre des autres⁷⁹. Cela implique d'étudier la manière dont des organisations semblables parviennent à leur niveau de performance et de comprendre les processus qu'elles mettent en œuvre. Le benchmarking aide à expliquer les processus qui se cachent derrière une performance exceptionnelle.

Le benchmarking est un outil particulièrement adapté au secteur de l'éducation. Dans une culture de la qualité, chacun recherche en permanence des solutions pour améliorer l'enseignement et l'organisation du contexte sco-

78. Wolf et al. (1999) évoquent ainsi un exemple tiré du Malawi (dans Moulton et al., 2000).

79. Voir http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp

laire. Les enseignants apprennent auprès de leurs collègues, les écoles auprès d'autres écoles. La plupart des tentatives d'amélioration scolaire offrent aux enseignants de différentes écoles l'occasion d'échanger leurs expériences et d'apprendre les uns auprès des autres. Ces processus se trouveront encore consolidés par une étude systématique d'une solution idéale pour soutenir l'apprentissage des élèves⁸⁰.

Pour un apprentissage permanent

L'instauration d'une culture de la qualité implique un apprentissage permanent à partir de l'expérience⁸¹ et l'engagement des acteurs du système à fonctionner différemment. Ce processus démarre souvent par une évaluation méticuleuse de la situation d'une école face à ses objectifs qualitatifs, du chemin qu'elle souhaite parcourir, des modalités qui lui permettront d'y arriver et du rôle de chacun pour atteindre les objectifs fixés. Le changement commence souvent à un niveau modeste, pour se développer ensuite de manière naturelle. Mais il ne sera durable que s'il passe par un apprentissage – et cet apprentissage exige que les enseignants, les chefs d'établissement et les autres acteurs puissent acquérir les moyens et les compétences qui vont de pair avec ces nouvelles pratiques et ces nouveaux comportements.

Dans une culture de la qualité, les leaders doivent être doués de vision, accepter les responsabilités et opter pour des comportements et des attitudes exemplaires. Cela implique de modifier le discours sur la scolarité, en arrêtant de se lamenter sur les échecs pour au contraire célébrer les réussites. Mais il faut aussi s'assurer que, sur le terrain, les personnes impliquées dans les programmes d'éducation de base sont capables de faire ce que l'on attend d'elles. Pour ce faire, les objectifs seront formulés à la suite d'un processus participatif et afficheront des ambitions réalistes de changement ; les outils pédagogiques nécessaires seront disponibles, tout comme une assistance technique efficace dans les écoles ou à proximité. Ce qui implique également que les enseignants acceptent de porter la responsabilité de l'apprentissage et que la « responsabilité descendante » (*Chapitre 10*) soit désormais la norme du système.

80. Stigler et Hiebert (1999) décrivent en détail le processus de « l'étude de la leçon » adopté par les enseignants japonais.

81. La plupart de ces idées sont tirées de Senge (2000).

La mise en œuvre est déterminante

Chacun sait depuis longtemps que la mise en œuvre est le talon d'Achille des réformes éducatives, pays industrialisés et pays en développement confondus, surtout lorsqu'elles ont pour ambition de modifier à grande échelle le processus d'enseignement et d'apprentissage. On ne compte plus les projets et les programmes soigneusement conçus qui se retrouvent enlisés dans les méandres de la phase d'application. La plupart des recherches sur les réformes de l'éducation rendent compte des leçons à tirer de l'expérience des pays développés à cet égard (Berman et McLaughlin, 1977 ; Elmore, 1996 ; Fullan, 1991). Ces comptes rendus sont plus rares pour les pays en développement (Verspoor, 1989 ; Dalin et al., 1994 ; Moulton et al., 2002 ; Bah-Lalya et Sack, 2003 ; Samoff et al., 2001), mais ils font état des mêmes complexités. La discussion sur ces recherches, proposée au *Chapitre 2*, et les expériences nationales passées en revue au *Chapitre 8* soulignent bien les difficultés associées à la mise en œuvre de réformes éducatives visant l'amélioration de la qualité, notamment vis-à-vis des pratiques en classe et de l'amélioration des résultats scolaires. Dans la plupart des cas, les programmes d'investissement se sont contentés d'améliorer les conditions d'enseignement, à quelques rares exceptions près où ils ont visé une amélioration à grande échelle de la pratique pédagogique.

La mise en œuvre des réformes éducatives en Afrique subsaharienne est rendue encore plus complexe par les objectifs, souvent multiples, visés par un seul programme – mobilisation des ressources, élargissement de l'accès et amélioration de la qualité. En outre, Verspoor (1989), Moulton et al. (2002) et Bah-Lalya et Sack (2003) observent : (i) un déséquilibre profond entre l'accent mis sur la conception du programme et sur la mise en œuvre ; (ii) une approche « uniforme » pour faire évoluer l'éducation⁸² ; et (iii) le caractère centralisé des processus de planification et de mise en œuvre. Tout cela traduit sans aucun doute le schéma mental que le personnel des agences et des ministères de l'éducation entretient souvent vis-à-vis du système éducatif – bureaucratie machiniste de l'ère industrielle – et qui façonne, parfois inconsciemment, les théories et scénarios de mise en œuvre. Les différents examens montrent aussi que les pouvoirs publics – et, parfois, le personnel de terrain des agences – préfèrent éventuellement, quand ils n'arrivent pas à se mettre d'accord en amont, reporter les discussions à la phase de mise en œuvre sur les objectifs politiques ou les données de conception, car alors, l'influence des bailleurs se

82. Moulton et al. (2000) sont particulièrement explicites à ce sujet.

fait moins sentir. Les réformes peuvent être introduites progressivement et ils peuvent plus facilement renégocier à la baisse les exigences des bailleurs.

Les postulats présidant à la conception sont souvent éloignés des réalités locales et ce, à plusieurs niveaux importants :

- la disponibilité des ressources est en général surestimée ;
- l'organisation chronologique de la mise en œuvre est rarement définie ;
- la complexité de l'innovation est rarement envisagée du point de vue des enseignants ;
- la stabilité économique et politique est tenue pour acquise ;
- la nature quasiment « chaotique » (Bah-Lalya et Sack, 2003) du changement n'est jamais reconnue ;
- les capacités à gérer les aspects logistiques sont pratiquement toujours surestimées ;
- l'adhésion et le soutien des parties prenantes – et notamment des enseignants – sont considérés comme allant de soi.

Pratiquement toutes les recherches ont réussi à mettre en défaut le postulat selon lequel le changement est un processus organisé, rationnel et linéaire proposant des solutions aux problèmes qualitatifs des écoles définies par le niveau central. De fait, les recherches s'accordent désormais sur plusieurs points :

- le changement est avant tout un processus local qui se déroule au sein de l'école, considérée comme l'unité de changement ;
- l'apprentissage et l'adaptation par les acteurs locaux sont le secret de la réussite ;
- le renforcement des capacités locales – dans les écoles, les communautés et les districts – est une condition sine qua non du succès ;
- le progrès est graduel et inégal.

La mise en œuvre dépend de la manière dont des milliers d'enseignants, dans leurs classes, appliqueront les réformes. Les bonnes pratiques ne s'acquièrent pas par décret. Fullan (2000) décrit ce défi comme « celui d'une réforme à grande échelle ancrée dans l'appropriation locale ». S'appuyant sur leurs recherches, Verspoor (1989) et Moulton et al. (2000) plaident pour un modèle de mise en œuvre qui fasse appel à des stratégies flexibles et progressives ; qui prévoie un système d'apprentissage par l'expérience ; qui autorise la conception et la mise en œuvre de plusieurs innovations ; qui reconnaisse et valorise l'expérience locale ; et qui considère les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques comme des événements continus, itératifs

et se renforçant l'un l'autre. En dernière instance, c'est la cohérence du triptyque « apprentissage des élèves/apprentissage et formation des enseignants/capacités de l'école » qui déterminera l'efficacité de telle ou telle politique d'amélioration scolaire.

Les études de cas par pays réalisées pour cet ouvrage proposent plusieurs exemples de programmes allant dans ce sens. La généralisation de la gestion autonome des écoles, le recours à des plans de développement conçus localement pour servir de base à l'allocation des ressources, les programmes d'appui et de formation continue des enseignants, décentralisés et axés sur la demande, ainsi que les approches participatives de l'élaboration des programmes, tels que discutés dans les *Chapitres 8, 10 et 12*, sont autant d'indications fiables d'une évolution des « schémas mentaux » présidant à l'amélioration scolaire dans les agences, les ministères de l'éducation et les autres parties prenantes. Ainsi, l'Ouganda et la Tanzanie accordent un montant non négligeable de ressources discrétionnaires aux écoles, pour permettre une gestion locale ; la Guinée et le Sénégal expérimentent le financement des plans de développement scolaire ; la Guinée et l'Ouganda ont décentralisé la formation continue des enseignants pour mieux répondre aux besoins locaux ; et la Mauritanie a conçu son actuel plan de développement de l'éducation grâce à un processus participatif et itératif impliquant de nombreuses parties prenantes et agences.

Toutes ces évolutions sont prometteuses. Deux préoccupations demeurent cependant, qui risquent de compromettre la réussite définitive de ce nouveau modèle de mise en œuvre. Tout d'abord, on n'accorde pas encore suffisamment d'attention à la question du renforcement des capacités, surtout au niveau des communautés et des districts. Fullan (2000, p. 56) estime ainsi que si un cadre décentralisé de mise en œuvre du changement est essentiel, il n'aura aucune efficacité tant qu'il n'est pas accompagné par un mécanisme rigoureux de transfert descendant des responsabilités, par un système volontaire de stimulation des innovations et, plus important encore, par des possibilités de renforcement des connaissances pratiques et théoriques de tous les acteurs locaux.

Ensuite, les systèmes de pilotage de la mise en œuvre et d'exploitation des leçons tirées de l'expérience restent totalement inadaptés. Les statistiques éducatives et les systèmes de gestion de l'information ne fournissent que rarement des informations fiables, pertinentes et à jour. Dans de nombreux pays, les statistiques éducatives sont peu fiables et rarement récentes. Le SISED a

réussi à redresser la situation dans plusieurs pays, mais des efforts considérables seront nécessaires pour maintenir, institutionnaliser et développer ses activités. Le SISED est également à l'origine de la conception d'un modèle statistique de collecte et d'analyse de données qualitatives – mais le modèle en est encore à la phase expérimentale. Le PASEC, le SAQMEC et le MLA ont aidé plusieurs pays à développer des capacités de collecte régulière de données sur la scolarité et les résultats des élèves, mais les capacités d'analyse restent médiocres dans la plupart des cas et, quand un effort a été fait à ce niveau, il a du mal à perdurer (Obeng et al., 2003). Rares sont les tentatives de collecte systématique des données pour informer le processus de décision politique pendant la phase de conception, sans même parler de la phase de mise en œuvre.

L'amélioration effective et durable de la qualité passe par l'instauration d'une culture de la qualité. Suffisamment d'informations ont été collectées à ce jour pour que les planificateurs, les décideurs et les parties prenantes puissent identifier les « piliers » qualitatifs qui conviendront le mieux au contexte et aux priorités éducatives d'un pays. Mais l'adoption de cette culture de la qualité fait ressortir les défis posés par la mise en œuvre, défis que tous les pays devront impérativement relever s'ils veulent que les politiques et les stratégies adoptées se traduisent par des résultats concrets dans les classes.

Chapitre 14. Perspectives : les nouvelles priorités pour l'action

Par Adriaan Verspoor

Les données recueillies à l'occasion de l'étude présentée dans cet ouvrage identifient cinq conditions essentielles susceptibles d'orienter et d'étayer une action efficace pour l'amélioration de la qualité. Tout d'abord, l'engagement national des pays en faveur d'une vision de l'éducation de qualité pour tous, partagée par toutes les parties prenantes et servant de balise à l'action. Ensuite, la disposition des autorités à définir et hiérarchiser les priorités d'action d'une manière qui reflète la capacité de changement du système éducatif dans un objectif à long terme d'amélioration à grande échelle et de développement durable. Troisièmement, une détermination à exploiter les capacités existantes et à développer de nouvelles capacités pour mener à bien toutes les missions du système, anciennes et nouvelles. Quatrièmement, la volonté d'établir de véritables partenariats au niveau local et international. Enfin, la prise de conscience de la nécessité de mettre en place des processus d'apprentissage continu par la pratique, faute de quoi l'amélioration de la qualité et le renforcement des résultats d'apprentissage resteront des chimères pour de nombreux pays et la plupart des efforts consentis pour garantir l'engagement, renforcer les partenariats et mobiliser les ressources l'auront été en vain.

Pour l'essentiel, ces différentes questions ont déjà été abordées lors des précédentes biennales de l'ADEA (*Encadrés 14.1., 14.3. et 14.4.*). De fait, les exhortations à mobiliser une volonté politique, à concevoir des projets simples, à renforcer les capacités et les partenariats et à en assurer la pérennité se retrouvent dans toutes les recherches menées à ce jour et sont répétées à chaque réunion internationale. Mais rares sont les initiatives visant à les rendre opérationnelles. Nous allons passer en revue dans la suite de ce texte les conclusions des chapitres précédents et des précédentes biennales de l'ADEA, pour tenter de définir d'une manière plus précise ces conditions d'action.

L'engagement national en faveur de la qualité

« La réussite du développement de l'éducation se nourrit autant de passion que substance. Les innovations doivent pouvoir compter sur des défenseurs

haut placés capables de mobiliser l'appui et l'engagement des agents du changement. Pour réussir, le développement de l'éducation doit être la priorité des plus hauts responsables de l'Etat. Les innovations qui arrivent en tête des ordres du jour politiques d'un pays ont davantage de chances de réussir » (Marope et Sack, 2001). Cette conclusion de l'édition 2001 de la biennale de l'ADEA fait l'unanimité. Le thème de l'engagement revient dans pratiquement tous les débats sur la mise en œuvre politique⁸³, que l'on évoque la lenteur des progrès vers l'EPT ou la persistance du handicap des filles par rapport à l'éducation. En 1995, la biennale de l'ADEA avait déjà identifié la volonté politique comme la clé de l'efficacité.

Encadré 14.1. Biennale de l'ADEA à Johannesburg (Afrique du Sud), 1999

« Réussites et innovations en éducation : l'Afrique parle ! »

Un certain nombre de facteurs ont été identifiés, qui contribuent à garantir la réussite des différentes initiatives de réforme :

- *démocratisation et égalité* : les contextes macro-politiques fondés sur l'équité sont les plus propices au développement de l'éducation ;
- *vision politique, pouvoir de conviction et engagement* : un engagement des plus hauts responsables de l'Etat en faveur de l'enseignement primaire ;
- *capacités à inventer le mouvement en marchant* : la planification ne doit en aucun cas retarder la mise en œuvre, quitte à ajuster le tir en cours de route ;
- *programmation et élaboration des politiques dans un processus consultatif et inclusif* : pour réussir, les plans doivent recueillir un large consensus, le plus souvent obtenu après consultation ;
- *pertinence et sensibilité aux besoins* : même les communautés les plus pauvres sont prêtes à investir dans l'éducation – dès lors qu'elles en comprennent et en apprécient la valeur ;
- *décentralisation de la gestion et du pilotage de l'éducation* : émergence de nouvelles bases pour la décentralisation des responsabilités ;
- *politiques et programmations fondées sur l'information et l'analyse* : de nombreuses interventions ont réussi parce qu'elles se sont appuyées sur un corpus de données et de recherches analytiques ;
- *approche holistique à facettes multiples* : les interventions réussies présentent en général de multiples facettes ;
- utilisation optimale des ressources : la réussite pourrait bien procéder d'innovations capables d'optimiser les ressources disponibles.

Source : ADEA (2000)

83. Si l'on cherche sur Google les termes « volonté politique » et « éducation en Afrique », on obtient 640 réponses qui renvoient entre autres au Communiqué des ministres de l'éducation d'Afrique australe et orientale sur l'examen à mi-décennie de l'EPT (<http://www.polity.org.za/html/govdocs/pr/1996/pr0223b.html>) ou au discours du directeur général de l'UNESCO, sur le suivi de Dakar (<http://www2.unesco.org/wef/en-news/Bulletin%20Board6.shtmmand>) ou encore aux recherches de la Banque mondiale sur l'éducation des filles.

La « volonté politique » pourrait bien servir de catalyseur direct à des politiques descendantes à court terme. La multitude de priorités concurrentes en interdit pourtant souvent la pérennité. Pour traduire un engagement politique en amélioration tangible de la qualité et en résultats concrets dans les classes, les déclarations du chef de l'Etat ou les décisions de suppression des droits de scolarité ne suffisent pas : cela implique bien plus qu'une « volonté d'agir » : il faut en effet un engagement durable dans le temps et une réelle détermination de toutes les parties prenantes pour faire d'un système où la défaillance a longtemps été vécue comme la norme un mécanisme conçu pour favoriser la réussite de chacun.

La volonté politique d'agir devrait être envisagée comme une première étape indispensable à un engagement national et consensuel durable en faveur d'une vision partagée de la qualité et de l'équité qui servira de soubassement à une « culture de la qualité ». Ce type d'engagement ne se traduit pas seulement par des déclarations publiques de politique – il a des implications concrètes :

- allocation des ressources nécessaires ;
- priorité accordée dans le discours politique à la qualité et à l'apprentissage ;
- participation de toutes les parties prenantes ;
- stratégies efficaces de communication pour susciter une adhésion généralisée.

La construction d'un consensus autour des grands objectifs de la politique éducative transcendant les clivages politiques paraît souvent être une tâche démesurée. Mais aucun pays ne peut en faire l'économie dans la mesure où l'horizon temporel de la réforme éducative dépasse souvent celui des responsables politiques démocratiquement élus.

Définition des priorités et généralisation

De par sa nature profonde, l'amélioration de la qualité est un processus complexe et multiforme. Le décalage entre les ambitions des réformateurs œuvrant dans les ministères centraux et la réalité du terrain est souvent identifié comme l'une des causes de la médiocre performance des systèmes (Moulton et al., 2002). Le département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale considère depuis de nombreuses années que « des projets complexes et par trop ambitieux » sont une source d'échecs et prône l'adoption de « projets

simples »⁸⁴. Parallèlement, les pouvoirs publics cherchent des solutions pour généraliser des projets pilotes efficaces – mais là aussi, les expériences sont loin d’être concluantes (Samoff, 2001).

Les stratégies d’amélioration de la qualité sont donc confrontées à un double dilemme – définir les priorités et parvenir à introduire des innovations qui auront un impact sur l’apprentissage d’un nombre significatif d’élèves. La définition des priorités se résume dans la plupart des cas à un choix concernant la portée et le déroulement chronologique des innovations. Cela ne consiste pas à s’interroger sur ce qu’il convient ou non de faire mais de décider du moment opportun pour commencer et des prochaines étapes. Les expériences documentées dans les études par pays et dans les chapitres précédents ont identifié trois éléments utiles pour la hiérarchisation des priorités :

- le sentiment d’appropriation du processus d’amélioration de la qualité dans l’école – au niveau du personnel, des parents et de la communauté – est une condition préalable essentielle à toute initiative introduite dans l’école. Les différentes stratégies d’intervention sont conçues de manière à permettre un choix et une adaptation aux conditions locales et à nourrir ce sentiment d’appropriation. Cela implique d’augmenter les responsabilités fonctionnelles de l’école et de fixer des objectifs de plus en plus ambitieux à la gestion autonome des écoles ;
- l’amélioration des pratiques en classe, fondée sur la reconnaissance du rôle central de l’enseignant dans tout projet d’amélioration de la qualité, constitue le point de départ du changement. Une formation professionnelle efficace, la mise à disposition d’outils pédagogiques de base et l’instauration d’un environnement scolaire propice sont d’une importance critique. Tant que les enseignants n’auront pas les compétences ou les moyens nécessaires pour appliquer des méthodes pédagogiques efficaces, l’amélioration de la qualité restera une gageure ;
- les réformes du contenu des programmes et des méthodes pédagogiques doivent procéder d’un processus continu et sensible au caractère progressif de l’évolution des pratiques dominantes. Les pratiques pédagogiques qui ne sont pas radicalement différentes des pratiques existantes, comme la pédagogie directe, ont davantage de chances d’être adoptées et appliquées.

84. Voir par exemple Ridker (1994).

Beeby (1966) était convaincu que le premier obstacle à l'innovation résidait dans la capacité des enseignants à faire évoluer leurs pratiques pédagogiques. Il proposait d'adopter un processus graduel de renforcement des capacités, qu'il avait baptisé les « étapes de la croissance », censé déterminer le rythme de développement du système éducatif. Hopkins (2001) s'intéresse à la question du déroulement chronologique en suggérant plusieurs stratégies d'innovation, fonctions de la capacité des écoles à adapter, adopter et appliquer les changements (*Chapitre 8*). Verspoor approfondit l'idée de Beeby (Verspoor et Leno, 1986) en proposant un cadre reprenant les différentes étapes de l'amélioration de la qualité (*Tableau 14.1.*). Bien entendu, ce cadre n'entend pas donner une recette précise pour l'organisation des différentes étapes mais cherche plutôt à proposer une évolution cohérente des différentes composantes du processus éducatif. Ce modèle est centré sur l'école et tente de mettre en évidence les différences de capacités de changement d'une école à l'autre et donc l'inégalité – et souvent l'iniquité – des progrès. Pour atténuer ces effets, les stratégies de mise en œuvre devront cibler les écoles les plus faibles et leur accorder une assistance et un appui bien spécifiques.

Toute stratégie inspirée de ces priorités pourra intégrer des éléments de l'initiative sénégalaise avec son programme de définition de fonctions mais aussi du programme béninois de définition de normes pour les intrants de qualité fondamentale, des programmes guinéen (PPSE) et ougandais (TDSM) de formation décentralisée des enseignants et de systèmes de support ou encore des avancées de la gestion autonome des écoles en Tanzanie et de la mobilisation des communautés à Madagascar et au Mali. Le programme brésilien Fundescola (*Encadré 14.2.*) illustre la façon dont différentes composantes de l'amélioration de la qualité ont été programmées et combinées dans une stratégie cohérente. Le déroulement chronologique adopté est le suivant : investissements de départ dans l'appropriation et les intrants essentiels ; puis élaboration de plans de développement scolaire qui, avec le temps, deviennent de plus en plus ambitieux. Cette stratégie a permis au gouvernement de regrouper dans un programme flexible les objectifs nationaux d'amélioration de la qualité tout en garantissant un fort ancrage local.

Tableau 14.1. Les étapes du processus d'amélioration de la qualité

Etape	I – Sans qualification	II – Mécanique	III – Routine	IV – Niveau professionnel
Enseignants	Mauvais niveau d'éducation et de formation ; maîtrise douteuse des matières enseignées ou des techniques pédagogiques ; isolement fréquent et faible motivation.	Niveau minime d'éducation générale et de formation professionnelle ; maîtrise moyenne des matières enseignées ; contact occasionnel avec des collègues grâce à la formation continue.	Education générale adéquate ; bonne formation professionnelle ; contacts occasionnels avec des collègues ; motivés par la volonté de rehausser les performances des élèves.	Bon niveau d'éducation et de formation professionnelle ; bonne maîtrise des matières enseignées ; contacts fréquents avec des collègues ; lecture des publications professionnelles ; volonté de relever les performances des élèves.
Programmes scolaires	Contenu étroit et mal maîtrisé par les enseignants ; accent mis sur les fondamentaux (lecture/écriture et calcul) ; niveaux médiocres ; tolérance d'un fort gaspillage.	Extrêmement structurés ; accent sur les fondamentaux (lecture/écriture et calcul) ; niveaux imposés par les examens ; acceptation du redoublement comme solution de maintien de l'uniformité.	Programmes élargis mais toujours orientés sur les examens ; faibles tentatives d'adaptation ; peu d'attention accordée au développement émotionnel et à la créativité ; objectif visé : éviter l'échec.	Programmes élargis insistant sur le sens et la compréhension ; diversité des contenus et des méthodes ; passage automatique dans le niveau supérieur ; intérêt porté au développement émotionnel et à la créativité.
Manuels scolaires/ outils pédagogiques	Un manuel par classe, qui sert à l'enseignant ; absence quasi totale d'outils pédagogiques.	Un ou deux manuels par élève dans les matières principales ; niveau minimum d'outils pédagogiques.	Plusieurs manuels disponibles ; l'utilisation sélective fait son apparition ; outils pédagogiques en quantité suffisante ; l'école possède une petite bibliothèque.	Manuels, supports de lecture complémentaires et ouvrages de référence largement disponibles ; bibliothèque scolaire bien achalandée ; diversité des outils pédagogiques.
Inspection /appui	Occasionnels, centrés sur le contrôle administratif et le respect du règlement.	Occasionnels ; centrés sur le respect du règlement ; formation continue aléatoire et visant la diffusion de programmes structurés ; la formation insiste sur l'application des programmes et des outils pédagogiques.	L'inspection et la formation continue sont plus fréquentes et moins préoccupées du respect du règlement ; la formation insiste sur la pédagogie appliquée ; le chef d'établissement est une source mieux reconnue de savoir.	Le chef d'établissement assume un soutien pédagogique ; un appui et une assistance extérieurs sont possibles sur demande ; la formation insiste sur l'acquisition de compétences professionnelles et laisse les enseignants libres de choisir la stratégie pédagogique la plus adaptée à la situation.
Réaction des enseignants à l'innovation	Ignorance, confusion et non-application.	Incertitude sur les aspects pratiques – se préoccupent de leur niveau de maîtrise ; Dilution en vue d'adapter l'innovation aux capacités et à la motivation personnelles et professionnelles.	Scepticisme quant aux effets immédiats mais bonne volonté et réels efforts ; tentative d'adaptation de l'innovation pour simplifier la gestion des classes.	Les besoins des élèves sont au cœur des préoccupations ; volonté d'essayer et de tester des approches alternatives ; confiance en leurs capacités de maîtrise et d'adaptation de l'innovation pour répondre aux besoins de certains élèves.

Source : ADEA (2000)

Encadré 14.2. Brésil : octroi de ressources et renforcement des capacités en vue de l'amélioration scolaire dans les communautés pauvres

Le programme brésilien Fundescola d'amélioration scolaire (Roberts-Schweitzer et al., 2002) illustre l'approche d'élaboration de plans scolaires qui s'inscrit dans une structure d'appui extrêmement développée et suit une stratégie progressive. L'objectif du programme est d'aligner les politiques publiques locales et d'encourager la société civile à appuyer les initiatives de réduction des disparités dans la qualité de l'enseignement primaire d'une école à l'autre et à augmenter l'efficacité des écoles. L'intervention se déroule à trois niveaux : l'école, les autorités locales chargées de l'éducation et le public au sens large.

Le processus introduit dans les écoles se décline en quatre étapes. Tout d'abord, il faut exacerber le sentiment d'appropriation des parents et des enseignants en transférant un montant défini de ressources financières à un conseil d'établissement élu qui a le pouvoir d'utiliser ces ressources comme il l'entend. Deuxième étape, il faut s'assurer que toutes les écoles fonctionnent avec un minimum « vital » consensuel en termes de personnel, de matériels, d'équipements et d'infrastructures. Cette étape implique aussi un transfert de fonds au conseil d'établissement, mais accompagné de consignes techniques détaillées sur les actions à entreprendre pour ramener l'école au niveau fixé. Au cours de la troisième étape, les écoles préparent – avec la communauté – leurs propres plans de développement stratégique et reçoivent un appui des autorités locales chargées de l'éducation. Les chefs d'établissement suivent une formation intensive sur des questions aussi diverses que variées – mobilisation de la communauté, gestion des ressources, fixation des objectifs et pilotage. Les élèves, les parents, les enseignants et les chefs d'établissement travaillent ensemble à toutes les étapes de l'élaboration du plan pour parvenir à des objectifs concrets pour leur établissement. Le conseil d'établissement reçoit des fonds supplémentaires une fois que le plan est finalisé. La quatrième étape concerne directement l'enseignement et l'apprentissage dans les classes. Elle fait appel à des modèles pédagogiques et administratifs éprouvés et réputés améliorer la réussite scolaire ; ces modèles sont complétés par un programme de support technique ciblé de la part des autorités locales et du ministère de tutelle. Au niveau local, les fonctionnaires doivent se convaincre que l'école est leur client principal – en proposant par exemple un pilotage et un soutien plus efficaces. Les interventions visant le public au sens large sont une étape cruciale pour renverser les efforts consentis en faveur de l'amélioration scolaire, en plaçant aux commandes l'école elle-même et non plus le gouvernement.

Source: Roberts-Schweitzer et al. (2002)

La deuxième difficulté consiste à concevoir une stratégie qui débouchera sur une amélioration de la qualité de la pédagogie et du niveau d'apprentissage d'un grand nombre d'élèves – y compris les enfants pauvres ou défavorisés. On retrouve là pour l'essentiel le défi de la généralisation, discuté lors de l'édition 2001 de la biennale d'Arusha (*Encadré 14.3*). Les études de cas commandées pour cet ouvrage illustrent les grandes stratégies de transposition identifiées dans les recherches : « transposition par éclatement » et « transposition par reproduction »⁸⁵. La Mauritanie a fait appel à la première

85. Myers (2000) suggère aussi une troisième stratégie de généralisation, la généralisation par association. Les institutions locales choisissent et retiennent les innovations qui leur semblent particulièrement bien adaptées à leurs contextes et centres d'intérêt. A moins d'être associée à des incitations bien conçues, cette stratégie rend difficile tout alignement entre les objectifs nationaux et les initiatives locales. Pourtant, une stratégie ascendante de développement scolaire pourrait être mise au point pour apporter aux écoles des informations relatives à des initiatives susceptibles de les intéresser. Le programme PPSE en Guinée illustre bien le potentiel de cette solution.

stratégie pour introduire un certain nombre de changements bien définis dans l'allocation des ressources et l'organisation de l'enseignement. Le Malawi, l'Ouganda et la Tanzanie s'en sont servi pour supprimer les droits de scolarité et introduire l'enseignement primaire universel en frappant un grand coup. Le Burkina Faso l'a utilisé pour introduire une gestion autonome des écoles et des subventions aux écoles.

Encadré 14.3. Biennale de l'ADEA à Arusha (Tanzanie), 2001

« Aller plus loin, aller vers tous »

La réunion avait retenu deux grands thèmes, dont une réflexion sur les solutions permettant de pérenniser et de généraliser des politiques et des pratiques ayant fait leurs preuves. Plusieurs leçons se dégagent des débats :

- la transposition à grande échelle d'une innovation (ou d'une réforme) pilote est un processus délicat et difficile à mener à bien. Le taux de réussite est minime et les obstacles sont légion – différence des contextes, absence de demande locale, manque de capacités de gestion et de mise en œuvre de l'innovation ou encore résistance et opposition de la société ;
- parmi les facteurs clés du succès – la présence de leaders déterminés, des stratégies adéquates de communication et la délégation de responsabilités au niveau local, accompagnée d'un renforcement des capacités ;
- dans certains cas, la réussite tient à la petite taille du projet de sorte que sa transposition à plus grande échelle risque d'être impossible à planifier et à exécuter ;
- l'élément déterminant consiste à recréer les conditions qui ont conduit à la réussite et les ancrages locaux qui l'ont favorisée au lieu de s'intéresser au contenu du projet et à ses spécificités.

Source: ADEA (2002)

Cette stratégie a l'inconvénient de rendre très difficile l'introduction de changements exigeants d'un point de vue éducatif – notamment ceux qui touchent au cœur même du processus pédagogique, que le *Chapitre 7* avait évoqués sous le terme de « grammaire de l'école ». A l'inverse, on peut faire appel à une stratégie par éclatement pour introduire progressivement une série de petites innovations dont l'accumulation finira par produire un changement substantiel⁸⁶. Mais dans ce cas, le progrès sera inévitablement inégal et il faudra prévoir des interventions correctrices et de soutien.

La stratégie la plus courante est la généralisation par expansion – ou reproduction : il s'agit de commencer petit mais de voir grand. Les réformes de la formation initiale des enseignants adoptées au Mali et en Zambie dont rendent compte les études commandées pour cet ouvrage illustrent bien cette technique. Elles font partie des rares projets pilotes à avoir été transposés à grande

86. Cela revient en fait à combiner la stratégie par éclatement et la stratégie fonctionnelle discutées par Samoff et al. (2003). Le programme d'enseignement primaire dans les districts (DPEP) adopté en Inde est une bonne illustration de cette solution (Pandey, 2000).

échelle (Healey et DeStefano, 1997). Leurs principales caractéristiques et les conditions de leur réussite sont discutées dans Samoff et al. (2001). Le projet zambien Break through to literacy montre que la transposition d'une innovation peut réussir si tant est qu'elle soit limitée à un objectif précis et qu'elle ait fait les preuves de son efficacité ; il faut aussi que les dépenses soient soigneusement maîtrisées et les infrastructures de support correctement gérées. Au Mali, la pédagogie convergente qui passe par l'introduction de 13 langues africaines comme vecteurs de l'enseignement dans les premières années de scolarité est une innovation plus ambitieuse en termes d'objectifs et plus complexe en terme de logistique. Après une période d'expérimentation bien plus longue que pour le projet zambien, cette innovation est en cours de transposition et se retrouve confrontée à une demande accrue de gestion logistique et de soutien pédagogique. Mais le souci d'une bonne maîtrise des dépenses et de l'évaluation des résultats indique a priori que – sous réserve de pouvoir en gérer les aspects institutionnels et administratifs – la transposition de cette innovation devrait réussir.

Le cas de la réforme éducative de la formation initiale des maîtres en Guinée est un exemple de changement à grande échelle qui a été évalué et adapté continuellement, avec un souci extrême des implications financières et de l'évaluation de l'efficacité, et qui a débouché sur une généralisation dans un délai de cinq ans. Pratiquement tous les cas, mais c'est particulièrement vrai pour la Guinée, le Mali, le Nigeria, l'Ouganda et la Zambie, montrent que le processus de changement de l'éducation est un processus d'apprentissage où les leçons de l'expérience sont rétroactives par rapport à la conception du projet. Cette séquence de plusieurs cycles d'apprentissage et d'adaptation est probablement le critère le plus caractéristique de la réussite du changement et de l'innovation.

Ces expériences corroborent l'intuition de Korten (1980) relative à un modèle d'apprentissage pour réussir la transposition. Ce chercheur identifiait trois phases incontournables : (i) apprendre à être efficace ; (ii) apprendre à être performant ; (iii) apprendre à généraliser. En Afrique, la plupart des projets pilotes se concentrent sur la première étape. Pourtant, un petit nombre arrivent à rassembler des éléments convaincants en termes de résultats d'apprentissage et de coûts, ou à prendre les dispositions nécessaires pour le jour où la dimension humaine, institutionnelle et financière d'une application à grande échelle interdira le type de protection et de soutien rapprochés qui contribuent au succès des programmes pilotes.

Il conviendra sans doute de revoir les règles de conception des projets pilotes. La plupart tentent d'introduire des méthodes pédagogiques radicalement différentes des pratiques existantes en estimant, à tort dans la plupart des cas, que les enseignants ont les compétences nécessaires et les écoles les outils pédagogiques indispensables. Ne serait-il pas plus judicieux de concevoir des innovations ayant une portée limitée, ne s'éloignant pas trop des pratiques existantes et pouvant être adaptées et appliquées par une majorité d'enseignants sans trop de difficultés ni trop de soutien extérieur ? La mise en œuvre progressive d'une série d'innovations de ce type, consolidant peu à peu les capacités des écoles à évoluer, pourra en fait combiner la stratégie fonctionnelle à la stratégie d'éclatement pour devenir une stratégie d'apprentissage à part entière.

Renforcer les capacités

La « faiblesse des capacités » fait systématiquement partie des principales contraintes identifiées au développement de l'Afrique – et la solution la plus fréquemment préconisée concerne donc leur renforcement⁸⁷. La relation entre capacités et éducation est symbiotique : si une éducation de mauvaise qualité produit de faibles capacités, de faibles capacités produisent une éducation de mauvaise qualité. Alors que tout le monde convient de l'importance du renforcement des capacités, les progrès enregistrés à ce jour sont encore timides. De fait, loin de perdre de son intensité, ce défi ne cesse de grandir à mesure que le cercle des parties prenantes impliquées dans l'éducation s'élargit⁸⁸. Dans un contexte de décentralisation et de démocratisation, les stratégies de renforcement des capacités ne peuvent plus se contenter de concerner les seuls services centraux des ministères de l'éducation ; elles doivent aussi s'adresser aux enseignants, aux gestionnaires des niveaux décentralisés, aux membres de la communauté participant à la gestion des écoles et aux ONG œuvrant dans le secteur. Fullan (1993) décrit les « capacités » du secteur de l'éducation comme :

l'aptitude, à tous les niveaux du système, à apprendre et à introduire avec succès des changements. Les vieux modèles hiérarchiques et bureaucratiques en seront incapables, tout comme un modèle alternatif unique. Le renforcement des capacités implique de mettre à disposition une multitude de sources d'information et d'expertise où les enseignants et les écoles pourront puiser les stratégies les plus efficaces pour résoudre leurs problèmes spécifiques.

87. Marope (1999) propose de nombreux exemples à ce sujet.

88. Voir notamment les chapitres 10 et 13.

Le renforcement des capacités⁸⁹ a souvent été assimilé à une formation résidentielle ponctuelle dont les bénéficiaires ne résistent pas longtemps à des environnements professionnels qui vont exactement à l'inverse de ce que les stagiaires ont appris. Les activités de renforcement des capacités se contentent d'introduire de nouvelles fonctions, comme les systèmes de gestion de l'information ou de suivi des performances, sans s'intéresser à l'amélioration des fonctions actuelles ni à l'exploitation des ressources disponibles. Les fonctions et les structures de gestion font rarement l'objet d'une analyse adaptée. Lorsqu'une fonction est défaillante, on fait appel à des intervenants techniques étrangers qui maintiennent le système en fonctionnement, sans vérifier que ces mêmes intervenants prennent le temps de laisser derrière eux un personnel compétent et doté des ressources dont il a besoin pour accomplir son travail. Sans compter que les stratégies de renforcement des capacités ne cherchent le plus souvent pas à identifier et à mobiliser les capacités latentes du système ou à l'extérieur. Une stratégie efficace de renforcement des capacités commencera par instaurer un environnement propice à l'exploitation des capacités en place. Les audits de gestion et la décentralisation sont, à cet égard, deux approches prometteuses.

L'audit de gestion consiste à analyser les dispositifs organisationnels existants et à identifier les dysfonctionnements de l'organisation du travail. Il cherche à fournir des informations détaillées et un appui extensif à l'amélioration dans les structures et les pratiques professionnelles. Le Burkina Faso, la Gambie et le Ghana se sont chacun livrés à un audit de gestion lors de la préparation de projets soutenus par la Banque mondiale. L'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (Sack et Saidi, 1997) et la Banque mondiale (Banque mondiale, site Internet sur la réforme globale de l'éducation) ont l'un et l'autre produit des directives écrites à l'intention des ministères de l'éducation désireux d'entreprendre des audits de gestion.

La décentralisation des services d'éducation consiste à transférer la plupart des fonctions administratives à des bureaux ministériels intermédiaires. Elle impose aussi d'introduire une gestion autonome des écoles et de responsabiliser les communautés, chargées de piloter les performances scolaires et d'intégrer l'école dans la vie de la communauté. Des initiatives visant à renforcer les bureaux ministériels sur le terrain, les écoles et les communautés font leur apparition un peu partout, même si la plupart n'en sont encore qu'à leurs dé-

89. Les idées présentées ici s'inspirent très largement du document d'appui préparé par Moulton (à paraître).

buts. Le processus de décentralisation n'est pas, en tant que tel, un processus de renforcement des capacités mais il permet le partage des responsabilités entre plusieurs unités de gestion. Il favorise la mobilisation de nouveaux partenaires en faveur des processus de développement de l'éducation et crée de nouvelles approches du problème de la généralisation, évoqué plus haut. Parallèlement, il impose de donner aux nouveaux acteurs les compétences, les moyens et la structure organisationnelle nécessaires pour que leur contribution soit efficace.

Les nouveaux modèles de décentralisation et de gestion autonome des écoles évoqués aux *Chapitres 10 et 13* présentent trois caractéristiques : (1) les écoles deviennent des « organisations apprenantes » ; (2) une série d'organisations intermédiaires diversifiées font leur apparition pour aider les écoles à améliorer la qualité ; (3) la mission des niveaux centraux ou nationaux du système gagne en pertinence ce qu'elle perd en diversité.

Ecoles. Une « organisation apprenante » est capable de réagir en permanence à l'évolution de son environnement en testant de nouvelles approches et en adaptant ses fonctions et ses structures (*Chapitre 13*). D'aucuns penseront que ce modèle d'organisation apprenante est trop ambitieux pour la plupart de pays africains mais l'échec répété des modèles « mécanistes » de l'ère industrielle vient étayer l'argument qui veut que toute amélioration sensible de la qualité de la scolarité justifie à elle seule le recours à de nouvelles approches alternatives.

Organisations intermédiaires. Le secret de cette approche alternative consiste à introduire au niveau intermédiaire des organisations qui s'impliqueront activement aux côtés des écoles. Ces organisations seront tout sauf hiérarchiques et contribueront, par leur action parallèle au niveau intermédiaire, à niveler le système éducatif. Il s'agira des :

- réseaux, dont l'efficacité en Afrique est bien établie – les groupes de travail de l'ADEA pourront notamment servir de liens entre les éducateurs chargés de la formation des enseignants, pour l'évaluation sectorielle, l'éducation non formelle, les autres sous-secteurs et tout autre problème du secteur ;
- centres de recherche et de formation, certains installés dans les universités et d'autres rattachés à des organisations gouvernementales ou non gouvernementales ;
- organisations professionnelles, notamment les syndicats d'enseignants, qui peuvent favoriser le professionnalisme parmi leurs membres ;

- projets sociaux et communautaires, souvent appuyés par des ONG, qui peuvent aider les enseignants à assumer leur rôle de leader communautaire et les écoles à s'intégrer à part entière dans les communautés qu'elles servent ;
- bureaux ministériels – si le nivellement de la bureaucratie éducative n'entraînera pas la disparition des bureaux chargés de l'éducation au niveau des districts, des régions ou des provinces, il modifiera leurs missions. Les bureaux ministériels intermédiaires continueront à communiquer et à faire appliquer les politiques et les règlements ainsi qu'à piloter les performances des écoles.

Organisations centrales ou nationales. L'idée selon laquelle l'administration centrale ne jouerait plus qu'un rôle secondaire et moins prenant dans un système décentralisé est séduisante mais totalement fallacieuse (*Chapitre 10*). Si les missions évoluent effectivement, le travail est au moins aussi exigeant qu'avant. Les écoles et les organisations intermédiaires gagnent en importance et en autonomie au niveau de la gestion de l'éducation et développant leurs capacités de changement, l'administration centrale doit assumer un rôle de régulation pour garantir l'équité de l'allocation des ressources, des chances d'apprentissage et des résultats. Cela nécessite, entre autres, de renforcer les capacités techniques du niveau central pour réglementer et soutenir les organisations intermédiaires. Les acteurs centraux devront également identifier les bonnes pratiques adoptées dans les différents secteurs de l'éducation afin d'aider et de solliciter les organisations intermédiaires (*Chapitre 13*). La diversité des besoins et des capacités, typique d'un système décentralisé, peut rendre ces nouvelles responsabilités assez ardues.

Consolider les partenariats

La déclaration mondiale de 1990 sur l'éducation pour tous (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990a) appelle à des « partenariats nouveaux et plus actifs ». L'examen à mi-décennie de 1996 note que la mise en place de partenariats plus dynamiques et de plus vaste portée était l'une des réussites les plus satisfaisantes depuis Jomtien, notamment en Afrique (UNESCO, 1996). Le cadre d'action de Dakar (Forum mondial sur l'éducation, 2000a) s'en fait l'écho qui appelle à « de larges partenariats dans les pays, soutenus par la coopération avec les institutions et organismes régionaux et internationaux ». Tous ces appels au « partenariat » n'ont pas été vains – comme en témoigne la biennale de l'ADEA de 1997, consacrée à cette question (*Encadré 14.4*).

Encadré 14.4. Biennale de l'ADEA à Dakar (Sénégal), 1997

« Partenariats pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la qualité de l'éducation »

Les appels aux partenariats pour le développement de l'éducation sont devenus monnaie courante.

Quelle est leur signification en termes d'action et de responsabilités des partenaires ?

Les participants de la biennale de 1997 ont mis en lumière les traits communs des partenariats efficaces :

- participation active de toutes les parties prenantes ;
- confiance et respect mutuels ;
- fort degré d'ouverture du processus ;
- accès total aux informations ;
- compréhension partagée des procédures opérationnelles et de la base de connaissances qui détermine les initiatives ;
- flexibilité du rôle des pouvoirs publics, pour appuyer les initiatives ou pour en prendre la direction ;
- les partenariats sont souvent plus qu'un simple moyen de parvenir à une fin – ils finissent par faire partie du résultat surtout si le résultat doit se pérenniser.

Source : ADEA (1998)

Les partenariats interviennent à différents niveaux du système et dans des objectifs différents. Certains, au niveau des écoles et des communautés, visent surtout à favoriser la prestation de services éducatifs en direction, le plus souvent, des plus défavorisés. D'autres contribuent à faire évoluer la coopération au développement et l'aide à l'éducation. Dans tous les cas, des changements importants sont en cours.

Au niveau des écoles et des communautés, le processus de déconcentration des responsabilités (*Chapitre 10*) accorde davantage d'importance à la société civile dans le triumvirat local classique constitué par les administrations, les écoles et la communauté. Le rôle de la société civile dans l'émancipation des communautés pour leur permettre de participer à plein et de manière efficace dans le secteur de l'éducation a déjà été décrit (*Chapitres 4, 8 et 10*). Son aptitude à assumer correctement ce rôle est souvent évaluée en termes de pouvoir des organisations civiles locales, y compris les représentants du secteur privé, les syndicats et les groupes de défense des femmes. Les ONG dominent la scène des organisations communautaires, qui ressemblent à de véritables entreprises sociales souvent chargées de servir et de représenter les acteurs non gouvernementaux dans le secteur. Depuis une dizaine d'années, les ONG ne cessent de se multiplier, à mesure que leur contribution au développement de l'éducation – mais aussi dans d'autres secteurs – devient de plus en plus patente. Ces ONG peuvent être des organisations internationales bien établies avec des antennes nationales – comme CARE, Save the Children, Oxfam – ou n'être que de petites structures éphémères. Souvent, les ONG internationales

s'allient avec les petites ONG locales pour partager d'une manière optimale l'aide extérieure, l'expertise de gestion, l'engagement local et la connaissance du terrain. Dans ce processus, les ONG acquièrent davantage de poids dans les décisions politiques et apparaissent comme des opérateurs fiables au niveau de la communauté pour introduire des activités éducatives. Le rôle de l'Etat dans ce cas est en général un rôle d'appui.

A l'échelle du pays, les approches sectorielles (SWAp) révolutionnent les modalités de financement et de gestion des programmes de développement de l'éducation (*Chapitre 4*). Dans ce cadre, tous les financements sectoriels importants viennent appuyer une politique sectorielle et un programme de dépenses uniques, placés sous l'autorité des autorités nationales, adoptant des approches communes dans l'ensemble du secteur et faisant progressivement appel aux procédures nationales de débours et de reddition de compte pour la totalité des fonds obtenus. En Afrique, une quinzaine de ministères de l'éducation ont adopté une SWAp – l'Ethiopie, l'Ouganda et la Zambie ayant à cet égard le plus d'expérience, puisqu'ils l'ont fait dès 1998. En Mauritanie, le ministère de l'éducation a fixé un ambitieux programme de renforcement des capacités, avec assistance technique à la macro-planification, diagnostics de la pauvreté, pilotage et évaluation, et gestion des dépenses publiques. De plus en plus de pays prennent l'initiative de ce type de partenariats – en organisant les réunions, en définissant les critères de participation et en fixant les priorités du programme national de développement de l'éducation.

Les expériences accumulées au cours des dix dernières années confirment que les partenariats n'apparaissent pas spontanément. A tous les niveaux, un processus d'apprentissage intervient, dont les mécanismes et les procédures évoluent en permanence à mesure que les participants acquièrent de l'expérience. Mais il faut alimenter et étayer cet apprentissage. Shaeffer et Govinda (1996) rappellent ainsi que les partenariats écoles/communautés ne se développent pas tout seuls – il faut les planifier et il faut former les futurs partenaires. Les programmes d'amélioration de la qualité devront intégrer ce facteur et prévoir la formation des membres de la communauté et du personnel éducatif local sur leurs rôles et responsabilités dans le partenariat⁹⁰.

90. Le budget du programme indien d'enseignement primaire dans les districts (DPEP) allouait de manière explicite des sommes conséquentes pour le financement de la conception des supports pédagogiques, pour la préparation des enseignants et pour la formation et le soutien des membres des comités villageois d'éducation, des enseignants et du personnel local chargé de l'éducation. Pendant les premières années de ce programme, l'essentiel des activités était consacré à cet aspect des choses (Pandey, 2000).

De la même manière, les partenariats SWAp imposent une formation du personnel des ministères et des agences à leurs nouvelles missions. Il faut aussi que les partenaires aient l'occasion d'échanger leurs expériences et de « réfléchir à chaud ». A cet égard, les travaux analytiques dans l'esprit de ceux appuyés par le GT de l'ADEA sur l'analyse sectorielle et les réseaux regroupant des bailleurs partageant une « même philosophie » sont essentiels. Ces occasions d'apprentissage sont cruciales pour le personnel des ministères et des agences en ce sens qu'elles garantissent que « les leçons de la pratique informent bien les futures actions ».

Apprentissage par la pratique

Les études de cas par pays qui viennent étayer cet ouvrage et les analyses qui précèdent montrent sans ambiguïté que l'amélioration de la qualité est un processus polymorphe et complexe – pour les pays industrialisés comme pour les pays africains. Pourtant, l'EPT ne sera qu'un concept creux tant que les politiques EPT et les initiatives accélérées ne parviendront pas à optimiser l'apprentissage. Heureusement, les pays accumulent expériences et leçons dans la poursuite de l'objectif d'une « éducation de qualité pour tous ». Les progrès dépendent cependant fortement du contexte et restent souvent incertains. Un projet efficace dans un cas ne le sera pas forcément dans un autre. Nous allons identifier dans la dernière partie de ce chapitre quatre composantes stratégiques qui dominent la pratique de l'amélioration de la qualité sur le continent africain.

Un système d'institutions apprenantes

La tendance dominante en Afrique – comme ailleurs – est évidente : les systèmes scolaires évoluent de plus en plus vers un système d'écoles et, dans certains cas, vers un système encore plus ambitieux d'institutions apprenantes. Cette vision est ce qui motive l'introduction croissante de la décentralisation et de la gestion autonome des écoles. Le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie mettent en place un système de subventions en fonction des effectifs, qui seront gérées au niveau de l'école. Le Burkina Faso, la Guinée et le Sénégal adoptent des systèmes de gestion dans lesquels la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des stratégies d'amélioration de la qualité incombe aux écoles et au district. Des systèmes alternatifs d'apprentissage sont en cours d'introduction au Burkina Faso et au Nigeria pour pouvoir offrir des chances égales d'éducation aux enfants des régions reculées et aux enfants

défavorisés. La flexibilité des mécanismes de délivrance et l'équivalence des objectifs pédagogiques apparaissent de plus en plus comme les ingrédients de base de l'éducation nationale, quelle que soit la stratégie adoptée.

L'accent mis sur l'apprentissage

La priorité accordée à l'apprentissage à tous les niveaux du système est ce qui en garantit la cohérence et ce qui témoigne d'une véritable culture de la qualité. De nombreux pays africains contrôlent désormais le niveau de leurs élèves en participant à des enquêtes internationales ou nationales. Le Bénin s'est efforcé de définir des intrants de qualité fondamentale et des programmes de développement sectoriel visant à augmenter les dépenses sur les intrants autres que les salaires des enseignants. Les programmes de formation professionnelle des enseignants adoptés en Guinée, en Ouganda et à Zanzibar sont explicitement conçus pour aider les enseignants à identifier les obstacles à l'apprentissage, à proposer des actions correctrices et à en évaluer les effets. Le Burkina Faso, le Mali et la Zambie introduisent les langues africaines comme vecteurs de l'enseignement dans les premières années de la scolarité pour garantir une maîtrise des fondamentaux avant l'adoption de l'anglais ou du français. La Namibie et le Swaziland mettent en œuvre des stratégies d'évaluation permanente des acquis des élèves pour renforcer les résultats.

Une amélioration continue

Les expériences africaines évoquées ici mettent clairement en évidence l'impossibilité de trouver une solution de fortune aux enjeux qualitatifs que doit relever l'éducation en Afrique. L'amélioration de la qualité n'est pas un événement ponctuel, ce n'est pas non plus une intervention décidée par le niveau central – il s'agit au contraire d'un processus qui doit s'inscrire dans une culture de la qualité présente dans l'ensemble du système. Il n'y a pas d'autre alternative que des efforts soutenus et durables qui permettront à terme de renforcer les capacités des écoles, de mettre en place des mécanismes décentralisés d'appui et d'encourager le leadership national. Il faut introduire un mécanisme continu d'amélioration et d'apprentissage. Dans de nombreux pays – comme la Mauritanie, l'Ouganda ou la Tanzanie pour n'en citer que trois – le développement de l'éducation est dorénavant défini dans le contexte d'un programme décennal de développement, avec cadre politique consensuel et indicateurs de performance. Ces plans prévoient tous l'amélioration des résultats d'apprentissage, une diminution sensible des redoublements et la disparition des abandons. Les choses sont moins claires lorsqu'il s'agit des

modalités de concrétisation de ces objectifs – la vision sous-jacente de l'apprentissage et la stratégie de mise en œuvre. Les pays sont donc confrontés à un sérieux défi – savoir exploiter la perspective à long terme de ces plans pour gérer les problèmes qualitatifs en améliorant progressivement mais systématiquement la disponibilité des intrants, les processus pédagogiques et le pilotage des résultats scolaires.

Des stratégies étayées par des faits

Un apprentissage permanent par l'expérience passe inévitablement par la disponibilité d'informations. S'il n'y a pas d'informations quantitatives et qualitatives solides, issues d'évaluations, ce mode d'apprentissage devient anecdotique, entaché de préjugés et fondé sur l'opinion et non pas sur des faits irréfutables. En aucun cas cela ne peut remplacer des données authentiques qui viennent étayer une planification et une élaboration des politiques nourries des leçons apprises. La Guinée, le Mali et la Zambie montrent bien comment un soigneux pilotage des coûts et des résultats des programmes peuvent contribuer au processus de généralisation. Les programmes PASEC, SAQMEC, MLA et SISED aident de nombreux pays à construire des bases de données sur lesquelles étayer la politique et l'action. Mais cela ne suffit pas : les statistiques nationales doivent donner des informations sur la disponibilité des intrants ; les enquêtes auprès des ménages donneront pour leur part des informations sur les résultats scolaires, l'assiduité et les dépenses d'éducation ; les résultats aux examens apporteront aux écoles des informations sur les performances de leurs élèves ; les évaluations donneront aux décideurs des informations sur la performance globale du système ; les évaluations continues en classe aideront les enseignants à savoir quand prendre des mesures correctrices ; les sondages seront une occasion exceptionnelle de réunir des éléments sur l'efficacité de programmes donnés. D'immenses progrès ont été réalisés dans tous ces domaines mais il reste encore beaucoup à faire. Si les capacités de collecte des données se sont nettement améliorées, les capacités d'analyse sont loin d'être suffisantes. En outre, et c'est plus grave, les informations ainsi recueillies ne viennent en général pas alimenter les processus politiques – alors que dans les pays qui le font, les progrès obtenus sont remarquables. La Mauritanie a mis au point un programme décennal de développement ambitieux et complexe, sur la base d'une analyse approfondie de son système éducatif. Les données ont servi à pratiquer des arbitrages délicats. Une analyse en profondeur des coûts et des résultats a permis à la Guinée et à la Zambie

de faire avancer rapidement des réformes a priori controversées en matière de langue d'enseignement et de formation professionnelle des enseignants.

La quête de la qualité

L'amélioration de la qualité de l'éducation de base est une étape incontournable pour tous les pays africains désireux de participer à la société mondiale de l'information du 21^e siècle et soucieux de sortir de la pauvreté. Ce défi est au cœur des objectifs de développement pour le millénaire et des cibles d'éducation pour tous fixées pendant le forum mondial sur l'éducation de Dakar. Plusieurs initiatives ont fait de la qualité leur priorité et de nombreux pays se sont lancés dans des programmes pilotes d'amélioration de la qualité. Le partage des expériences, des réussites et des désillusions fait partie d'un processus d'apprentissage mutuel qui, seul, permettra aux décideurs et aux praticiens de la région de travailler ensemble au sein d'une communauté d'apprentissage.

Nous avons mis en lumière dans ce rapport le parallélisme des chemins que les pays africains sont en train d'emprunter, tout en faisant apparaître la richesse des solutions pratiques adoptées, chaque pays devant tenir compte de son environnement socio-économique, culturel et éducatif. Nous avons démontré tout aussi clairement la complexité du processus d'amélioration de la qualité, un processus continu qui touche à des aspects éducatifs, économiques, financiers et culturels : il n'y a pas de réponse unique au défi de l'apprentissage de qualité. Pour autant, une conclusion fondamentale se dégage de ces expériences – l'importance des enseignants. L'issue heureuse de cette quête de la qualité dépendra avant tout des enseignants africains qui créent dans les classes et les écoles du continent les occasions propices à l'apprentissage, grâce à un environnement professionnel favorable, au soutien de la communauté locale et à l'appui des gestionnaires et des responsables locaux et nationaux. De toute évidence, l'ensemble des acteurs de l'entreprise éducative doit en assumer la responsabilité.