



**Association pour le développement de l'éducation en Afrique**

**Biennale de l'ADEA 2003  
(Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003)**

## **Document de discussion**

---

**Le défi de l'apprentissage:  
améliorer la qualité de l'éducation de base  
en Afrique subsaharienne**

---

**Document de travail  
en cours d'élaboration**

**NE PAS DIFFUSER**

**Document de discussion**

Ce document a été commandé par l'ADEA pour sa biennale (Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Le document est un document de travail en cours d'élaboration. Il a été préparé pour servir de base aux discussions de la biennale de l'ADEA et ne doit en aucun cas être diffusé dans son état actuel et à d'autres fins.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – 2003

**Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)**

Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0) 1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

[adea@iiep.unesco.org](mailto:adea@iiep.unesco.org)

Site web : [www.ADEAnet.org](http://www.ADEAnet.org)

## Table des matières

<b>RESUME .....</b>	<b>15</b>
LE CONTEXTE .....	15
AMELIORATION DE LA QUALITE : UN BILAN DE NOS CONNAISSANCES .....	16
QUALITE ET EQUITE : DEUX DEFIS CONFONDUS .....	17
ÉVOLUTION DE L' AIDE INTERNATIONALE .....	18
SOLUTIONS PROMETTEUSES ET IMPASSES .....	19
UN PROGRAMME ADAPTE QUI PREPARE A L' AVENIR .....	21
AMELIORER LA PEDAGOGIE DANS LES CLASSES .....	21
DES ECOLES DEDIEES A L' APPRENTISSAGE .....	22
LE NOUVEAU PARADIGME : ATTEINDRE LES ELEVES .....	22
RESTRUCTURER LA GESTION DU SECTEUR DE L' EDUCATION .....	24
PILOTER L' APPRENTISSAGE ET EVALUER LES PROGRES .....	25
LE FINANCEMENT DE LA QUALITE .....	27
EN ROUTE VERS LA QUALITE – UN CADRE STRATEGIQUE .....	29
L' AVENIR : APPRENDRE ET TRAVAILLER ENSEMBLE .....	31
 <b>CHAPITRE 1 : PLANTER LE DECOR.....</b>	 <b>35</b>
LES DEFIS DE L' EDUCATION POUR TOUS .....	36
<i>La participation dans l'éducation .....</i>	<i>37</i>
<i>Faible taux d'accès en sixième année du primaire .....</i>	<i>37</i>
<i>Les résultats d'apprentissage des élèves .....</i>	<i>38</i>
<i>Les disparités scolaires .....</i>	<i>39</i>
<i>La demande sociale pour une éducation de qualité .....</i>	<i>40</i>
LES DETERMINANTS DE LA FAIBLESSE QUALITATIVE .....	41
<i>Contraction des ressources et mauvaise gestion.....</i>	<i>41</i>
<i>Des enseignants en nombre insuffisant.....</i>	<i>42</i>
LA SOUS-PERFORMANCE DES SYSTEMES EDUCATIFS .....	43
<i>Lenteur de la transition vers des modèles éducatifs de masse .....</i>	<i>44</i>
<i>L'évolution du concept de qualité .....</i>	<i>45</i>
<i>Faible capacité de mise en œuvre des politiques .....</i>	<i>45</i>
<i>Un environnement économique difficile .....</i>	<i>46</i>
<i>L'impact du VIH/sida sur la qualité de l'éducation .....</i>	<i>46</i>
<i>L'éducation dans les pays en conflit .....</i>	<i>47</i>
OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DU DOCUMENT DE TRAVAIL .....	49
<i>L'objectif de l'étude .....</i>	<i>49</i>
<i>La méthodologie.....</i>	<i>50</i>
<i>Plan du document de travail .....</i>	<i>51</i>
 <b>CHAPITRE 2 : VERS UNE CLARIFICATION DU CONCEPT D'AMELIORATION DE LA QUALITE.....</b>	 <b>52</b>
TOUR D' HORIZON SUR LA QUALITE .....	52
AMELIORER LA QUALITE DE L' EDUCATION : UN BILAN DE NOS CONNAISSANCES .....	54
<i>Des environnements bien dotés.....</i>	<i>55</i>
<i>Environnements moins bien dotés .....</i>	<i>59</i>
UTILISATION DES CONNAISSANCES .....	62

<b>CHAPITRE 3 : LA QUALITE EQUITABLE : RESITUER LE PROBLEME .....</b>	<b>65</b>
INEGALITE ET EQUITE .....	65
LES CORRELATS DE L'INEGALITE.....	67
<i>La pauvreté.....</i>	69
<i>La ruralité.....</i>	71
<i>Le genre.....</i>	72
ATTENUER L'INIQUITE .....	79
<i>Équité dans l'allocation des ressources. ....</i>	80
<i>Équité et excellence.....</i>	81
<b>CHAPITRE 4 : LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT.....</b>	<b>82</b>
DES REFORMES TOUJOURS PLUS AMBITIEUSES.....	82
LES INCONVENIENTS DE L'APPROCHE PAR PROJET .....	83
L'APPROCHE SECTORIELLE : LES SWAP.....	85
<i>Principales caractéristiques des SWAp.....</i>	86
<i>Le rôle des SWAp pour l'amélioration de la qualité .....</i>	87
<i>Expériences utiles à l'amélioration de la qualité.....</i>	87
<i>Les réussites.....</i>	89
<i>Résultats.....</i>	92
COMPLETER LES SWAP : LES ONG ET LES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ...	93
<i>ONG et société civile.....</i>	93
<i>Stratégies de lutte contre la pauvreté.....</i>	95
CONCLUSIONS.....	96
<b>CHAPITRE 5 : OPTIONS POUR UNE ALLOCATION COUT EFFICACE DES RESSOURCES.....</b>	<b>98</b>
LE CONTEXTE GLOBAL DE LA POLITIQUE EDUCATIVE EN REFERENCE AUX QUESTIONS DE QUALITE .....	98
LES FACTEURS DE L'ORGANISATION : IMPACTS, PRIORITES ET COMBINAISON OPTIMALE....	100
<i>Identification des choix à opérer.....</i>	100
<i>Le niveau de qualité des systèmes éducatifs africains sur la base         de leurs résultats.....</i>	102
IDENTIFICATION DES FACTEURS LIES A L'ORGANISATION SCOLAIRE .....	104
<i>Les facteurs caractérisant le contexte de la classe.....</i>	106
<i>Les facteurs caractérisant l'environnement de l'acte scolaire.....</i>	116
LES ASPECTS QUALITATIFS, PEDAGOGIQUES ET GESTIONNAIRES SONT AUSSI ESSENTIELS A CONSIDERER .....	120
CONCLUSION .....	122
<b>CHAPITRE 6 : UN CURRICULUM PERTINENT POUR UNE EDUCATION DE BASE DE QUALITE POUR TOUS.....</b>	<b>123</b>
INTRODUCTION : LA PERTINENCE, UNE PREOCCUPATION PARTAGEE .....	123
CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES ET DEFINITIONS FONCTIONNELLES .....	124
RECENTES REFORMES D'ADAPTATION DE CURRICULA EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....	126
<i>Réformes d'orientation éducative .....</i>	126
<i>Réformes linguistiques : le bilinguisme de stratégie .....</i>	132
<i>Réformes pédagogiques : des stratégies d'enseignement vers des stratégies         d'apprentissage.....</i>	139
<i>Réformes d'organisation et de gestion de la classe et des effectifs.....</i>	140
ÉVALUATION ET BILAN DES EXPERIENCES AFRICAINES .....	143
<i>Des réformes d'orientation éducative .....</i>	143
<i>Des réformes linguistiques .....</i>	144
<i>Des réformes pédagogiques.....</i>	145
<i>Des réformes d'organisation et de gestion de la classe et des effectifs.....</i>	145
<i>Quelles orientations générales pour une éducation adaptée aux besoins         et exigences du contexte africain ?.....</i>	145
CONCLUSION.....	146

**CHAPITRE 7 : ROMPRE AVEC LA TRADITION :  
FORMATION DES ENSEIGNANTS ET RENOVATION PEDAGOGIQUE ..... 148**

EN DERNIER RESSORT, L'EDUCATION DE QUALITE EST FONCTION DES INTERACTIONS EN CLASSE ENTRE L'ENSEIGNANT ET SES ELEVES.....	148
LES PRATIQUES PEDAGOGIQUES EFFICACES EN PERSPECTIVE .....	149
<i>La pédagogie ouverte</i> .....	149
<i>La pédagogie structurée</i> .....	152
<i>Pour un rapprochement des différentes conceptions</i> .....	153
FORMATION PROFESSIONNELLE ET RENOVATION PEDAGOGIQUE .....	155
<i>Les enjeux</i> .....	155
<i>Développement professionnel des enseignants : Un cadre conceptuel</i> .....	156
<i>Réforme de la formation initiale des enseignants</i> .....	159
<i>Formation professionnelle continue</i> .....	165
<i>Modes alternatifs d'offre de formation pour parvenir à des résultats</i> .....	169
CONCLUSION .....	171

**CHAPITRE 8 : AMELIORER L'EFFICACITE DES ECOLES :  
L'EXPERIENCE DE L'AFRIQUE..... 174**

ACCORDER LA PRIORITE A L' APPRENTISSAGE DES ELEVES .....	177
AMELIORER LES CONDITIONS MATERIELLES DE L'ENSEIGNEMENT ET DE L' APPRENTISSAGE .....	182
AMELIORER LA QUALITE DES ENSEIGNANTS ET DES PRATIQUES PEDAGOGIQUES ET RENFORCER LES CAPACITES DES ECOLES .....	185
RENFORCER LE LEADERSHIP SCOLAIRE ET L' AUTONOMIE DES ECOLES.....	187
INTRODUIRE/CONSOLIDER LES MECANISMES D'INSPECTION ET D' APPUI.....	192
ACCENTUER L' IMPLICATION ET LE SOUTIEN DES PARENTS ET DE LA COMMUNAUTE .....	194
PRECONISATIONS POUR LES INITIATIVES D' AMELIORATION ET IMPLICATIONS POUR LA POLITIQUE ET LA PLANIFICATION .....	196

**CHAPITRE 9 : LA DIVERSITE AU SEIN DE SYSTEMES EDUCATIFS INTEGRES.... 198**

LA DIVERSITE DE L' OFFRE .....	198
LA COHERENCE DES OBJECTIFS.....	200
CHANGEMENT DE PARADIGME : FAIRE PARVENIR L' EDUCATION AUX ELEVES .....	203
<i>Des élèves motivés</i> .....	205
<i>Des enseignants fiables</i> .....	206
<i>Les partisans des élèves</i> .....	208
LES CONDITIONS D' UNE DIVERSIFICATION REUSSIE .....	211
<i>Les règles « macro »</i> .....	211
<i>Les règles « micro »</i> .....	211
<i>Évaluation</i> .....	212
<i>Les coûts</i> .....	212
<i>Communication et diffusion</i> .....	213
CONCLUSION .....	213

<b>CHAPITRE 10 : GERER L'AMELIORATION DE L'EDUCATION .....</b>	<b>215</b>
LA DECENTRALISATION DE L'EDUCATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....	215
<i>Accélérer la déconcentration administrative</i> .....	216
<i>Vers une gestion autonome des écoles</i> .....	217
<i>Subventions aux écoles</i> .....	219
<i>Implication des communautés</i> .....	221
DIVERSIFICATION DE L'OFFRE D'EDUCATION .....	225
<i>L'offre du secteur privé</i> .....	225
<i>Offre alternative : partenariats et sous-traitance</i> .....	225
<i>Enseignement à distance</i> .....	227
RELEVER LE DEFI DE LA GESTION DE L'EDUCATION EN ASS .....	228
<i>L'évolution de l'organisation scolaire</i> .....	228
<i>Pour un changement du rôle des autorités nationales dans la gestion de l'éducation</i> .....	229
<i>Gestion et accompagnement des enseignants</i> .....	232
<i>Renforcement de la reddition des comptes, supervision et accompagnement</i> .....	233
<i>Le renforcement des capacités de gestion</i> .....	235
CONCLUSION RESTRUCTURATION DE LA GESTION POUR AMELIORER LA QUALITE .....	237
 <b>CHAPITRE 11 : SUIVI DES PERFORMANCES :</b>	
<b>EVALUATION ET EXAMENS .....</b>	<b>245</b>
EXAMENS NATIONAUX (EXTERNES) .....	245
<i>Qualité des examens nationaux en Afrique</i> .....	246
<i>Utilisation des données tirées des examens pour décrire le niveau des élèves</i> .....	246
<i>Les problèmes des évaluations associées à des enjeux importants</i> .....	250
EVALUATIONS NATIONALES .....	250
<i>L'utilisation des évaluations par les décideurs</i> .....	250
<i>Les évaluations nationales en Afrique</i> .....	251
EVALUATIONS INTERNATIONALES .....	253
ÉVALUATIONS A L'ECHELON DE LA CLASSE .....	254
<i>Qualité de l'évaluation à l'échelon de la classe</i> .....	255
<i>Améliorer les évaluations à l'échelon de la classe</i> .....	255
<i>Utilisation des évaluations à l'échelon de l'école dans des examens nationaux</i> .....	256
L'UTILISATION DES RESULTATS D'EVALUATION ET D'EXAMENS A L'ECHELON DE LA CLASSE .....	258
CONCLUSION .....	260
 <b>CHAPITRE 12 : FINANCER UNE EDUCATION DE BASE DE QUALITE .....</b>	<b>263</b>
INTRODUCTION .....	263
LE COUT DE L'EPT EN 2015 .....	263
UNE ESTIMATION BASSE .....	265
COMMENT FAIRE FACE A DES DEPENSES SUPERIEURES AUX PREVISIONS .....	271
<i>Réduction des dépenses salariales</i> .....	271
<i>Augmentation du taux d'encadrement à 45</i> .....	271
<i>Augmenter le rôle du secteur privé</i> .....	272
<i>Augmenter l'aide extérieure</i> .....	273
<i>Prestations de services moins coûteuses</i> .....	274
<i>Impact des différentes options politiques</i> .....	278
<i>Renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources</i> .....	279
PARTENARIATS POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES .....	281
<i>Équité et financement communautaire</i> .....	281
<i>Assistance aux communautés et aux écoles</i> .....	285
<i>Octroyer un soutien direct aux élèves en difficulté</i> .....	287
CONCLUSION .....	289

<b>CHAPITRE 13 : VERS UNE CULTURE DE LA QUALITE :</b>	
<b>UN CADRE STRATEGIQUE.....</b>	<b>291</b>
LES SEPT PILIERS DE L'AMELIORATION QUALITATIVE .....	292
<i>Créer les occasions d'apprendre .....</i>	<i>292</i>
<i>Améliorer les pratiques pédagogiques .....</i>	<i>295</i>
<i>Gérer le défi de l'équité.....</i>	<i>297</i>
<i>Accroître l'autonomie et la flexibilité des écoles .....</i>	<i>298</i>
<i>Favoriser l'appui des communautés .....</i>	<i>299</i>
<i>Instaurer un cadre financier réaliste.....</i>	<i>300</i>
<i>Réagir à l'épidémie de VIH/sida et aux situations de conflit.....</i>	<i>301</i>
UNE CULTURE DE LA QUALITE.....	303
<i>Le leadership dans une culture de la qualité.....</i>	<i>304</i>
<i>Commencer par refuser l'échec scolaire.....</i>	<i>304</i>
<i>Repérer les bonnes pratiques.....</i>	<i>304</i>
<i>Pour un apprentissage permanent .....</i>	<i>305</i>
<i>La mise en œuvre est déterminante .....</i>	<i>305</i>
<b>CHAPITRE 14 : PERSPECTIVES :</b>	
<b>LES NOUVELLES PRIORITES POUR L'ACTION.....</b>	<b>309</b>
L'ENGAGEMENT NATIONAL EN FAVEUR DE LA QUALITE.....	311
DEFINITION DES PRIORITES ET GENERALISATION .....	312
RENFORCER LES CAPACITES .....	318
CONSOLIDER LES PARTENARIATS .....	320
APPRENTISSAGE PAR LA PRATIQUE .....	322
<i>Un système d'institutions apprenantes.....</i>	<i>323</i>
<i>L'accent mis sur l'apprentissage .....</i>	<i>323</i>
<i>Une amélioration continue .....</i>	<i>323</i>
<i>Des stratégies étayées par des faits.....</i>	<i>324</i>
LA QUETE DE LA QUALITE .....	324
<b>ANNEXE 1 : DOCUMENTS D'APPUI .....</b>	<b>326</b>
<b>ANNEXE 2 : ETUDES DE CAS NATIONALES.....</b>	<b>329</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>331</b>

## Tableaux

Tableau 1	Coût unitaire en % du PIB par habitant, TBS et taux d'achèvement du primaire.....	42
Tableau 2	Accroissement du nombre d'enseignants dans le public, besoins anciens et futurs.....	43
Tableau 3	Principaux facteurs de l'efficacité.....	56
Tableau 4	Enseignement primaire dans 19 pays d'Afrique* : disparités sociales par rapport à plusieurs indicateurs .....	68
Tableau 5	Disparités de rétention transversale : possibles facteurs aggravants et solutions envisageables .....	75
Tableau 6	Part des enfants arrivant en sixième année : données de huit pays africains, 1990 et 2000 .....	76
Tableau 7	Tanzanie : résultats à l'examen de fin de primaire, par sexe, 1996-2000 .....	77
Tableau 8	Taux de transition vers le secondaire dans une sélection de pays d'Afrique subsaharienne .....	78
Tableau 9	Les dépenses publiques courantes pour le primaire (% du PIB) dans les pays africains à faible revenu (année 2000).....	99
Tableau 10	Catégorie d'enseignant, ressources courantes hors rémunération des enseignants et taille de classe pour une dépense par élève de 500 UM (pays hypothétique) .....	101
Tableau 11	Score moyen estimé des acquis des élèves dans un échantillon de pays africains.....	102
Tableau 12	Taux de réussite des élèves aux examens d'entrée en 7 <sup>e</sup> année.....	136
Tableau 13	Apprendre à enseigner : les tâches centrales.....	157
Tableau 14	Exemples tirés des quatre familles de modèles pédagogiques.....	173
Tableau 15	Présentation quantitative des programmes et des projets .....	176
Tableau 16	Gambie : appui des chefs d'établissement aux enseignants.....	191
Tableau 17	Sénégal, programme PAPF : évolution des inscriptions, 1996 à 2001 .....	205
Tableau 18	Sénégal, programmes PAPF 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 .....	206
Tableau 19	Ghana : part des mères envoyant leurs enfants âgés de six à 15 ans à l'école, en pourcentage .....	209

Tableau 20	Typologie de la décentralisation et des réformes administratives de l'éducation en ASS.....	239
Tableau 21	Décentralisation des fonctions administratives par niveau.....	240
Tableau 22	Cadre indicatif de politique.....	263
Tableau 23	Intrants scolaires de base permettant une éducation d'une qualité acceptable.....	269
Tableau 24	Dépenses publiques par élève dans les programmes préscolaires formels et communautaires dans quatre pays (en pourcentage du PIB par habitant).....	275
Tableau 25	Comparaison des dépenses par élève dans les programmes d'éducation non formelle et pour deux ans de primaire.....	276
Tableau 26	Sénégal : coût par élève ayant suivi un programme d'ENF par rapport à l'investissement nécessaire pour amener un élève en fin de 4 <sup>e</sup> année du primaire.....	276
Tableau 27	Impact annuel des différentes mesures sur le coût prévu de l'EPT, la disponibilité des ressources intérieures et le besoin de financement.....	279
Tableau 28	Contributions monétaires des ménages à l'enseignement primaire, en pourcentage du revenu (ou des dépenses) des ménages.....	283
Tableau 29	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).....	284
Tableau 30	Incidence des programmes d'incitation sur le coût unitaire du primaire dans six pays d'Afrique.....	288
Tableau 31	Les étapes du processus d'amélioration de la qualité.....	312

## Graphiques

Graphique 1	Répartition des enfants non scolarisés dans le monde.....	36
Graphique 2	Taux d'accès en sixième année et taux brut d'admission en primaire, année 2000 .....	38
Graphique 3	Structure et fonction du système.....	55
Graphique 4	% d'adultes qui lisent aisément selon la durée des études initiales .....	103
Graphique 5	Relation entre le salaire des maîtres et le TBS.....	109
Graphique 6	Salaire des enseignants et rapport élèves-maîtres dans le primaire .....	109
Graphique 7	Résultats par école aux tests PASEC en fonction du taux de redoublement dans la classe .....	117
Graphique 8	Niveau moyen d'acquis des élèves et coûts unitaires dans 15 pays africains .....	120
Graphique 9	Progrès des élèves et coût unitaire global (CM1) .....	121
Graphique 10	Part d'aléatoire dans le déploiement des enseignants dans les écoles primaires (en pourcentage) .....	280

## Encadrés

Encadré 1	L'Afrique a connu une vague d'évaluations nationales dans les années 90. ....	26
Encadré 2	L'adoption d'une SWAp en Ouganda .....	91
Encadré 3	Participation communautaire à l'adaptation curriculaire et à l'enseignement en Ethiopie.....	128
Encadré 4	Lutter contre la sécheresse dans le Sahel à travers l'éducation relative à l'environnement .....	130
Encadré 5	Le programme d'éducation scolaire sur le SIDA en Ouganda.....	131
Encadré 6	Éducation pour la paix au Sierra Léone .....	132
Encadré 7	Le programme de lecture au primaire en Zambie : un exemple de bilinguisme simultané .....	135
Encadré 8	Burkina Faso : éducation bilingue .....	137
Encadré 9	Guinée : réforme de la formation initiale des instituteurs .....	160
Encadré 10	Ouganda : améliorer la formation et la gestion des enseignants.....	163
Encadré 11	Namibie septentrionale : faciliter la pratique réflexive et la responsabilisation des enseignants grâce à la vidéo .....	168
Encadré 12	Maurice : remise à niveau des instituteurs grâce à l'enseignement à distance .....	170
Encadré 13	Zanzibar : améliorer l'apprentissage des élèves grâce à la maîtrise de l'anglais .....	178
Encadré 14	Guinée : renforcement des capacités pour améliorer l'apprentissage des élèves .....	180
Encadré 15	Burkina Faso : améliorer l'apprentissage des élèves.....	181
Encadré 16	Ouganda : améliorer l'offre d'intrants .....	183
Encadré 17	Improving input provision in Benin .....	184
Encadré 18	Kenya : les groupes de soutien aux chefs d'établissement.....	190
Encadré 19	Ouganda : l'appui des communautés.....	195
Encadré 20	Nigeria : flexibilité pour les nomades et les pêcheurs .....	202
Encadré 21	Burkina Faso : l'approche intégrée « Banma Nuara » .....	204
Encadré 22	Ouganda : dévolution de la gestion financière aux comités de gestion des écoles .....	218

Encadré 23	Tanzanie : le Fonds communautaire pour l'éducation (CEF) .....	220
Encadré 24	Sénégal : écoles communautaires de base (ECB) .....	222
Encadré 25	Madagascar : les contrats-programmes (CP) .....	224
Encadré 26	Sénégal : la stratégie du faire-faire .....	226
Encadré 27	Afrique du Sud : partage des responsabilités pour la gestion de l'éducation.....	231
Encadré 28	Sénégal : le recours aux descriptions de fonction.....	235
Encadré 29	Recours aux examens pour améliorer le niveau des élèves .....	247
Encadré 30	Réforme des examens au Kenya.....	249
Encadré 31	Contrôle continu au Swaziland.....	256
Encadré 32	Burkina Faso : partenariats secteur public/secteur privé.....	272
Encadré 33	Mauritanie : la gestion communautaire de la construction de classes.....	277
Encadré 34	Financement de l'éducation par les communautés.....	282
Encadré 35	Uruguay : le ciblage du projet d'amélioration scolaire.....	287
Encadré 36	Malawi : aider les filles.....	289
Encadré 37	Salvador : à l'heure de la paix.....	302
Encadré 38	Biennale de l'ADEA à Johannesburg (Afrique du Sud), 1999 .....	310
Encadré 39	Bésil : octroi de ressources et renforcement des capacités en vue de l'amélioration scolaire dans les communautés pauvres.....	315
Encadré 40	Biennale de l'ADEA à Arusha (Tanzanie), 2001 : .....	316
Encadré 41	Biennale de l'ADEA à Dakar (Sénégal), 1997 .....	321

## Remerciements

La première version de ce document de discussion a été préparée par un groupe ad hoc, sur la qualité de l'éducation, créé par l'ADEA. Un comité éditorial composé d'Adriaan Verspoor et de Charlotte Sedel a guidé le travail effectué pour ce document.

Ce document est basé sur 22 études de cas nationales, 8 études réalisées par les groupes de travail de l'ADEA et 33 documents d'appui écrits par des spécialistes de l'éducation. Les titres et les auteurs de ces documents sont référencés dans l'annexe 1. Les études de cas nationales se répartissent selon quatre thèmes principaux et les équipes nationales ont reçu un appui technique de spécialistes de l'éducation indiqués ci-dessous. Pour chacun de ces thèmes, une synthèse a été préparée par le(s) coordinateur(s) responsables :

- La rénovation pédagogique et la formation professionnelle des enseignants (Martial Dembélé et Be-Ramaj Miaro II) ;
- La décentralisation/ déconcentration et les systèmes éducatifs alternatifs (Boubacar Niane et Jordan Naidoo) ;
- La généralisation et la pérennisation des réformes éducatives (Kabule Weva et Kabiru Kinyanjui) ;
- La pertinence de l'éducation : adaptation des curriculums et utilisation des langues africaines (Nazam Halaoui).

Les chapitres de ce document de discussion ont été rédigés sur la base de l'ensemble des documents préparés et avec l'appui de l'équipe éditoriale. Les auteurs se répartissent comme suit :

Chapitre	Titre	Auteur
1	Planter le décor	Charlotte Sedel
2	Vers une clarification du concept d'amélioration de la qualité	Jane Schubert
3	La qualité équitable : resituer le problème	John Oxenham
4	Les programmes d'investissement	Jeanne Moulton
5	Options pour une allocation coût efficace des ressources	Alain Mingat
6.	A Relevant Curriculum	Martial Dembélé et Mamadou Ndoye
7.	Rompre avec la tradition : formation des enseignants et rénovation pédagogique	Martial Dembélé
8.	Améliorer l'efficacité des écoles : l'expérience de l'Afrique	Martial Dembélé
9.	La diversité au sein des systèmes éducatifs intégrés	John Oxenham
10	Gérer l'amélioration de la qualité	Jordan Naidoo
11	Suivi des performances : évaluation et examens	Vincent Greaney et Thomas Kellaghan
12	Financer une éducation de base de qualité	Bart van Uythem et Adriaan Verspoor
13	Vers une culture de la qualité : un cadre stratégique	Adriaan Verspoor
14	Perspectives : les nouvelles priorités pour l'action	Adriaan Verspoor

Ce processus a reçu le soutien et les conseils de Mamadou Ndoye, secrétaire exécutif de l'ADEA. L'équipe éditoriale a également bénéficié des conseils (i) des membres du comité directeur de l'ADEA lors de la réunion de Chantilly (26 octobre 2002), (ii) des coordinateurs des études de cas nationales et des spécialistes de l'éducation lors des réunions qui se sont tenues à Paris (12-13 décembre 2002), à Saint Germain en Laye (9-15 février 2003) et à Bussy Saint George (du 30 juin au 3 juillet 2003).

Le présent document de discussion est un premier document de travail soumis aux participants de la Biennale 2003 de l'ADEA afin qu'ils apportent leurs commentaires. La finalisation du document se fera après la biennale et bénéficiera des observations des participants.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs. Elles ne doivent pas être attribuées à l'ADEA, à ses membres ou aux organisations affiliées.

## RESUME

1. Il y a trois ans, au forum mondial sur l'éducation à Dakar, tous les pays d'Afrique subsaharienne ont réaffirmé leur engagement en faveur d'un enseignement et d'un achèvement de l'éducation de base pour tous. La plupart des systèmes éducatifs dans la région sont loin d'atteindre ces buts et le défi implicite de cet engagement est préoccupant. Moins d'un tiers des enfants en âge d'être scolarisés acquièrent les connaissances et les qualifications spécifiées dans les curriculum nationaux. Ceci compromet les objectifs du développement économique, du progrès social, de la paix et de la démocratie qui sont au cœur du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Le plus critique est le défi de la qualité.

### Le contexte

2. Un grand nombre d'enfants africains ne sont toujours pas scolarisés. Le taux brut moyen de scolarisation des pays d'Afrique subsaharienne est de 81,2 % en 2000, – inférieur à celui de toutes les autres régions du monde. Sur les 115 millions d'enfants d'âge scolaire non scolarisés de par le monde, 42 millions (soit 35 %) vivent en Afrique subsaharienne, alors que cette région ne représente que 10 % de la population mondiale. La scolarisation de ces enfants est un défi majeur pour les pays africains. Mais avec un taux brut d'admission supérieur à 95 %, la difficulté réside davantage dans les enjeux qualitatifs que dans un pur problème d'accès : sur tous les enfants inscrits, moins des deux tiers achèveront leur cycle primaire et, parmi eux, seule une petite moitié maîtrisera les connaissances prévues au programme.

3. A la lumière de ces données, il apparaît que la plupart des systèmes africains sont incapables actuellement de transmettre les connaissances théoriques et pratiques ainsi que les attitudes que les parents sont en droit d'exiger et que la société est en droit d'attendre. Les raisons de cette faillite sont multiples et doivent être replacées dans une perspective historique. A l'indépendance, les pays africains ont hérité d'un système éducatif conçu pour former une petite élite et dont les paramètres d'affectations des ressources interdisaient tout développement linéaire. Il fallait donc introduire de profonds changements pour transformer ce système en un instrument efficace d'éducation de masse. Certains pays ont achevé cette transition mais, dans un grand nombre d'autres cas, cette transition est toujours en cours. En outre, des objectifs de plus en plus ambitieux d'éducation de masse, découlant de l'égalité des chances – en termes d'inscription, d'achèvement universel du primaire et de résultats d'apprentissage – sont venus compliquer une situation déjà délicate. Si les pays industrialisés ont mis plus de 50 ans à concrétiser ces objectifs, l'Afrique subsaharienne doit pour sa part y faire face dans un contexte de récession économique, de problèmes majeurs de santé publique provoqués par la pandémie de VIH/sida, de persistance de conflits ou de troubles civils dans un certain nombre de pays et d'insuffisance des capacités d'élaboration des politiques et de mise en œuvre des programmes.

4. Pourtant, aucun pays ne peut ignorer le défi de l'éducation de base. Pour approfondir les débats et stimuler les réflexions, l'ADEA a retenu pour l'édition 2003 de sa biennale le thème de « la qualité de l'éducation de base » et mis en place un groupe *ad hoc* chargé d'étudier sous tous les angles une question centrale : *Comment les pays d'Afrique subsaharienne peuvent-ils, d'une manière financièrement viable, améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage de base ?* La méthodologie retenue repose sur l'approche praxique déjà mise en œuvre dans des recherches antérieures de l'ADEA et dont la philosophie consiste à « *apprendre par l'action, apprendre de l'action pour développer et améliorer l'action* ». Les analyses présentées dans cet ouvrage s'appuient

sur les 22 études de cas préparées par des équipes nationales et sur plus d'une trentaine de documents d'appui.

### **Amélioration de la qualité : un bilan de nos connaissances**

5. La qualité est un concept complexe. La plupart des définitions mettent en avant les différentes composantes d'un modèle de base intrants/processus/résultats qui sous-tend habituellement la recherche et l'analyse politique dans le domaine de l'éducation. Cet ouvrage a retenu pour sa part un concept de qualité qui insiste sur les résultats cognitifs et affectifs (étayés par des intrants et des processus de qualité) quantifiables en fonction du niveau de connaissances pratiques et théoriques des élèves et de la maîtrise des attitudes inscrites dans les programmes scolaires nationaux.

6. Les recherches et les évaluations sur la qualité de l'éducation dans les pays développés ont débouché sur un large consensus quant aux facteurs clés de l'amélioration scolaire – notamment le leadership, la coopération du personnel et des politiques scolaires orientées sur les résultats (Hopkins, 2000). Une autre conclusion importante est que les dispositions les plus efficaces pour favoriser les élèves issus de milieux défavorisés sont pour l'essentiel à rechercher directement dans les écoles et dans les classes, surtout lorsque celles-ci s'attachent à l'apprentissage des fondamentaux et font appel à une pédagogie directe. Les conclusions de recherches menées dans les pays en développement sont très proches, avec néanmoins une différence de taille concernant les facteurs scolaires et notamment la disponibilité des ressources de base. Mais il est désormais évident que le seul fait de fournir les ressources de base et de connaître les facteurs contribuant à l'apprentissage n'entraîne pas automatiquement une utilisation efficace de ces outils ou une évolution des pratiques pédagogiques.

7. Les recherches sur l'amélioration scolaire ont étudié les modalités et les conditions favorables à de telles évolutions. Une des contributions importantes est de reconnaître que **les changements dans l'enseignement et l'apprentissages dans la classe ne sont pas seulement liés à l'attitude des enseignants mais aussi à leurs croyances** (Fullan 2000). Plusieurs leçons s'imposent pour parvenir à une amélioration scolaire durable :

- le changement prend du temps ;
- le changement provoque au départ angoisse et incertitudes ;
- le soutien technique et psychologique est crucial ;
- l'apprentissage de nouvelles compétences doit intervenir de manière progressive et empirique ;
- l'environnement organisationnel, dans l'école et vis-à-vis de l'école, a un impact sur l'amélioration scolaire ;
- pour réussir, tout changement doit se faire dans un esprit de collaboration, avec un juste équilibre entre pression et soutien.

### **Qualité et équité : deux défis confondus**

8. L'objectif de la politique éducative s'est déplacé, de l'égalité des chances d'inscription à une scolarisation universelle puis, plus récemment, à un achèvement universel de la scolarité. Ce dernier objectif doit, pour se concrétiser, s'appuyer sur une pédagogie de qualité. L'égalité accrue des résultats d'apprentissage est désormais un objectif international, accepté de tous et qui guide la politique et l'action des différents pays. La qualité devient ainsi inextricablement liée à l'équité.

9. Des analyses récentes confirment que la pauvreté, la ruralité et le sexe continuent d'être les trois corrélats les plus fortement liés à l'assiduité et aux résultats scolaires. L'impact de la pauvreté sur les inscriptions, sur le maintien et sur l'achèvement scolaire est particulièrement frappant. Alors que, dans les milieux aisés, près de sept enfants sur dix vont au terme de leur cycle, ce n'est plus le cas dans les milieux les plus pauvres où moins de trois enfants sur dix achèvent leur cycle. La deuxième variable importante, est le lieu de résidence : zones rurales ou zones urbaines. Ces deux variables ont encore plus de poids pour les filles : d'une manière générale, seule une fille sur trois est susceptible d'achever ses études primaires, contre un garçon sur deux, et la proportion passe à une fille sur cinq dans les zones rurales les plus pauvres.

10. Si les facteurs liés à la demande jouent probablement un rôle dans ce décalage entre les sexes – comme en témoignent par exemple les expériences du FEA/FAWE avec la communauté massai dans le district de Kajiado, au Kenya – l'amélioration des taux d'inscription des filles dans de nombreux pays africains et les expériences de pays d'Amérique latine et d'Asie montrent sans ambiguïté possible qu'il est possible de le réduire. Dans sept pays d'Afrique subsaharienne, les filles ont davantage de chances d'aller à l'école que les garçons et dans neuf autres, l'impact du sexe sur la fréquentation scolaire n'est pas statistiquement significatif. Ces données semblent indiquer que, sous réserve d'instaurer des conditions favorables, les obstacles à l'éducation des filles disparaîtront. Les responsables politiques doivent donc identifier ces conditions et prendre toutes les mesures correctrices qui s'imposent.

11. Une pédagogie de qualité médiocre est très probablement une des premières cause de l'échec des élèves dans l'acquisition des compétences et des connaissances et dans le passage de leurs examens. C'est aussi une source considérable d'inégalité. Si les pays veulent résoudre les problèmes d'accès et de qualité de l'éducation pour les populations rurales pauvres – et notamment les filles – ils devront accorder une priorité affichée à l'analyse des obstacles et des éventuelles inégalités qui affectent ces populations.

## Évolution de l'aide internationale

12. Dans le sillage de la conférence de Jomtien, en 1990, les agences d'aide bilatérales et multilatérales ont multiplié leurs efforts de soutien aux programmes d'enseignement de base et aux réformes des politiques éducatives. Mais l'accent mis sur l'élargissement de l'accès, le relatif manque d'intérêt face à la nécessité d'améliorer les résultats d'apprentissage, la poursuite d'objectifs de résultats trop ambitieux, une sous-estimation des contraintes de capacités, l'absence d'un cadre de financement viable et la fragmentation de l'aide extérieure ont souvent compromis, ensemble, l'atteinte des résultats attendus, notamment en termes d'amélioration qualitative.

13. Dans un tel contexte, les approches sectorielles (SWAp) s'imposent comme un processus favorable à un programme complet de développement sectoriel assurant une cohérence à l'aide des bailleurs internationaux et, de plus en plus, des ONG mais aussi aux priorités de financement des gouvernements. Dans ce cadre, tous les financements sectoriels importants viennent appuyer une politique sectorielle et un programme de dépenses uniques, placés sous la direction des autorités nationales qui adoptent des approches communes dans l'ensemble du secteur et font progressivement appel aux procédures publiques de déboursement et de reddition de compte pour la totalité des fonds obtenus. Sur les 48 pays d'Afrique subsaharienne, 15 participent activement à des SWAp. Ils ont fixé les priorités nationales de l'amélioration de la qualité dans un contexte de répartition équitable des fonds sectoriels. Ils se sont également engagés à prendre l'initiative de partenariats avec des organisations internationales, construits autour de cibles et de stratégies largement consensuelles.

14. Les SWAp contribuent à surmonter les limites de l'approche par projet. Même s'ils restent incertains, les premiers résultats obtenus sont prometteurs : les fondations analytiques des réformes ont été renforcées, la participation et la consultation ont été intégrées au processus d'élaboration des politiques et les passerelles entre la politique et la mise en œuvre ont été consolidées. Les SWAP ont introduit un environnement permettant de tenir compte de manière explicite des arbitrages intra et intersectoriels, d'acheminer directement les ressources dans les écoles (Guinée, Ouganda et Tanzanie) et de généraliser des projets pilotes (Guinée, Mali et Zambie). Enfin, les NGO sont de plus en plus considérées comme des partenaires opérationnels et efficaces sur lesquelles les pouvoirs publics peuvent s'appuyer pour atteindre les populations vivant dans des zones reculées.

15. Mais les défis importants demeurent. Premièrement, les gouvernements devront élargir leurs partenariats au-delà des agences principales de financement et garantir la participation des acteurs nationaux et internationaux tout au long du processus de mise en œuvre du programme. Deuxièmement, les programmes de développement du secteur devront prendre des dispositions explicites pour inclure des mécanismes d'appui aux innovations et aux expériences. En conclusion, les arrangements financiers devront être flexibles afin d'adapter les contraintes législatives et institutionnelles des principaux partenaires financiers. Les SWAPs peuvent varier considérablement dans leur façon de traiter ces différents points et d'autres défis. En fait, une des forces de cette approche est la flexibilité dans la prise en compte des ambitions et des contraintes des partenaires.

## **Solutions prometteuses et impasses**

16. Le défi financier posé par les objectifs de l'EPT est considérable et impose une réallocation efficace des ressources en direction des intrants réputés renforcer l'apprentissage à un coût abordable. Les chercheurs ont étudié les facteurs scolaires et non scolaires ayant un impact sur l'apprentissage des élèves. Ces recherches suggèrent les résultats suivants :

- **le niveau de formation des enseignants** ont des effets variables et le fait d'avoir suivi plus de dix ans d'études générales ne devrait pas avoir d'impact réel sur l'apprentissage des élèves ;
- une formation initiale de courte durée accompagnée d'un appui dans les premières années d'enseignement du maître peut être aussi efficace qu'une longue formation initiale ;
- **la formation continue des enseignants**, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, ne semble pas avoir d'impact notable ;
- **la disponibilité d'un manuel par élève** dans les matières principales renforce nettement l'apprentissage ;
- les systèmes à **double vacation** peuvent nuire à l'apprentissage alors que **l'enseignement multigrades** n'entraîne généralement pas d'impact négatif ;
- les filles abandonnent moins lorsque le maître est une femme.
- **la taille des classes**, jusqu'à 60 élèves par classe, ne semble pas affecter significativement l'acquisition des apprentissages des élèves ;
- **les repas distribués à l'école** ont un impact positif sur la fréquentation des élèves ;
- **la formation préscolaire** contribue positivement à l'apprentissage des élèves ;
- **le temps** consacré à l'apprentissage a un impact important sur les résultats ;
- **le redoublement** a rarement un effet durable sur l'apprentissage des élèves ; il est corrélé à un taux d'abandon élevé.

17. Tous ces facteurs n'ont pourtant qu'un pouvoir explicatif limité (10 à 15 pour cent de la variation totale), le reste étant probablement lié à l'utilisation des ressources. En outre, c'est la relation entre le coût d'une variable donnée et son impact sur l'apprentissage qui en détermine la rentabilité (coût/efficacité), comme l'illustre le tableau qui suit. Les interventions bon marché et extrêmement efficaces sont autant de solutions prometteuses que les décideurs pourraient choisir, plutôt que de s'engager dans les impasses d'interventions coûteuses et peu efficaces.

<b>Variable</b>	<b>Solutions prometteuses</b>	<b>Impasses</b>
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.	Équiper 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.
Élèves	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)	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.	La responsabilité sans les ressources.

18. Aucun apprentissage ne peut se concrétiser si les intrants essentiels ne sont pas disponibles. Mais, en dernière analyse, c'est la combinaison entre intrants et processus – programme adapté, enseignants compétents, stratégies pédagogiques efficaces et environnement scolaire propice – qui entraînera de véritables résultats d'apprentissage.

## **Un programme adapté qui prépare à l'avenir**

19. 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 l'évolution de la société 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 proposent des solutions pour relever le défi de l'enseignement dans les langues africaines.

20. Afin de répondre aux attentes professionnelles des parents et de la société, les programmes scolaires devront insister sur l'acquisition des compétences de base. Dans un monde où la croissance économique d'un pays est de plus en plus liée à sa capacité à se positionner sur un marché mondial concurrentiel et où les processus de production évoluent très rapidement, les curriculum de l'éducation de base devront préparer les élèves aux marchés de l'emploi qui prévaudront dans une cinquantaine d'années et leur faire acquérir, outre les compétences demandées aujourd'hui, une capacité d'adaptation aux compétences de demain.

## **Améliorer la pédagogie dans les classes**

21. La classe est le lieu de la transformation des intrants en apprentissage. Si l'enseignant est incompetent, le programme n'a aucune chance d'être efficacement mis en œuvre. En Afrique subsaharienne, l'amélioration des pratiques pédagogiques devra passer par une évolution des méthodes traditionnelles d'apprentissage basées sur le par-cœur et qui prévalent encore dans une grande majorité d'écoles. Partout dans le monde, les initiatives visant à l'adoption d'approches pédagogiques ouvertes, actives et centrées sur l'enfant se sont heurtées à de grandes difficultés. Étant donné la réalité des classes africaines qui sont le plus souvent surchargées ou multigrades, il semble plus réaliste de recommander au départ l'adoption de pratiques pédagogiques plus directes et davantage centrées sur l'apprentissage. 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 (Colombie) et du BRAC (Bangladesh).

22. La priorité doit être accordée à l'évolution des pratiques pendant les deux premières années de la scolarité. En effet, ces années sont critiques pour la construction de l'avenir éducatif d'un enfant puisque c'est là que l'on pose les jalons de l'acquisition des compétences de base. Des recherches conduites aux États-Unis montrent que le niveau de lecture en fin de première année de scolarité est un indicateur extrêmement fiable de la réussite scolaire future de l'enfant. Pourtant, de nombreux enfants sont loin de bénéficier des conditions requises pendant ces années fondatrices.

23. 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. Certains pays d'Afrique subsaharienne recrutent désormais des enseignants avec un meilleur bagage général et leur proposent une formation initiale plus courte mais comprenant davantage d'expérience pratique dans les classes (c'est le cas en Guinée, notamment). De plus en plus les nouveaux enseignants – avec ou sans formation initiale – ont un statut de contractuels, souvent embauchés par les autorités de district ou les

communautés. Cette évolution fait peser de nouvelles demandes sur les systèmes de formation continue, qui doivent être capables de répondre aux besoins d'une force enseignante de plus en plus diversifiée. La Guinée et l'Ouganda ont pour ce faire instauré des programmes décentralisés visant à une amélioration permanente des pratiques pédagogiques, au lieu de maintenir des offres ponctuelles de formation continue, émanant du niveau central.

### Des écoles dédiées à l'apprentissage

24. Pour réussir, le processus d'amélioration de la qualité doit impliquer l'ensemble de l'école et être conduit par le chef d'établissement. Souvent confinés à un rôle purement administratif, les chefs d'établissement doivent désormais assurer un leadership pédagogique. Mais le plus important est l'émergence du rôle du directeur qui consiste aussi à promouvoir les stratégies novatrices, à favoriser le travail en équipe et la collaboration entre les maîtres afin d'améliorer les processus d'apprentissage et d'enseignement. Mais rares sont ceux qui sont véritablement préparés à relever ce défi. Il convient avant tout d'améliorer le processus de sélection des chefs d'établissement, en renonçant au principe de l'ancienneté au profit des compétences. Les programmes de formation qu'un certain nombre de pays ont introduits pour préparer les chefs d'établissement à leur nouveau rôle sont des exemples de pratiques prometteuses susceptibles de contribuer significativement à l'objectif d'une éducation de qualité pour tous.

25. L'inspection administrative et pédagogique, tout comme le soutien professionnel, jouent un rôle important pour améliorer ce qui se passe dans les écoles et dans les classes. Paradoxalement, on sait aussi que les interventions des inspecteurs et des conseillers pédagogiques sont en général insuffisantes et inefficaces pour vraiment profiter aux enseignants. Ce constat se vérifie particulièrement bien en Afrique subsaharienne. D'un point de vue quantitatif, la situation s'est dégradée avec le développement des systèmes éducatifs car il n'y a tout bonnement pas assez d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques pour répondre régulièrement aux besoins des écoles et des enseignants. Les établissements de petite taille situés dans des zones reculées sont particulièrement mal lotis.

### Le nouveau paradigme : atteindre les élèves

26. Étant 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, l'offre éducative s'est diversifiée. Les petites communautés rurales et les nomades ont besoin de systèmes différents de ceux des populations urbaines ou des communautés rurales plus grandes. La diversité, la flexibilité et l'ouverture aux nouveaux modèles pédagogiques doivent caractériser tout système éducatif cherchant à atteindre tous les enfants. Cela ne revient pas à prôner une alternative à l'éducation formelle mais bien des alternatives **au sein** du système éducatif formel. Cela signifie que chaque État devra – en coopération avec les partenaires *ad hoc* – mettre au point et appuyer des programmes qui répondent à la diversité des besoins des communautés et des groupes d'élèves.

27. Ce type de diversité appelle un « **changement de paradigme** » dans la délivrance des services éducatifs. Le paradigme dominant actuel est largement dominé par l'offre et consiste à « *faire en sorte que les élèves aillent à l'école ou assistent aux cours* ». Le paradigme complémentaire est centré sur la demande : « *faire en sorte que l'éducation parvienne jusqu'aux élèves* ». Cela implique de tenir compte de l'endroit où se trouvent 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 second paradigme s'applique déjà à l'éducation des adultes – comme en témoigne l'approche REFLECT au Burkina Faso. On le rencontre également ici ou là pour l'éducation des enfants, au Mali par exemple avec l'intervention de Save the Children ou au Nigeria pour certaines communautés nomades. Une telle évolution des stratégies entraînera probablement une acceptation de la notion « d'apprentissage mutuel » ou celle visant à « rendre le formel informel tout en formalisant le non-formel ». L'adoption des langues africaines comme vecteur de l'enseignement au Burkina Faso et au Mali illustrent ce processus.

28. Ces différents systèmes d'apprentissage visant à atteindre tous les enfants ont besoin du soutien des élèves, des enseignants et de la communauté. Les expériences présentées dans les études de cas (en Ouganda par exemple) montrent qu'il existe une véritable demande d'éducation pour les enfants dans les familles où les adultes, jeunes et moins jeunes, se sont vus plus ou moins totalement refuser leur droit à l'éducation. Cette demande est, d'une manière générale, forte et répandue 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, voire même qui s'y opposent, elles tendent à être minoritaires et de moins en moins nombreuses. Le secret de la réussite tient souvent à la mobilisation d'un appui social, par les membres de la famille, les amis ou les voisins respectés. Dans plusieurs cas, les partenariats avec des ONG et des organisations communautaires de petite taille, à but lucratif ou non, ont fait leurs preuves pour négocier avec les communautés locales les différents mécanismes de délivrance des services éducatifs. L'expérience du « faire-faire » au Sénégal illustre bien ce potentiel.

29. La diversification est nécessaire mais pas toujours facile. Les initiatives adoptées au Burkina Faso et au Nigeria ne se sont développées que lentement et même après dix ans de mise en œuvre, elles ne touchent encore qu'une minorité d'enfants et d'adultes. Les expériences recensées proposent des solutions pour surmonter quelques-uns de ces obstacles :

- l'engagement des pouvoirs publics en faveur du principe de la diversité, c'est à dire un système ayant des objectifs fondamentaux communs mais valorisant les différences locales et conscient de l'inadéquation d'une solution unique pour amener l'éducation jusqu'aux élèves ;
- la flexibilité du recrutement des enseignants et un investissement important dans leur formation et dans l'appui professionnel seront souvent nécessaires pour pouvoir embaucher des personnes issues de la communauté mais ayant souvent un niveau de formation générale très limité ;
- une communication intense entre toutes les parties et un découpage net, clairement défini et sans ambiguïté de rôle pour chacun, sont importants pour la faisabilité des initiatives ;
- l'évaluation des coûts et des résultats est essentielle si l'on veut élargir la couverture du programme ; il convient également d'allouer des ressources nationales fongibles aux programmes alternatifs. Sans éléments solides et convaincants de l'efficacité d'une innovation ou d'une réforme et de son coût, rares seront les décideurs prêts à l'adopter.

## Restructurer la gestion du secteur de l'éducation

30. Dans la plupart des pays, l'éducation est traditionnellement administrée *via* des systèmes extrêmement centralisés. Cela a souvent provoqué 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. Ce phénomène a également ralenti la concrétisation des objectifs de l'EPT. Face à cette situation, quasiment tous les pays ont commencé à modifier leurs méthodes de gestion de l'éducation et ont entrepris une forme ou une autre de déconcentration administrative et de décentralisation des fonctions de gestion vers les bureaux régionaux ou de district ou auprès des autorités locales, même si le rythme suivi est très variable. L'Afrique du Sud, l'Éthiopie, l'Ouganda, le Sénégal et la Tanzanie par exemple progressent rapidement dans cette voie, alors que le Ghana, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et la Zambie avancent plus lentement. Dans plusieurs pays, ce processus a été utilement complété par une transition vers la gestion autonome des écoles.

31. La tendance à la gestion autonome des écoles – qui accorde aux écoles une plus grande autonomie au niveau des décisions de programmes, de budgets, d'allocation des ressources, de personnel et d'élèves – est absolument vitale. Tout en respectant des normes et des paramètres opérationnels définis par l'État, les écoles bénéficient d'une autonomie et d'une flexibilité accrues 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 (Tchad). L'application de ces processus est extrêmement variable et les progrès sont la plupart du temps très inégaux et inférieurs aux attentes. 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 (Guinée, Ouganda et Tanzanie) suggèrent qu'un effort systématique 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.

32. 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 (i) de fixation des normes et des références ; (ii) de mobilisation d'un financement adéquat et de transfert effectif des ressources vers les écoles (iii) de suivi de la mise en œuvre des politiques et d'évaluation des progrès réalisés en termes de résultats scolaires (iv) de favoriser les débats publics sur les questions de politiques éducatives et consolider les partenariats sociaux et politiques autour des réformes éducatives.

33. Plusieurs pays associent leurs initiatives de déconcentration et de gestion autonome des écoles à des tentatives de diversification des prestataires, de différenciation des programmes et de séparation entre le financement et l'offre des services éducatifs. C'est le cas du Tchad, où l'État subventionne les communautés qui gèrent leur propre école ; de la RDC, où les églises jouent – en recevant un appui de l'État – un rôle essentiel dans la prestation de services éducatifs ; ou encore du Burkina Faso et du Sénégal, où l'État a officiellement sous-traité à des opérateurs privés la délivrance d'une série de programmes non formels. Par ailleurs, certains pays étudient les avantages possibles d'un appui des entreprises. Les modalités de transfert des ressources aux écoles varient : certains pays pratiquant une subvention en fonction du nombre d'élèves – pour

partie sous forme d'intrants et de services et pour partie en espèces – quand d'autres recourent à des mécanismes de financement conditionnel dans lesquels le montant et le planning des transferts dépendent des besoins de l'école et de la qualité des projets conçus localement.

34. Toutes ces évolutions vont de pair avec une volonté délibérée d'impliquer les communautés dans le processus de scolarité et dans l'offre d'un appui direct aux écoles. Une série de structures éducatives et de mécanismes de délivrance alternatifs sont donc testés pour garantir la réactivité du système aux besoins et aux priorités des gens, quel que soit leur contexte social, culturel et économique. Le rôle des comités de gestion scolaire s'étoffe pour intégrer – au-delà de leur implication traditionnelle dans la construction des écoles – l'adaptation des programmes et des calendriers aux conditions locales, la gestion des ressources scolaires ainsi que le pilotage et l'évaluation du fonctionnement de l'école.

### **Piloter l'apprentissage et évaluer les progrès**

35. Une gestion efficace de l'amélioration de la qualité d'un système de plus en plus décentralisé implique de multiples prestataires chargés de délivrer des programmes adaptés à un large éventail de conditions locales différentes ; elle s'appuie également sur des sources multiples de financement et doit, pour ce faire, avoir accès à des informations fiables qui lui permettront d'orienter l'allocation des ressources et ses initiatives. Les évaluations de l'apprentissage des élèves ainsi que les statistiques sur des indicateurs clés de la performance du système – taux de couverture, efficacité interne, déploiement des enseignants et disponibilité des intrants matériels – sont des outils d'information indispensables à la gestion d'un tel système.

36. Les informations sur l'apprentissage des élèves peuvent être collectées à quatre niveaux différents : (i) lors d'examens publics ; (ii) à l'occasion d'évaluations nationales ; (iii) pendant des évaluations internationales ; et (iv) grâce au contrôle continu en classe. Les appels à une réforme des *examens* sont omniprésents. Les données relatives à leurs effets montrent que (i) toute modification des sujets d'examens entraînera une modification du contenu dispensé en classe ; et que (ii) l'incompétence de l'enseignant, la taille des effectifs, la pénurie de ressources matérielles et les difficultés à enseigner des compétences d'ordre supérieur annihileront vraisemblablement les effets de la modification des examens. Les examens ne doivent pas être un obstacle à l'amélioration de la qualité – ils doivent au contraire permettre d'élargir la couverture du programme, de vérifier leurs capacités de certification, en s'assurant qu'ils portent sur un contenu adapté à tous les élèves et à tous les niveaux d'achèvement, et de renvoyer aux écoles des commentaires détaillés sur la performance des élèves.

**Encadré 1 L'Afrique a connu une vague d'évaluations nationales dans les années 90.**

Le SACMEQ, MLA et PASEC ont mis en place des systèmes d'évaluation des apprentissages des élèves dans plus de 20 pays en Afrique Subsaharienne. Les informations obtenues dans ce type d'évaluation sur les forces et les faiblesses des acquis théoriques et pratiques des élèves et sur la décomposition des résultats – par sexe, notamment, ou par lieu de résidence – peuvent jouer un rôle essentiel pour les décideurs. Pourtant, ces informations ne sortent guère du cercle des chercheurs ; elles n'ont donc que rarement contribué à la conception et à la mise en œuvre de stratégies d'amélioration de la qualité. Les *évaluations internationales* apportent des données comparables sur les performances de plusieurs pays mais, à ce jour, rares sont les pays africains à y avoir participé. Cela étant, certaines évaluations nationales autorisent des comparaisons internationales et proposent ainsi une occasion irremplaçable d'apprentissage à partir de l'expérience d'autres pays confrontés aux mêmes difficultés et aux mêmes défis.

37. Alors que *l'évaluation dans les classes* ne réunit guère les suffrages dans les propositions visant à exploiter les évaluations pour améliorer la qualité de l'éducation, elle présente pourtant un réel potentiel de renforcement des résultats des élèves. Cependant, les évaluations faites par les enseignants sont souvent médiocres et peu utiles pour évaluer l'acquisition par l'élève de compétences d'ordre supérieur ou de résolution de problèmes. Malheureusement, l'amélioration des pratiques d'évaluation des enseignants est beaucoup plus délicate que l'amélioration ou la conception d'autres formes d'évaluations.

38. L'expérience africaine recensée à ce jour montre que les informations tirées des évaluations *peuvent* améliorer les politiques et la gestion des ressources de l'éducation mais qu'elles contribuent aussi à façonner les pratiques pédagogiques – sans que le succès ne soit acquis pour autant. Si les procédures d'évaluation veulent espérer contribuer à l'amélioration des résultats scolaires, deux conditions au moins devront être remplies. Premièrement, l'intégration des politiques d'évaluation dans une série de mesures détaillées et coordonnées visant à l'amélioration en général et censées être renforcées par des réformes de l'évaluation. Deuxièmement, l'octroi de ressources garantissant une bonne compréhension – et une bonne application dans les écoles – de la réforme politique, dans la mesure où la réussite des réformes de l'éducation dépend en dernier ressort de l'efficacité de leur mise en œuvre dans les classes.

39. Des efforts considérables ont été consacrés pour renforcer les capacités des pays à produire des statistiques de l'éducation et des indicateurs susceptibles de permettre un pilotage précis de la performance de leurs systèmes éducatifs. Le programme SISED du groupe de travail de l'ADEA sur les statistiques de l'éducation a ainsi prôné l'utilisation d'outils techniques et méthodologiques conçus pour aider les pays à contrôler la « chaîne statistique » et à garantir une collecte et un traitement fiables des données. Un module pour la conception d'indicateurs de la qualité de l'éducation est en cours de test.

## Le financement de la qualité

40. Bruns, Mingat et Rakatomala (2003) ont proposé un cadre permettant d'estimer le besoin de ressources pour atteindre les objectifs EPT :

Taux d'encadrement	40	Recettes publiques en % du PIB	14/16/18
Salaires des enseignants / PIB par habitant	3.5	Part de l'éducation en % des recettes publiques	20
Dépenses hors salaires des enseignants en % des dépenses de fonctionnement	33	Part du primaire dans les dépenses publiques pour l'éducation	50
% de redoublants	10	% d'élèves scolarisés dans le privé	10

41. Sur cette base, ces auteurs estiment à 1,9 milliards de dollars par an en moyenne le besoin de financement extérieur. Cela impliquerait une multiplication par quatre du niveau de l'aide extérieure, pour atteindre en 2015, 45 % du coût total. Il faut noter en outre que ces estimations sont probablement en deçà de la réalité, notamment pour le financement de l'amélioration de la qualité.

42. La cible de 33 % fixée par Bruns *et al.* pour les dépenses hors salaires des enseignants entraînerait en moyenne des dépenses par enfant de 23 USD en 2015, comprenant : (i) les frais administratifs (10 USD) ; et (ii) le financement d'initiatives spécifiques visant à garantir une offre d'éducation à environ 10 % d'enfants à risque. Si la somme totale de 13 USD arrivait à être dégagée pour les intrants de qualité dans les écoles, on serait alors assez proche du « niveau minimum d'intrants » (16 USD) mais très loin du « niveau souhaitable d'intrants » (environ 30 USD). Si le taux annuel de croissance de 5 % posé par Bruns *et al.* n'atteignait finalement que 3 % alors, les 33 % ne représenteraient plus en valeur absolue que 17 USD, une somme très inférieure au « niveau minimal d'intrants ». Par ailleurs, un problème de chronologie entre en considération, dans la mesure où le coup de pouce accordé aux dépenses de fonctionnement hors salaires des enseignants devra intervenir bien avant que les améliorations qualitatives qui en résulteront ne deviennent manifestes. L'augmentation des intrants matériels susceptibles de renforcer la qualité, représentant un coût estimé de 16 USD par élève (dont environ 10 à 12 USD iraient aux dépenses additionnelles), doit avoir lieu **maintenant** pour pouvoir étayer des améliorations immédiates des pratiques pédagogiques qui entraîneront alors des gains d'efficacité lesquels, d'après le modèle, devraient intervenir tout au long de la période considérée. Le besoin annuel de financement dans les premières années s'en trouverait alors augmenté d'environ 700 millions d'USD, soit une augmentation d'environ 30% du montant total des dépenses récurrentes du primaire estimé en 2000.

43. Il convient donc d'envisager les différentes options qui s'ouvrent aux pays pour pallier un manque éventuel de ressources internes ou externes et se maintenir sur la bonne voie vis-à-vis des objectifs d'EPT. Le modèle de Bruns *et al.* quantifie cinq options politiques :

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

44. Ces modélisations mettent en évidence le poids des décisions politiques sur le besoin de financement. Leur impact est tangible et illustre la flexibilité dont les pays disposent pour ajuster leurs politiques aux conditions extérieures. Elles indiquent également que – en partant du principe qu'une augmentation de l'aide extérieure supérieure à celle projetée par Bruns et al. est peu probable – les pays seraient bien avisés d'envisager des stratégies permettant : (i) un déploiement optimal des ressources disponibles et (ii) des contributions accrues des communautés et des parents au développement de l'éducation. Pour parvenir à un meilleur coût/efficacité, les pays devront tout d'abord réduire les variations entre écoles dans l'allocation des ressources – notamment en termes de taux d'encadrement. Ils devront aussi renforcer l'efficacité de leurs dépenses, en privilégiant les intrants et les processus réputés contribuer fortement à l'apprentissage des élèves. Enfin, ils devront envisager autant que possible des solutions à bas prix – à l'instar des programmes communautaires d'éducation de la petite enfance et d'alphabétisation des adultes ou de la construction de classes gérée par les communautés.

45. Il est tout aussi fondamental de savoir exploiter la volonté affichée par la plupart des parents et des communautés de participer à l'éducation de leurs enfants. L'Afrique a l'habitude de ce type de contributions, mais il faut absolument créer des partenariats et adopter des politiques qui ne placent pas une charge disproportionnée sur les plus pauvres. Ces politiques doivent suivre une règle d'or : aucun enfant ne se verra refuser son droit à l'éducation par manque de ressources. Plusieurs mécanismes ont été testés – les subventions de contrepartie, où le niveau d'apport des communautés dépend du niveau de pauvreté ; l'exemption de droits d'inscription ou la gratuité des manuels scolaires ; un soutien direct aux plus démunis et aux plus défavorisés ; et une

reconnaissance formelle de la valeur des contributions en nature. De nombreuses études ont démontré l'efficacité de ces dispositifs, surtout lorsqu'ils sont gérés par les communautés.

### **En route vers la qualité – un cadre stratégique**

46. A l'instar des pays industrialisés, le chemin vers l'amélioration de la qualité en Afrique subsaharienne est difficile. 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 – proposent des approches prometteuses conduisant à la réussite. Ces expériences peuvent être résumées en termes de **sept principaux 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.

47. Tout cadre national stratégique d'action visant à améliorer la qualité doit reposer sur ces sept piliers. Il est tout aussi important – même si cela n'est pas encore réellement accepté – d'instaurer une culture qui cherche explicitement à promouvoir la qualité et l'apprentissage. **Une telle culture de la qualité** est animée et étayée par une série de valeurs et de convictions largement partagées et relatives au processus d'enseignement et d'apprentissage – une théorie et une pratique de l'éducation, doublées d'une vision de la pratique pédagogique. Une telle culture repose sur plusieurs composantes cruciales :

- des valeurs qui placent l'apprentissage au cœur des préoccupations ;
- la conviction que l'échec n'est pas forcément inscrit dans le processus d'apprentissage et que chaque enfant est capable d'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 avant tout 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, tout en préconisant la diversité et la flexibilité des mécanismes de délivrance et des pratiques pédagogiques.

48. Un tel système n'a plus grand chose à voir avec la « bureaucratie machiniste », le 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 : il s'agit de systèmes auto-producteurs et capables de s'auto-crée ; 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 réagit aux informations fournies par son environnement. Pour pouvoir gérer de tels systèmes, il faut admettre que les modèles réglementés de l'ère industrielle sont devenus obsolètes. Ces systèmes grandissent 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 différent pour appréhender ce qui compte et la manière dont le changement intervient.

49. 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 qu'elle impose, la hiérarchie fait preuve d'encouragement, d'esprit de suite et de soutien vis-à-vis des initiatives de terrain.

50. La première mission des responsables du système éducatif est de promouvoir cette culture de la qualité, de s'assurer d'un large consensus en sa faveur et de valoriser et encourager les comportements visant à la mettre en pratique. Cela impose de faire naître chez chacun un sentiment de responsabilité et d'efficacité et d'encourager tous les acteurs à agir au mieux avec les moyens mis à leur disposition. Cela implique aussi un engagement de l'ensemble du système à prévenir les échecs, à répertorier systématiquement les bonnes pratiques et à favoriser un apprentissage continu. Certains penseront qu'il s'agit là d'une solution irréaliste pour les pays d'Afrique subsaharienne. Pourtant, plusieurs 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 ; le Bénin a défini des normes fondamentales de qualité que toutes les écoles doivent respecter ; Madagascar a mis en place des contrats programmes avec les écoles, et la Namibie et le Swaziland aident leurs enseignants à réfléchir à leurs pratiques et à en tirer les leçons qui s'imposent.

51. 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 lorsque ces réformes 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 difficultés de la phase d'application. Pratiquement toutes les recherches ont réussi à mettre en défaut le postulat selon lequel le changement serait un processus organisé, rationnel et linéaire proposant des solutions définies par le niveau central aux problèmes qualitatifs des écoles. De fait, les recherches s'accordent désormais sur plusieurs points : (i) le changement est avant tout un processus local intervenant dans l'école considérée comme l'unité de changement ; (ii) l'apprentissage et l'adaptation par les acteurs locaux sont le secret de la réussite ; (iii) le renforcement des capacités locales – dans les écoles, les communautés et les districts – est une condition sine qua non du succès ; (iv) le progrès est graduel et inégal.

52. 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 ; elles naissent de l'appropriation locale. 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. 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.

53. 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 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, qui sont gérées localement ; 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.

### **L'avenir : apprendre et travailler ensemble**

54. Les données recueillies à l'occasion de ce projet identifient cinq conditions essentielles susceptibles d'orienter et d'étayer une action efficace en faveur de l'amélioration de la qualité. La plupart de ces conditions ont déjà été mises en relief dans les revues sur le développement de l'éducation et discutées lors des conférences internationales. De fait, les exhortations à afficher une volonté politique, à concevoir des projets simples, à renforcer les partenariats et à apprendre des expériences 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. De ce point de vue, les groupes de travail de l'ADEA et les discussions lors des biennales ont apporté une contribution non négligeable.

55. Première condition : **la volonté politique d'action**. Il convient probablement de l'envisager 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 mais il a des implications concrètes : (i) allocation des ressources nécessaires ; (ii) priorité accordée dans le discours politique à la qualité et à l'apprentissage ; (iii) participation de toutes les parties prenantes ; et (iv) stratégies efficaces de communication pour susciter une adhésion généralisée.

56. Il convient ensuite de **décider et de hiérarchiser les priorités** : les stratégies d'amélioration de la qualité sont confrontées à deux dilemmes : (i) comment établir les priorités ; et (ii) comment toucher un nombre significatif d'élèves. Dans la plupart des cas, la fixation des priorités passe par des décisions de portée et de déroulement chronologique des innovations – cela ne consiste pas à s'interroger sur ce qu'il convient ou non de faire. Au contraire, cette étape permet de répondre à deux questions : quand faut-il commencer et quelles sont les prochaines étapes ? Les expériences recueillies dans les études par pays et qui seront reprises dans les chapitres suivants ont identifié trois éléments utiles pour la hiérarchisation des priorités : (i) le sentiment d'appropriation au niveau de l'école doit préexister aux différentes stratégies

d'intervention proposées pour répondre aux choix locaux ; (ii) 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 d'entrée ; et (iii) les réformes du contenu des programmes et des méthodes pédagogiques doivent être envisagées comme un processus continu et sensible à la progressivité de l'évolution des pratiques dominantes.

57. Le principal obstacle à la portée réelle des innovations réside dans la capacité des enseignants à faire évoluer leurs pratiques pédagogiques. Beeby (1967), Verspoor (1987) et Hopkins (2000) proposent des cadres d'interventions stratégiques conçus en fonction des capacités de l'école à adapter, adopter et appliquer de nouvelles pratiques. Si aucun de ces chercheurs n'entend proposer ainsi de recette miracle pour l'organisation des interventions, leur objectif est plutôt de tracer avec ces cadres une progression cohérente des différentes composantes du processus.

58. Plusieurs études de cas semblent abonder dans le sens de Korten (1980), qui identifiait trois phases incontournables pour transposer une stratégie à grande échelle : (i) apprendre à être efficace ; (ii) apprendre à être performant ; (iii) apprendre à généraliser. 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 de proximité qui contribuent au succès des programmes pilotes. Il sera sans doute judicieux de revoir les méthodes de conception des projets pilotes pour les envisager délibérément comme une série d'innovations de faible envergure ne s'écartant 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.

59. La troisième condition – le **renforcement des capacités** – fait l'unanimité : c'est une priorité. Pourtant, les progrès dans ce domaine 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'élargit. Pour être efficaces, les stratégies de renforcement des capacités doivent commencer par instaurer un environnement propice à l'exploitation des capacités existantes. Les audits de gestion et la décentralisation sont, à cet égard, des approches pleines de promesses. Le renforcement des capacités devra s'intéresser en priorité aux écoles mais, pour ce faire, les écoles devront recevoir l'appui d'institutions intermédiaires. La mise en place de ces nouvelles formes d'organisations intermédiaires qui s'engageront activement aux côtés des écoles doit figurer au cœur des stratégies de renforcement des capacités, surtout dans un contexte de décentralisation et d'autonomie grandissante des écoles en matière de gestion. Ces institutions seront tout sauf hiérarchiques : elles devront travailler en réseaux, centres de recherche et de formation, organismes professionnels, projets sociaux et communautaires, bureaux ministériels – et contribueront, par leur action parallèle au niveau intermédiaire, à aplanir le système éducatif.

60. L'un des résultats les plus satisfaisants obtenus depuis la fin du forum consultatif international sur l'éducation pour tous (Amman, 1996) concerne l'apparition de **partenariats** plus actifs. Le cadre d'action de Dakar s'en fait l'écho et appelle à « de larges partenariats dans les pays, soutenus par la coopération avec les institutions et organismes régionaux et internationaux ». Les partenariats interviennent à différents niveaux du système sans avoir tous le même objet. Les partenariats conclus entre les

écoles et la communauté visent essentiellement à appuyer la prestation de services éducatifs, notamment en direction des personnes les plus défavorisées, alors que d'autres façonneront la coopération au développement et les modalités de l'aide à l'éducation – dans ces deux domaines, des évolutions fondamentales sont en cours. Les ONG se sont multipliées depuis dix ans et, qu'il s'agisse d'organisations internationales bien implantées ou d'organisations éphémères, elles assument pour la plupart un rôle plus important dans les décisions politiques ; elles fournissent par ailleurs des intervenants fiables pour la mise en œuvre des activités des programmes éducatifs sectoriels. Il revient dans ce cas aux pouvoirs publics d'instaurer des conditions propices à leur action. Enfin, à l'échelle des pays, les SWAp sont en train de révolutionner les modalités de financement et de gestion des programmes de développement de l'éducation.

61. La cinquième condition – **l'apprentissage par la pratique** – est au cœur de toute stratégie d'amélioration de la qualité. Les études de cas par pays qui viennent étayer cet ouvrage et les analyses qui suivent 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, dans la poursuite de cet objectif d'une « éducation de qualité pour tous », les pays acquièrent de l'expérience et en tirent les leçons qui s'imposent. Quatre composantes stratégiques se dégagent, garantes pour le continent africain d'une amélioration qualitative réussie :

- une progression vers un système d'établissements d'apprentissage divers dans leurs méthodes de délivrance mais partageant des objectifs communs ;
- l'accent sur l'apprentissage, qui doit se retrouver à tous les échelons d'un tel système et lui donner sa cohérence ;
- la généralisation de la notion d'amélioration continue et d'effort durable et le refus de toute tentative de réparations de fortune ;
- la mise en place d'interventions étayées par des données fiables et servant de support à un apprentissage par l'expérience.

62. L'amélioration qualitative de l'enseignement de base est une étape incontournable pour tous les pays africains désireux de participer à la société mondiale de l'information du 21<sup>e</sup> siècle et de sortir de la pauvreté. Pour autant, sa Majesté l'EPT règnera sur un royaume fantôme tant que les politiques EPT et les initiatives accélérées ne parviendront pas à augmenter l'apprentissage. Un grand nombre de pays sont en train de tester des programmes 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 dans une communauté d'apprenants.



## CHAPITRE 1

### PLANTER LE DECOR

63. Il y a trois ans, au forum mondial sur l'éducation à Dakar, tous les pays d'Afrique subsaharienne ont réaffirmé leur engagement en faveur d'un enseignement et d'un achèvement de l'éducation de base pour tous. La plupart des systèmes éducatifs dans la région sont loin d'atteindre ces buts et le défi implicite de cet engagement est préoccupant. Moins d'un tiers des enfants en âge d'être scolarisés acquièrent les connaissances et les qualifications spécifiées dans les curriculums nationaux. Ceci compromet les objectifs du développement économique, du progrès social, de la paix et de la démocratie qui sont au cœur du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Le plus critique est le défi de la qualité.

64. Aucun pays ne peut véritablement participer à l'économie mondiale – où l'avantage comparatif est de plus en plus fonction de la technologie et des savoirs – si ses citoyens ne sont pas correctement formés. L'éducation apparaît comme un déterminant clé de l'augmentation de la productivité du travail et de l'amélioration de la santé et de la nutrition (Lockheed et Verspoor, 1991). Elle permet aux gens d'échapper à la pauvreté et de profiter des possibilités de mobilité sociale; en outre, elle réduit les écarts économiques et sociaux.

65. Un grand nombre d'enfants ne sont toujours pas scolarisés. Le taux brut de scolarisation (TBS) des pays d'Afrique subsaharienne en 2000 varient de 29% au Niger à 131 % au Cap Vert avec une moyenne pour la région de 81,2 %. Ce taux est inférieur à celui de toutes les autres régions du monde. Sur les 115 millions d'enfants d'âge scolaire non scolarisés de par le monde, 42 millions (soit 35 %) vivent en Afrique subsaharienne alors que cette région n'abrite que 10 % de la population mondiale. La scolarisation de ces enfants est un défi majeur pour les pays africains pauvres. Hanushek et Kimko (2000) ont identifié une corrélation fortement positive entre la qualité de la main-d'œuvre (à savoir, les compétences cognitives mesurées par le niveau en mathématiques et en sciences) et la croissance économique. De toute évidence, le fait d'allonger les années de scolarité sans se préoccuper de la qualité de l'éducation et des résultats d'apprentissage des élèves risque de compromettre les effets positifs, sur la croissance, de l'investissement dans l'éducation (Islam, 1995).

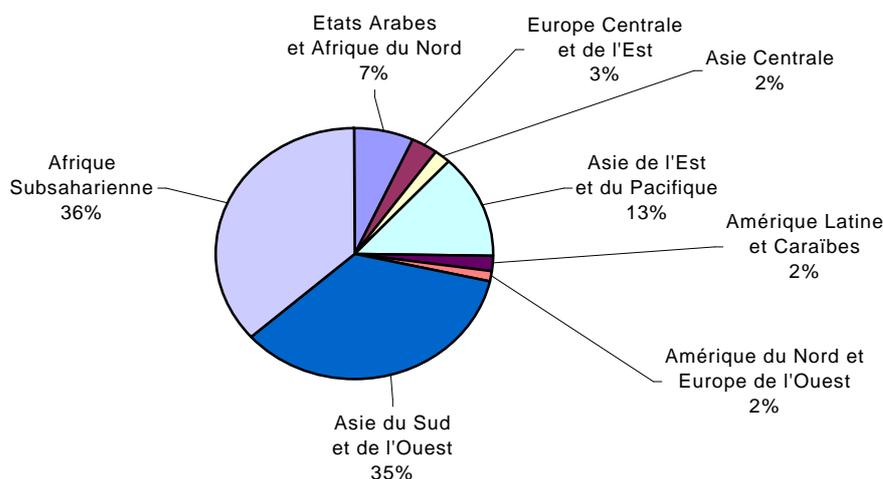
66. Le mouvement en faveur de l'éducation de base pour tous ne se réduit donc pas à un simple enjeu quantitatif: il a une forte composante qualitative. Dans de nombreuses écoles en Afrique, la qualité de l'éducation est si faible que les élèves n'acquièrent pas, au bout de quelques années de scolarité, les compétences de base minimales (savoir lire, écrire et compter). Par conséquent, si l'on n'accorde pas davantage d'attention à l'amélioration des apprentissages, le mouvement en faveur de l'éducation de base pour tous risque d'être un énorme gâchis. Gâchis, car des ressources importantes seront investies sans que cela ne se reflète dans les résultats; et gâchis, car des enfants – les futurs adultes – risquent de rester analphabètes malgré leur scolarisation ou risquent d'abandonner l'école trop tôt.

67. Pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous, il est particulièrement important de veiller à ce que :

- tous les enfants entrent à l'école ;
- tous les enfants terminent le cycle primaire ;
- l'éducation primaire apporte aux élèves scolarisés les compétences de base minimales.

68. Les données disponibles suggèrent que les systèmes d'éducation de base en Afrique subsaharienne ont accompli des progrès acceptables vis-à-vis du premier objectif, mais que des efforts importants restent à accomplir pour les deux derniers points. Cela passe par une amélioration considérable de la qualité de l'enseignement et des mesures qui assureront aux populations les plus pauvres l'accès à cet enseignement de qualité.

### Graphique 1 Répartition des enfants non scolarisés dans le monde



Source : UNESCO, 2002.

69. La qualité et l'équité sont donc deux objectifs inséparables que les pays doivent poursuivre dans leur de la qualité de l'éducation pour tous.. De toute évidence, la plupart des systèmes africains ne sont pas capables actuellement de délivrer les savoirs et les compétences nécessaires à la croissance économique, au développement social et aux progrès civiques. Dans ce premier chapitre, les défis qualitatifs de l'éducation pour tous, les déterminants principaux de la faiblesse qualitative et les contraintes qui ont contribué à la sous-performance qualitative des systèmes d'éducation de base en Afrique seront brièvement développés. Cette discussion sera complétée par une présentation de la méthodologie qui a guidé cet exercice sur l'analyse des expériences africaines en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation de base au cours des dernières années.

### Les défis de l'éducation pour tous

70. *La crise mondiale de l'éducation* (Coombs, 1967) attirait l'attention sur les difficultés qui s'accumulaient dans l'ensemble des pays en développement du fait de l'afflux des élèves, de la pénurie des ressources, de l'accroissement des coûts et de l'inefficacité des systèmes, incapables de s'adapter aux besoins des populations.

71. Sur fond de crise économique et de forte croissance démographique (2,7 % en moyenne par an), la pression sur les systèmes éducatifs s'est accentuée dans les années 1980 et les dépenses par élève du primaire en pourcentage du PNB par habitant ont connu une baisse importante sur la période 1970-83, passant de 67 à 48 USD (dollar constant de 1983 ; Banque mondiale, 1988). Cela s'est traduit au niveau des écoles par la réduction de la disponibilité des intrants essentiels : moins d'enseignants, des effectifs par classe élevés, une détérioration des infrastructures. A terme, les effets négatifs sur la qualité des

apprentissages se sont accumulés. La conférence de Jomtien en 1990 a conclu que les réformes éducatives devaient concentrer leurs efforts sur « les acquis réels de l'apprentissage et sur les résultats plutôt que sur la scolarisation exclusivement ».<sup>1</sup>

72. Les objectifs de l'éducation pour tous prenaient alors aussi une dimension qualitative. Malheureusement, plus d'une décennie après, le bilan en Afrique subsaharienne est globalement décevant et les progrès réalisés sont restés trop lents pour atteindre l'objectif d'une éducation pour tous et d'égalité entre les sexes. Le Forum mondial sur l'éducation de Dakar (2000) a réaffirmé l'engagement de tous les partenaires vers ce but, tout en concluant que les défis de **l'accès, de l'achèvement du cycle primaire, de l'acquisition des apprentissages et de l'équité** sont inextricablement liés aux politiques mises en œuvre en faveur de la qualité de l'éducation pour tous.

### *La participation dans l'éducation*

73. La forte demande pour l'éducation en Afrique subsaharienne se reflète dans l'augmentation du taux brut d'admission durant la décennie 1990-2000 passant de 94,64% à 95,1% pour les garçons et de 83% à 88,4% pour les filles pendant que la population en âge d'être scolarisé augmentait de 58,1 millions à 81 millions.

74. Toutefois, ces moyennes cachent une évolution très inégale des systèmes éducatifs entre pays de la région. En 2000/01, le Botswana, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Swaziland et le Togo ont atteint l'objectif de scolarisation primaire universelle ou sont en passe de le réaliser. A l'inverse, dans huit pays africains – l'Angola, le Burkina Faso, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, le Niger et la Tanzanie – moins de la moitié des enfants en âge d'aller à l'école primaire sont inscrits à l'école. Pour ces pays, cela signifie que des efforts considérables doivent être déployés pour atteindre la scolarisation primaire universelle.

75. L'admission en primaire est la première étape d'un long parcours, le plus souvent jalonné d'embûches. En effet, l'entrée d'un élève en première année du primaire ne signifie pas qu'il va achever son cycle. Un pays ayant un taux brut de scolarisation de 100 % peut avoir un taux d'achèvement très faible et donc ne pas atteindre la scolarisation primaire universelle telle que définie à Dakar. D'ailleurs, la forte augmentation des taux d'admission renforce le fait que le réel défi des années à venir se situe davantage au niveau de l'achèvement du cycle primaire et du degré d'acquisition des apprentissages.

### *Faible taux d'accès en sixième année du primaire*

76. Le deuxième objectif de Dakar met l'accent sur la nécessité d'assurer un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de **suivre jusqu'à son terme**. En effet, on considère qu'un minimum de cinq années d'enseignement primaire de qualité convenable sont nécessaires pour acquérir les compétences minimales qui permettront aux individus de participer pleinement au développement économique et social d'un pays sans retomber dans l'analphabétisme.

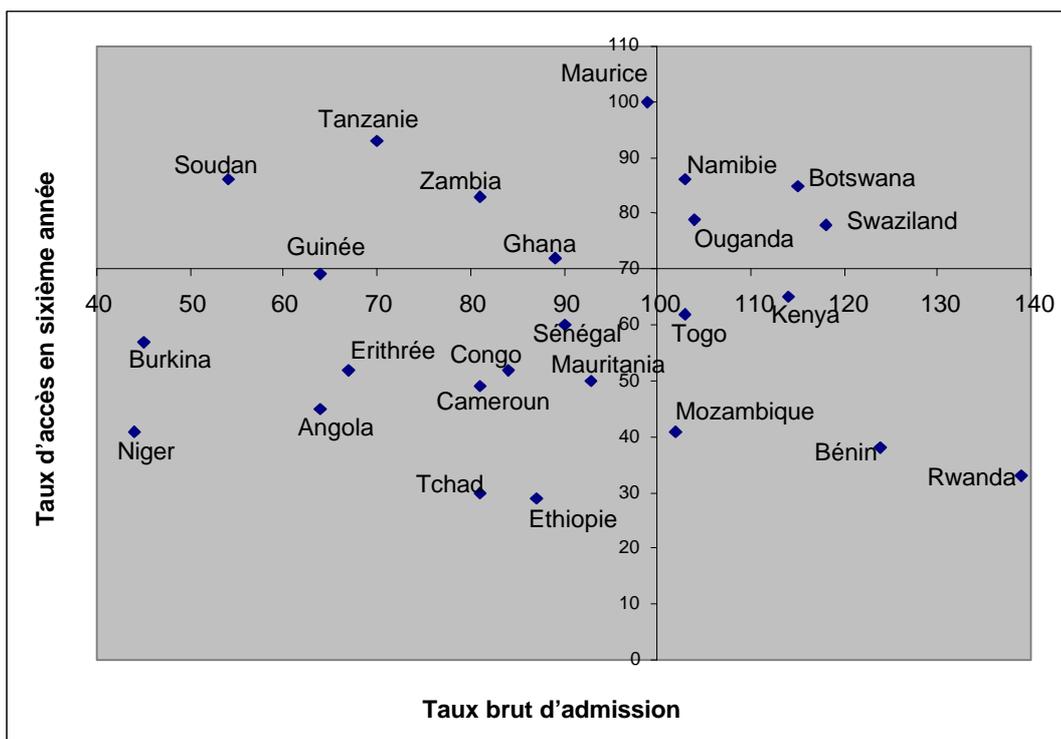
77. Le graphique suivant met en relation le taux brut d'admission dans le primaire et le taux d'accès en sixième année. Il met en évidence une grande variété de situations dans les pays africains et le fait que la majorité se situe dans le cadran inférieur gauche, indiquant que des efforts importants restent à faire pour que les élèves inscrits dans le primaire poursuivent leur cycle primaire jusqu'à son terme. Il est toutefois

---

<sup>1</sup> Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous : Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux, UNESCO, New York, 1990.

entendu que ces cinq années ne représentent pas la gamme complète de l'éducation de base. Le concept de l'éducation de base a été élargi et comprend la petite enfance, l'éducation primaire, l'alphabétisation, les besoins fondamentaux d'apprentissage et de compétences pour les jeunes et les adultes et, dans certains pays les premières années d'éducation secondaire (Commission inter agence, 1990).

**Graphique 2 Taux d'accès en sixième année et taux brut d'admission en primaire, année 2000**



Source : MINEDAF VIII – Document statistique.

78. Si les données statistiques disponibles montrent que des progrès acceptables ont été accomplis en termes d'accès à l'école, il n'en reste pas moins que la situation en termes de performance scolaire reste très préoccupante.

**Les résultats d'apprentissage des élèves**

79. Le défi de l'éducation pour tous en 2015 concerne surtout ce que les enfants auront appris au cours de leur scolarisation : l'inscription en cinquième ou sixième année ne signifie pas forcément que les élèves acquièrent les compétences de base prévues dans les programmes nationaux. Certaines observations menées dans des centres d'alphabétisation pour adultes au Ghana, au Kenya, en Ouganda, en Namibie et au Sénégal ont ainsi trouvé qu'une large proportion des apprenants avaient été scolarisés durant au moins 6 ans mais qu'ils n'avaient pas acquis les compétences suffisantes durant leur scolarité pour être alphabètes. Ils recherchaient donc une « seconde chance » (chapitre 3).

80. Les indicateurs mesurant les acquis scolaires sont nécessaires pour évaluer le sixième objectif de Dakar qui est « d'améliorer la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence 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 dans la vie courante ». La question essentielle est donc de savoir si les élèves ont acquis cet apprentissage de base durant leur scolarité primaire.

81. Un premier constat sur le niveau moyen des élèves permet d'exprimer de fortes préoccupations sur la qualité des enseignements car, à l'heure actuelle, aucun pays ayant fait l'objet de tests<sup>2</sup> sur l'acquisition des apprentissages n'atteint cet objectif de Dakar. A l'évidence, les élèves n'apprennent pas ce qu'ils sont supposés apprendre durant le cycle primaire, puisque sur les 45 % d'élèves qui achèvent leur cycle, la moitié n'a pas acquis les connaissances et les compétences spécifiées dans les programmes et un quart obtient des performances considérées comme minimales (UNESCO – Rapport de suivi de l'EPT dans le monde, 2002). Une enquête réalisée en 2000 par l'IREDU, évoquée dans l'étude de cas sur la Mauritanie, a constaté qu'un élève du primaire n'obtenait en moyenne que 30 pour cent de réponses correctes aux tests d'évaluation en arabe, en français, en mathématiques et dans les activités d'éveil. De la même façon en Guinée, les élèves qui ont suivi l'intégralité du cycle primaire et ont donc achevé leur sixième année n'obtenaient en moyenne que 34 pour cent de bonnes réponses en français et seulement 25 pour cent en écriture lors d'un test à interprétation critérielle standard, alors que la cible officielle visait un taux moyen de 75 pour cent pour garantir une maîtrise convenable. Une enquête similaire réalisée en Ouganda montre que les élèves de sixième année obtenaient en moyenne 24 pour cent seulement de bonnes réponses en anglais et en écriture, contre une cible officielle moyenne de 75 pour cent, et que 15 pour cent seulement des élèves en fin de cycle – à peine un sur sept – atteignaient ou dépassaient cette cible de 75 pour cent (Barrier et al. 1998). De fait dans ces trois pays, l'accès au primaire et l'achèvement du cycle débouchent sur un quasi-illettrisme fonctionnel pour la majorité des élèves, filles et garçons confondus. Toutefois, il existe des pays comme le Niger et le Togo où neuf adultes sur dix ayant achevé les six années du primaire sont capables de lire couramment. Par conséquent, il est possible de conclure que, pour ce qui est de la lecture, les écoles de ces pays ont rempli leur mission.

82. Le contraste entre d'un côté, la Guinée, la Mauritanie et l'Ouganda et, de l'autre, le Niger et le Togo, confirme le constat selon lequel « ... les pays affichent des tendances fortement divergentes, de rapides progrès étant enregistrés dans certains cas, alors que la stagnation ou le déclin sont visibles dans d'autres » (Bruns et al., 2003, p. 2). Les moyennes générales des pays peuvent cacher l'existence de fortes disparités entre les pays et au sein même des pays, que ce soit au niveau des zones d'habitation (milieu urbain/rural) qu'au niveau du sexe. Dans certains cas, les systèmes éducatifs peuvent se révéler être très inéquitables (chapitre 3).

### *Les disparités scolaires*

83. Malgré les efforts consentis depuis bientôt un demi-siècle et en dépit de la mobilisation de la communauté internationale depuis la conférence de Jomtien, en 1990, le monde rural reste dans de nombreux pays en développement un parent pauvre en matière d'éducation. Dans une grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne, la persistance du retard dans l'accès des populations rurales au système éducatif est alarmante, notamment chez les filles. Les faibles progrès vers l'universalisation de l'éducation de base proviennent en grande partie de la persistance d'une scolarisation limitée dans les zones rurales et dans les milieux pauvres (chapitre 3).

84. Lorsque les dimensions zones urbaines/rurales et sexe sont croisées, les écarts se creusent énormément en termes de disparités et d'iniquités scolaires. Le plus souvent, cet écart a une origine systémique qui requiert des solutions systémiques, lesquelles ont normalement un impact plus important sur les filles. Sur les 24 pays pour

---

<sup>2</sup> Il s'agit des tests initiés par le SACMEQ, le MLA et le PASEC.

lesquels nous disposons de données, neuf pays, en majorité anglophones, mais pas exclusivement (le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, la Namibie, le Rwanda, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe) ont un taux net de scolarisation (TNS) pour les filles supérieur à celui des garçons. D'ailleurs, force est de constater que l'indice de parité entre les sexes (GPI) est globalement meilleur dans les pays anglophones que dans les pays francophones.

85. En considérant le taux brut de scolarisation de l'année 2000/01, l'indice de parité entre les sexes pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne est de 0,89 mais pour le Bénin (0,67), l'Éthiopie (0,67), le Ghana (0,68), le Niger (0,67) et le Tchad (0,61), cet indice est nettement inférieur. En revanche, cet indice de parité est généralement plus élevé dès que l'on considère le taux brut d'admission, ce qui signifie que les filles abandonnent davantage l'école que les garçons : 0,76 au Bénin, 0,73 en Éthiopie, 0,93 au Ghana, 0,68 au Niger et 0,72 au Tchad (UNESCO, 2002).

86. Les questions d'équité ne peuvent pas se limiter aux disparités entre les sexes. Il faut s'intéresser spécifiquement à l'offre d'une éducation de qualité aux enfants les plus pauvres, notamment ceux qui vivent en zones rurales. Les dysfonctionnements des systèmes éducatifs influencent la demande scolaire. En effet, la réussite d'un élève a souvent des effets positifs d'entraînement sur la scolarisation des autres enfants de la famille, de la communauté et de la société. La mauvaise qualité de l'éducation se traduit généralement par des redoublements et des abandons élevés, qui découragent les parents d'inscrire leurs enfants à l'école (Verspoor, 2001). C'est dans ce sens qu'il est important de considérer l'articulation entre l'offre et la demande scolaire.

#### ***La demande sociale pour une éducation de qualité***

87. La décision de scolariser un enfant et/ou de le maintenir dans le cycle primaire interviendra si les résultats attendus par les parents sont supérieurs aux coûts (directs et d'opportunité) qu'ils doivent assumer. Pour les parents pauvres, les coûts directs de la scolarisation sont souvent une contrainte majeure à la poursuite des études de leurs enfants ; en Ouganda par exemple, les taux de scolarisation primaire ont presque doublé lorsque l'école est devenue gratuite en 1996.

88. L'abandon des études peut indiquer que la balance des coûts et des résultats, qui penchait en faveur de l'école lors de l'accès en première année du primaire, n'existe plus quelques années plus tard. Pour les familles pauvres, où le travail des enfants permet d'avoir un revenu supplémentaire, les coûts d'opportunité associés à la scolarité de l'enfant vont avoir tendance à augmenter avec l'âge et, par conséquent, avec le niveau scolaire. Toutefois, lorsque l'enseignement est de qualité, les bénéfices de la scolarisation sont perçus par les parents comme élevés ; ils vont donc accepter ce sacrifice pour scolariser et maintenir leurs enfants à l'école (chapitre 9).

89. Les enfants auront tendance à arrêter prématurément leurs études primaires, en particulier dans un contexte où l'offre scolaire est inadaptée. C'est le cas notamment lorsque l'école est trop éloignée du domicile parental ou que la pertinence et la qualité de l'enseignement (le contenu de l'enseignement) sont perçues comme trop faibles par les parents. De même, des niveaux élevés d'absentéisme de la part des enseignants peuvent nuire au regard que les parents portent sur l'école.

90. En définitive, il est logique qu'il y ait une faible demande lorsque l'offre éducative est de faible qualité ou perçue comme non pertinente. Dans certaines circonstances, ce ne sont pas les enfants qui abandonnent l'école, mais l'école qui abandonne les élèves. C'est ainsi que, dans tous les pays en développement, des systèmes éducatifs alternatifs existent en vue de répondre aux besoins de la population (chapitre 9).

91. Toutefois, la demande de scolarisation ne dépend pas uniquement de l'école et certains facteurs culturels, économiques et sociaux jouent un rôle important. Mais ces facteurs sont exogènes et l'expérience prouve aussi qu'il est possible d'organiser l'école de façon à réaliser un compromis acceptable entre (i) une structure intégrant certains éléments de la tradition et des contraintes locales (contenus et méthodes de l'enseignement, y compris la ou les langues utilisées et enseignées, calendrier scolaire sur l'année et la journée, activités, etc.) et (ii) une structure qui dispense aux enfants les connaissances cognitives, opératoires et sociales de base qui lui permettront de s'insérer sur le marché du travail et de construire un avenir différent, meilleur que celui de leurs parents.

92. Peu de pays ont été capable de développer de tels systèmes éducatifs ; les raisons en sont brièvement exposées dans la section suivante.

### **Les déterminants de la faiblesse qualitative**

93. Les problèmes de qualité dans l'enseignement de base en Afrique sont liés dans la plupart des pays à une pénurie des ressources consacrées à l'éducation, voire même davantage à la faible efficacité dans l'utilisation des ressources disponibles. Les conséquences se manifestent par un déficit croissant des enseignants compétents, des modes d'organisation scolaires inefficients et une efficacité interne faible

#### ***Contraction des ressources et mauvaise gestion***

94. L'analyse du volume des dépenses publiques, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) affecté au système éducatif, est relativement stable dans le temps pour l'Afrique subsaharienne. En général, il existe peu de relation entre le volume global de ressources publiques mobilisées pour un système éducatif et la couverture quantitative de ce système. Mais une analyse plus détaillée par pays, due à Mingat et Bruns (2002), montre qu'il existe une variété de situations selon les pays. Les pays du groupe 1 ont un système éducatif coûteux et inefficace avec de faibles taux d'achèvement du primaire. Les pays du groupe 2 se trouvent dans une situation inverse.

**Tableau 1 Coût unitaire en % du PIB par habitant, TBS et taux d'achèvement du primaire**

	Coût unitaire en % du PIB par habitant	TBS du primaire	Taux d'achèvement du primaire	Année des données
<b>Groupe 1</b>				
Burkina Faso	23,6	45	25	1998
Érythrée	22,2	53	35	1999
Niger	35,5	31	20	1998
<b>Groupe 2</b>				
Gambie	13,2	88	70	2000
Ghana	12,7	79	64	1999
Malawi	8,8	117	65	1999
Nigeria	13,8	85	67	2000
Togo	13,2	115	68	1999
Zambie	6,9	85	72	1998
<b>Moyenne des pays africains</b>	<b>12,9</b>	<b>77</b>	<b>45</b>	

Source : Mingat et Bruns, 2002.

95. Dans les pays africains, les dépenses de salaires des enseignants sont très importantes et représentent en moyenne 75,9 % des dépenses courantes d'éducation. Cela signifie que les ressources consacrées aux supports pédagogiques et au développement professionnel des enseignants sont trop faibles pour assurer une éducation de qualité. Actuellement, les dépenses publiques moyennes non pondérées pour le fonctionnement courant de l'enseignement primaire, hors rémunération des enseignants, sont estimées à 9 USD par élève et par an et pour lesquelles 1,8 USD est disponible au niveau de l'école (Rasera, 2003).

96. Un enseignement de meilleure qualité nécessite le plus souvent une meilleure allocation des ressources, avec un accroissement des dépenses annuelles par élève autres que les salaires des enseignants, et l'augmentation du nombre de diplômés qui en résulte (chapitre 12).

#### *Des enseignants en nombre insuffisant*

97. Les deux indicateurs les plus fréquemment utilisés pour mesurer la qualité générale du personnel enseignant dans les écoles primaires sont (i) le pourcentage des enseignants du primaire ayant les titres académiques requis (niveau général du niveau d'instruction) et (ii) le pourcentage des enseignants des écoles primaires formés pour enseigner selon les normes.

98. Il est important de noter que ces indicateurs ont une portée limitée pour l'analyse de la qualité de l'éducation car, non seulement les niveaux de qualification et de formation d'un pays à l'autre sont difficilement comparables mais, en plus, ils ne tiennent pas compte des compétences acquises par les enseignants tout au long de leur expérience professionnelle. A cela s'ajoute le fait que la relation entre la durée de la formation reçue

et les compétences des enseignants n'est pas claire. Comme Lockheed et Verspoor (1991) l'ont déjà fait remarquer, il est souvent important de réformer le contenu et la qualité des programmes de formation et non pas uniquement la durée de la formation (chapitre 7).

99. En Afrique subsaharienne, la majorité des pays a un taux d'encadrement très élevé, bien que les variations entre pays soient très fortes, allant de 26,1 pour l'île Maurice à 71,2 pour le Tchad. La valeur médiane dans les 37 pays pour lesquels nous disposons de données est d'environ 50 élèves par classe. S'il n'existe pas véritablement de consensus sur la relation entre la taille de la classe et la qualité de l'enseignement, il n'en reste pas moins que le nombre d'enseignants paraît insuffisant. Le besoin total de recrutement pour des postes nouveaux et des remplacements est estimé en moyenne à 200 000 enseignants par an.

**Tableau 2    Accroissement du nombre d'enseignants dans le public, besoins anciens et futurs**

	Enseignants publics (en milliers)			Accroissement annuel moyen	
	1985	2000	2015	1985-2000	2000-15
Pays anglophones	1 191	1 557	2 180	+1,8 %	+2,3 %
Pays francophones	601	825	1 512	+2,1 %	+4,1 %
Autres pays	57	109	160	+4,4 %	+2,6 %
<b>Total Afrique</b>	<b>1 848</b>	<b>2 490</b>	<b>3 852</b>	<b>+2 %</b>	<b>+3 %</b>

Source : MINEDAF VIII – Document statistique (données Banque mondiale).

### **La sous-performance des systèmes éducatifs**

100. Les hauts responsables politiques reconnaissent que le faible niveau de participation, d'achèvement et de résultats d'apprentissage dans l'éducation de base fait partie des contraintes les plus lourdes pesant sur le développement de l'éducation. Pratiquement tous les pays ont tenté de résoudre ce problème – le plus souvent avec l'appui de partenaires extérieurs – grâce à des programmes de réforme, annoncés en général dans l'espoir de parvenir à un changement radical et à une nette amélioration. Pourtant, la plupart des résultats ont largement déçu les attentes. La transition d'un modèle colonial « élitiste » à un modèle d'éducation de masse, capable d'assurer à tous une éducation de qualité acceptable, a souvent été lente et délicate, surtout avec l'évolution des objectifs de qualité et d'équité, plus ambitieux qu'avant, et le manque persistant de capacités à mettre en œuvre des programmes à grande échelle dans de nombreux pays. Les contraintes internes aux systèmes éducatifs ont été exacerbées par des contraintes externes – une conjoncture économique internationale défavorable, l'épidémie de VIH/sida et son cortège de défis supplémentaires pour le secteur de l'éducation ainsi que la persistance de conflits ou d'instabilité dans de nombreux pays du continent. Nous allons brièvement évoquer ces différents éléments, qui seront approfondis dans les chapitres suivants.

*Lenteur de la transition vers des modèles éducatifs de masse*

101. La plupart des pays africains ont hérité un système éducatif colonial dont le principal mérite était de former avec succès les fonctionnaires indispensables au fonctionnement de l'économie coloniale (Moumouni, 1968). Ils produisaient donc une petite élite d'individus compétents, maîtrisant parfaitement la langue de la puissance coloniale et ayant adopté les attitudes « modernes » censées être indispensables pour tout diplômé destiné à fonctionner dans des organisations et des sociétés qui, pour être coloniales, n'en étaient pas moins considérées comme « modernes ».

102. A l'heure de l'indépendance, les dirigeants de ces nouveaux pays sont sortis des rangs des administrateurs, enseignants, infirmiers et médecins diplômés de ces systèmes coloniaux. Lorsqu'il s'est agi de tracer la voie du développement économique et social de leurs pays, et de décider du futur rôle de l'éducation, ces acteurs ont été fortement influencés par leur propre évaluation des systèmes coloniaux. Le contexte politique a donc favorisé la poursuite et le développement des contenus et, parfois, des objectifs, des systèmes coloniaux laissés en héritage.

103. Ces politiques ont entraîné une augmentation de l'achèvement éducatif moyen du continent, qui est passé de six mois à trois ans entre les années 1960 et le début des années 1980 (Banque mondiale, 1988). Pourtant, de nombreux pays ont commencé à s'interroger sur la pertinence des systèmes reçus en héritage qui, une fois élargis, produisaient : (i) des diplômés ayant des résultats et des attitudes inacceptables ; (ii) d'importants taux de redoublement conduisant à (iii) de médiocres taux d'achèvement. Il est apparu de plus en plus évident que ces systèmes, qui avaient été efficaces pour une petite élite, étaient inadaptés en termes d'objectifs éducatifs et de contenu et coûtaient en outre trop cher pour des pays désireux de mettre en place une éducation de masse pour parvenir à un enseignement primaire universel (EPU).

104. Tous les pays africains ont tenté de résoudre ce problème, en se livrant dans la majorité des cas à une succession de réformes du système éducatif visant à :

- Réformer les programmes scolaires pour adapter le contenu à la réalité africaine ;
- Créer des systèmes parallèles bon marché conçus pour préparer les enfants des zones rurales à leur avenir ;
- Mobiliser les ressources des parents et de la communauté ainsi que le travail productif des élèves pour favoriser un auto-financement des écoles.

105. L'analyse du discours entourant ces réformes et les évaluations de leur mise en œuvre dessinent un tableau contrasté pour ce qui est de la notion de « qualité » poursuivie par les partenaires impliqués dans ces réformes et par les stratégies élaborées. En fait, la plupart de ces réformes n'ont jamais dépassé le stade pilote et ne se sont jamais intéressées aux enjeux essentiels de l'enseignement et de l'apprentissage ; quant aux modèles de scolarisation proposés, ils ont été rejetés par les parents. La transposition à grande échelle des politiques visant à introduire l'utilisation des langues africaines comme vecteur de l'enseignement, à renforcer la pertinence des programmes scolaires et à introduire des stratégies centrées sur l'enfant a rarement été couronnée de succès. Les modèles alternatifs de prestation de services pour atteindre les enfants exclus du système scolaire traditionnel du fait de la pauvreté, d'un isolement géographique ou d'autres circonstances spéciales n'ont jamais été intégrés dans la politique éducative. Dans quelques cas, très rares, les paramètres de ressources ont permis d'équilibrer la demande de développement du système avec les ressources disponibles, mais au prix de coûts

unitaires insupportables, d'une mauvaise allocation, voire d'un grave sous-financement des systèmes éducatifs.<sup>3</sup>

106. Toutes ces difficultés ont été mises en évidence en 1990 lorsque les pays, galvanisés par la conférence mondiale sur l'éducation de Jomtien, ont cherché à augmenter rapidement les inscriptions. Faute d'une augmentation concomitante des ressources ou d'une plus grande efficacité du déploiement des ressources disponibles, ces politiques ont souvent débouché sur une réduction des dépenses publiques par élève, de faibles taux d'achèvement et de médiocres résultats d'apprentissage.

107. Le renouvellement des engagements en faveur de l'EPT lors du forum de Dakar a incité de nombreux pays africains à s'interroger sur les erreurs des politiques adoptées dans le passé et à adopter un cadre politique intégrant d'une manière souple et financièrement durable les objectifs de qualité et d'accès.

### *L'évolution du concept de qualité*

108. Le défi de la politique d'éducation de base ne se situe pas seulement au niveau de la qualité – il a des implications en termes d'équité et d'égalité des chances d'apprendre et de réussir pour chaque individu. Progressivement, le concept d'égalité a évolué dans le temps. Après l'égalité d'accès, s'est posée la question de l'égalité des chances impliquant d'offrir les mêmes conditions d'enseignement et d'apprentissage à tous les élèves.

109. Le troisième concept d'égalité qui est encore plus ambitieux, est le reflet des préoccupations soulevées lors de la conférence de Jomtien et renouvelées à Dakar. Il s'agit du concept d'égalité des résultats mesurés par la réussite scolaire. C'est ainsi que la mesure de l'éducation pour tous est passée d'un taux brut de scolarisation de 100 % à un taux d'achèvement de 100 %. Les deux premières perspectives mettent l'accent sur les ressources éducatives offertes aux élèves ; ce troisième concept concentre sa réflexion sur les inégalités de résultats (output), dans le sens où il faut s'assurer que tous les élèves disposent d'un soutien pédagogique suffisant et de qualité pour atteindre un niveau minimal de compétences à la fin de leur scolarité.

110. Le problème de la faible performance des systèmes éducatifs n'est pas tant un problème de détérioration de la qualité qu'un problème d'ambitions accrues et de mise en œuvre des politiques éducatives dans un contexte de réduction des ressources disponibles.

### *Faible capacité de mise en œuvre des politiques*

111. Le développement de systèmes éducatifs efficaces implique nécessairement que les pays eux-mêmes déploient d'intenses efforts, notamment en exécutant les réformes dont le secteur de l'éducation a besoin. Malheureusement, les pays africains ont souvent manqué des capacités institutionnelles nécessaires pour engager ces réformes ou pour tirer le meilleur parti de l'aide extérieure.

112. Les faibles capacités de gestion des ministères de l'éducation nationale et des autres organisations et communautés qui agissent dans le secteur de l'éducation sont des obstacles majeurs à l'amélioration de l'éducation et des apprentissages (Moulton, 2003). Un nombre important de facteurs contribuent à la persistance du défi posé par le renforcement des capacités des systèmes éducatifs, car ces derniers ont gagné en taille et en complexité au fur et à mesure que le nombre d'enfants scolarisés augmentait (chapitre 4).

---

<sup>3</sup> H. Boukary, à venir.

113. Les agences internationales de développement reconnaissent la nécessité de renforcer les capacités des ministères, mais les stratégies adoptées ont eu jusqu'à présent des effets limités. Depuis les années 1960, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont essentiellement suivi une « approche projet », qui consistait généralement à soutenir des projets éducatifs à petite échelle. Chaque bailleur exécutait ses propres projets, le plus souvent sans contrôle de la part des autorités du pays et sans collaboration avec les projets d'autres bailleurs. D'une manière générale, les projets développés ont peu contribué à l'amélioration systémique et durable de la qualité de l'éducation ; ils sont par ailleurs souvent restés à l'état de projet pilote tributaire de l'assistance technique étrangère (chapitre 4). Cette approche projet a conduit à une absence d'appropriation de la part des acteurs locaux, à un faible niveau de productivité et à des financements insuffisants.

114. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur l'importance de la cohérence des mécanismes de financement et des politiques éducatives des bailleurs, qui conditionnent une partie de la qualité de l'éducation. C'est à cette fin que l'approche sectorielle (SWAp) est apparue pour la première fois en 1998 en Éthiopie, en Ouganda et en Zambie. Cette nouvelle approche vise à établir un programme complet de développement sectoriel et un cadre fixant les nouvelles modalités de financement et de gestion de l'éducation dans lesquelles les autorités nationales sont davantage impliquées (chapitre 4).

#### *Un environnement économique difficile*

115. Aujourd'hui, 30 des 36 pays considérés comme ayant un faible niveau de développement dans le Rapport mondial sur le développement humain de 2002 se trouvent en Afrique. Sur la décennie 1990, le taux de croissance annuel par habitant a été négatif en Afrique subsaharienne, avec un chiffre de -0,4 %. L'absence de croissance économique explique en partie l'incapacité de bien des pays à combattre la pauvreté monétaire et humaine. La proportion d'individus n'ayant qu'un dollar par jour pour vivre a augmenté sur la période 1990-99, passant de 47,5 % (241 millions) à 49 % (315 millions) (PNUD, 2003).

116. La faible croissance économique des pays africains pèse lourdement sur la disponibilité des ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs d'un enseignement primaire universel.<sup>4</sup> Cela signifie que ces pays ne pourront pas financer l'EPU par leurs propres moyens et que la recherche de financements extérieurs et privés est impérative.

117. Les réalités socioéconomiques et la faible croissance du secteur industriel, combinés à la stagnation du marché du travail en Afrique, pèsent également sur les systèmes éducatifs. Les débouchés sont limités et les taux de chômage des diplômés sont généralement élevés, créant ainsi une pression supplémentaire sur les attentes des parents vis-à-vis de l'école.

#### *L'impact du VIH/sida sur la qualité de l'éducation*

118. L'ampleur de l'impact du VIH/sida en Afrique – avec 28,5 millions d'adultes et d'enfants touchés par l'épidémie – fait peser une menace certaine sur l'offre et la demande d'éducation de base dans certains pays africains. L'incidence de la morbidité et de la mortalité liée au VIH/sida sur les systèmes scolaires des pays d'Afrique subsaharienne a mobilisé l'attention de la communauté internationale et de nombreux gouvernements africains ont organisé des campagnes de sensibilisation et d'information

---

<sup>4</sup> Voir les recherches menées par l'UNICEF (Delamónica et al., 2001), l'UNESCO (Gacougnole, 2000) et la Banque mondiale (Mingat, 2002) pour estimer les ressources dont les pays auront besoin pour réaliser l'EPU.

auprès des populations ; ils ont également favorisé l'accès aux médicaments anti-rétrovirus.

119. De toute évidence, ces efforts ont commencé à porter leurs fruits dans plusieurs pays : ainsi, les actions menées au Botswana, au Malawi et en Zambie pour lutter contre le VIH/sida ont sans doute eu un impact positif sur le comportement des enseignants, dans la mesure où les récentes estimations montrent que les taux de mortalité ne sont pas aussi élevés que ceux qui étaient projetés. Cela signifie clairement que les actions engagées doivent se poursuivre et même se renforcer dans le temps.

120. Le VIH/sida a un impact négatif sur la capacité des enseignants à effectuer leur travail régulièrement. L'absentéisme des enseignants est un problème largement répandu, lié en partie à une gestion et une supervision inadéquates. Mais l'absentéisme des enseignants provoqué par le VIH/sida nécessite des actions plus ciblées et spécifiques. Toutefois, les données statistiques disponibles sur l'étendue et les causes de l'absentéisme des enseignants sont rares et rendent difficile la mise en œuvre d'un programme d'action efficace.

121. Les informations relatives au nombre d'enfants directement frappés par l'épidémie sont, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, très incomplètes. Les trois groupes d'élèves dont les vies sont le plus directement affectées par l'épidémie sont les enfants séropositifs, les enfants vivant avec des personnes malades et les enfants dont les parents ou les tuteurs sont morts du VIH/sida.

122. En raison de situations familiales très difficiles, les orphelins et les enfants vivant dans des foyers affectés par le VIH/sida peuvent être contraints d'abandonner l'école sans guère d'espoir d'y retourner. Cependant, une analyse des résultats d'enquêtes auprès des ménages menées dans plus de 20 pays d'Afrique subsaharienne indique qu'il est difficile de faire des généralisations quant à l'impact du statut d'orphelin sur la fréquentation scolaire (Bennell, 2003). Tout programme global de lutte contre le sida sur le lieu de travail repose sur plusieurs volets essentiels : une évaluation de la prévalence et du risque ; l'éducation et la prévention ; des groupes de conseil et de soutien ; un dépistage volontaire ; le déploiement et les transferts ; les soins médicaux (y compris la mise à disposition de médicaments anti-rétrovirus) ; la lutte contre la discrimination ; les enseignants remplaçants ; et les réseaux de soutien aux enseignants. Les ministères de l'éducation ne peuvent pas agir isolément et le soutien des bailleurs de fonds, des ONG et de la communauté est essentiel.

### ***L'éducation dans les pays en conflit***

123. Beaucoup de pays connaissent aujourd'hui des situations de crise et d'urgence. Sur la période 1990-2001, on a dénombré de par le monde 57 grands conflits armés dans 45 endroits différents. L'Afrique subsaharienne est la plus durement touchée.

124. Dans ces pays, les défis à relever au niveau de l'éducation sont énormes et complexes. Les infrastructures sont fréquemment détruites ou détériorées, les manuels scolaires et les outils didactiques risquent également d'être détruits. Les parents et les enfants sont généralement très marqués par les violences, vues ou vécues. Selon Talbot (2002), les responsables de la planification des ministères de l'éducation nationale sont souvent mal préparés pour faire face à ces situations, d'autant plus que les agences bilatérales et multilatérales prennent généralement en main nombre d'initiatives requises pour répondre aux besoins des populations touchées par la crise, marginalisant plus ou moins les fonctionnaires des ministères.

125. Les premiers pas vers la reconstruction des systèmes éducatifs sont importants. L'accès rapide à l'éducation doit être suivi d'une amélioration régulière de la qualité et de la couverture scolaire tout en renforçant les capacités des institutions

nationales. Le processus de reconstruction des systèmes éducatifs des pays en conflit représente un réel défi pour l'ensemble des acteurs qui sont amenés à travailler ensemble (ministères, bailleurs de fonds, ONG, communautés, églises, etc.). Cela peut également être l'opportunité d'introduire de nouvelles réformes prometteuses.

## **Objectifs et méthodologie du document de travail**

126. L'amélioration de la qualité de l'éducation apparaît donc comme la composante essentielle des stratégies réussies d'EPT en Afrique. Mais le réel progrès qualitatif – l'amélioration du processus d'enseignement et d'apprentissage qui débouche sur des résultats meilleurs – a été extrêmement délicat à concrétiser dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés. Pour approfondir les débats et stimuler les réflexions, l'ADEA a retenu pour l'édition 2003 de sa biennale le thème de « la qualité de l'éducation de base ». Le Comité directeur de l'ADEA a mis en place un groupe ad hoc chargé de mener une étude intitulée « le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne » afin de soutenir les efforts des pays africains engagés à relever le défi d'une éducation de base pour tous. Les objectifs et la méthodologie de cette étude sont décrits dans les paragraphes qui suivent.

### ***L'objectif de l'étude***

127. Cette étude a porté sur une question centrale :

*Comment les pays d'Afrique subsaharienne peuvent-ils, d'une manière financièrement viable, améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage de base ?*

128. La qualité est définie ici en termes de résultats, comme l'atteinte par tous les enfants des objectifs d'apprentissage tels qu'ils sont définis dans les programmes nationaux. Les performances dans les matières principales – langues, mathématiques, sciences et études sociales – servent à mesurer ce résultat. Toutefois, cette évaluation n'est pas la seule, car elle apparaît insuffisante. Les perceptions de la qualité de l'éducation peuvent être très diverses ; elles influencent la demande et, par suite, l'offre. A cet effet, trois hypothèses de départ ont été posées :

- un certain nombre d'objectifs d'apprentissage (cognitifs pour la plupart) sont largement partagés et traduisent les attentes des sociétés pour les élèves (et notamment l'apprentissage d'un comportement et de valeurs données) ;
- les objectifs d'apprentissage qui varient d'une communauté à l'autre sont tout aussi importants, car ils sont souvent tributaires de l'environnement socioéconomique et des représentations mentales des parents vis-à-vis de l'éducation ;
- la volonté de parvenir à une éducation de qualité pour tous oblige les systèmes à répondre à ces différentes attentes en adoptant une « vision élargie » opérationnelle de l'éducation et en créant un espace pour « des voies d'apprentissage multiples » permettant de répondre aux différentes perceptions de la qualité.

129. L'objectif, ou plutôt les ambitions, de cet exercice lancé par l'ADEA est de mobiliser efficacement l'attention et les efforts des pays africains et de leurs partenaires sur les défis posés à l'amélioration de la qualité dans le mouvement vers l'éducation pour tous. Autrement dit, l'exercice devrait contribuer à favoriser l'émergence de visions politiques enrichies et d'engagements renforcés ainsi que l'implantation d'une culture de la qualité chez les acteurs au service de dynamiques de changement qui perfectionnent l'environnement, les conditions, les processus et les résultats des apprentissages dans les écoles et les classes. Il est vrai que la grande question demeure ici le comment – non pas simplement le fait de savoir comment opère une politique, une stratégie ou une pratique d'amélioration de la qualité en termes techniques mais plutôt le fait de comprendre comment l'implanter et la pérenniser dans un contexte donné.

### *La méthodologie*

130. La méthodologie est basée sur une approche participative qui engage, avant tout, les pays concernés à échanger leurs expériences et à partager leurs connaissances pour développer une vision élargie, un ancrage culturel et des capacités institutionnelles et techniques d'amélioration constante de la qualité de l'éducation. L'inter-apprentissage impliqué suppose d'abord que chaque pays tire les leçons de ses propres politiques et actions en les évaluant afin d'identifier et d'analyser une ou plusieurs expériences réussies et/ou prometteuses d'amélioration de la qualité de l'éducation de base.

131. L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique a souhaité combiner l'approche pratique dont le leitmotiv est « *apprendre par l'action, apprendre de l'action pour développer et améliorer l'action* » avec un travail sur l'état des connaissances. Les deux axes principaux de cette étude sont donc constitués par l'analyse des expériences nationales et une revue de la littérature portant sur quatre grands thèmes :

- la rénovation pédagogique et la formation professionnelle des enseignants ;
- la décentralisation/déconcentration et les systèmes éducatifs alternatifs ;
- la généralisation et la pérennisation des réformes éducatives ;
- la pertinence de l'éducation : adaptation des programmes scolaires et utilisation des langues africaines.

132. L'ensemble des membres et partenaires de l'ADEA (ministères de l'éducation nationale, groupes de travail, agences de coopération au développement, ONG, réseaux et spécialistes de l'éducation) ont été impliqués.

### Les expériences nationales

133. La présentation des expériences nationales sous forme d'études de cas rend communicables à d'autres pays africains et constitue la base d'analyses comparatives, de regards croisés et d'inter-apprentissage. Au total, 22 études de cas nationales ont été réalisées : 11 sont situées dans des pays francophones ; 10 dans des pays anglophones et une dans un pays lusophone (cf. Annexe 1).

134. Sur la base des leçons à tirer des études de cas nationales, des synthèses thématiques ont été réalisées en vue de mener une réflexion collégiale sur les politiques, les stratégies et les pratiques pertinentes dans des contextes africains, certes différents, mais généralement caractérisés par une insuffisance de ressources et une faiblesse de capacités qui doivent être sérieusement prises en compte dans les options de politique, de réforme et d'action.

### Les documents d'appui

135. Parallèlement aux études de cas nationales, plusieurs spécialistes de l'éducation ont rédigé des documents d'appui liés aux quatre grands thèmes ; ils ont également préparé des documents sur des sujets non directement liés à ces thèmes mais qui touchent à la qualité de l'éducation. Ces documents d'appui ont permis de compléter les résultats obtenus avec les études de cas nationales et de les replacer dans le contexte plus large de l'expérience africaine et internationale

136. Environ 40 documents d'appui ont été identifiés et leur réalisation a incombé aux différents groupes de travail de l'ADEA, aux coordonnateurs thématiques, aux agences de coopération et à des consultants (cf. Annexe 1).

137. A cela s'ajoutent les revues de la littérature africaine effectuées par les chercheurs des réseaux régionaux (ROCARE et ERNESA).

138. Toute cette approche centrée sur les expériences et les connaissances endogènes privilégie donc délibérément la recherche de solutions africaines aux problèmes africains. Autrement dit, elle se fonde sur une pédagogie de l'apprentissage qui place les principaux acteurs au centre de la construction de leur savoir et de leur savoir-faire, en les engageant activement dans des démarches de recherche et de résolution de problèmes. L'approche participative qui a guidé cet exercice s'est effectuée à travers des réunions et des échanges intensifs via la messagerie électronique.

#### ***Plan du document de travail***

139. Ce document de discussion est organisé comme suit. Il commence par un examen de littérature sur les questions de qualité et d'amélioration de la qualité (chapitre 2), d'équité et de genre (chapitre 3) et sur les approches de l'aide extérieure (chapitre 4). Ceci est suivi d'un examen des expériences des pays d'Afrique subsaharienne avec un regard sur l'efficacité des investissements au niveau des intrants (chapitre 5), sur la pertinence de l'éducation avec notamment sur l'adaptation des curriculums au contexte local et l'utilisation des langues africaines (chapitre 6), la formation des enseignants et la rénovation pédagogique (chapitre 7) et l'efficacité des écoles (chapitre 8). Le papier passe en revue les expériences africaines en terme de diversification de l'offre (le chapitre 9), des changements dans la gestion des systèmes éducatifs (chapitre 10), de la façon dont les performances des élèves sont évaluées et suivies (chapitre 11). Il discute les implications financières des objectifs de l'éducation pour tous (chapitre 12), fournit un cadre stratégique pour l'amélioration de la qualité (chapitre 13) et discute quelques éléments principaux d'une politique d'éducation tournée vers l'amélioration de la qualité (chapitre 14).

## CHAPITRE 2

### VERS UNE CLARIFICATION DU CONCEPT D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ

140. Aujourd'hui, les éducateurs et leurs partenaires du secteur public et privé s'accordent tous à dire qu'il y a qualité dès lors que les élèves arrivent à faire la preuve de leurs acquis. La communauté internationale souhaite relever le défi de la qualité de l'éducation car moins d'un tiers des élèves africains achève leur scolarité primaire. En dépit de longues années de recherches, publiées dans de nombreuses revues, comptes rendus de conférences ou documents de travail professionnels, il est décevant et étonnant de constater que cet immense champ de connaissance a très peu été exploité pour améliorer les politiques nationales et les pratiques locales. Même dans les pays développés, l'accumulation des savoirs et des informations techniques sur le changement éducatif et la qualité, l'élargissement des compétences des chercheurs et le nouvel intérêt suscité par la pédagogie et l'apprentissage dans les classes, n'ont ni provoqué d'amélioration à grande échelle des résultats des élèves, ni accéléré leur rythme d'acquisition de compétences (Hopkins, 2001). Bien que la plupart des recherches viennent des pays industrialisés, les résultats peuvent encourager la réflexion et la vulgarisation – malgré les différences de contexte – des expériences au regard de la mise en œuvre des réformes dans les pays en développement.

141. Le cadre d'action de Dakar énonce un objectif (# 6) spécifiquement axé sur cette question :

*« Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation [...] de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul, et les compétences indispensables dans la vie courante. »<sup>5</sup>*

142. L'important message de cet objectif est que : **la qualité est centrée sur des résultats d'apprentissage mesurables pour tous.**

#### Tour d'horizon sur la qualité

143. On a davantage tendance à vouloir définir la qualité qu'à ne le faire effectivement. Adams (1993) présente des questions récurrentes dans les tentatives de définition de la « qualité » afin de pouvoir comprendre et utiliser ce concept. Il fait une distinction entre l'efficacité, l'efficacé, l'équité et la qualité, identifie les nombreuses acceptions du terme qualité (défini dans la littérature comme intrants, processus, produits, résultats et valeur ajoutée) et tente de rendre le concept opérationnel, en énumérant les caractéristiques possibles de la qualité telles que : définissable par rapport au contexte ; intégrée avec l'efficacité et l'équité ; non associée à des coûts élevés ; pouvant être évaluée dans différents contextes grâce à des objectifs et des environnements consensuels.

144. Pratiquement dix ans plus tard, l'UNICEF (2000) propose une définition d'une éducation de qualité articulée autour de cinq caractéristiques : les élèves sont en bonne santé et désireux d'apprendre ; les environnements ne présentent aucun danger et sont correctement dotés ; les programmes sont adaptés à l'acquisition de compétences de

---

<sup>5</sup> Cadre d'action de Dakar (2000). Le défi du millénaire, l'initiative accélérée, le sommet du G8 et la loi américaine de 2001 "No Child Left Behind" (« Aucun enfant laissé pour compte ») sont tous des manifestations de cette alliance mondiale en faveur de la qualité de l'éducation de base.

base ; les processus s'appuient sur des approches centrées sur l'enfant ; et les résultats obtenus regroupent des connaissances théoriques et pratiques et des attitudes reliées aux objectifs éducatifs du pays et à la participation citoyenne. Les résultats sont au cœur du modèle qualitatif de l'UNICEF. L'UNESCO élargit la définition de la qualité pour intégrer la dimension du genre et de la demande, en vue de refléter son adéquation sociale au monde extérieur de l'école. Cette définition repose sur l'éducation en tant que droit de l'homme et intègre des considérations de paix et de droits de l'homme, une meilleure qualité de vie, la lutte contre la pandémie de VIH/sida, l'alphabétisation et la formation des enseignants (Pigozzi, 2000).

145. La définition de l'USAID, qui ancre la qualité dans la salle de classe, reflète dix ans (1991-2003) de ses activités centrées sur la pédagogie et l'apprentissage. Cette approche opérationnelle a fonctionné selon un processus stimulant le dialogue sur la qualité dans les pays hôtes, en identifiant les « composantes essentielles du progrès de l'élève pour atteindre ou dépasser des normes adaptées aux conditions locales (exprimées en résultats quantifiables, comme la maîtrise du calcul, de l'expression orale et de la lecture), le contexte d'apprentissage, les stratégies et les ressources pédagogiques visant à traiter équitablement chaque élève de sorte que l'apprentissage ne soit pas perturbé par des considérations de sexe, de statut socioéconomique, de lieu de résidence ou d'appartenance ethnique » (Schubert, 1993)

146. Toutes ces définitions mettent en exergue les différentes composantes du modèle de base intrants – processus – résultats qui sous-tend en général la recherche et l'analyse politique en éducation. Il a également orienté les analyses présentées dans ce document et insiste sur l'importance des résultats cognitifs et affectifs (qui dépendent de la qualité des moyens et des processus) évalués en fonction du degré d'acquisition des élèves, des connaissances théoriques et pratiques et des attitudes inscrites dans le programme scolaire d'un pays.

147. Le message central de ce chapitre, inspiré des connaissances réunies au cours des dernières décennies, est que **pour évaluer l'apprentissage des élèves et leurs capacités potentielles et pour relier ce savoir à la pratique pédagogique, il faut étudier les informations sur l'enseignement et l'apprentissage collectées de manière systématique dans les salles de classe**. La classe est « le lieu de travail de l'apprentissage » – le cadre authentique dans lequel les bénéficiaires visés par un changement éducatif (la réforme) progressent (ou ne progressent pas) d'une manière quantifiable du fait de ce changement. Seul un examen permanent et systématique du contexte d'intervention de ce changement/progrès pourra permettre de mieux comprendre les raisons de cette (absence de) progression.

148. Nous décrivons rapidement dans ce chapitre les différentes perspectives de recherche qui enrichissent la base des connaissances sur les politiques et les pratiques éducatives relatives à la qualité et à l'apprentissage des élèves. La plupart de ces données proviennent de systèmes éducatifs et d'environnements scolaires dans les pays industrialisés, même si l'on recueille de plus en plus d'informations sur l'efficacité des écoles et l'amélioration de la scolarisation dans les pays en développement (Hopkins, 2000 ; Scheerens, 2000). Nous ferons un rapide état des lieux des apports de la recherche et de leur utilité et/ou de leur adéquation pour d'autres contextes variés, comme celui de la politique et de la pratique africaine. Ce résumé fournit le contexte pour la revue des expériences dans les chapitres 6-8 et pour les discussions des chapitres 13 et 14 sur les éléments principaux des stratégies d'amélioration de la qualité qui émergent dans les pays d'Afrique subsaharienne.

## Améliorer la qualité de l'éducation : un bilan de nos connaissances

149. Une trentaine d'années de recherches et d'évaluations entreprises dans des perspectives diverses mais complémentaires propose différents filtres au travers desquels la qualité peut être considéré et qui peuvent servir de base à une intervention concrète dans l'ensemble d'un système éducatif. Chacune de ces perspectives cherche à comprendre les politiques et les pratiques éducatives censées provoquer une meilleure performance de l'enseignement, de l'apprentissage ou des deux à la fois. Le rapport Coleman (1966) peut être considéré comme un point de repère historique pour les recherches et les pratiques sur la qualité. Il attribuait l'essentiel des différences d'apprentissage des élèves à des facteurs socioculturels et s'interrogeait sur l'impact des écoles. Ce rapport a provoqué de nombreuses recherches et expériences sur ce qu'il est désormais convenu d'appeler « l'efficacité des écoles ». Les premières recherches conduites par cette école de pensée cherchaient avant tout à faire mentir le rapport Coleman et donc à prouver que les « écoles ont de l'importance » pour l'apprentissage des élèves. Ce courant de recherche s'est ensuite intéressé à d'autres questions, sans pour autant abandonner ses premières priorités :

*Quels facteurs liés à l'école ont une influence sur les résultats des élèves et, finalement, sur l'achèvement réussi des études une fois neutralisés les facteurs externes comme les antécédents familiaux ou le statut socioéconomique ? Parmi ces facteurs, lesquels pèsent le plus lourd sur l'enseignement et l'apprentissage ? Comment faire en sorte d'améliorer les écoles pour qu'elles instaurent un environnement propice à l'apprentissage ?*

150. De nombreuses études, fréquemment citées, sont issues de ce courant et portent sur les écoles efficaces et l'amélioration scolaire.

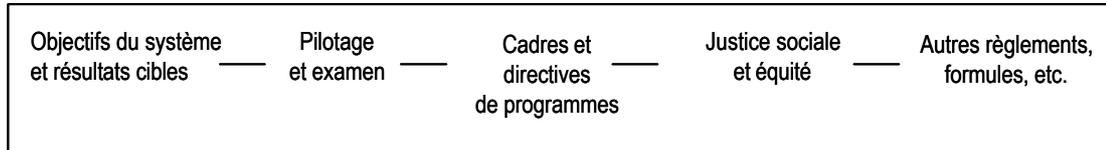
151. Cette recherche a pris la forme d'études sur des projets individuels, d'examen de stratégies nationales pour le secteur de l'éducation, d'études de cas sur des activités mises en œuvre et de méta-analyses sur des groupes d'études et d'examen ! En isolant au sein du système éducatif les facteurs spécifiques qui influencent l'enseignement et l'apprentissage, cette recherche a constitué une base de connaissances que les décideurs, les planificateurs et les praticiens peuvent exploiter et dont ils peuvent s'inspirer afin de ne pas « réinventer la roue » une fois de plus. Toute la difficulté consiste à extraire de ces données les composantes susceptibles de relancer un dialogue débouchant sur une politique et une pratique étayées par des faits et conçues pour répondre à des priorités nationales spécifiques. Dimmock (2000) propose une synthèse de ce qu'il a pu tirer de la littérature sur l'efficacité des écoles et la restructuration (un terme que recouvre « les politiques et les pratiques visant à transformer l'éducation à tous les échelons, du système aux régions en passant par les districts et les écoles »)<sup>6</sup>. Il distingue la réforme (un terme appliqué au changement qui demeure non défini), la restructuration (transformation d'une école – responsable, gouvernance, gestion) et la conception (un accent plus prononcé sur la structure et le processus). La Figure 1 illustre la relation entre les composantes clés d'un système et à l'intérieur duquel est illustré des fonctions à un niveau particulier. Le niveau inférieur correspond « à une amélioration des résultats des élèves ». Les variables intermédiaires sont essentielles pour relier les activités des écoles aux fonctions de la salle de classe. Nous allons nous efforcer, dans la section qui suit, d'extraire la « substantifique moelle » de ces conclusions.

---

<sup>6</sup> Dimmock, D. (2000). *Designing the Learner-Centered School. A Cross-Cultural Perspective*. Londres : Falmer Press, p. 8.

### Graphique 3 Structure et fonction du système

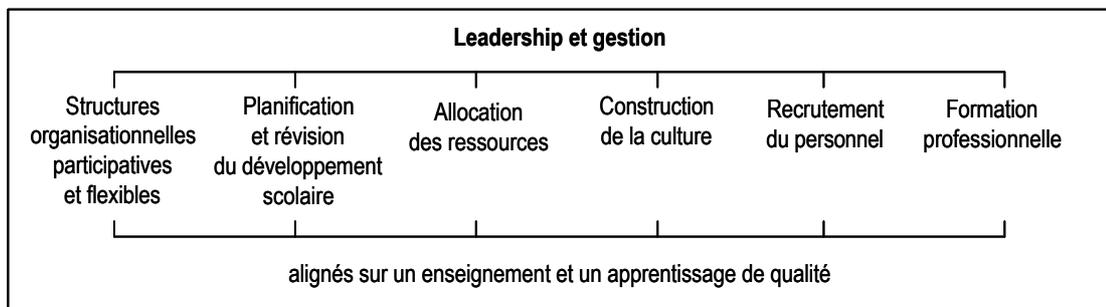
#### AU NIVEAU DU SYSTÈME



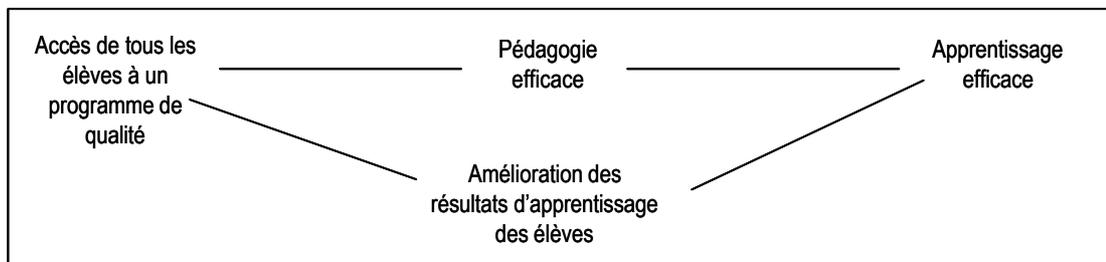
#### FONCTIONS AU NIVEAU DE L'ÉCOLE



#### RELATIONS INDIRECTES/VARIABLES INTERMÉDIAIRES



#### FONCTIONS AU NIVEAU DE LA CLASSE



#### *Des environnements bien dotés*

152. Scheerens (2000) a compilé des données sur les pays industrialisés à partir des différentes branches de la recherche sur l'efficacité de l'éducation : efficacité des écoles et recherches sur l'égalité des chances en matière d'éducation ; études économiques sur les fonctions de production ; évaluation des programmes compensatoires ; recherches sur les écoles efficaces ; et études sur l'efficacité de l'enseignement. Il propose également un tableau reprenant les principales composantes de 14 facteurs positivement corrélés à l'efficacité. Nous en reprenons les principales dans la figure 2.

**Tableau 3 Principaux facteurs de l'efficacité**

Facteurs	Composantes
Direction pédagogique (leadership)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le chef d'établissement sert de source d'informations</li> <li>• Il soutient et prend l'initiative de la professionnalisation de son personnel</li> </ul>
Qualité des programmes/possibilités d'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixation des priorités en matière de programmes</li> <li>• Possibilités d'apprentissage</li> </ul>
Ambiance dans l'école	<p><b>(a) Ambiance disciplinée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importance accordée à la discipline</li> <li>• Bonne conduite et bon comportement des élèves</li> </ul> <p><b>(b) Ambiance générale en termes d'efficacité et de convivialité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception correcte des conditions susceptibles de renforcer l'efficacité</li> <li>• Engagement des élèves</li> <li>• Évaluation des rôles et des tâches</li> </ul>
Potentiel évaluatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi de la progression des élèves</li> <li>• Évaluation des processus scolaires</li> <li>• Exploitation des résultats d'évaluation</li> <li>• Archivage des données concernant les performances scolaires</li> </ul>
Temps d'apprentissage effectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps</li> <li>• Contrôle des absences</li> <li>• Temps passé dans la classe</li> </ul>

153. Il ressort de ces analyses que, dans les pays industrialisés :

- l'effet des facteurs liés aux ressources- intrants est négligeable ;
- il y a consensus sur la pertinence des facteurs liés à l'amélioration des écoles comme le leadership, la coopération du personnel, les politiques scolaires axées sur les résultats mais, après analyses méta-statistiques, l'impact des facteurs liés à l'organisation de l'école est mitigé - de faible à moyen ;
- les facteurs de variance entre les écoles (notes des élèves associées à « l'efficacité des écoles ») expliquent la faible proportion (environ 10 %) de la variance totale des résultats scolaires des élèves, même si la moyenne peut masquer d'importants écarts – pouvant aller jusqu'à une année scolaire – entre un élève d'une école très efficace par rapport à un élève d'une école totalement inefficace (Hopkins, 2001).

154. Gauthier et al. (2003) étudient pour leur part plus d'une centaine de sources rendant compte de recherches sur la pédagogie et les écoles efficaces dans les pays industrialisés et les pays en développement. Cette recherche avait pour ambition de cibler des études qui favorisaient la réussite d'élèves dont la scolarisation aurait pu être perturbée par la malnutrition, l'absentéisme, le redoublement et l'abandon et ce, afin de dégager les similitudes entre les deux contextes et de renforcer la pertinence des conclusions pour les pays en développement. Ces auteurs parviennent à une conclusion globale – dans la littérature consacrée aux pays industrialisés : « les mesures les plus

efficaces en faveur des élèves issus de milieux défavorisés sont à rechercher directement dans la salle de classe». Le message est le suivant : « **les écoles peuvent faire une différence au niveau des résultats scolaires des jeunes gens et ce, indépendamment d'un contexte socioéconomique défavorisé** ». En outre, les pratiques pédagogiques les plus efficaces doivent se concentrer sur *l'enseignement, l'apprentissage des compétences de base et le recours à une pédagogie directe*. L'idée sous-jacente est, qu'avec le temps, cette attention améliorera la réussite finale de l'élève et augmentera également le taux d'achèvement, avec passage dans le niveau supérieur.

155. Une étude conduite ces cinq dernières années sur les conclusions de la recherche sur l'efficacité scolaire en révèle les limites en tant qu'instrument susceptible d'améliorer les résultats des élèves. Ce qui importe ici, c'est l'examen critique de l'utilité de ces conclusions par rapport aux résultats scolaires. Ainsi, Scheerens (2000) suggère que : (i) le fait de se focaliser sur l'école empêche de traiter correctement les problèmes liés au bon fonctionnement du système ; (ii) l'orientation instrumentale rend les objectifs et les cibles plus statiques que dynamiques et ne permet pas de repérer la nécessité du changement ou de l'adaptation ; (iii) cette stratégie est incapable de s'adapter aux questions d'équité et d'efficacité.<sup>7</sup> Dimmock (2000) met lui aussi en lumière le caractère limitatif des listes de contrôle, qui risquent de simplifier exagérément des processus complexes – en insistant sur le QUOI et non sur le COMMENT de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Il insiste en affirmant que les partisans de l'efficacité des écoles sont partis d'un modèle à « taille unique », proposant donc un système qui conviendrait à tous les élèves, quels que soient leur sexe, leur âge et leurs aptitudes.

156. Il est très important, quand on cherche des données susceptibles d'informer utilement les planificateurs de l'éducation et les hommes de terrain, de désagréger les résultats, surtout lorsque l'on envisage de les appliquer à des contextes nouveaux et divers. Les réserves émises sur tel ou tel type de recherche NE signifient PAS que tout est à rejeter. De fait, ces recherches ont entraîné des progrès et peuvent s'appliquer ailleurs. Il faut donc faire la part des choses entre ce qui peut ou non s'appliquer à un contexte donné. Nous essayons ici d'extraire les stratégies consacrées à l'apprentissage des élèves. Hopkins (2001) présente un résumé de l'héritage de l'amélioration des écoles efficaces telle qu'analysée par Murphy (1992) :

- l'éducabilité des élèves – tous les enfants sont capables d'apprendre ;
- les résultats au cœur de l'analyse – l'examen des processus est tout aussi riche en informations ;
- assumer la responsabilité – on ne peut pas imputer aux victimes (les élèves) le dysfonctionnement de l'école : l'école doit donc prendre sa part de responsabilités dans les résultats scolaires de ses élèves ;
- cohérence dans l'ensemble de la communauté scolaire – concevoir l'école comme un ensemble organique et non pas comme la somme de ses parties et cesser de ne s'intéresser qu'aux parties.

157. Hopkins (2001) qualifie ce groupe émergent de chercheurs de pragmatiques sachant combiner les méthodologies qualitatives et quantitatives. Aujourd'hui, on se dégage des « modèles » du passé et de la nécessité de coller davantage à la réalité au moment de la planification ou de la mise en œuvre d'une politique ou d'une intervention visant à améliorer les résultats des élèves. Le monde a évolué depuis l'époque où la plupart de ces « mouvements » étaient impératifs : les écoles doivent désormais réagir aux problèmes sociaux et s'efforcer de les « résoudre » ; les parents exigent plus de

---

<sup>7</sup> Scheerens, J. (2000), op. cit., pp. 65-66.

transparence ; les élèves sont obligés de faire leurs choix et ce, de plus en plus tôt ; les pouvoirs publics instaurent des normes universelles et mesurent plus systématiquement les progrès réalisés pour atteindre ces normes. Les frontières nationales s'effacent à mesure que les priorités mondiales en termes de travail et de loisirs prennent de l'importance.

158. Hopkins définit cette nécessité d'entrer dans cette société complexe, évolutive et plus mondialisée comme la condition indispensable de « l'authenticité » – pour centrer les stratégies sur la politique et la pratique. Les stratégies authentiques gèrent le processus et le résultat de l'accomplissement de l'élève ; mais elles reconnaissent aussi la nécessité d'instaurer une gestion productive dans les écoles. Cette authenticité entraîne : une priorité accordée aux résultats ; une attention ciblée sur les enseignants et les élèves ; une mise en œuvre cohérente des stratégies ; et la reconnaissance du contexte culturel. Cependant, l'essence d'une stratégie authentique d'amélioration des écoles est la suivante : **« un apprentissage et un enseignement solides sont au cœur d'une amélioration authentique de l'école »**. Cela implique d'évoluer et d'abandonner les notes d'examen et les résultats au profit de processus cognitifs et affectifs d'acquisition de compétences. Cela suppose également d'aider les enseignants à **comment** apprendre à leurs élèves tout en leur faisant acquérir les connaissances prévues au programme. Plusieurs conditions sont inhérentes à cette transformation :

- avoir une meilleure compréhension de la relation entre la formation des enseignants ou leurs pratiques pédagogiques et l'apprentissage des élèves ;
- mieux reconnaître l'importance de l'influence de facteurs extérieurs sur l'apprentissage – ce qui implique de contrôler l'assiduité de l'élève mais aussi son aptitude à suivre le processus d'apprentissage pendant les cours ;
- accepter le fait que les mécanismes d'amélioration de la lecture, de l'écriture et du calcul ne se limitent pas forcément à une scolarité classique ;
- accepter l'inadéquation des hypothèses posées sur ce qui se passe dans une classe ou à l'école par rapport à la réalité des expériences ;
- reconnaître la nécessité de s'intéresser à chaque étape de la mise en œuvre réussie d'une politique – du niveau national à celui de la salle de classe ;
- modifier la cible de l'action, pour passer de la « scolarisation » à l'apprentissage.

159. Dimmock est un autre partisan de la tendance naturelle à l'intégration des théories, des expériences et des conclusions de différentes recherches, notamment celles sur l'efficacité des écoles et l'amélioration scolaire. Il plaide pour une restructuration de l'éducation, en adoptant une approche plus holistique qui tienne compte des rapports entre tous les segments du secteur de l'éducation – et de ceux qu'il entretient souvent avec d'autres secteurs, comme la santé, ou encore avec la démocratie et la gouvernance. Les travaux actuels visant à concevoir des écoles centrées sur l'élève exploitent les résultats de la théorie de l'apprentissage, de la théorie des organisations, de la formation des enseignants, de la gestion et de la culture. Les écoles sont donc considérées comme des entités dynamiques et flexibles.

160. Une méta-analyse de la réforme globale des écoles (CSR) et des résultats, passe en revue la recherche relative à l'impact de la CSR sur les performances et résume les conséquences spécifiques des 29 modèles mis en œuvre. Les écoles ciblées sont situées dans des zones de forte pauvreté (70 %), dans lesquelles les élèves obtiennent de mauvais résultats aux examens. La plupart de ces établissements ont été confrontés à une succession rapide de réformes et de nouvelles initiatives, rarement associées à des résultats positifs probants. La recherche intervient en général une fois la mise en œuvre

faite et il arrive même qu'elle soit abandonnée avec l'introduction d'une nouvelle activité. Une conclusion importante s'impose : les écoles qui ont adopté pendant au moins cinq ans un modèle CSR affichent des effets solides cohérents entre écoles plus ou moins pauvres. Le modèle s'articule autour de onze composantes, qui traduisent une approche scientifique et globale de la réforme des écoles, et notamment :

- le recours à des méthodes éprouvées pour l'apprentissage, l'enseignement et la gestion des écoles ;
- l'offre d'une formation professionnelle de qualité et permanente aux enseignants ;
- la fixation d'objectifs quantifiables en termes de résultats scolaires ;
- l'intégration de l'enseignement, de l'évaluation, de la gestion des classes, de la formation professionnelle, de l'implication des parents et de la gestion des écoles ;
- l'adoption d'un plan annuel d'évaluation de la réforme.

### ***Environnements moins bien dotés***

161. Gauthier et al. (2003) s'efforcent de dégager des similitudes entre les contextes industrialisés et en développement, en s'intéressant aux études réalisées sur les élèves dont la scolarité a pu être perturbée par la malnutrition, l'absentéisme, le redoublement et l'abandon. Les chercheurs ont choisi de s'arrêter sur les interventions réalisées dans les pays industrialisés pour assurer la réussite des élèves issus de milieux défavorisés, afin d'améliorer la pertinence des conclusions vis-à-vis des élèves des pays en développement. Les auteurs ont passé en revue une centaine de textes et en concluent que, dans la littérature consacrée aux pays industrialisés, « les mesures les plus susceptibles de favoriser les élèves issus de milieux défavorisés sont à rechercher directement dans la salle de classe ». L'efficacité de la pratique pédagogique d'un enseignant doit se focaliser sur l'enseignement plutôt que sur l'élève ET l'enseignement doit se concentrer sur l'acquisition des compétences de base – la lecture, l'écriture et le calcul. Les conclusions sont encore plus affirmées : une telle focalisation « développera les compétences cognitives et affectives au lieu de favoriser l'affect par rapport au cognitif ». Les auteurs font l'hypothèse que, avec le temps, cette focalisation contribuera sans doute non seulement à favoriser la réussite de ces élèves à risque, mais améliorera aussi leurs taux d'achèvement et leur prise en mains, à long terme, de leur avenir personnel et citoyen.

162. La synthèse des recherches sur la pédagogie efficace dans les pays en développement montre que certains facteurs négatifs reviennent comme une litanie : *un environnement politique instable, le manque de préparation et de soutien pour les enseignants, l'explosion de la participation scolaire et un contexte professionnel pour les enseignants peu favorable*. Pourtant, l'un des obstacles critiques à la recherche sur la scolarité et l'efficacité des enseignants réside dans l'inadéquation du transfert des modèles des pays industrialisés aux pays en développement. Scheerens se livre à un examen des examens précédents en synthétisant 96 études réalisées sur l'effet estimé des ressources destinées à l'éducation dans les pays en développement. Les deux variables d'intrant affichant le plus souvent une corrélation statistique positive (plus de 50 % des études) avec les résultats obtenus dans les pays en développement sont la formation de l'enseignant et les dépenses par élève. Les trois autres variables d'intrant – le taux d'encadrement, l'expérience de l'enseignant et le salaire de l'enseignant – sont elles aussi corrélées de manière positive et significative (les pourcentages vont de 27 % à 35 % selon les études). Ces pourcentages sont supérieurs à ceux que l'on trouve dans les études consacrées aux pays industrialisés (Hanushek, 1997).

163. La base de connaissances issues de la recherche dans les pays en développement doit sa constitution à un effort fécond d'examens du processus de changement à l'échelon national et local dans un contexte de développement, avec une étude transnationale sur la Colombie, le Bangladesh et l'Éthiopie (Dalin and al. 1992). Les travaux conjoints de 14 chercheurs ont permis de collecter des données qualitatives sur une période de quatre ans et de dégager six facteurs critiques, que nous résumons ici :

- une formation continue concrète, disponible sur place et associée à la pratique et à la collaboration entre pairs ;
- un soutien opportun et pertinent de la part des éducateurs locaux et de district en rapport avec la pratique pédagogique ;
- un contexte de fortes attentes pour produire des résultats et partager les réussites ;
- un partage des responsabilités, avec décentralisation de la gestion et de l'administration ;
- l'utilisation d'outils d'enseignement et d'apprentissage conçus localement et dont l'objectif est de parvenir à une maîtrise de l'enseignement et de l'apprentissage ;
- une implication active de la communauté dans le financement et la gestion des écoles.

164. Heneveld et Craig (1996) présentent un cadre conceptuel identifiant les facteurs qui déterminent l'efficacité des écoles ; ce modèle est fréquemment évoqué dans la littérature consacrée aux pays en développement – il s'agit d'intrants favorables, d'un environnement propice, d'un milieu scolaire agréable et des processus d'enseignement / d'apprentissage qui contribuent tous à l'acquisition des élèves.<sup>8</sup> Ce modèle a servi de trame de recherche pour une étude de référence sur la qualité de l'éducation en primaire (par exemple, information sur les résultats des élèves, sur les parents, les communautés, les enseignants, le matériel pédagogique, etc.) réalisée en 1996 en Ouganda. L'efficacité du modèle s'est traduite par l'identification de zones possibles d'amélioration, qui a montré que si les écoles « manquaient grandement » de composantes efficaces, celles-ci existaient malgré tout et avaient une influence sur l'efficacité scolaire (Carasco and al., 1996).

165. En 1995, Jansen se livre à une critique de la littérature sur les écoles efficaces en examinant les limites de cette recherche pour les pays en développement et en proposant une solution alternative partant d'hypothèses méthodologiques différentes. Il analyse une vaste palette d'études quantitatives conduites dans les années 60 et au début des années 70 qui concluaient, sans s'être intéressées aux élèves, que les « écoles ont de l'importance ». Il passe ensuite aux études de la fin des années 70 et du début des années 80, remplies de listes de contrôle qui décrivent les propriétés des écoles efficaces (ce qui fonctionne). Les études des années 90 ont mis le doigt sur les faiblesses des recherches précédentes en termes de résultats des élèves. Jansen indique que l'un des inconvénients majeurs de ces recherches réside dans le fait qu'elles proposent une recette pour parvenir à l'efficacité qui restreint l'appréhension que l'utilisateur peut avoir du changement et qui n'est pas universellement applicable (Jansen, 1996).

166. Des recherches très fécondes ont été réalisées entre 1993 et 1997 grâce à un projet interrégional de recherche conduit par l'IPE (Carron et al., 1997). L'analyse sur les quatre pays de l'enquête débouche sur un cadre analytique à neuf dimensions permettant d'examiner le mode de fonctionnement des écoles au sein du contexte éducatif local (caractéristiques du contexte, relations dans l'école, processus d'enseignement et d'apprentissage, évaluation du processus pédagogique par rapport aux objectifs, etc.).

---

<sup>8</sup> Heneveld, W. et Craig, H. (1996), *Schools count*. Washington, D.C., Banque mondiale.

167. L'applicabilité des connaissances tirées des pays industrialisés aux pays en développement fait partie des préoccupations de certains des travaux évoqués précédemment. Dans l'examen des études portant sur la pédagogie et les écoles, la recherche insiste souvent sur une série de facteurs négatifs – comme un environnement politique instable, le manque de préparation et de soutien pour les enseignants, l'explosion de la participation scolaire et un contexte professionnel pour les enseignants peu favorable – qui amoindrissent les effets sur l'efficacité. Le transfert de connaissances est risqué. Scheerens résume cependant son examen des différentes « branches » de recherche en indiquant que la fourniture des ressources de base constitue dans les pays en développement, et surtout dans les écoles les plus défavorisées, l'essentiel de la différence<sup>9</sup>. Farrell (1992) notait il y a une dizaine d'années qu'il convenait sans doute de s'intéresser davantage à la rentabilité et à l'efficacité dans les environnements pauvres en ressources que dans les environnements mieux dotés. Des arbitrages seront probablement nécessaires dans les choix réalisés, quand il faudra transférer des ressources d'une activité à l'autre.

168. L'examen de la pédagogie et des écoles propose des pistes importantes pour la conception de programmes de réforme de l'éducation dans les pays en développement :

- il faut rester prudent lorsque l'on adopte des stratégies pédagogiques tant que leur efficacité vis-à-vis des résultats des élèves n'a pas été prouvée – il en va ainsi d'approches « miraculeuses » dont la réussite est liée aux individus plutôt qu'à des pratiques durables – ou que leur application dans des salles surchargées, avec des enseignants mal formés et une pénurie totale d'outils pédagogiques n'a pas été démontrée ;
- il n'est pas raisonnable, d'un point de vue stratégique, de compter sur les projets pilotes réussis pour résoudre les problèmes de l'ensemble du pays, dans la mesure où ils échouent souvent – en général pour des raisons logistiques ;
- considérer l'école comme un simple système économique d'entrées-sorties fait ignorer ses caractéristiques fondamentales de système social – adaptation de l'environnement pédagogique à la culture locale ; intégration des communautés dans le fonctionnement de l'école ; information régulière aux parents sur les progrès de leurs enfants, afin de les inciter à soutenir leur scolarité.

169. L'examen qui vient de s'achever sur les interventions des 15 dernières années de la fondation Aga Khan visant à améliorer l'école est particulièrement instructif pour les pays en développement, parce que (i) les expériences se sont toutes déroulées en Afrique ; (ii) les conditions difficiles dans lesquelles le bailleur, les pouvoirs publics et les ONG ont travaillé ressemblent à celles d'autres pays ; (iii) les activités découlaient d'un ensemble commun de principes stratégiques appliqués à des situations très diverses et (iv) les projets avaient tous une durée de vie d'au moins trois ans, certains ayant même duré dix ans (Anderson, 2002). De plus, les conditions dans lesquels les bailleurs, les gouvernements et les ONG ont travaillé sont partagés par d'autres pays. Six caractéristiques essentielles au niveau de la conception ont sous-tendu l'effort généralisé d'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage : le projet est basé dans l'école ; l'école entière est considérée comme l'unité de changement ; les enseignants bénéficient d'une formation continue ; les conditions de gestion et d'organisation sont intégrées dans les efforts de renforcement des capacités des enseignants pour mettre en œuvre le changement ; l'institutionnalisation de l'effort d'amélioration de l'école se fait selon un plan stratégique ; et les partenaires sont fortement impliqués dans le projet.

---

<sup>9</sup> Scheerens, J. (2000), op. cit., p. 72.

170. Hopkins (2002) apporte un regard extérieur sur l'initiative de la fondation Aga Khan et propose plusieurs conclusions qui méritent d'être prises en compte dans les futures planifications :

- cette approche est loin de correspondre aux attentes axées sur les résultats inscrites actuellement dans les normes adoptées par la communauté internationale en termes de performance ;
- Hopkins propose un rééquilibrage entre le renforcement des capacités et les dispositions de responsabilité introduites à l'échelon local ;
- les enseignants comprennent mal les méthodes centrées sur l'enfant et ne savent donc pas les appliquer correctement ;
- l'impact positif des méthodes centrées sur l'enfant vis-à-vis de l'apprentissage des élèves n'a pas encore été solidement démontré.<sup>10</sup>

171. Hopkins reconnaît le caractère délicat de la mise en œuvre de réformes visant à améliorer les résultats des élèves. Il en impute notamment la responsabilité à la nature fragmentée des politiques qui ne concernent qu'une composante du système éducatif – la formation des enseignants, par exemple, ou la refonte des programmes scolaires. Il nous rappelle que toute évolution de l'enseignement et de l'apprentissage dans la classe doit non seulement **affecter le comportement des enseignants mais également leurs convictions**. Si l'on veut parvenir à une réelle amélioration des écoles, il faut donc retenir les leçons suivantes :

- le changement prend du temps ;
- le changement provoque au départ une certaine angoisse et des incertitudes ;
- l'appui technique et psychologique est fondamental ;
- l'apprentissage de nouvelles compétences doit se faire de manière progressive et empirique ;
- l'environnement organisationnel, dans l'école et vis-à-vis de l'école, a un impact sur l'amélioration scolaire ;
- pour réussir, tout changement doit se faire dans un esprit de collaboration, avec un juste équilibre entre pression et soutien.

### Utilisation des connaissances

172. Ce qui compte, en définitive, c'est d'identifier les composantes de cette base de connaissances et d'expériences qui permettront aux décideurs et aux concepteurs de programmes d'introduire des activités solides techniquement, gérables d'un point de vue logistique et conformes aux priorités nationales. Chacun sait désormais que l'uniformité n'est pas une solution viable. Cette base de connaissances enrichit le dialogue dans le cadre d'activités nationales spécifiques, mais il n'y a pas de recettes préétablies garantissant le succès. Cela étant, le siècle qui s'ouvre a hérité des principes directeurs issus de cette masse de connaissances et d'expériences accumulées au cours des décennies précédentes, en reconnaissant dans l'école et la salle de classe l'unité où se déroule le changement et en introduisant des pratiques efficaces de gestion.

---

<sup>10</sup> Anderson, S.E. (2002), "The Double Mirrors of School Improvement: the Aga Khan Foundation in East Africa", in Anderson (dir. pub.), op. cit.

- Faire porter tous les efforts sur l'apprentissage – améliorer le niveau d'achèvement des élèves et le niveau de compétence des enseignants et de leurs formateurs ;
- mettre en place un processus d'améliorations permanentes de l'apprentissage tout en garantissant une cohérence entre les stratégies pédagogiques, le contenu des programmes scolaires ainsi que les besoins d'apprentissage et en développant les compétences des enseignants et de leurs formateurs ;
- reconnaître que l'école est l'unité où interviendra le changement et faire en sorte que les stratégies de réforme adhèrent aux attentes et aux objectifs de la politique, aux valeurs de l'école et aux convictions des enseignants ;
- faire attention aux impératifs de la mise en œuvre afin de donner à tout nouveau dispositif les chances d'être évalué ;
- lors de l'adaptation ou de l'adoption d'une stratégie donnée, étudier les preuves de son efficacité ;
- envisager stratégiquement la relation entre la politique nationale, la gestion du système et les pratiques locales – en termes d'appropriation, de renforcement des capacités, de mise en œuvre et de pérennité ;
- favoriser une participation maximale de la société civile pour fixer les objectifs éducatifs – et s'assurer qu'ils sont réalistes afin de ne pas les condamner à l'échec.

173. D'un point de vue qualitatif, la mesure la plus intéressante en termes d'informations et d'expériences mise en évidence par les recherches et les analyses présentées ici concerne leur utilité potentielle pour l'amélioration des résultats des élèves et des facteurs conditionnant ces résultats. Les stratégies d'avenir devront adopter une (plusieurs) approche(s) ou un (plusieurs) processus qui applique(nt) les leçons apprises à la situation « sur le terrain » (c'est-à-dire à la réalité) et qui étudie(nt) systématiquement la mise en œuvre des politiques et des interventions et leurs capacités à faire ou non évoluer les résultats des élèves. Si l'on en juge par les recherches des décennies précédentes, la prochaine étape du progrès vers la qualité consistera à s'intéresser à ce qui se passe dans les salles de classe.

174. Une fois à l'intérieur des classes, il faut étudier les dynamiques en jeu et recueillir des informations très précises sur ce qui s'y passe : voir, par exemple, si l'enseignant sait ou non ce qu'il est censé enseigner et comment s'y prendre ; regarder si les ressources sont ou non disponibles et, dans l'affirmative, comment elles sont exploitées ; examiner le comportement des élèves à l'école (la manière dont ils utilisent les outils, l'existence de ces outils) et évaluer ce qu'ils apprennent tout au long du cycle. Les résultats d'une analyse systématique et permanente de ce type doivent ensuite être diffusés dans l'ensemble du secteur de l'éducation, de sorte que chaque composante du système recevra des informations précises sur les initiatives à prendre pour améliorer une politique ou une pratique et saura comment cette initiative s'articule avec les autres composantes du système. Ainsi, si les personnes chargées de la formation des enseignants constatent que certains d'entre eux sont incapables de lire les supports mis à leur disposition, elles en concluront qu'il faut intervenir au niveau de la formation professionnelle des enseignants, pour leur apprendre à lire ! Les personnes chargées des programmes devront alors revoir leur matériel à la lumière de ce constat pour envisager une action susceptible de remédier à ce problème.

175. Cette proposition d'action pour accélérer le progrès vers une éducation de qualité entraîne une véritable révolution dans la manière de concevoir les politiques et de mettre au point les programmes, car elle renverse l'approche descendante traditionnelle de la réforme. **L'avenir repose sur une approche ascendante, car les options possibles doivent s'appuyer sur les informations recueillies sur le terrain – source de la mise en œuvre.** Le projet d'amélioration de la qualité de l'éducation (IEQ), financé par l'USAID et mis en œuvre dans 17 pays entre 1991 et 2003, a testé un « cycle d'amélioration » conçu dans cet esprit. Le processus commence et s'achève dans les classes et fait appel à une multitude d'approches méthodologiques pour réduire le décalage entre « l'objectif éducatif de qualité et la priorité politique de quantité ». Cette quête duale de la politique et de l'éducation partage néanmoins un objectif : faire en sorte que tous les enfants aillent au terme de leur scolarité primaire. Le processus IEQ met en lumière les facteurs à l'origine de ce décalage et propose des informations réalistes et concrètes, tirées des classes, qui sont à la base des actions correctrices introduites dans la politique et la pratique. L'idée maîtresse de ce projet est d'aligner qualité et quantité.<sup>11</sup>

176. Les leçons tirées du projet IEQ sont à l'origine du tournant pris dans la stratégie visant à accélérer l'amélioration de l'éducation :

- la classe est la source d'informations authentiques sur l'enseignement et l'apprentissage ;
- les savoirs tirés de la classe créent un discours commun sur la manière d'améliorer les politiques et la pratique ;
- le partage des connaissances à tous les échelons du secteur de l'éducation – de la classe au cabinet ministériel – favorise la mise en pratique des résultats de la recherche ;
- le fait d'associer les facteurs conditionnant l'enseignement et l'apprentissage contribue à une meilleure compréhension de la dynamique d'une classe ;
- l'implication dans chaque pays des éducateurs à tous les niveaux pour étudier les dynamiques des classes et partager les conclusions obtenues consolide l'appropriation locale du processus et renforce les capacités à pérenniser et à intégrer le processus dans le système national.

177. Nous vivons dans un monde imparfait. L'histoire de la réforme de l'éducation comme vecteur de changement est jalonnée d'échecs et de réussites. Si les États, les organismes bailleurs de fonds, les établissements d'éducation et le secteur privé discutent encore de la planification stratégique dans le cadre de l'EPT, c'est bien parce que les cibles d'accès et de qualité ne sont toujours pas atteintes. Il ne sert à RIEN de vouloir réinventer la roue. Il convient au contraire d'appliquer les leçons apprises dans le cadre d'un processus systématique et permanent adapté à la réalité du contexte éducatif.

---

<sup>11</sup> Schubert, J. et al. (2001), *Pathways to Quality*. Arlington, VA. Institute for International Research.

## CHAPITRE 3

### LA QUALITE EQUITABLE : RESITUER LE PROBLEME

178. Ce chapitre vise à identifier les différentes réponses possibles à la question : « *Que peut faire l'État pour promouvoir un progrès équitable vers l'objectif d'Education Pour Tous (EPT) d'accéder à un enseignement primaire universel de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ?* ». Le terme même de « qualité » implique l'acquisition des connaissances et des compétences prévues dans les curriculums. Il implique le passage d'une simple égalité d'accès à une égalité de traitement et, si possible, à une plus grande égalité de résultats. L'inégalité attestée procédant de l'iniquité, il convient de placer l'équité au centre des objectifs poursuivis par les politiques publiques.

#### **Inégalité et équité**

179. Sur cette base de discussion, nous retiendrons ici comme indicateurs de qualité a) le maintien des enfants inscrits c'est à dire un faible taux d'abandon et un taux élevé d'achèvement ; b) l'assurance que les élèves consacrent bien le temps prévu à l'apprentissage c'est à dire un taux élevé de fréquentation et un faible taux d'absentéisme des enseignants ; c) la forte proportion d'élèves atteignant en temps voulu les objectifs fixés c'est à dire un taux de redoublement faible ou nul ; d) la forte proportion d'enfants atteignant leurs cibles d'apprentissage et e) de faibles écarts dans les résultats d'apprentissage entre régions, écoles, classes sociales et sexes. Pour satisfaire ces indicateurs, un niveau minimal et équitable d'« adéquation » de la qualité devrait permettre concrètement à chaque enfant de jouir d'une santé correcte, de fréquenter une école sans danger et bien équipée, de bénéficier de l'attention requise de la part d'enseignants compétents et d'accéder à un matériel pédagogique de qualité afin de pouvoir pratiquer environ 900 heures par an d'apprentissage actif et efficace.

180. Comme nous le verrons, les données disponibles montrent que l'inefficacité n'est pas tant le résultat d'inégalités dans les aptitudes à apprendre des différents groupes d'enfants que la conséquence de deux grandes séries de facteurs : que nous qualifierons, pour simplifier, de « facteurs liés à l'offre » et de « facteurs liés à la demande ». Par « offre », nous entendons l'existence d'installations éducatives – qui ne sont pas forcément des écoles –, la qualité et surtout la fiabilité de l'enseignement, du contenu enseigné, du matériel pédagogique et de toutes les autres composantes d'un système éducatif. Ces facteurs rentrent clairement dans le domaine de compétences des pouvoirs publics d'un pays.

181. La « demande » fait référence à la disposition et à la capacité des familles à inscrire leurs enfants à l'école et à les soutenir, en vérifiant qu'ils vont bien à l'école, qu'ils s'appliquent et qu'ils suivent la totalité du cycle. Si l'État a moins d'influence sur les facteurs liés à la demande, nous verrons néanmoins qu'il peut agir dessus. En outre, les éléments réunis prouvent que les facteurs liés à la demande sont, d'une manière générale, plus faciles à tempérer que les facteurs liés à l'offre. Les données montrent en effet que les causes principales de l'inefficacité apparente de l'éducation et de l'inégalité des résultats entre différents groupes d'enfants relèvent vraisemblablement d'iniquités dans la répartition et l'utilisation des ressources humaines et matérielles, de sorte que l'État a parfaitement les moyens d'y remédier.

182. Dans ce chapitre, le terme « équité » sera synonyme de justice, de raison et d'impartialité. A l'inverse, le terme « iniquité » signifiera injustice, provoquée éventuellement par la négligence, la partialité ou des décisions malavisées. Le critère d'évaluation de l'« équité » est « fondé sur les droits », au sens où chaque enfant a non seulement le droit universellement reconnu à une éducation qui satisfasse à des critères d'adéquation généralement acceptés et applicables dans une société donnée, mais où il peut également faire valoir deux autres droits. Le premier est celui de se voir garantir par l'État la mise à disposition de toutes les installations nécessaires pour une éducation appropriée. Le second, encore plus important, est celui d'obtenir de la part de l'État la suppression de tous les obstacles à l'accès à l'éducation et à un véritable apprentissage (même si certains de ces obstacles sont liés au contexte familial de l'enfant), ainsi qu'une aide, voire des incitations, pour s'inscrire et achever ses études. Qui plus est, l'État devra dès que possible s'assurer par des moyens légaux et contraignants que chaque enfant fasse effectivement valoir son droit à l'éducation. De sorte que si l'État est censé supprimer les obstacles même quand ils ne sont pas liés à l'iniquité, il est a fortiori responsable de la suppression de ceux qui résultent de l'iniquité.

183. A l'inverse de la littérature qui abordent généralement les questions de l'équité et de l'égalité ensemble, nous nous intéresserons dans ce chapitre à l'équité uniquement et adopterons l'idéologie « réaliste » de Grisay (2003) : « une certaine part d'inégalité étant le fondement même de toute société, seule l'injustice est à combattre à l'école et non l'inégalité elle-même ». Bien entendu, c'est l'existence d'inégalités qui témoigne d'iniquités potentielles : il faut donc analyser les causes de chacune des inégalités observées.

184. En termes d'intrants et de ressources, que Grisay regroupe sous l'appellation ÉGALITÉ 1 (égalité d'accès), il faut regarder si les écoles publiques tendent à bénéficier de meilleurs bâtiments, d'équipements mieux conçus, de matériel et de ressources pédagogiques plus adaptés et, encore plus important, d'enseignants plus nombreux, plus fiables, plus compétents et plus motivés que la moyenne, alors que les autres écoles sont, dans tous ces domaines, largement moins bien loties que la moyenne. De telles inégalités ou disparités peuvent augmenter les suspicions d'iniquité ou d'injustice du système.

185. En ce qui concerne les processus et les traitements – classés par Grisay sous la rubrique ÉGALITÉ 2 (égalité de traitement) – il convient de voir si les élèves d'un sexe ou d'un groupe social donné ont tendance à obtenir des résultats bien meilleurs, ou bien pires, que la moyenne. Alors qu'une différence entre individus est tout à fait normale, des décalages importants et systématiques entre les sexes ou entre les groupes sociaux peuvent traduire d'éventuels traitements préférentiels ou hostiles et témoigner, là encore, de l'iniquité ou de l'injustice du système.

186. De la même manière, si certaines écoles affichent des taux de fréquentation inférieurs à la moyenne, des taux d'abandon et de redoublement supérieurs à la moyenne – donc des taux d'achèvement et des résultats aux examens moins bons que la moyenne – tous critères que Grisay classe dans sa rubrique ÉGALITÉ 3 (égalité des résultats) – il existe forcément des écoles ayant des résultats inverses, ce qui revient à constater une inégalité entre elles. Les études de cas sur le Bénin et la Mauritanie témoignent d'énormes variations dans les résultats entre écoles et entre classes : dans certaines écoles, le niveau moyen de résultats peut atteindre 80 pour cent, contre 10 pour cent dans d'autres. Les autorités des deux pays attribuent de toute évidence ces inégalités aux iniquités dont le système lui-même est la cause, puisqu'elles envisagent de prendre des mesures volontaires pour y remédier et rétablir l'équilibre entre les régions, les zones, les types d'écoles et les sexes.

187. Sur tous ces aspects, l'État part du principe que, dans des conditions de parfaite égalité d'accès et de qualité, les fortes inégalités observées dans les résultats d'apprentissage se réduiront et, comme le note Grisay, la corrélation entre le sexe, la classe sociale ou le lieu de résidence et les résultats éducatifs sera bien moins marquée et pourrait même, idéalement, tout bonnement disparaître. De fait, l'égalité accrue des résultats d'apprentissage fait partie des objectifs internationaux unanimement approuvés et devient, à ce titre, un moteur de la politique et de l'intervention publiques.

### **Les corrélats de l'inégalité**

188. Outre la Mauritanie, l'Ouganda et le Togo, le tableau 4 a choisi d'élargir ses données à 16 autres pays d'Afrique subsaharienne, pour bien montrer que les trois facteurs classiques et bien connus – la pauvreté, la ruralité et le sexe – continuent encore aujourd'hui d'être fortement corrélés à une éducation inefficace. Ces trois facteurs ne devraient avoir, fondamentalement, aucune corrélation avec les indicateurs du tableau. Si l'accès et la qualité étaient équitablement disponibles et répartis, pourquoi les enfants pauvres et ruraux ou les filles devraient-ils obligatoirement être moins assidus que la moyenne du pays, redoubler et abandonner plus que la moyenne ou apprendre moins que la moyenne ? De nombreux pays ont réussi à atténuer, voire supprimer, les disparités par rapport à ces indicateurs. Cela signifie donc qu'elles ne sont pas intrinsèques mais, bien au contraire, liées à la politique, à l'action et aux mesures d'atténuation.

**Tableau 4 Enseignement primaire dans 19 pays d'Afrique\* : disparités sociales par rapport à plusieurs indicateurs**

Indicateur		Taux brut de scolarisation (%)	Taux d'accès en 1ère année (%)	Taux de rétention transversale (%)	Taux d'achèvement (%)
<b>Moyenne de l'échantillon</b>		<b>78,2</b>	<b>71,9</b>	<b>58,0</b>	<b>41,7</b>
Sexe	Garçons	84,5	76,9	61,4	47,2
	Filles	72,1	66,8	54,2	36,2
	Différence (garçons – filles)	12,4	10,1	7,2	11,0
	Ratio (filles / garçons)	0,84	0,87	0,88	0,77
Lieu de résidence	Zones urbaines	103,5	88,4	69,0	61,0
	Zones rurales	70,1	65,4	42,8	28,0
	Différence (urbain – rural)	33,5	22,9	26,2	33,0
	Ratio (rural / urbain)	0,68	0,74	0,62	0,46
Quintile de revenu	Q5 (20 % les plus riches)	106,7	89,9	76,3	68,6
	Q1 (20 % les plus pauvres)	62,1	53,3	43,9	23,4
	Différence (Q5 – Q1)	44,6	36,6	32,4	45,2
	Ratio (Q1 / Q5)	0,57	0,59	0,58	0,34

\* Angola, Bénin, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Niger, Nigeria, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Sierra Leone, Tchad, Togo et Zambie.

Source : Mingat, A., 2003.

189. Avant de discuter de ce que nous révèlent ces données, deux remarques s'imposent. En premier lieu, le tableau 4 ne tient pas compte de facteurs tels que l'appartenance ethnique (certains groupes ethniques pouvant être victimes de discrimination et subir des handicaps ou, au contraire, bénéficier de privilèges disproportionnés), le mode de vie (certaines populations, comme les nomades, ont un mode de vie incompatible avec les méthodes conventionnelles d'éducation), la culture (certains groupes religieux ne souhaitent pas envoyer leurs enfants dans les écoles traditionnelles) ou la difficulté de la situation (les familles frappées par une guerre civile, les réfugiés, les orphelins, les enfants s'occupant de leurs parents malades). Ces facteurs affectent actuellement de nombreux enfants africains même si, par rapport à la population totale de chaque pays, leur nombre peut sembler relativement faible. Le tableau 4 envisage donc les pays dans leur globalité. Toutefois, il permet de mettre en évidence des situations assez reconnaissables.

190. La seconde limite du tableau 4 provient du fait que les 21 pays de l'échantillon ne sont pas forcément représentatifs de la totalité des 48 pays d'Afrique Subsaharienne. Cela dit, ils permettent de pointer des situations qui sont vraies pour la plupart de ces pays, même si les niveaux diffèrent d'un cas à l'autre.

191. Le premier constat qui s'impose à la lecture du tableau 4 concerne le taux d'achèvement du primaire (TAP) : dans l'ensemble des 21 pays considérés, il est inférieur à la moitié pour les garçons et à peine supérieur à un tiers pour les filles. Le TAP est en partie lié aux taux de fréquentation, dans la mesure où une fréquentation irrégulière conduit souvent à l'abandon. Mingat a noté que seuls trois pays obtenaient un taux de fréquentation net supérieur ou égal à 75 pour cent. Cela signifie que, dans la plupart des pays, une forte proportion de garçons et de filles ont une scolarité si irrégulière qu'ils n'ont guère de chance de parvenir au terme de leur éducation primaire. En outre, le net décalage parmi les garçons, parmi les filles et entre les garçons et les filles laisse supposer des inégalités provoquées par l'iniquité de l'accès normal et de la qualité générale.

192. Le second point important est que la plus grande différence entre deux groupes se situe au niveau des 20 pour cent les plus riches de la population et des 20 pour cent les plus pauvres. Pour le taux d'achèvement du primaire, les disparités sont en moyenne quatre fois plus grande que celles observées entre les filles et les garçons. Cet énorme décalage peut être simplement dû à la situation familiale et non pas à une iniquité d'accès ou de traitement. Mais, d'une certaine façon, il est fort probable, comme plusieurs études l'ont montré depuis quelques décennies, que la plus grande influence des familles les plus riches sur la politique publique biaise la répartition des ressources de l'État en faveur des enfants appartenant à ces familles et au détriment de ceux qui en ont davantage besoin.

193. L'autre grande différence est liée au lieu de résidence de l'enfant, selon les zones urbaines ou rurales. Bien qu'elle ne soit pas aussi prononcée que pour les populations les plus riches et les plus pauvres, les disparités au niveau du taux d'achèvement du primaire sont trois fois supérieure à celui qui existe entre les garçons et les filles. Le décalage pourrait être dû à des obstacles « naturels », comme les distances ou l'atomisation et la mobilité des populations, mais il convient malgré tout d'envisager de possibles iniquités.

194. La différence entre les sexes, bien moins marquée mais suffisamment importante (à 11 pour cent) pour nécessiter une intervention directe, se fait systématiquement au détriment des filles. Nous sommes bien là en face d'inégalités. Sont-elles la conséquence d'iniquités ? Les paragraphes suivants tenteront de répondre à cette question, en les examinant par ordre décroissant d'importance et en commençant avec la pauvreté, pour finir par le sexe.

### ***La pauvreté***

195. Dans la colonne « taux d'accès en 1ère année », neuf enfants sur dix appartenant au quintile le plus riche entrent à l'école, contre cinq sur dix dans le quintile le plus pauvre (dans sept pays – le Burkina Faso, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, le Niger, la Somalie et le Soudan – moins de deux enfants sur dix appartenant au quintile le plus pauvre vont à l'école ; Huebler et Loaiza, 2003). L'iniquité est-elle ou non à l'origine de ce décalage et, qu'elle le soit ou non, l'État peut-il l'atténuer ?

196. L'expérience du Botswana, de la Guinée, du Kenya, du Malawi, du Nigeria, Tanzanie de l'Ouganda et de la Tanzanie indique que ce décalage résulte effectivement de l'iniquité et que l'État peut de fait l'atténuer. Lorsque les autorités de ces pays ont aboli les droits de scolarité en primaire, les inscriptions ont augmenté à un point pratiquement insoutenable. Cela tend à montrer que les droits de scolarité étaient un obstacle

effectivement inéquitable, car imposé par l'État qui avait ainsi empêché de nombreux enfants de faire valoir leur droit à l'enseignement primaire. L'État a en fait créé une offre tout en étouffant simultanément la demande. Nous avons là un exemple de l'influence possible de l'État sur les facteurs liés à la demande. En libérant cette demande visiblement refoulée, certains pays ont eu du mal à assurer une offre suffisante. Il semble donc vraisemblable que les inscriptions augmenteraient rapidement si davantage de pays annulaient les droits d'inscription et autres contraintes monétaires au niveau du primaire.

197. Une fois inscrits dans une école primaire, quel usage les enfants des deux quintiles extrêmes font-ils de l'éducation qui leur est proposée ? Si le tableau 4 ne donne pas les taux de fréquentation, il propose cependant un «taux de rétention transversale» qui correspond à la proportion d'élèves arrivant en dernière année de primaire. Là encore, les enfants des familles les plus riches sont largement favorisés – près de huit sur dix atteignent la dernière année, contre à peine plus de quatre sur dix pour les enfants les plus pauvres.

198. Cette différence est-elle due, elle aussi, à l'iniquité ? Même si ce n'est pas le cas, que peut faire l'État pour la réduire ? La réponse ici est plus complexe car les motifs d'abandon sont variés et peuvent être spécifiques aux pays, voire même aux districts ou aux localités. Le diagramme 1 (infra) fait la synthèse de certains facteurs réputés pour contribuer à ces abandons et propose des solutions adoptées dans certains pays et éventuellement transposables à d'autres. Intéressons-nous pour l'instant aux conclusions de plusieurs recherches récentes. Dachi et Garrett (2003, p. 10) notent que « selon Eldring et al. (2000), '... l'incapacité des ménages à répondre aux besoins essentiels des enfants (éducation, alimentation, abri et vêtements) oblige dans la plupart des cas ceux-ci à travailler pour pouvoir améliorer leurs conditions de vie' », tandis que « Amma et al. (2000) signalent que les enfants qui travaillent contribuent à hauteur d'environ 40 pour cent aux revenus du ménage consacrés aux produits alimentaires de base ». Eldring et al. (2000) ont ainsi constaté que « dans les familles pauvres du Kenya, les enfants sont considérés comme une source de revenu ». Ces remarques confirment ce que l'on savait depuis longtemps : les familles très pauvres ont besoin que leurs enfants travaillent et, dans la plupart des sociétés, elles semblent avoir davantage besoin du travail des filles que de celui des garçons.

199. Pour ceux qui en concluraient que les familles très pauvres ne voient pas l'intérêt d'éduquer leurs enfants, il faut souligner ici le sérieux avec lequel ces familles prennent l'éducation de leurs enfants. Une étude très récente (Boyle et al., 2003, p. ix) montre qu'en Ouganda et en Zambie, les familles les plus pauvres consacrent – il serait plus correct de dire « sacrifient » – pas moins de 33 pour cent des revenus discrétionnaires du ménage à l'éducation de leurs enfants. « Les plus pauvres font preuve d'une volonté évidente de payer... et de faire des sacrifices pour ce qu'ils estiment être une éducation de bonne qualité ». On peut en déduire que le faible taux de « rétention transversale » est davantage dû aux imperfections de l'offre, qui n'a pas réussi à rendre le droit à l'éducation accessible aux plus pauvres, qu'à une non-reconnaissance de l'importance de l'éducation ou à une demande défailante.

200. Le décalage entre les plus riches et les plus pauvres est encore plus marqué pour le taux d'achèvement du primaire : alors que près de sept enfants sur dix des familles les plus riches arrivent au terme du cycle, moins de trois sur dix y parviennent dans les familles les plus pauvres. Les raisons présidant à cet écart sont probablement identiques à celles qui expliquent les différents taux de rétention transversale et pourraient trouver les mêmes solutions.

201. « L'insuffisance de l'apprentissage » est probablement le facteur qui contribue le plus à cette situation et, la médiocre qualité de l'enseignement est sans doute

la cause la plus évidente de l'incapacité des élèves à obtenir un niveau suffisant, même lorsqu'ils ont suivi l'intégralité du cycle primaire. Ce constat signifie que l'iniquité est vraisemblablement à l'origine d'un tel décalage dans la réussite. Cela suggère aussi que l'État a été incapable d'assurer un déploiement équitable des enseignants, du matériel scolaire et des autres équipements et a donc laissé s'instaurer un biais en faveur des plus riches et au détriment des plus pauvres. Cette partialité ne se limite pas aux familles les plus riches. Un grand nombre d'enseignants en profite car ils préfèrent – on peut les comprendre – enseigner là où les équipements prévus pour eux et pour leurs familles sont les plus confortables.

202. Boyle et al. (2003, p. 1) ont constaté qu'au Kenya, en Ouganda, en Zambie et dans trois pays d'Asie, les parents pauvres définissaient la qualité « essentiellement en termes de disponibilité et de compétence des enseignants ». L'équité exigerait que les enfants de ces parents aient les mêmes chances que les enfants des parents riches de bénéficier de l'attention et de l'enseignement dispensé par des enseignants capables, motivés, assidus et méticuleux. Les données recueillies dans tous les pays montrent que les intérêts communs des enseignants, des meilleures écoles et des familles les plus riches concourent tous à empêcher l'État de satisfaire à cette dimension spécifique de l'équité.

203. D'une manière plus positive néanmoins, ces conclusions montrent qu'un État engagé en faveur de l'équité et déterminé à la garantir, peut considérablement améliorer les chances de réussite scolaire pour les enfants des familles les plus pauvres. Elles viennent corroborer les conclusions de Colclough et Lewin (1993) et de Bruns et al. (2003) émises dix ans plus tard : la concrétisation de l'objectif d'un enseignement primaire universel dépend bien plus de la réforme du système éducatif que de l'augmentation des financements. Mingat (2003) suggère un premier pas dans le sens de la réforme pour cibler les groupes victimes de l'iniquité : « l'introduction d'actions concrètes pourrait passer par la mise en place d'une carte de la pauvreté et un ciblage des zones où se concentre une forte proportion de familles vivant dans l'extrême pauvreté ». La multiplication des enquêtes auprès des ménages devrait aider à concrétiser cette proposition (voir par exemple l'étude de Huebler et Loaiza, 2003).

### ***La ruralité***

204. Avant de s'intéresser au deuxième grand corrélât des disparités dans les indicateurs – le lieu de résidence –, il convient de rappeler quelques données statistiques.

205. *Inscriptions dans les zones rurales/zones urbaines.* L'enquête de Mingat montre qu'en Afrique subsaharienne, 72 pour cent des enfants citadins sont scolarisés, contre 51 pour cent seulement des enfants ruraux. Dans sept pays – le Burkina Faso, les Comores, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Niger et la Somalie – plus de sept enfants ruraux sur dix ne vont pas à l'école. En Somalie, qui affiche le taux net de fréquentation le plus faible de l'échantillon, neuf enfants ruraux sur dix ne sont pas scolarisés. Dans six pays – le Burkina Faso, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Niger – l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines est supérieur à 40 points.

206. *Fréquentation dans les zones rurales/zones urbaines.* Dans 14 pays (sur 18) – le Burundi, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, la République centrafricaine, la république démocratique du Congo, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad et le Togo – l'écart entre les taux de fréquentation des zones urbaines et des zones rurales s'échelonne de 20 à 40 points. Le ratio des taux de fréquentation en zones rurales par rapport aux zones urbaines (de 0,74 pour l'ensemble de l'Afrique) montre qu'en moyenne, le taux de fréquentation des enfants des zones rurales est inférieur de 26 pour cent à celui des enfants des zones

urbaines. Dans sept pays – le Burkina Faso, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali et le Niger – le taux de fréquentation en zones rurales est moins de la moitié de celui des zones urbaines.

207. A l'inverse et de manière très contrastée, six pays affichent un écart entre les inscriptions en zones rurales et en zones urbaines inférieur ou égal à 5 points – l'Afrique du Sud, le Gabon, le Kenya, l'Ouganda, Sao Tome et Principe et le Swaziland. Il est intéressant également de noter que ces pays ont tous des taux de fréquentation relativement élevés, allant de 68 à 93 pour cent. Ces chiffres traduisent une forte corrélation entre un taux élevé de fréquentation et un écart moindre entre les inscriptions des garçons et celles des filles. L'exemple de ces six pays montre que le fait de vivre en zones rurales n'est pas un obstacle majeur ou insurmontable pour les inscriptions ou pour la poursuite de l'enseignement. Il est donc possible de conclure que les décalages enregistrés dans les autres pays naissent de l'iniquité provoquée par la négligence, l'inaction ou une partialité plus intentionnelle.

208. Même si le fait de vivre en zone rurale a tendance à être associé à des taux de scolarisation et de fréquentation plus faibles que la moyenne, surtout pour les filles, Mingat (2003) prouve que cela n'est pas totalement indépendant du facteur pauvreté : « ... il existe une relation structurelle entre la localisation géographique et le revenu du ménage. Les analyses faites dans les différents pays montrent que le revenu n'est généralement pas distribué de manière uniforme entre les différentes zones d'habitat. Ainsi, même si on trouve une certaine proportion de pauvres en zones urbaines, c'est tout de même très majoritairement en milieu rural que se trouvent les ménages situés dans le quintile le plus pauvre, et, dans une mesure un peu moindre, c'est en milieu urbain qu'on trouve la majorité des ménages situés dans le quintile le plus riche ». Ainsi, si l'on fait la part de la richesse des ménages, la différence entre zones rurales et zones urbaines disparaît pratiquement. Cela signifie que l'écart de fréquentation en primaire entre les zones rurales et les zones urbaines est fortement corrélé à la pauvreté généralisée des populations rurales africaines.

209. Pourtant, l'exemple des six pays ayant un écart relativement faible entre zones urbaines et zones rurales incite à penser que l'éradication de la pauvreté n'est pas une condition préalable indispensable pour réduire de manière notable les écarts plus marqués dans les autres pays. Il existe des solutions pour permettre aux familles très pauvres des zones urbaines et des zones rurales d'inscrire leurs enfants à l'école et de les y maintenir jusqu'à ce qu'ils achèvent l'ensemble du cycle.

### *Le genre*

210. Le troisième corrélat des disparités dans les indicateurs est « l'appartenance sexuelle », ce qui revient à dire que les filles des 21 pays de l'échantillon sont systématiquement défavorisées par rapport aux garçons pour les quatre indicateurs mentionnés au tableau 4. D'une manière générale, seule une fille sur trois semble susceptible d'achever son éducation primaire, contre un garçon sur deux. Pour les filles des zones rurales les plus pauvres, seule une sur cinq a des chances d'arriver au terme du cycle primaire, de sorte que quatre filles sur cinq se voient refuser leur droit à une éducation primaire complète de qualité. Si les facteurs liés à la demande jouent probablement un rôle dans ce décalage – cf. les expériences du FAWÉ avec la communauté Massai dans le district de Kajiado, au Kenya – les expériences des pays d'Amérique latine et d'Asie montrent clairement, ce qui est d'ailleurs confirmé par l'amélioration des taux dans de nombreux pays africains, que l'État peut nettement réduire ces écarts. Ainsi en Gambie, les autorités ont réussi entre 1990 et 1999 à améliorer le taux brut de scolarisation des filles de 57,6 à 71,2 pour cent, réduisant l'écart avec les garçons de 18,7 à 7,9 points. Les données disponibles sur les taux de survie entre

la première et la cinquième année pour 19 pays africains sont sans doute encore plus frappantes : dans onze d'entre eux, les filles sont plus nombreuses que les garçons à arriver en cinquième année (UNESCO, 2002, pp. 274-77). Par ailleurs, aucun des huit pays restants n'a un indice de parité entre les sexes (IPS – qui correspond au rapport entre les filles et les garçons) inférieur à 0,85, ce qui signifie que les taux de survie des filles ne sont pas loin derrière ceux des garçons.

211. La conclusion à laquelle sont parvenus Huebler et Loaiza (2003) est encore plus révélatrice de la flexibilité relative de cette dimension sexuelle : dans 27 pays d'Afrique Subsaharienne, les garçons ont plus de chances que les filles de fréquenter l'école, mais dans sept autres pays, ce sont les filles qui sont le plus souvent scolarisées. Et, dans neuf pays, l'impact du sexe sur la fréquentation scolaire n'est pas statistiquement significatif. Ces données semblent indiquer que, sous réserve d'instaurer des conditions favorables, les obstacles à l'éducation des filles disparaîtront. Les États doivent donc identifier les conditions propices et faire en sorte de les concrétiser.

212. L'écart entre l'éducation des garçons et celle des filles a suscité énormément de recherches dans la mesure où, en Afrique et ailleurs, les filles ont traditionnellement moins de chances d'aller à l'école que les garçons. Les conclusions des enquêtes confirment la persistance d'un écart entre les sexes en Afrique subsaharienne. Toutefois, cet écart est moins marqué et plus variable qu'au cours des décennies précédentes. Les efforts visant une participation accrue des filles à l'éducation semblent donc avoir été, du moins en partie, couronnés de succès (Huebler et Loaiza, 2003). Cela étant, le cas du district de Kajiado, au Kenya, montre qu'il existe encore des situations où les normes sociales et les cultures traditionnelles peuvent compromettre la scolarisation durable des filles ; il s'agit donc d'y faire face et de les combattre en mettant en place des actions directes judicieuses. De même, comme les recherches de Boyle et al. (2003) au Kenya, en Ouganda et en Zambie l'ont confirmé, lorsque les familles n'ont pas assez de ressources pour éduquer tous leurs enfants et doivent opérer un choix, elles tendent à privilégier l'éducation de leurs garçons – le plus souvent avec l'accord des filles et des femmes. On peut donc en conclure que si l'éducation était libérée de tous les coûts monétaires directs, alors ces familles choisiraient d'éduquer tous leurs enfants et non pas seulement les garçons. Il est donc important de trouver des solutions pour réduire et, en fin de compte, supprimer les raisons qui imposent aux familles de tels choix.

213. *Traitement dans les salles de classe.* Nous avons jusqu'ici discuté des disparités entre les sexes par rapport à la scolarisation et à la fréquentation scolaire, facteurs tous deux cruciaux pour une éducation de qualité. Mais il faut envisager une autre dimension qui joue sur la qualité : la manière dont les enseignants traitent les différents élèves et les espoirs qu'ils placent dans les capacités des différents groupes. On considère depuis longtemps que les mathématiques, les sciences et la technologie sont plutôt des matières masculines, de sorte que les filles ne sont pas censées obtenir de bons résultats dans ces matières et qu'elles sont même dissuadées de s'y intéresser. Comme l'a montré le rapport du projet FEMSA sur douze pays, ce « fait » largement accepté n'est pas une donnée « naturelle » immuable mais bien plutôt le résultat d'attentes sociales et de pratiques pédagogiques des enseignants, hommes et femmes confondus.

214. Les enseignants ont une attitude injuste quand ils donnent aux filles l'impression fautive qu'elles ne peuvent pas atteindre les résultats des garçons et lorsqu'ils attendent moins d'elles que leurs capacités ne le leur permettent. Le fait d'accorder davantage d'attention et d'encouragement aux garçons en classe est également un comportement injuste. L'information et la formation pourraient permettre de modifier ces attitudes. L'atténuation et la suppression de ces iniquités rentrent ici dans le domaine de compétence de l'État.

215. *Achèvement de l'enseignement primaire.* Malgré ces constats encourageants, la situation actuelle de plusieurs pays indique une iniquité possible assez marquée et nécessite une intervention appropriée pour faire en sorte que toutes les filles, et surtout les filles pauvres des zones rurales, puissent exercer leur droit à un enseignement primaire décent. Le tableau 6 présente les données de huit pays africains et met en évidence cet handicap dont souffrent les filles pauvres des zones rurales et insiste sur le fait que cet handicap pourrait être nettement atténué. Ces huit pays ne sont pas représentatifs des 48 pays d'Afrique subsaharienne – six sont des pays d'Afrique de l'Ouest, sept sont francophones et aucun n'est anglophone – mais ils permettent d'illustrer le type d'écarts rencontrés actuellement.

216. Dans les huit cas, le taux d'achèvement du primaire des filles est en général inférieur à la moyenne nationale de 1 à 15 points. C'est à Madagascar qu'il est le plus faible – un point – mais, dans ce pays, le TAP global s'est malheureusement détérioré de sept points en dix ans et les filles rurales sont les plus désavantagées avec 15 points en deçà de la moyenne nationale des filles. De fait en 2000, une seule fille rurale sur neuf avait des chances d'achever son cycle primaire. L'écart le plus important est enregistré au Mozambique où, si le TAP global a augmenté de six points, celui des filles s'est en fait aggravé de deux points ; seule une fille rurale sur sept a des chances d'achever son cycle primaire. Dans les huit cas, les filles rurales sont en retard par rapport à la moyenne nationale des filles de 4 à 15 points.

217. Aussi décourageantes soient-elles, les données de la Mauritanie et sans doute aussi du Togo montrent que les pouvoirs publics et la société font leur possible pour remédier à cette situation. Dans ces deux pays, une proportion importante de filles parvient aujourd'hui à achever leur cycle d'enseignement primaire. En outre, l'écart enregistré en Mauritanie entre les filles rurales et les autres, est le plus faible du groupe. Au Togo, alors que cet écart est toujours marqué, près de la moitié des filles rurales achèvent quand même leur cycle primaire et ce pays affiche effectivement le TAP le plus élevé du groupe pour les filles rurales, et de loin, avec 15 points de plus que la Mauritanie. On peut en conclure que les autres gouvernements africains, qui se plaignent des difficultés rencontrées pour atténuer les écarts entre les sexes dans le primaire, pourraient étudier la manière et le contexte ayant permis à la Mauritanie et au Togo de parvenir à de tels résultats. Le fait que ces deux pays ont pu réduire les disparités montrent que ces dernières sont probablement dues à une forme d'iniquité et pourraient donc largement être résorbées par une intervention de l'État.

**Tableau 5 Disparités de rétention transversale : possibles facteurs aggravants et solutions envisageables**

Possibles facteurs aggravants	Possibles facteurs de cause à effet	Le système éducatif est-il injuste ?	Solutions envisageables
Fréquentation scolaire irrégulière	<ul style="list-style-type: none"> <li>Éloignement de l'école</li> <li>Maladies chroniques</li> <li>Besoins familiaux : travail, revenus, soins aux parents malades</li> <li>Peur</li> <li>Mauvaises relations avec les enseignants</li> <li>Sentiment d'être défavorisé(e) par rapport aux autres élèves</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seulement s'il n'existe pas encore d'options non scolaires</li> <li>Peu probable</li> <li>Sans doute. Les châtiments corporels dissuadent les garçons et le harcèlement sexuel dissuade les filles</li> <li>Partis pris, antipathie et brimades de la part des enseignants</li> <li>Peu probable, mais les enseignants rendent éventuellement les élèves plus sensibles à leur handicap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Classes multigrades et enseignement à distance</li> <li>Services médicaux dans les écoles</li> <li>Consultation avec la famille sur des solutions ne gênant pas l'assiduité. Soutien possible de la communauté et des enseignants aux parents. Aide monétaire et bourses d'études. Programmes alimentaires de type "Take Home Food" (repas à emporter chez soi), notamment pour les filles dans les zones très pauvres</li> <li>Mieux former les enseignants, prévoir un suivi plus efficace du chef d'établissement et des professeurs principaux. Dialogue entre les parents et les autorités scolaires sur les difficultés</li> <li>« Sensibilisation » et formation des enseignants</li> </ul>
Déficiência de l'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Malnutrition, faim</li> <li>Pénurie de manuels scolaires et d'autres outils d'apprentissage</li> <li>Difficultés avec la langue d'instruction</li> <li>L'absentéisme enseignant raccourcit le temps consacré au programme</li> <li>Enseignants non qualifiés, incompétents et démoralisés</li> <li>Ennui</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peu probable</li> <li>Iniquités possibles                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) dans la répartition des fournitures aux écoles dans les zones pauvres ;</li> <li>b) dans la tarification</li> </ul> </li> <li>Iniquités possibles de la politique linguistique et de la qualité des enseignants nommés dans les zones pauvres</li> <li>Iniquités possibles de la qualité des enseignants nommés dans les zones pauvres ; absentéisme enseignant éventuellement plus important et diminution du temps consacré à un apprentissage effectif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programmes de petits-déjeuners et de repas de midi</li> <li>Manuels gratuits, prix subventionnés pour les supports d'écriture pour les écoles des zones pauvres, distribution plus efficace. Consultation et formation des parents non scolarisés*</li> <li>Réforme de la politique linguistique et déploiement plus équitable d'enseignants efficaces</li> <li>Déploiement plus équitable d'enseignants efficaces, assiduité des enseignants mieux contrôlée (heures de présence et temps effectif consacré à l'enseignement et à l'apprentissage)</li> </ul>
Interruption malgré une bonne assiduité et un apprentissage réussi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts directs des uniformes scolaires et des autres charges</li> <li>Coût d'opportunité de la capacité à générer des revenus</li> <li>Les filles atteignent l'âge de la puberté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniquité possible</li> <li>Peu probable</li> <li>Peu probable, mais comportement inadéquat des enseignants hommes et de autres élèves</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans les zones les plus pauvres, supprimer les uniformes, demander des uniformes moins chers ou subventionner leur achat</li> <li>Incitations permettant de compenser les coûts d'opportunité</li> <li>Consultation avec les parents et les aides communautaires et sanctions sévères pour mauvaise conduite de la part des enseignants et des élèves</li> </ul>

\*Cette suggestion est tirée d'une expérience menée par World Education Inc. en Guinée, dont Barbara Garner rend compte. « Nous avons discuté avec les membres [adultes] de classes dans six communautés guinéennes. Quand on leur demandait de répondre à la question large « Qu'avez-vous appris ? », ils disaient que le fait d'avoir eux-mêmes été élèves les avaient sensibilisés aux besoins de leurs enfants scolarisés. Ils réalisent désormais que les enfants ont besoin de stylos et qu'ils doivent étudier. De sorte que lorsque les enfants leur demandent de l'argent pour acheter un stylo, ils leur en donnent au lieu de leur refuser. Ils imposent moins de tâches ménagères à leurs filles (puiser l'eau, etc.) et leur laissent plus de temps pour étudier. Ce sont des détails, mais ils sont très intéressants ». L'interaction entre l'éducation des parents, via les programmes d'éducation de base et d'alphabétisation des adultes, et la scolarisation des enfants sera étudiée de manière plus approfondie au chapitre 9.

**Tableau 6 Part des enfants arrivant en sixième année : données de huit pays africains, 1990 et 2000**

Région	1990			2000			
	TBS (%)	Taux d'achèvement (%)		TBS (%)	Taux d'achèvement (%)		
		Total	Filles		Total	Filles	Filles rurales
Afrique subsaharienne		48	44		54	50	-
Pays à faible revenu	71	41	35	77	46	41	-
Bénin		23	15	81	40	27	14
Burkina Faso		19	14	45	25	16	10
Guinée		16	9	57	34	25	11
Madagascar		34	35	96	27	26	11
Mauritanie		34	26	86	47	42	38
Mozambique		30	23	93	36	21	14
Niger		18	13	31	20	12	7
Togo		41	26	102	68	57	46
<b>Moyenne des huit pays</b>		<b>27</b>	<b>20</b>	<b>74</b>	<b>37</b>	<b>28</b>	<b>19</b>

Source : Mingat, 2003.

218. *Réussite et promotion.* De nombreux pays évaluent la qualité de l'achèvement du primaire avec un examen national standard. On retrouve plusieurs éléments qui rappellent les discussions précédentes sur le traitement des filles une fois qu'elles sont inscrites à l'école. Le tableau 7 propose une comparaison synthétique des résultats obtenus par les garçons et les filles à l'examen de fin d'études primaires en Tanzanie. Trois tendances se dégagent – la première encourageante, la deuxième témoigne d'un biais possible à l'encontre des filles et le troisième traduit la médiocrité de la plupart des écoles primaires.

219. La légère amélioration du taux de passage pour les garçons et pour les filles entre 1996 et 2000 incite à l'optimisme. Cela étant, le fait que moins d'un tiers des enfants, même chez les garçons, obtienne le niveau minimum, assez peu exigeant, pour être reçus à l'examen, indique que la plupart des écoles sont incapables d'assurer une éducation d'une qualité suffisante. Enfin, le fait que le taux de passage des garçons soit pratiquement le double de celui des filles incite à penser que la plupart des filles reçoivent une éducation encore pire que les garçons et sont victimes d'un traitement injuste.

**Tableau 7    Tanzanie : résultats à l'examen de fin de primaire, par sexe, 1996-2000**

Année d'examen	Garçons			Filles		
	Reçus (%)	Collés (%)	Nombre de candidats	Reçues (%)	Collées (%)	Nombre de candidates
1996	25,6	74,4	185 616	12,9	87,1	186 405
1997	25,4	74,6	202 830	14,0	86,0	210 898
1998	28,1	71,9	180 201	14,6	85,4	183 813
1999	25,0	75,0	207 075	13,8	86,2	219 506
2000	28,7	71,3	190 646	15,5	84,5	199 060

Note : Pour être reçus, les élèves doivent obtenir au minimum 61 bonnes réponses sur 150 (soit près de 41 pour cent). Au cours des années considérées, le taux net de scolarisation était de 48 pour cent pour les filles et de 46 pour cent pour les garçons.

Sources : ADEA. Document Mbilinyi/FEA. 2003, à partir de données du conseil national des examens de Tanzanie sur les résultats aux examens de fin de primaire pour la période 1996-2002, adaptées de Chomola, R.C. 2003.

220. Le sentiment d'une iniquité dans les taux de « réussite » à la fin du primaire est encore corroboré par les données de 16 pays sur le taux de passage dans le secondaire. Le tableau 7 montre que dans l'ensemble de ces pays, les garçons sont plus nombreux que les filles à intégrer une école secondaire. L'écart le plus faible est enregistré en Tanzanie, où les effectifs entrant dans le secondaire sont très faibles, pour les deux sexes ; l'écart le plus important – 19 points – est enregistré au Liberia. Dans une situation où la scolarité secondaire entraîne d'importantes dépenses pour la famille, la tendance dominante, déjà évoquée pour les familles pauvres, semble consister à privilégier l'éducation des garçons plutôt que celle des filles.

**Tableau 8 Taux de transition vers le secondaire dans une sélection de pays d'Afrique subsaharienne**

Pays	Taux brut de scolarisation dans le secondaire (%)	
	Filles	Garçons
Afrique du Sud	76	91
Burkina Faso	8	12
Burundi	6,1	8,1
Cameroun	22	32
Comores	16	21
Éthiopie	11	15
Guinée	7	20
Liberia	12	31
Mali	10	20
Mozambique	11	17
Niger	10	16
Ouganda	9	15
République unie de Tanzanie	5	6
Rwanda	11	12
Tchad	5	18
Zambie	22	29

Source : ADEA. Document Mbilinyi/FAWE réalisé à partir des profils par pays du FAWE.

221. *Sexe, équité et générations futures.* Des études datant de quelques années ont montré que les enfants de mères scolarisées avaient plus de chances d'aller à l'école que ceux dont les mères n'avaient jamais été scolarisées. Huebler et Loaiza confirment ces conclusions dans leur enquête de 2003 sur les pays d'Afrique subsaharienne ainsi que Valerio (2003) dans son étude sur le Ghana. De fait, l'impact de l'éducation des mères est exceptionnellement important : dans 16 pays d'Afrique, les enfants de mères ayant au moins suivi un cycle primaire ont 20 pour cent de chances supplémentaires d'aller à l'école que les enfants de mères n'ayant jamais été scolarisées, même après avoir fait la part des autres facteurs.

222. L'écart n'apparaît pas seulement dans les inscriptions : il est également évident dans la fréquentation. En Afrique subsaharienne, les enfants de mères scolarisées ont un taux de fréquentation net de 71 pour cent, contre seulement 47 pour cent pour les enfants de mères non scolarisées. Dans sept pays – le Burkina Faso, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Niger et la Somalie – le taux de fréquentation des enfants de mères scolarisées est le double de celui des enfants de mères non scolarisées. Comme nous l'avons souligné, une fréquentation irrégulière aboutit souvent à des abandons : les enfants ayant de plus en plus de mal à rattraper le reste de la classe. Ces chiffres viennent étayer les arguments en faveur de l'éducation prioritaire des filles énoncés dans les objectifs de développement pour le millénaire (ODM), puisqu'ils

montrent que l'éducation d'une fille ne profite pas seulement à cet enfant mais qu'elle augmente aussi les chances d'une scolarisation accrue des générations futures – filles et garçons confondus –, d'une fréquentation plus régulière et d'un achèvement des cycles scolaires.

223. Le même argument vaut pour l'alphabétisation des femmes adultes qui ne sont jamais allées à l'école ou ont dû abandonner leur scolarité avant la fin du primaire. Des études réalisées dans plusieurs pays, dont la plus récente concerne le Ghana (Valerio, 2003), montrent que même la participation à un programme d'alphabétisation pour adultes peut inciter les mères à inscrire leurs enfants à l'école et à les forcer d'y aller régulièrement.

224. *Conclusions sur les sexes et l'équité.* L'augmentation de la scolarisation des filles, même si elle est encore bien lente, et la réduction des écarts entre les filles et les garçons, ont bien plus d'importance que la persistance des disparités. Bien qu'il n'y ait pas là de quoi pavoiser, ce constat est néanmoins un antidote contre le désespoir et une incitation à redoubler d'efforts et d'inventivité pour combattre les iniquités sous-jacentes. D'une manière générale, les données discutées ici indiquent simplement que l'appartenance sexuelle – le moins marqué des trois indicateurs – est vraisemblablement celui sur lequel on peut le plus facilement agir, à l'inverse des deux autres, liés à la pauvreté et à la ruralité. Bruns, Mingat et Rakotomalala (2003) viennent étayer cette déduction, qui notent que les taux d'achèvement des filles se sont améliorés bien plus vite que ceux des garçons au cours des années 90.

225. De toute évidence, les besoins des familles pauvres par rapport au travail des filles, les inquiétudes des parents quant à leur sécurité et leur honnêteté, les tabous religieux sur leur éducation, les mariages précoces et les autres obstacles bien connus à la demande seront progressivement éliminés si l'offre d'éducation est réelle et si les contraintes économiques sont atténuées. Si l'État peut concevoir des politiques et des pratiques qui permettent à toutes les filles des familles rurales les plus pauvres d'achever un cycle primaire de bonne qualité, alors il sera parvenu à éliminer les principaux obstacles et iniquités qui paralysent actuellement l'enseignement primaire. Une fois ce stade atteint, l'État pourra affiner les pratiques pédagogiques et l'élaboration des programmes et des manuels scolaires pour atténuer les biais plus subtils qui compromettent la réussite scolaire des filles.

### **Atténuer l'iniquité**

226. Si Mingat a raison de dire que les grands problèmes d'accès et de qualité concernent les ruraux pauvres, et en particulier les filles rurales pauvres, alors un État véritablement engagé en faveur d'un enseignement primaire universel accordera une priorité affirmée à l'examen des obstacles et des éventuelles iniquités affectant ces populations. La répartition physique des différentes catégories d'habitants des zones rurales, les facteurs de distance, d'infrastructures et de transport pour la livraison régulière de matériel pédagogique et d'assistance technique, les modes de vie économique et sociale, les attitudes locales vis-à-vis de la scolarité des filles et de la demande de ce type de scolarité, l'attraction exercée sur les enseignants professionnels par certains lieux en termes de logement, d'eau, de combustibles, d'équipements sanitaires et éducatifs pour leurs enfants et de sécurité pour les enseignantes : tous ces éléments doivent être pris en compte dans les stratégies visant à permettre à chaque enfant des zones rurales, et notamment aux filles pauvres, d'exercer son droit à une éducation adéquate de qualité.

227. Cette multiplicité de facteurs pourrait amener les pouvoirs publics à concevoir leurs stratégies moins en termes de scolarisation pure et simple qu'en termes de diversité des modes de délivrance de l'enseignement fondamental. Le chapitre 9 étudiera de plus près les tentatives de diversification de la délivrance de l'éducation au sein d'un système intégré et cohérent. Signalons d'ores et déjà que les écoles ne sont pas forcément le seul vecteur de l'éducation. Dans de nombreux pays, bien des familles préfèrent éduquer leurs enfants à domicile, en respectant des directives globales fixées par l'État, alors que d'autres pays ont mis en place des mécanismes spéciaux d'enseignement par correspondance, par radio ou via la télévision pour s'assurer que les enfants des familles rurales vivant loin de tout ont bien accès à l'éducation. De la même manière, les enseignants ne sont pas tous tenus d'appartenir au corps professionnel de la fonction publique. Il existe des solutions pour aider localement des hommes et des femmes à acquérir les compétences nécessaires pour permettre aux enfants d'acquérir suffisamment de connaissances qui leur éviteront, plus tard, d'être indûment défavorisés par leur manque d'éducation.

228. Toute réflexion stratégique flexible tiendra également compte du fait que l'État n'est pas tenu d'être le seul prestataire de l'éducation – ce qui est effectivement le cas dans bien des pays. Les prestataires privés, les sociétés missionnaires, d'autres organismes caritatifs, voire les organisations communautaires, assument dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne un rôle bien établi. Cela étant, les pouvoirs publics feraient bien d'étudier les possibilités de renforcement et d'expansion de ce type de partenariats dans l'intérêt de l'équité et de la qualité. Comme l'indiquent Bruns et al. (2003, p. 9), « la délivrance accrue de services via les écoles communautaires et alternatives, les écoles privées à but non lucratif et les écoles gérées par des ONG constitue de fait dans de nombreux pays une stratégie vitale pour mieux exploiter les ressources publiques et parvenir à une couverture géographique plus équitable ». Comme nous l'avons noté précédemment, certains de ces mécanismes, comme les écoles communautaires et alternatives, seront étudiés au chapitre 9.

### *Équité dans l'allocation des ressources.*

229. Il convient, à ce point des discussions, d'envisager la probabilité d'une apparition de nouvelles iniquités dans la répartition des ressources financières pour parvenir à une équité de l'offre et du droit à une éducation de qualité. A l'heure actuelle, les iniquités observées dans les inscriptions, l'assiduité, les résultats et l'achèvement pourraient bien résulter d'iniquités dans l'allocation des ressources permettant de garantir la qualité nécessaire – finances, infrastructures solides, enseignants efficaces et mise à disposition de matériel pédagogique. La correction de ces inégalités injustes au profit d'une plus grande équité pourrait bien conduire à une inégalité au niveau des coûts unitaires.

230. Ainsi par exemple, le fait de garantir les droits des filles des petites communautés montagnardes isolées entraînera sans aucun doute des dépenses par enfant supérieures à celles nécessaires pour les enfants vivant dans des villes bien équipées et dotées d'un bon réseau de communication. Fournir des enseignants fiables non originaires de la communauté risque de nécessiter des incitations particulières, relativement coûteuses, pour les persuader de venir s'installer dans cette communauté au moins pendant quelques années. A l'inverse, la formation d'enseignants issus de la communauté pourrait se révéler coûteuse en termes de formation et de support technique continu. Les programmes alimentaires visant à apporter aux enfants des familles très pauvres dans les villes, les villages ou les très petites communautés une nourriture suffisante pour qu'ils

puissent apprendre dans de meilleures conditions augmenteront de toute évidence les coûts nécessaires pour garantir l'équité de l'éducation dans des lieux défavorisés par rapport aux dépenses nécessaires pour les familles plus aisées et plus accessibles. Les mêmes remarques s'appliquent bien entendu quand il s'agit de garantir une éducation pour les enfants handicapés, ceux qui sont obligés de soigner des proches malades ou qui vivent dans des situations difficiles. En effet, l'équité nécessaire pour parvenir à une plus grande égalité d'accès, de qualité, d'assiduité, de persévérance, d'achèvement et de résultats devra se voir accorder une priorité bien supérieure à celle de la stricte égalité des allocations financières.

231. A cet égard, Bruns et al. (2003, p. 15) pressent « les ministères de l'Éducation de faire preuve davantage d'équité et d'efficacité dans l'allocation des fonds et le déploiement du personnel entre les régions et les écoles, mais aussi entre les services administratifs de support et la pratique pédagogique dans les écoles ».

### *Équité et excellence*

232. Liée à cette question des allocations, la poursuite de l'excellence dans l'éducation. Personne ne peut contester ce souci d'excellence, bien au contraire. Cependant, cette excellence passe soit par un regroupement de ressources excellentes – des enseignants particulièrement efficaces œuvrant dans des centres d'excellence par exemple – soit par l'allocation de ressources supplémentaires pour proposer des équipements et du matériel pédagogique excellents même lorsqu'il n'y a pas assez de ressources pour garantir une qualité suffisante pour tous. L'excellence peut-elle alors être l'ennemi de l'équité? Pour l'État, l'équité doit-elle primer sur l'excellence? Dans la mesure où le monde entier a reconnu l'éducation de base de qualité comme un droit fondamental de l'homme, personne ne peut s'opposer à ce que, dans les priorités de l'éducation publique, une qualité équitable pour tous précède une qualité excellente pour certains.

## CHAPITRE 4

### LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

233. En Afrique, l'augmentation impressionnante du nombre d'enfants inscrits en primaire grève lourdement les capacités financières et humaines des pays qui se sont engagés à la fois à scolariser davantage d'enfants et à donner à chacun une éducation de base de qualité. La plus grosse difficulté ne consiste pas seulement à fournir les installations physiques et les matériels d'enseignement et d'apprentissage ou à améliorer les pratiques pédagogiques mais aussi, à le faire sur l'ensemble du pays et à des conditions financières que les pays pourront assumer sur le long terme.

234. Tous les efforts réalisés en Afrique pour améliorer la qualité à l'échelle nationale ont bénéficié d'une aide significative des bailleurs et des prêteurs internationaux. L'amélioration de la qualité est au cœur de l'engagement international pris en faveur des objectifs de l'éducation pour tous (EPT), des objectifs de développement du millénaire (ODM) pour la réduction de la pauvreté et du recours croissant à des pratiques démocratiques et de bonne gestion. Ces actions internationales donnent un sérieux coup de fouet à la scolarisation d'un plus grand nombre d'enfants, surtout les filles et les enfants défavorisés, dans des écoles qui leur donneront de véritables chances d'apprentissage. Ainsi, la question des améliorations qualitatives à grande échelle est indissociablement liée à celle des partenariats entre pouvoirs publics et organisations internationales et au rôle toujours plus affirmé de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG).

235. Ce chapitre étudiera les tentatives faites par les pays africains et leurs partenaires internationaux pour introduire des améliorations qualitatives durables dans l'ensemble du système éducatif. La disparition progressive de l'approche « par projet », mécanisme qui dominait encore récemment l'octroi d'aide extérieure à l'éducation, et l'apparition de l'approche « sectorielle » (SWAp) seront décrites. En partant des premières expériences déjà documentées, Ce chapitre analysera l'efficacité des SWAp pour la mise en place de programmes de développement sectoriel et nous discuterons de leur potentiel et de leurs limites vis-à-vis de l'amélioration de la qualité de l'éducation.

#### Des réformes toujours plus ambitieuses

236. Jusqu'en 1990, la plupart des ministères de l'Éducation œuvraient pour un nombre limité d'enfants, en privilégiant essentiellement ceux des zones urbaines au détriment des enfants plus éloignés des zones rurales<sup>12</sup>. Avant que les pouvoirs publics ne s'engagent en faveur de l'enseignement primaire universel, les dépenses d'enseignement primaire par élève reposaient sur un équilibre fragile entre ce que l'État pouvait fournir en termes de classes, d'enseignants et de manuels scolaires et les droits de scolarité que les familles étaient disposées à acquitter pour alimenter les indispensables budgets de fonctionnement des écoles. Dans les années 90, galvanisés par le mouvement général en faveur de l'EPT, certains pays ont supprimé les frais de scolarité, pensant pouvoir ainsi scolariser la totalité des enfants. Les inscriptions ont fortement augmenté, mais sans augmentation concomitante des budgets. Le budget par élève, basé sur la disponibilité des fonds, s'est effondré et avec lui, la disponibilité d'intrants pédagogiques (de qualité) et les capacités de gestion de l'ensemble du système de soutien indispensables à leur fourniture.

<sup>12</sup> Voir par exemple Mingat, A. (2003), *Magnitude of Social Disparities in Primary Education in Africa: Gender, Geographical Location, and Family Income in the Context of EFA*. Banque mondiale, département du développement humain, région Afrique ; et Moulton, J. (2001), *Improving education in rural areas*, Annex. Banque mondiale, département du développement rural.

237. Les réformes de l'éducation de base inspirées par l'EPT ont cherché avant tout à faire face à ces contraintes de ressources. Si la déclaration et le plan d'action de Jomtien, en 1990, soulignaient la nécessité d'un enseignement de qualité, l'aide initiale s'est pour l'essentiel concentrée sur les solutions susceptibles d'augmenter le nombre d'inscriptions sans augmenter les coûts unitaires : classes multigrades et système de double vacation, sans pour autant former les enseignants et accorder les fournitures supplémentaires qui auraient pu annuler les conséquences négatives de ces mesures de pis-aller. Rares sont les initiatives à avoir modifié les méthodes d'enseignement et d'apprentissage ou l'objectif de la scolarisation. Au contraire, elles se sont contentées de gérer les déséquilibres entre l'offre et la demande de scolarisation.

238. Les pouvoirs publics ont souvent manqué d'esprit de suite en matière de réforme de l'éducation, tandis que les capacités à concevoir et à introduire des changements radicaux dans l'enseignement primaire restaient insuffisantes. Les communautés locales n'ont ni les ressources ni les connaissances nécessaires pour soutenir des innovations à petite échelle. Le rôle des organisations internationales est absolument essentiel pour l'amélioration de la qualité, surtout dans un contexte d'augmentation rapide des inscriptions. Les agences des Nations unies, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et les bailleurs bilatéraux qui ont intensifié le dialogue sur un cadre durable pour les politiques d'EPT dans les années 90, ont tous augmenté leurs efforts pour soutenir l'amélioration des politiques et des programmes publics. Mais l'accent mis sur l'élargissement de l'accès, le relatif manque d'intérêt face à la nécessité d'améliorer les résultats d'apprentissage, la poursuite d'objectifs de résultats trop ambitieux, la sous-estimation des contraintes de capacités, l'absence d'un cadre de financement durable et l'atomisation de l'aide extérieure sont autant de facteurs qui, combinés, ont souvent empêché l'atteinte des résultats attendus.

239. Au cours des dix dernières années, les organisations internationales ont modifié leurs stratégies d'aide pour l'amélioration à grande échelle de la qualité de l'éducation. Un grand nombre d'entre elles ont abandonné les projets isolés et disséminés dans l'ensemble du secteur éducatif, pour adopter des projets exclusivement ciblés sur l'enseignement fondamental – en général dans le primaire et le secondaire. Depuis 1997 environ, les ministères de l'Éducation sont passés aux approches sectorielles (SWAp), avec cibles, indicateurs et procédures administratives « harmonisés » placés sous la responsabilité des gouvernements bénéficiaires.

### **Les inconvénients de l'approche par projet**

240. Depuis les années 60, l'aide internationale avait deux grands visages : les prêts de la Banque mondiale et de la BAD pour des projets réalisés par les ministères de l'Éducation et les subventions bilatérales, associées à une assistance technique lourde et à des dons d'équipement.

241. Les prêts des banques doivent permettre aux ministères de l'Éducation de fournir les « intrants » nécessaires à l'expansion du système et à l'amélioration de la qualité – offre des manuels scolaires, formation des enseignants, construction de classes – mais aussi à développer les processus associés comme la conception de programmes scolaires et les examens. Ces intrants de projet sont considérés par les gouvernements comme des dépenses de développement ou d'investissement et sont donc rarement transférés dans les budgets de fonctionnement en tant qu'opérations durables. Si les banques comptent sur le ministère de l'Éducation pour exécuter les projets, l'unité de gestion est en général une entité distincte des systèmes publics. Le choix des priorités d'investissement reflète souvent la manière dont les institutions envisagent la politique éducative.

242. Les bailleurs bilatéraux et les agences des Nations Unies ont d'une manière générale soutenu des projets à petite échelle tels que les écoles normales de formation des maîtres ou l'assistance technique aux services d'inspection. Chaque bailleur exécutait ses propres projets, le plus souvent sans contrôle de la part des autorités du pays et sans collaboration avec les projets d'autres bailleurs. La plupart ne survivaient pas au-delà du stade pilote ou avaient une couverture très limitée.

243. A quelques exceptions près, les projets des organisations internationales ont peu contribué à l'amélioration systémique et durable de la qualité de l'éducation. Les financements des intrants et des processus qualitatifs ont été insuffisants. La productivité des ministères a souffert du dysfonctionnement des systèmes, faisant de ce fait mauvais usage des fonds et des autres ressources. L'aide internationale n'est pas parvenue à transférer aux autorités les capacités et l'expertise nécessaires. Il suffit pour s'en convaincre de voir que dans la plupart des pays, l'offre de manuels scolaires reste tributaire de la politique de financement et d'achat des bailleurs. Seule une poignée de pays a introduit une politique nationale pour les manuels scolaires, créé un poste budgétaire à cet effet et mis en place des procédures nationales efficaces d'achat. De sorte que chacun des projets pour les manuels scolaires concerne une série d'événements aux procédures uniques et favorise donc toutes sortes de pratiques de fraude et de corruption. Quinze ans de financement et d'aide par projet n'ont pas permis d'établir un système fiable d'approvisionnement des écoles en manuels scolaires de qualité.

244. Les innovations pédagogiques sont souvent limitées aux projets pilotes et rarement intégrées dans le système scolaire. Les projets bilatéraux concentrent beaucoup de main-d'œuvre et sont pour cette raison tributaires de l'assistance technique et du contrôle étrangers. Les assistants techniques doivent de plus en plus rendre compte de leurs résultats à leurs gouvernements, de sorte que les fonctionnaires ministériels, qui n'ont pas de telles responsabilités, sont souvent relégués au second plan. Certaines innovations, comme les programmes d'enseignement radiophoniques dans les classes, sont trop onéreuses s'il n'y a pas d'économies d'échelle possibles. Pourtant, après une phase pilote coûteuse, financée par les bailleurs, les ministères se sont révélés incapables d'en conserver les bénéfices ou de les intégrer dans le système national.

245. Bien qu'elles aient pris conscience depuis longtemps de l'impact négatif de l'absence de coordination entre les bailleurs et les prêteurs sur l'efficacité de l'aide, les organisations internationales continuent de négocier individuellement avec des ministères de l'Éducation et chaque bailleur cherche à obtenir pour son projet un soutien public prioritaire. De plus, dans la mesure où elles mettent souvent sur la table des objectifs plus précis et davantage de ressources, les organisations internationales « sont propriétaires » des projets, de la vision poursuivie et de leur mise en œuvre. Les ministères n'ont jamais été encouragés à hiérarchiser les différentes améliorations pilotes pour l'enseignement, la gestion autonome des écoles ou l'utilisation de technologies pédagogiques par exemple. Les partenaires ministériels ont rarement pu être autre chose que des interlocuteurs passifs, confrontés à une multitude de programmes de travail et de systèmes de reddition de comptes imposés par les bailleurs de fonds et à des projets faisant souvent doublons, quand ils n'ont pas des effets contraires. Les projets des bailleurs et des prêteurs n'ont pas produit d'améliorations coordonnées, dans la mesure où les fonctionnaires avaient tendance à préférer un contrôle indépendant sur chacun et à décourager toute collaboration.

246. En résumé, les approches retenues par les autorités nationales et les organisations internationales au cours des dernières décennies pour améliorer la qualité de l'éducation, ont conduit à une absence d'appropriation, un faible niveau de productivité et des financements insuffisants. Le défi persistant est de responsabiliser davantage les ministères de l'Éducation vis-à-vis de l'élaboration des plans de développement sectoriel et de la gestion des ressources peu abondantes, de manière à pouvoir fournir un soutien systémique et systématique aux écoles pour un enseignement de qualité.

### **L'approche sectorielle : les SWAp**

247. L'interprétation récente de l'objectif d'EPT en ce qui concerne « l'achèvement » du cycle primaire met davantage l'accent sur les questions de qualité.<sup>13</sup> La qualité sera le thème central de l'édition 2004 du rapport de suivi de l'EPT dans le monde. Chacun reconnaît désormais la place centrale de l'amélioration de la qualité dans l'ensemble du système pour les stratégies d'EPT. Ce souci de la qualité souligne bien les limites de l'approche par projet et a fait apparaître l'importance de l'appropriation nationale, de l'alignement des objectifs des différentes parties prenantes, de la cohérence des interventions et de l'harmonisation des mécanismes d'achat et de financement.

248. A cette fin, l'approche sectorielle évolue et devient un processus produisant un programme complet de développement sectoriel et un cadre fixant les nouvelles modalités de financement et de gestion de l'éducation. Avec ce cadre, tous les financements sectoriels importants viennent appuyer une politique sectorielle et un programme de dépenses uniques, placés sous la direction des autorités nationales qui adoptent des approches communes dans l'ensemble du secteur et font progressivement appel aux procédures publiques de déboursement et de reddition de compte pour la totalité des fonds obtenus.<sup>14</sup>

249. L'approche sectorielle est un processus qui débouche sur un programme de développement sectoriel ou, dans certains cas, sur un programme sous-sectoriel plus restreint concernant l'enseignement primaire. Sur les 48 pays d'Afrique subsaharienne, 15 sont considérés comme participant activement aux SWAp : il s'agit, pour l'Afrique de l'Est : de l'Éthiopie, de l'Ouganda, de la Tanzanie et de la Zambie ; pour l'Afrique de l'Ouest : du Bénin, du Burkina Faso, du Ghana, de la Guinée, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Nigeria et du Sénégal ; pour l'Afrique australe : du Lesotho et du Mozambique. Activement engagés depuis plusieurs années dans une SWAp, (Benin, Botswana, Ghana, Lesotho, Namibia, and Senegal) certains pays (le Bénin, le Botswana, le Ghana, le Lesotho, la Namibie et le Sénégal) ont fixé des priorités nationales pour l'amélioration de la qualité de l'éducation dans un contexte de distribution équitable des fonds sectoriels. Ils se sont également engagés à prendre l'initiative dans les partenariats avec les agences internationales et d'accepter largement les cibles et les stratégies.

250. Les SWAp ont fait leur apparition en Afrique vers 1998, en Éthiopie, en Ouganda et en Zambie. Les plus fervents partisans de cette approche font partie d'un groupe de bailleurs de fonds européens partageant une même philosophie : le DfID, Irish Aid, les Pays-Bas et les pays scandinaves (la Suède Asdi ; la Norvège NORAD ; coopération au développement finlandaise ; et DANIDA - Danemark). L'Allemagne, la BAD, le Canada, les États-Unis, la France et l'Union européenne approuvent la notion de coordination des bailleurs de fonds sous-jacente à l'approche SWAp même si, à ce jour, ils ne sont pas encore prêts à passer à un mécanisme de financement conjoint (décrit infra). L'UNICEF a jusqu'ici préféré rester en dehors de l'approche sectorielle, mais

<sup>13</sup> Bruns, B., A. Mingat et R. Rakatomala, 2003, *Achieving universal primary education by 2015: A chance for every child*. Banque mondiale, Washington, D.C.

<sup>14</sup> Selon la définition de l'Overseas Development Institute (ODI).

envisage des modalités de participation. La Banque Mondiale et le DfID ont fourni une assistance budgétaire à certains pays.

### *Principales caractéristiques des SWAp*

251. La SWAp n'est pas tant un nouveau concept qu'un modèle opérationnel émergent aux caractéristiques clairement définies et visant deux grands buts : aligner les objectifs de l'aide internationale sur les priorités des pays bénéficiaires et améliorer la cohérence des conseils et des financements internationaux. Les SWAp présentent quelques grandes caractéristiques typiques :<sup>15</sup>

- elles sont conçues et mises en œuvre sous la direction du pays bénéficiaire ;
- elles intègrent tous les principaux bailleurs et prêteurs (ce n'est en fait pas systématique mais les SWAp partent du principe que les organisations internationales doivent s'associer pour soutenir les gouvernements, même si cela signifie qu'elles perdent toutes un peu de leur contrôle sur leurs propres programmes de travail et, dans certains cas, sur les fonds qu'elles accordent). Les procédures de comptabilité et de reddition de comptes sont « harmonisées », ce qui permet aux pays bénéficiaires de fixer des objectifs, d'utiliser des indicateurs et de fournir des rapports acceptables par toutes les parties ;
- elles prennent en considération l'ensemble du secteur éducatif. Ce point est d'autant plus important que les inconvénients de l'attention quasi exclusive accordée à l'enseignement primaire sont de plus en plus évidents. Les cohortes achevant l'enseignement primaire sont plus grandes qu'avant ; la demande pour les écoles du secondaire – voire du supérieur – pour tenir les postes d'enseignants devient de plus en plus pressante ; et l'importance de l'éducation de la petite enfance et de l'alphabétisation des mères tend à être mieux reconnue. Pourtant, certaines SWAp continuent de ne s'intéresser qu'à l'enseignement primaire ;
- elles débouchent sur un plan de développement sectoriel et sur un cadre de dépenses adapté qui les renforcent, et nécessitent des engagements financiers sur plusieurs années de la part des bailleurs et des prêteurs (même si les chiffres avancés au-delà de la première année sont en général provisoires) ;
- elles favorisent l'organisation périodique de réunions d'évaluation rassemblant les représentants de toutes les parties prenantes et la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation pour mesurer les produits et les résultats du programme ;
- le volume du soutien financier est décidé en fonction de facteurs approuvés par tous, y compris le besoin public de financement, la quantité d'aide reçue par le passé et le niveau de ressources financières nationales disponibles ;
- le soutien budgétaire (dépôt direct de fonds dans les caisses du pays bénéficiaire) est désormais l'instrument d'aide privilégié. Cela dit, ce soutien budgétaire n'est pas vital pour une SWAp et rencontre beaucoup d'opposition. Une SWAp peut aussi être financée grâce à une association cohérente de projets financés selon les mécanismes habituels, même si ces dispositifs sont bien moins contraignants et les cadres de la SWAp plus fragiles.

---

<sup>15</sup> Hasegawa, Yusuke (19 avril 2002), Trends in Aid by Major Aid Agencies (résumé) : <http://www.sti.ch/pdfs/swap203.pdf>

### ***Le rôle des SWAp pour l'amélioration de la qualité***

252. De par ses caractéristiques, la SWAp est censée améliorer la qualité de l'éducation en modifiant – c'est là surtout son originalité – la nature du dialogue entre les pays bénéficiaires et les organisations internationales. Le processus ne prévoit plus des réunions en tête-à-tête entre chaque agence et le ministère comme principale méthode de discussion du programme d'action. Au contraire, le ministère de l'Éducation, d'autres instances nationales, les agences internationales et les ONG se rencontrent régulièrement pour décider des priorités, discuter des problèmes rencontrés, convenir des objectifs, des cibles et des indicateurs et évaluer les progrès réalisés. Le programme de développement sectoriel gagne ainsi en cohérence et devient plus facile à maintenir dans la durée et à gérer, ce qui profite aux programmes d'amélioration de la qualité à trois grands niveaux.

253. Les SWAp doivent conduire aussi bien à des engagements fermes d'augmentation du niveau général des dépenses nationales en faveur de l'éducation de base qu'à des allocations aux intrants qualitatifs. En invitant le ministère des Finances à dialoguer avec elles, les autorités et les agences internationales parviennent à une perception plus transparente et plus exhaustive sur comment le budget éducatif s'intègre dans le budget global du pays et comment toutes les parties prenantes peuvent s'adapter pour garantir une véritable prise en compte des priorités. Les relations entre les différents postes de dépenses des budgets consacrés au développement (investissement) et des budgets consacrés aux frais de fonctionnement (récurrents) pourraient être mieux rationalisés. Aussi, en apportant une contribution au budget, les financements internationaux peuvent être utilisés pour supporter ces deux types de budget.

254. Les SWAp doivent faciliter les réformes administratives, notamment la décentralisation des services éducatifs de base. La décentralisation, qui a fait son apparition parallèlement à l'évolution des SWAp, oblige les pouvoirs publics et ses partisans à accorder davantage d'attention aux niveaux intermédiaires du ministère, aux autorités locales, aux écoles et aux communautés qui les soutiennent (voir chapitre X). Les SWAp permettent aux acteurs en place à ces niveaux de participer plus activement à la planification. Elles aident aussi les parties prenantes à étudier ensemble les iniquités dans la répartition des ressources et à planifier ensemble des stratégies et des mécanismes permettant d'y remédier. Ces interventions seraient beaucoup plus délicates dans le cas d'une aide par projet, puisque chaque organisation internationale serait alors concentrée sur des objectifs restreints et en général limités à une zone géographique.

255. Les SWAp sont également censées améliorer le suivi conjoint de la qualité, lié aux intrants et au processus et permettre une évaluation conjointe de leur impact sur les résultats d'apprentissage. En examinant des indicateurs et des mesures sur lesquels elles se sont mises d'accord, les parties prenantes à une SWAp ouvrent le dialogue sur ce qui marche bien et sur ce qui nécessite une attention plus grande. Ceci devrait permettre au ministère de développer une vision cohérente des priorités, des arbitrages et de l'organisation chronologique de la mise en œuvre.

### ***Expériences utiles à l'amélioration de la qualité***

256. Avec un nombre croissant de pays adoptant ce type d'approche depuis environ cinq ans, quelles sont les leçons apprises sur l'efficacité des SWAp en termes d'aide apportée aux pouvoirs publics pour introduire des améliorations systémiques, durables et à grande échelle de la qualité de l'éducation ?

257. Aucune donnée quantifiée ne permet encore d'établir une relation directe entre des activités SWAp et l'amélioration des résultats d'apprentissage (ou de tout autre indicateur d'une meilleure qualité) ; pourtant, certains éléments attestent de l'efficacité des SWAp, même indirecte, vis-à-vis du processus d'amélioration de la qualité. Les

conclusions suivantes sont tirées d'une étude parrainée par l'ADEA sur le Mozambique<sup>16</sup>, des analyses de l'Overseas Development Institute sur les SWAp<sup>17</sup>, d'une étude de l'Association des universités et collèges du Canada<sup>18</sup>, d'une analyse de l'expérience de la Banque Mondiale en matière d'amélioration de la qualité en Afrique<sup>19</sup> et d'une analyse des SWAp faite par l'Asdi.<sup>20</sup> Si ces études portent sur les approches SWAp adoptées un peu partout en Afrique, les informations concernent surtout le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mozambique, l'Ouganda et la Zambie.

258. **Appropriation.** Grâce à une meilleure coopération entre bailleurs et à un effort concerté pour aider les pays bénéficiaires à hiérarchiser les interventions et à les mettre en œuvre, les ministères de l'Éducation sont davantage maîtres de la réalisation des objectifs. Certains pays ont pourtant le sentiment que le choix des cibles et des priorités dépend toujours des agences internationales. L'enseignement primaire continue d'être la priorité des programmes dans tous les pays qui ont adopté une SWAp, même si les autorités sont confrontées à des pressions politiques pour mieux répartir les fonds publics dans l'ensemble du secteur.

259. **Harmonisation des procédures administratives.** Cette harmonisation a été facilement obtenue dans quatre domaines : (a) le format à adopter pour la reddition de comptes ; (b) les indicateurs communs de performance ; (c) les missions conjointes ; (d) les procédures et les normes d'assistance technique. Elle a en revanche été très délicate au niveau des (a) approvisionnement et (b) de la gestion financière.<sup>21</sup> L'un dans l'autre, les progrès en termes d'harmonisation sont limités.<sup>22</sup>

260. **Liens avec le processus budgétaire des pays bénéficiaires.** Le processus SWAp a encouragé les ministères de l'Éducation à travailler plus étroitement avec les ministères des Finances pour analyser la part de l'éducation dans le budget du pays. Le cadre de dépenses à moyen terme (trois ans) s'est à cet égard révélé extrêmement précieux, puisqu'il permet aux ministères et aux agences internationales d'avoir un tableau identique des prévisions de dépenses et des options politiques.<sup>23</sup>

261. **Rapport entre la politique et la mise en œuvre.** « Dans les pays qui ont adopté une SWAp, il existe une relation potentielle plus claire entre la politique et la mise en œuvre que lorsque l'approche par projet était utilisée, dans laquelle les stratégies publiques étaient tributaires, pour leur réalisation, de projets atomisés des bailleurs de fonds... Le temps nécessaire pour l'élaboration et l'aval des politiques et pour leur adaptation et leur amendement au fil des années impose de créer de fortes capacités analytiques au service de la prise de décision et de la mise en œuvre ».<sup>24</sup> Le fait que les

---

<sup>16</sup> Takala, Tuomas avec Mmantsetsa Marope (janvier 2003), *Partnerships between ministries of education and international funding and technical assistance agencies – the case of Mozambique*. Groupe de travail sur l'analyse sectorielle, UNESCO : [http://www.adeanet.org/publications/docs/mep\\_Takala\\_web.pdf](http://www.adeanet.org/publications/docs/mep_Takala_web.pdf)

<sup>17</sup> Brown, Adrienne, Mick Foster, Andy Norton et Felix Naschold (janvier 2001), *Status of Sector Wide Approaches*, document de travail de l'ODI : <http://www.odi.org.uk/publications/wp142.pdf>.  
Foster, Mick (octobre 2000), *New approaches to development co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?*, document de travail de l'ODI : <http://www.odi.org.uk/publications/wp140.pdf>.

<sup>18</sup> Association des universités et collèges du Canada (AUCC) (projet, 2003), l'Évaluation conjointe de l'aide extérieure à l'éducation de base dans les pays en développement, compte-rendu de la phase 2, volume 6 : rapport final.

<sup>19</sup> Moulton, J. (2003), *Improving education quality in Africa: What has the World Bank learned?*, document de travail pour l'étude de l'ADEA sur la qualité de l'éducation.

<sup>20</sup> Ridell, Abby avec Ingemar Gustafsson et Riitta Oksanen (juin 2000), *Implications for agencies of pursuing Sector Wide Approaches in education*, Association suédoise d'aide au développement international : [http://www.unesco.org/iiep/eng/networks/iwge/Ridell\\_Sida.pdf](http://www.unesco.org/iiep/eng/networks/iwge/Ridell_Sida.pdf).

<sup>21</sup> Ridell *et al.*, *op. cit.*

<sup>22</sup> AUCC, *op. cit.*

<sup>23</sup> Ridell *et al.*, *op. cit.*

<sup>24</sup> Foster *et al.*, *op. cit.*

ministères et les bailleurs de fonds se mettent d'accord sur les objectifs et les cibles rend les conflits plus gérables qu'en l'absence d'accord aussi explicite.

### **Les réussites**

262. En dépit de leur relative nouveauté, il existe des réussites évidentes au niveau de l'amélioration de la qualité et qui sont clairement associées aux SWAp.

#### **▪ Réforme sectorielle**

263. Le ministère mauritanien de l'Éducation a pris l'initiative d'un processus de planification participatif et itératif au cours duquel les participants ont été chargés de fixer les priorités en fonction de contraintes budgétaires de plus en plus fortes.<sup>25</sup> Le processus, auquel a présidé un dialogue constant avec les principaux partenaires internationaux, repose sur un travail analytique considérable, qui s'est poursuivi pendant la phase de mise en oeuvre. Les questions de qualité sont traitées en fonction d'une hiérarchie qui reflète les contraintes financières et de capacités.

#### **▪ Ressources supplémentaires pour les écoles**

264. La Guinée<sup>26</sup>, l'Ouganda<sup>27</sup> et la Tanzanie ont trouvé des solutions pour octroyer davantage de ressources aux écoles via l'attribution de petites subventions en fonction du nombre d'élèves inscrits. Ces allocations directes permettent aux écoles d'acheter des supports pédagogiques et autres fournitures scolaires. De cette mesure d'amélioration de la qualité – et qui contribue à son succès –, il faut retenir le fait que les fonds parviennent effectivement bien aux écoles. En Ouganda, les montants et les canaux de distribution sont connus de tous, de sorte que la réussite (ou l'échec) de leur transfert via les banques est transparente.

#### **▪ Transposition d'expériences pilotes**

- En Zambie<sup>28</sup>, le programme pour la lecture dans le primaire – projet antérieur à la SWAp et financé par le Royaume-Uni – a été intégré dans la SWAp, de sorte que le personnel du projet a pu nouer de bonnes relations de travail avec le ministère. Le projet a été transposé à plus grande échelle et a même suscité une coordination avec d'autres fonctions ministérielles, y compris la révision des programmes scolaires<sup>29</sup>.
- La Guinée<sup>30</sup> a totalement revu la formation des enseignants. La réforme de la structure de la formation initiale a entraîné un net accroissement du nombre d'enseignants sortant des écoles normales sans que cela n'ait d'impact négatif sur l'apprentissage des élèves.
- Le Mali<sup>31</sup> élargit son programme de pédagogie convergente dans le cadre d'un programme décennal de développement sectoriel appuyé par les principaux bailleurs de fonds. Le programme intègre à l'échelle du pays la langue nationale comme langue d'instruction qui a été expérimentée et maintenue pendant de nombreuses

<sup>25</sup> Vall, Nebgouha Mint Mohamed (2003), « Une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation dans un contexte de réforme », Mauritanie : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

<sup>26</sup> Schwille, J., M. Dembélé et A.M. Diallo (2000), "Teacher improvement projects in Guinea: Lessons learned from taking a program to national scale", version révisée d'un texte présenté à la réunion annuelle de la Comparative and International Educational Society, San Antonio, Texas, et soumise au *Peabody Journal*.

<sup>27</sup> Eilor, Joseph et al. (2003), "Impact of Primary Education Reform Program (PERP) on the Quality of Basic Education in Uganda", Ouganda : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

<sup>28</sup> Sampa, Francis K. (2003), "Primary Reading Program: Improving Access and Quality Education in Basic Schools", Zambie : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

<sup>29</sup> AUCC, *op. cit.*

<sup>30</sup> Bah, Alpha Mamadou et al. (2003), « La réforme de la formation initiale en Guinée (FMG) : Étude-bilan de la mise en œuvre », Guinée : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

<sup>31</sup> Fomba, Cheick Oumar (2003), La Pédagogie convergente (PC) comme facteur d'amélioration de la qualité de l'éducation de base au Mali : analyse du développement de l'innovation et perspectives », Mali : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

années, ainsi que des innovations pédagogiques adoptées dans les écoles communautaires et soutenues par les ONG.

- Le ministère ougandais de l'Éducation a mis en place un système de développement et de gestion des enseignants (TDMS) qui couvre désormais l'ensemble du pays (voir encadré 2).

## Encadré 2 L'adoption d'une SWAp en Ouganda

L'adoption d'une SWAp en Ouganda a fortement contribué à l'amélioration de la qualité de l'éducation dans le système d'enseignement primaire, où le nombre d'élèves inscrits a doublé en un an. En 1993, l'Ouganda s'est lancé dans une série de réformes qualitatives, avec notamment une augmentation progressive des salaires des enseignants (multipliés par dix), la libéralisation du marché des manuels scolaires, la révision des programmes et des examens et un système de développement des enseignants. Ce système de développement et de gestion des enseignants (TDMS) prévoit une formation initiale pour les enseignants non qualifiés, un soutien professionnel à l'ensemble des enseignants ainsi qu'une rationalisation et une évolution du réseau d'écoles normales assurant la formation initiale, grâce à laquelle elles ont pu rattraper le niveau des autres réformes. Le TDMS a également renforcé les capacités des bureaux chargés de l'éducation au niveau des districts et donné aux parents et aux communautés un rôle fondamental pour le suivi et le soutien aux écoles.

Alors que la transposition de ces réformes des sites pilotes à deux nouveaux districts ne se faisait que lentement, le président Museveni a aboli en 1997 les droits de scolarité – décision qui a entraîné une croissance sans précédent des inscriptions, qui sont passées de 2,6 millions d'enfants en 1993 à 5,2 millions en 1997 (et à 7,2 millions en 2003). Le défi auquel les pouvoirs publics ont été confrontés – et qui incombait directement au ministère de l'Éducation et des sports – était de rattraper les réformes qualitatives en dépit de cette augmentation énorme des inscriptions. Les classes de première et deuxième années accueillant jusqu'à 90 ou 100 élèves étaient monnaie courante ; les enseignants étaient surchargés et les manuels scolaires trop rares. En outre, l'épidémie de VIH/sida avait atteint son apogée, provoquant une hécatombe dans les rangs des enseignants et du personnel ministériel.

La communauté internationale a réagi à cette crise en augmentant ses financements. L'USAID et la Banque Mondiale, qui avaient appuyé les réformes qualitatives dès 1993, furent alors rejointes par les organismes de coopération au développement britannique, irlandais, néerlandais et autres. Plus encore que leurs financements, la collaboration entre bailleurs et prêteurs pour la mise en place d'une SWAp destinée à appuyer le nouveau programme d'investissement sectoriel pour l'éducation (ESIP) a joué un rôle essentiel. Le ministère a su prendre les commandes de cette SWAp avec, dès 1998, des analyses semi-annuelles des programmes sectoriels auxquelles prenaient part tous les acteurs impliqués, y compris les ONG. Une des composantes clé de la SWAp était l'engagement réel des ministères des Finances et de la Fonction publique qui a permis les participants de se lancer dans un processus de refonte du budget de l'ESIP, pour en faire un cadre tris-annuel glissant de dépenses à moyen terme qui concordait avec le cadre budgétaire plus large du ministère des Finances. Cela a également permis de recruter et de rémunérer un plus grand nombre d'enseignants au sein des structures de la fonction publique. Grâce à l'ESIP, chacun a pu se faire une idée plus claire des priorités et des arbitrages, ce qui a préparé la voie à un consensus sur les cibles et a permis de suivre le processus.

Si l'Ouganda n'avait pas pris l'initiative d'une SWAp, le TDMS aurait couru le risque d'être totalement réduit à néant par la pression soudaine des inscriptions sur des structures encore fragiles et, le bombardement sans coordination de projets des bailleurs de fonds aurait pu paralyser le ministère. Au contraire, le ministère a su coordonner tous les acteurs, hiérarchiser les priorités et les objectifs et allouer les ressources. Avec l'amélioration de la situation macro-économique du pays et des fonds disponibles, les augmentations des dons et des prêts étrangers et une allocation proportionnellement accrue à l'enseignement primaire, le gouvernement a été en mesure d'augmenter le ratio de dépenses par élève de 2,86 USD en 1993 à 19,00 USD en 2001.

Bien que les « intrants » qualitatifs soient toujours scandaleusement bas, avec un taux d'encadrement de 54 pour un et un taux de manuels scolaires de 5 pour 1 dans les premières années du primaire, le processus SWAp garantit que le partenariat pouvoirs publics/organisations internationales continuera de s'intéresser d'une manière conjointe aux problèmes rencontrés.

### **Résultats**

265. Si aucune de ces études ne fait état d'une relation directe entre les SWAp et l'amélioration de la qualité de l'éducation, il n'en reste pas moins que prises ensemble, elles témoignent d'un transfert des responsabilités et des initiatives, des organisations internationales aux pouvoirs publics des pays concernés. Elles attestent ainsi d'une rupture par rapport au modèle de projets atomisés et dispersés sans réelles perspectives d'améliorations durables à grande échelle. Dans la mesure où elles ont initié un meilleur fonctionnement des systèmes ministériels, conforme aux systèmes de financement et de budgétisation du pays, les SWAp sont une base solide sur laquelle asseoir l'élaboration de politiques en fonction des contraintes budgétaires et gérées de telle sorte que les pouvoirs publics, comme les organisations internationales, sont comptables de leurs résultats. Tant que les politiques feront la promotion de la qualité, de l'accès et de l'équité, les relations entre les SWAp et l'amélioration de la qualité ne pourront que se consolider.

266. Pourtant, les SWAp en sont encore à leurs balbutiements et doivent être davantage envisagées comme une preuve potentielle, et non pas irréfutable, des améliorations qualitatives. Il reste un certain nombre de problèmes importants à résoudre.

267. **Soutien budgétaire ?** Il s'agit là de l'aspect le plus controversé des SWAp. On trouve d'un côté le groupe des bailleurs de fonds ayant la même philosophie, qui s'engage en faveur d'un soutien budgétaire et préfère « le panier de fonds » (regroupement des ressources des bailleurs et acheminement via le budget de l'État). Si certaines agences bilatérales et multilatérales accordent parfois un soutien budgétaire au travers de mécanismes distincts de financement, d'autres continuent toujours à fonctionner exclusivement avec l'aide par projet. D'une manière générale, le soutien budgétaire représente encore une part minime des financements et son mécanisme reste fragile. Certains considèrent que si ce type d'aide est un véritable pas en avant vers l'appropriation par les autorités nationales des activités sectorielles, il n'est en aucun cas vital pour le fonctionnement réussi d'une SWAp.

268. **Obstacle aux innovations sur le terrain ?** L'une des études pays constate que « le passage à une approche sectorielle a probablement eu un impact négatif sur les possibilités qu'ont les agences extérieures d'appuyer le renforcement des capacités aux niveaux décentralisés. Les projets novateurs qui soutiennent les activités directes ont pratiquement tous disparu, de sorte qu'il y a moins d'occasion de mener des projets favorables à l'innovation et l'appropriation locales et au renforcement des capacités ». <sup>32</sup> Cette évolution entraîne une réduction des fonds disponibles pour les projets de moindre envergure des agences bilatérales. Dans le contexte actuel de décentralisation croissante des services d'éducation de base, le fait d'ignorer le maintien nécessaire d'une aide pour les innovations à petite échelle reviendrait à jeter le bébé avec l'eau du bain. Pour les participants aux SWAp, toute la difficulté consiste à favoriser le pilotage et l'analyse par les autorités nationales des innovations alternatives en termes de pédagogie, de stratégies de programme et de systèmes de délivrance.

269. **Arbitrage entre le renforcement des systèmes et l'objectif d'équité ?** Dans certains pays, les premières étapes des SWAp ont conduit à un arbitrage entre deux priorités légitimes : l'élargissement aussi rentable que possible de la couverture des services de base et l'intégration des groupes marginalisés du fait de leur sexe, de la pauvreté, de leur lieu d'habitation ou d'un handicap. Les dépenses nécessaires pour atteindre les enfants marginalisés sont en général plus importantes que celles qui permettent de toucher les enfants qui ont les moyens de payer, qui ont facilement accès

---

<sup>32</sup> AUCC, *op. cit.*

aux écoles et dont la société considère qu'ils ont le droit à l'éducation.<sup>33</sup> Pourtant, le processus SWAp propose un meilleur lieu de discussion des priorités et des arbitrages que ne le fait l'approche par projet et avec le temps, les partenaires de SWAp devraient parvenir à équilibrer leurs intérêts et à convenir des priorités à suivre.

270. **Les organisations internationales définissent les compétences à acquérir ?**  
A mesure que les agences bilatérales s'éloignent d'une assistance technique aux projets qui nécessitait surtout une expertise pédagogique, pour assumer un rôle d'analyse des politiques et de suivi des progrès, de nouvelles compétences deviennent nécessaires. Ces dernières sont ciblées sur « l'analyse sectorielle, l'élaboration des politiques et la planification, les négociations et nécessitent une meilleure compréhension de la 'politique' de la coordination des agences extérieures. Pour autant, ces compétences ne font pas partie du profil habituel des experts en éducation des agences extérieures œuvrant à l'échelle des pays ». <sup>34</sup> Certains considèrent que les SWAp sont l'occasion pour la Banque Mondiale d'augmenter son rôle et son influence, en partie parce que les agences bilatérales et les agences des Nations Unies n'ont pas toujours les compétences requises pour l'élaboration des politiques et la planification. Au Mozambique, certains fonctionnaires ont le sentiment que « l'expertise est mal répartie entre le personnel international ou les consultants sur le terrain. En général, le personnel de terrain des agences bilatérales est mal préparé à faire face au niveau de sophistication que nécessite la négociation et la définition des procédures. Les Mozambicains ont le sentiment que les organisations multilatérales, et notamment la Banque Mondiale, envoient des experts chevronnés avec lesquels les représentants des agences bilatérales sont incapables de mener de véritables négociations... De nombreuses personnes ont dit combien elles appréciaient l'expertise de la Banque mondiale... A l'inverse, les experts envoyés par certaines agences bilatérales semblent moins utiles et, dans certains cas, peu efficaces quand il s'agit de travailler en partenariat ». <sup>35</sup> Les pays qui ont adopté une SWAp commencent le processus d'ajustement à ces nouvelles exigences, mais aucun schéma clair ne se dessine encore véritablement.

### **Compléter les SWAp : les ONG et les stratégies de lutte contre la pauvreté**

271. Parallèlement à la généralisation des SWAp, deux grandes tendances s'affirment dans les programmes de développement sectoriel de l'éducation : 1) l'influence croissante des ONG et de la société civile ; 2) le contexte macro-économique favorable des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP). Les ONG et les SLP viennent renforcer, de manière très différente, l'impact des SWAp sur l'amélioration de la qualité.

#### ***ONG et société civile***

272. Les ONG internationales (comme Aide et action, ActionAid [Royaume-Uni], CARE et Save the Children), nationales ou locales sont financées par des agences bilatérales et multilatérales, par les églises et d'autres organisations religieuses et par des particuliers, notamment en Amérique du Nord et en Europe. Au début, chaque ONG avait son propre programme de travail, pour lequel elle tâchait de lever des fonds, et agissait indépendamment des autres. La plupart œuvraient auprès des communautés les plus défavorisées d'Afrique, avec les « plus pauvres d'entre les pauvres ». Après plusieurs décennies d'expérience dans les communautés les plus difficiles, de nombreuses ONG se

---

<sup>33</sup> Foster *et al.*, *op. cit.*

<sup>34</sup> AUCC, *op. cit.*

<sup>35</sup> Takala *et al.*, *op. cit.*

sont taillées une excellente réputation grâce aux programmes éducatifs de haute qualité qu'elles ont mis en place, même s'ils sont sur une petite échelle.

273. Si de nombreuses ONG, parmi les plus grandes, ont participé à la conférence de Jomtien, en 1990, il a fallu attendre le forum de Dakar en 2000 pour qu'elles s'organisent et présentent une déclaration officielle sur le soutien des ONG à l'éducation pour tous.<sup>36</sup> Avec l'EPT, les programmes de la plupart des ONG se sont davantage alignés avec ceux des bailleurs de fonds internationaux et, de fait, avec ceux des gouvernements, même si leur soutien porte exclusivement sur des programmes non gouvernementaux ou non formels. Ce rapprochement est intervenu lorsque les pouvoirs publics ont commencé à s'intéresser aux communautés isolées auprès desquelles les ONG travaillaient. Depuis que les ONG ont acquis une nouvelle visibilité et grâce à la réussite de leurs interventions en faveur des écoles communautaires et des programmes pour les enfants non scolarisés, les pouvoirs publics et les agences internationales les considèrent de plus en plus comme des partenaires compétents pour la mise en œuvre des projets. Ainsi, les autorités maliennes ont fini par prendre en charge une partie des salaires des enseignants et les manuels scolaires des écoles communautaires créées et soutenues par Save the Children.<sup>37</sup>

274. Les ONG sont en général considérées non seulement comme des acteurs intervenant dans les communautés non desservies par les pouvoirs publics, mais aussi comme les représentants des intérêts de la société civile (associations non gouvernementales). Cela se produit davantage au niveau local qu'au niveau central même si, dans certains pays, les ONG ont pris part aux processus SWAp et peuvent réellement s'exprimer lors des examens nationaux réguliers des programmes de développement sectoriel.

275. Malgré le respect de plus en plus grand dont les ONG jouissent en Afrique pour leurs interventions en faveur de l'éducation, certaines politiques ou attitudes continuent de leur être hostiles. Ce fut le cas en Éthiopie où les ONG n'ont pas eu le droit pendant de nombreuses années d'intervenir dans le secteur de l'éducation - la situation a évolué depuis. A l'inverse, le Sénégal passe aujourd'hui des contrats avec les ONG pour des prestations de services éducatifs, notamment pour l'alphabétisation des adultes.<sup>38</sup> En Guinée, les ONG gèrent et soutiennent les constructions et les écoles communautaires et mettent en place des programmes de formation continue pour les enseignants. En Tanzanie, une ONG a joué un rôle essentiel dans l'analyse des politiques et du financement de l'éducation de base. Les antennes nationales du Forum des éducatrices africaines (FEA/FAWE) assurent dans de nombreux pays une mission de sensibilisation. D'une manière générale, les ONG et la société civile sont devenues beaucoup plus impliquées dans le secteur de l'éducation et, plus particulièrement, dans le dialogue sur les politiques.

276. Cependant, si les organisations internationales transfèrent une plus grande partie de leur soutien financier aux budgets publics, les ONG ont exprimé leurs craintes de voir ce transfert total de ressources contrarier les efforts destinés à renforcer la société civile (acteurs non gouvernementaux).<sup>39</sup> « Le dialogue sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes à grande échelle de soutien à l'éducation de base a tendance à être mené dans un cercle restreint, sans participation réelle des organisations de la société civile et des groupes d'acteurs essentiels tels que les enseignants. Cela

<sup>36</sup> *Une raison d'espérer : le soutien des organisations non gouvernementales à l'Éducation pour tous* (2000).

<sup>37</sup> Robert Prouty, Banque mondiale, entretien, avril 2003.

<sup>38</sup> Ndiaye, Alassane et al. (2003), « Décentralisation de la gestion de l'éducation et diversification des offres : le faire-faire », Sénégal : étude de cas par pays commandée par l'ADEA.

<sup>39</sup> Swift, Digby (juin 2000), "Civil Society And The Sector Wide Approach To Education Reform". DfID. <http://www.unesco.org/iiep/eng/networks/iwge/Swift.pdf>

entraîne l'aliénation de groupes clés indispensables au succès des programmes et risque de saper le niveau d'appui politique et d'engagement des communautés à l'égard du programme ainsi introduit ».<sup>40</sup>

277. Les représentants des enseignants, des ONG, des communautés et même des petits bailleurs de fonds restent dans la plupart des cas marginalisés. Tant que cette situation persistera, de petits groupes continueront de mener à bien leurs propres projets sans grand espoir d'obtenir une reconnaissance au-delà des communautés restreintes. Dans le pire des cas, si le financement de ces projets est totalement transféré aux systèmes du gouvernement central, les sources d'améliorations originales de la qualité s'assècheront. Les SWAp ont tout intérêt à laisser agir les ONG qui ont largement contribué à l'amélioration de la qualité avec leurs projets à petite échelle. Il conviendra de reconnaître l'importance de ces innovations dans les processus SWAp et de garantir que les programmes de développement de l'éducation prévoient un financement au titre de « fonds pour l'innovation » ou des allocations ciblées.

### ***Stratégies de lutte contre la pauvreté***

278. Il existe suffisamment d'éléments pour savoir qu'avec des politiques et des stratégies adaptées, la pauvreté en Afrique et dans d'autres régions en développement pourrait être significativement réduite.<sup>41</sup> La Banque Mondiale associe depuis quelques années un grand nombre de ses programmes de prêts aux pays, à des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP). La Banque mondiale et le FMI travaillent avec les autorités nationales à la préparation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

279. Le CSLP consiste, pour chaque pays, en une analyse des facteurs spécifiques contribuant à la pauvreté, en un plan d'action et en une série d'indicateurs de progrès vers les objectifs fixés. Ce cadre est étayé par des stratégies sectorielles détaillées mises au point au cours de processus similaires mais distincts. Le CSLP est associé aux objectifs de développement pour le millénaire dont le second stipule qu'il « faut assurer l'éducation primaire pour tous ».

280. Le processus SLP apporte un soutien important aux programmes éducatifs. Tout d'abord, parce qu'il établit un lien dans les ODM et les CSLP entre la pauvreté et les mauvais résultats éducatifs, ce processus octroie des ressources financières aux programmes de développement sectoriel de l'éducation. Ensuite, conformément à l'accent mis par l'EPT sur la qualité de l'éducation – mais aussi sur l'accès – les indicateurs ODM utilisés pour mesurer les progrès éducatifs concernent les inscriptions mais aussi les taux d'achèvement et de maîtrise des apprentissages fondamentaux (lecture/écriture et calcul).

281. Troisièmement, le CSLP consistant en une approche globale du développement économique, le budget du secteur de l'éducation est intégré dans tous les plans nationaux de développement. Les cibles du plan sectoriel pour l'éducation et leurs implications financières sont synthétisées dans un programme de dépenses conforme au cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du gouvernement et au cadre macro-économique à plus long terme fixé dans le CSLP. Dans ce contexte, les plans de développement sectoriel ne reviennent plus à énumérer les desiderata des ministères de l'Éducation appuyés par les experts sectoriels compatissants des agences internationales, mais sont bien au contraire intégrés à part entière dans la politique macro-économique et le cadre de ressources du pays.

282. Enfin, l'efficacité des SWAp a dans certains cas été limitée par le manque d'autorité des ministères de l'Éducation quand il s'agissait d'obtenir les ressources

---

<sup>40</sup> AUCC, *op. cit.*

<sup>41</sup> Collier, P. et D. Dollar (1999), "Aid allocation and poverty reduction". Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale.

nécessaires à leur mission. Les enseignants sont en général payés par le ministère des Finances ou par un autre ministère et le contexte réglementaire plus large influence le flux de ressources. Les SLP devraient aider les ministères à surmonter ces handicaps.

283. Dans son Recueil de référence sur les SLP, la Banque Mondiale a prévu un chapitre sur l'éducation pour orienter l'élaboration de la composante « politique éducative » d'un CSLP.<sup>42</sup> Ce chapitre propose « des outils de diagnostic et des conclusions de recherches susceptibles d'aider les pays à identifier les politiques et les programmes qui auront le plus grand impact, dans le contexte national, sur les chances et les résultats d'éducation des enfants pauvres et des adultes analphabètes ».

284. A ce jour, 15 pays ont soumis des CSLP à la Banque Mondiale et un certain nombre d'autres pays ont finalisé leurs CSLP provisoires. Le Burkina Faso, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie ont finalisé leurs cadres depuis déjà au moins deux ans. Les examens permettant d'évaluer à quel point les SLP tiennent effectivement leurs promesses parviennent à des conclusions mitigées. Un rapport conjoint FMI/Banque Mondiale<sup>43</sup> de mars 2002 conclut, après avoir passé en revue un vaste échantillon d'évaluations, que le processus SLP contribue à placer les pouvoirs publics « aux commandes » pour ce qui est de la planification et de la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté. La compétence accrue des ministères clés – y compris des Finances et du Plan – devrait considérablement aider les ministères en ligne, notamment de l'Éducation, pour concevoir et mettre en place des politiques et des programmes réalistes. A l'inverse, l'AUCC a constaté que les ministères en ligne sont impliqués de manière marginale dans le processus SLP et que de nombreux secteurs de l'éducation n'utilisent toujours pas de cadre de dépenses à moyen terme.<sup>44</sup>

285. L'utilité d'une SLP pour l'amélioration de la qualité de l'éducation dépendra, par dessus tout, de la qualité et de la crédibilité du plan de développement sectoriel.

## Conclusions

286. La généralisation des approches SWAp pour surmonter les limites de l'approche par projet vis-à-vis de l'amélioration de la qualité à grande échelle obtient des résultats prometteurs mais encore incertains. Parmi ses avantages, il y a le fait que la SWAp, tout comme la SLP, favorise grandement l'appropriation par les autorités nationales des processus de planification et de mise en œuvre ainsi que la participation active des autres parties prenantes. En renonçant à ces responsabilités, les agences internationales accordent une plus grande marge de manœuvre aux gouvernements pour la coordination de ces fonctions, la gestion de leurs ressources et la formation de leurs fonctionnaires. Des progrès dans ce domaine sont essentiels si les ministères de l'Éducation veulent pouvoir améliorer la qualité de l'éducation et maintenir ces améliorations dans le temps. Faute de systèmes compétents, les ministères seront incapables d'intégrer des projets pilotes à petite échelle et de proposer à grande échelle des services flexibles et adaptés aux spécificités et aux besoins locaux.

287. Mais les SWAp présentent aussi des inconvénients, dont le décalage encore très visible entre la théorie et la pratique : les SWAp semblent être trop dépendantes des

<sup>42</sup> [http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/PRSP+Education+Chapter/\\$File/PRSP+Education+Chapter.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/PRSP+Education+Chapter/$File/PRSP+Education+Chapter.pdf)

<sup>43</sup> Association pour le développement international et Fonds monétaire international (septembre 2002), *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*. Association pour le développement international et Fonds monétaire international (mars 2002), *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs*. Rapports préparés par le personnel de la Banque mondiale et du FMI.

<sup>44</sup> AUCC, *op. cit.*

objectifs, des valeurs et des pratiques des agences internationales. Souvent, les ministères de l'Éducation ont été incapables de saisir pleinement les opportunités ouvertes par ce processus SLP. Même s'il ne s'agit en fait que d'une question de temps, les pouvoirs publics et les organisations internationales doivent continuer à faire des efforts conscients pour encourager les pratiques qui favorisent l'appropriation de la planification et de la mise en œuvre par les acteurs responsables de la réussite du processus. La participation de plus en plus affirmée des ONG et de la société civile qu'elles représentent est également un facteur crucial pour le succès des SWAp.

## **CHAPITRE 5**

# **OPTIONS POUR UNE ALLOCATION COUT EFFICACE DES RESSOURCES**

288. L'analyse des politiques pour la qualité de l'éducation commence avec l'articulation entre les moyens et modes d'organisation scolaires d'un côté, les résultats obtenus de l'autre. C'est ce lien que nous examinons dans ce chapitre. Ce chapitre est constitué de trois sections principales : la première fixe le cadre global de la politique éducative et examine comment s'y inscrivent les questions de la qualité des services offerts. La seconde s'attache de façon plus spécifique aux facteurs de l'organisation scolaire, d'une part en mettant en regard leur impact sur les acquis des élèves et leur coût et d'autre part en examinant les options possibles concernant leur mise en œuvre et leur combinaison. Enfin, la troisième section souligne que si les moyens physiques et financiers sont certes importants pour construire une école de qualité, des aspects plus qualitatifs, pédagogiques et gestionnaires doivent absolument ne pas être négligés.

### **Le contexte global de la politique éducative en référence aux questions de qualité**

289. Il est clair que les marges de manœuvre pour construire un système de qualité au niveau du primaire sont, pour partie, contingentes des ressources publiques qui sont mobilisées pour ce niveau d'enseignement. Ces ressources dérivent elles-mêmes i) du niveau de richesse du pays (mesuré par le Produit Intérieur Brut et par le PIB par habitant), ii) de la capacité fiscale de l'Etat à prélever des ressources pour assurer globalement le fonctionnement de ses services et le financement de ses fonctions collectives, iii) de la priorité budgétaire accordée par le gouvernement au financement public de son secteur scolaire, et iv) du degré de priorité accordé à l'enseignement primaire entre les différents niveaux d'enseignement au sein du secteur de l'éducation.

290. L'observation de la situation des différents pays africains montre l'existence d'une large variabilité entre eux sur chacun des quatre aspects mentionnés ci-dessus. Ainsi la capacité fiscale des pays africains à faible revenu varie-t-elle de 8 à 26 % en 2000<sup>45</sup>, avec une tendance pour les pays les plus pauvres à avoir des difficultés plus grandes à collecter des impôts (base fiscale plus faible et capacité administrative plus limitée). De même, le secteur de l'éducation reçoit-il une priorité très variable d'un pays à l'autre avec une proportion des recettes publiques pour le secteur qui varie de 10 à 33 %. Enfin, tous les pays ne font pas de arbitrages identiques en faveur du primaire avec des chiffres compris dans une fourchette allant de 35 à 66 % pour une scolarité de six années. La composition de toutes ces variétés conduit à ce que le volume des ressources publiques mobilisées par les pays pour le niveau primaire (calibrée pour des études de 6 années) varie de façon notable parmi les différents pays d'Afrique sub-saharienne, comme le montrent les données du tableau 9, ci-après.

---

<sup>45</sup> Bruns, B, Mingat, A et R. Rakotomalala : Réaliser la scolarisation primaire universelle en 2015 : Une chance pour tous les enfants du monde, Banque Mondiale, 2003

**Tableau 9 Les dépenses publiques courantes pour le primaire (% du PIB) dans les pays africains à faible revenu (année 2000)**

Pays	% PIB pour le primaire	Pays	% PIB pour le primaire	Pays	% PIB pour le primaire
Congo, Rép. Démocratique	0,2	Tanzanie	1,1	Ouganda	1,7
République Centre-Africaine	0,6	Tchad	1,1	Malawi	1,8
Guinée-Bissau	0,7	Ethiopie	1,2	Mauritanie	1,8
Congo, République	0,8	Burundi	1,3	Niger	1,8
Guinée	0,8	Ghana	1,4	Sierra Leone	1,8
Soudan	0,9	Rwanda	1,4	Togo	1,8
Angola	1,0	Erythée	1,5	Nigeria	1,9
Mali	1,0	Sénégal	1,5	Kenya	2,8
Mozambique	1,0	Bénin	1,6	Lesotho	3,2
Zambie	1,0	Burkina Faso	1,6	Zimbabwe	3,3
Cameroun	1,1	Gambie, La	1,6	<b>Moyenne</b>	<b>1,44</b>
Madagascar	1,1	Côte d'Ivoire	1,7		

291. Ce tableau appelle deux types de commentaires :

- la mobilisation des ressources financières pour le primaire est très variable d'un pays à l'autre, avec des chiffres qui vont au moins du simple au triple, même en excluant les pays qui sont dans les situations les plus extrêmes. Il est donc évident que les choix en matière de qualité des services offerts sont fondamentalement indexés sur des contextes financiers qui sont très différents selon les pays.
- en prenant les chiffres absolus et non la diversité entre pays, il est utile de rapprocher les chiffres du tableau 9 avec la référence de l'ordre de 2 % évaluée comme souhaitable dans les travaux analytiques faits dans le cadre de la préparation de l'initiative «Fast-Track». Même si cette référence ne peut être considérée que comme indicative, elle suggère tout de même que la plupart des pays considérés seraient en situation de sous dotation plus ou moins intense. Cette situation a des conséquences connues en matière de couverture des systèmes éducatifs dans la mesure où le taux d'achèvement du primaire moyen pour le groupe des pays considérés n'est que de 46 % pour l'année 2000. Elle positionne aussi nombre de pays dans une situation délicate vis-à-vis de la qualité, car les ressources sont souvent globalement insuffisantes alors que la pression pour la couverture est évidemment forte.

292. Après que les ressources publiques globales pour l'enseignement primaire aient été déterminées sur la base des éléments examinés ci-dessus, la politique éducative doit identifier la manière dont elles vont être employées. A ce stade, les questions de qualité des services offerts deviennent explicites. Deux arbitrages structurels séquentiels sont alors considérés<sup>46</sup> : i) le premier arbitrage est de nature globale et détermine

<sup>46</sup> Ces arbitrages valent bien sûr pour chacun des différents niveaux éducatifs

l'équilibre entre le nombre des élèves scolarisés et le volume des ressources affectées en moyenne à chacun d'entre eux ; ii) le second arbitrage est plus spécifique et correspond à la détermination des modes concrets d'organisation de l'école (groupement des élèves, formation des enseignants,..) pour utiliser le volume des ressources par élève préalablement défini. Nous nous attachons dans cette section au premier de ces deux arbitrages, la seconde section de ce texte étant consacrée plus particulièrement au second.

293. Concernant donc le premier point, il y a bien arbitrage parce qu'on souhaite d'une part que le plus grand nombre d'enfants puisse bénéficier des services éducatifs, mais aussi d'autre part que les ressources affectées en moyenne à chacun d'entre eux soient abondantes dans la perspective de créer un contexte aussi favorable que possible aux apprentissages. Dans une situation de rareté des ressources, ces deux objectifs ne sont pas parfaitement conciliables et c'est la recherche de l'équilibre entre les deux objectifs qui constitue le cœur de la décision de politique éducative à ce niveau d'analyse.

294. Dans la réalité, on peut observer que les pays africains ne font pas les mêmes arbitrages entre la couverture des services offerts à leur population jeune et les ressources qu'ils mobilisent en moyenne pour chacun des élèves scolarisés. Ceci est vrai pour tous les niveaux d'enseignement. C'est vrai dans le primaire où il existe des différences très larges de dépenses par élèves (entre 6 et 35 % du PIB par habitant) entre pays, et on observe effectivement que les pays qui ont un plus haut niveau de dépenses par élève ont aussi en moyenne une plus faible couverture quantitative de leur système. Une fois le niveau d'arbitrage global, entre couverture du système et ressources par élève, fait, la question est de déterminer comment ces ressources unitaires vont être concrètement utilisées.

## **Les facteurs de l'organisation : impacts, priorités et combinaison optimale**

### *Identification des choix à opérer*

295. Une observation de base, à ce niveau d'analyse, est que pour un niveau donné de dépenses par élève, il existe de nombreuses répartitions possibles entre les différents facteurs caractérisant l'organisation concrète des services éducatifs offerts. L'exemple du tableau 10 illustre ce point.

296. Si on choisit provisoirement un niveau de dépenses par élève, par exemple de 500 UM, on peut montrer qu'à l'intérieur de cette dépense unitaire, on peut organiser les services éducatifs de nombreuses et très différentes manières en combinant l'usage de maîtres plus ou moins bien formés, de tailles de classes plus ou moins grandes et un montant plus ou moins important réservé pour des dépenses autres que pour la rémunération des enseignants. Le tableau propose un petit nombre de ces combinaisons possibles. Les facteurs analysés ici sont les enseignants [3 catégories, A, B et C avec des rémunérations respectives annuelles de 12 000, 16 000 et 24 000 UM], les dépenses autres que la rémunération de l'enseignant pouvant valoir entre 50 et 300 UM ; la taille de la classe est déterminée dès lors que les deux autres paramètres sont définis et que la dépense unitaire a été fixée.

**Tableau 10 Catégorie d'enseignant, ressources courantes hors rémunération des enseignants et taille de classe pour une dépense par élève de 500 UM (pays hypothétique)**

Dépense moyenne par élève (UM)		500		
Catégorie de l'enseignant		A	B	C
Salaires annuels de l'enseignant (UM)		12 000	16 000	24 000
Dépenses par élève autres que pour la rémunération des enseignants (UM)	50	26,7 (1)	35,6	53,3 (2)
	100	30,0	40,0	60,0
	200	40,0	53,3 (4)	80,00 (3)
	300	60,0	80,0	120,0

297. Les choix peuvent être variés : dans le cas (1), la taille de la classe est à un niveau attractif (26,7 élèves) mais on utilise des enseignants de la catégorie la moins qualifiée (A) et les dépenses courantes hors salaire de l'enseignant sont minimales ; on peut alors souhaiter utiliser des enseignants bien qualifiés (catégorie C) mais il faudra alors accepter (situation 2 dans le tableau) que la taille de la classe passe à 53 élèves ; à ce stade on va sans doute regretter que les dépenses hors salaires des enseignants soient restées à un niveau si faible (50 UM par élève) ; on en vient alors à envisager la situation (3) dans laquelle les enseignants sont bien qualifiés et les moyens de fonctionnement adéquats mais il faut alors qu'il y ait 80 élèves en moyenne par classe. Si on trouve enfin que ce chiffre est trop élevé, reste la possibilité d'utiliser des maîtres de la catégorie B plutôt que C, ce qui permet d'évoluer vers le cas (4) dans lequel la taille de la classe est ramenée à 53 élèves.

298. Il faut aussi souligner que les choix possibles ne s'arrêtent pas là, car la rubrique des «autres dépenses» doit aussi être distribuée entre plusieurs composantes : manuels scolaires, matériels pédagogiques, formation continue des enseignants, évaluation des élèves, appui pédagogique aux enseignants, administration. Supposons qu'on envisage d'affecter 100 UM au poste global des «autres dépenses» ; on peut obtenir ce chiffre en donnant très peu aux manuels scolaires et à l'appui pédagogique, pas du tout à la formation continue et aux évaluations des élèves et beaucoup à l'administration ; mais on peut répartir aussi cette somme de façon tout à fait différente. Toutes ces possibilités existent ; elles sont équivalentes du point de vue de la dépense par élève, mais elles ne le sont sans doute pas du point de vue de la qualité effective des services offerts. L'identification des combinaisons les plus efficaces, en ce sens qu'elles permettent, pour un même niveau de dépenses par élève, d'obtenir le niveau le plus élevé d'acquisitions des élèves, devient alors la tâche principale.

299. Ceci suppose qu'on dispose de ce que les économistes appellent une fonction de production scolaire, c'est-à-dire d'une fonction qui relie la manière dont est organisée l'école dans ses différents aspects avec le niveau d'acquisitions des élèves. Des travaux pour estimer une telle fonction ont été réalisés dans un nombre significatif de pays africains, soit dans le cadre de dispositifs internationaux (notamment le PASEC-Confémén pour les pays francophones, le SACMEQ pour les pays d'Afrique australe et le MLA de l'Unesco pour un certain nombre de pays en développement)<sup>47</sup>, soit dans le cadre de travaux spécifiques réalisés de façon autonome dans tel ou tel pays. Avant

<sup>47</sup> PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatif de la Confémén; SACMEQ : Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality; MLA : Monitoring Learning Achievement. Toutes ces mesures ont été réalisées après 1995.

d'aborder ce point de façon spécifique, examinons comment les différents pays africains se positionnent sur la base des résultats obtenus chez les élèves.

***Le niveau de qualité des systèmes éducatifs africains sur la base de leurs résultats***

300. Les résultats des systèmes éducatifs peuvent être abordés d'une part via des mesures directes des acquis des élèves alors que ceux-ci sont encore dans le cadre scolaire, et d'autre part via des mesures du savoir lire d'adultes qui ont bénéficié de scolarisation durant leur jeunesse. Examinons rapidement les informations disponibles sur ces deux aspects du résultat.

301. Concernant la mesure des acquis des élèves, des mesures empiriques ont été faites dans plusieurs cadres (MLA, PASEC et SACMEQ), mais elles ne sont donc pas directement comparables ; cependant, dans la mesure où il existe certains pays pour lesquels il existe à la fois une évaluation MLA et soit une évaluation PASEC soit une évaluation SACMEQ, il est possible de recalibrer l'ensemble des mesures existantes dans une échelle unique (celle du MLA) assurant ainsi une comparaison raisonnable des scores moyens des élèves dans un nombre assez large de pays. Le tableau 11 ci-après présente les estimations réalisées avec cette procédure.

**Tableau 11 Score moyen estimé des acquis des élèves dans un échantillon de pays africains<sup>48</sup>**

<b>Pays</b>	<b>Niveau acquis Equivalent MLA</b>	<b>Pays</b>	<b>Niveau acquis Equivalent MLA</b>
Afrique du Sud	49,6	Maurice	64,1
Botswana	51,7	Namibie	48,1
Burkina Faso	52,7	Niger	40,8
Cameroun	60,0	Ouganda	58,0
Côte-d'Ivoire	51,3	Sénégal	42,5
Gambie	40,4	Togo	52,1
Guinée	51,6	Zanzibar	41,7
Kenya	68,8	Zambie	43,3
Madagascar	58,4	Zimbabwe	57,7
Malawi	48,5	<b>Moyenne</b>	<b>51,6</b>
Mali	50,8		

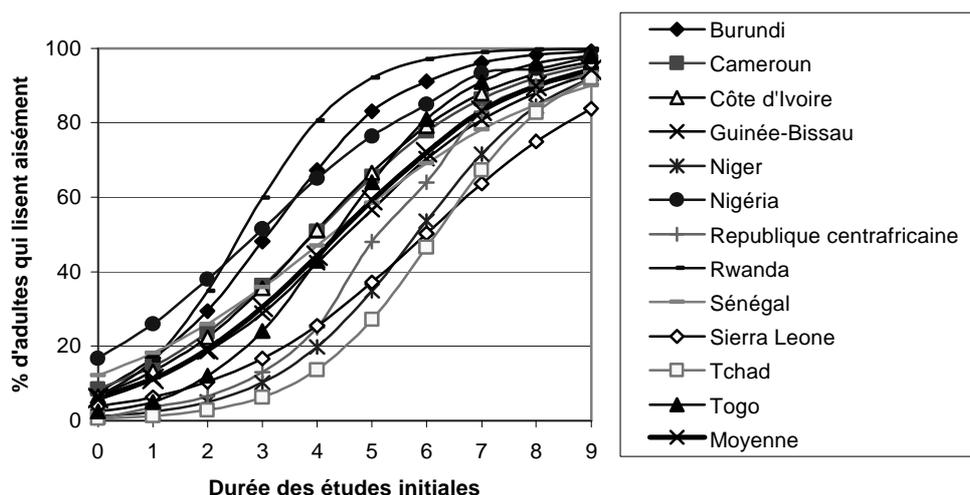
<sup>48</sup> L'échantillon comprend aussi le Nigeria (enquête MLA); le score n'a pas été reporté dans le tableau en raison des doutes sur la validité du chiffre pour ce pays.

302. Les données de ce tableau soulignent de nouveau l'existence d'une forte variabilité entre les pays d'Afrique sub-saharienne, le taux moyen de réussite variant de 40 à 69 %. Les scores les meilleurs au sein de cet échantillon de pays sont enregistrés au Kenya, à Maurice et au Cameroun, et les scores les plus faibles au Sénégal, en Zambie, en Gambie et au Niger. Le chiffre moyen, 51,6 %, indique que ce n'est qu'environ la moitié du contenu visé qui est acquis en moyenne par les élèves. Nous ne disposons pas de données comparatives à la fois récentes et larges qui permettraient de situer les acquis des élèves d'Afrique sub-saharienne au sein des pays du monde. De façon récente, on sait que, dans la même échelle, le score du Maroc est de 63 et celui de la Tunisie de 71. Ceci suggère que les performances des pays africains pourraient être relativement modestes en termes comparatifs.

303. Sur des données comparatives larges, mais plus anciennes (71 pays du monde autour des années 90), Mingat et Suchaut (2000) notaient que les pays africains avaient des scores très inférieurs à ceux des pays de l'OCDE et à ceux des pays d'Europe de l'Est, et inférieurs aussi, mais dans une moindre mesure, à ceux des pays d'Asie et d'Amérique Latine. Cependant quand l'analyse tenait compte du niveau de développement économique, on arrivait à la conclusion que la performance des pays africains sur ce plan était comparable à celle des pays d'Amérique Latine et d'Asie. De plus, le fait que les performances des pays africains soient si différentes d'un pays à l'autre, donne en fait des raisons d'être optimiste quant aux possibilités d'amélioration de la situation de nombreux pays.

304. Une autre façon d'évaluer les résultats de l'école consiste à cibler le degré d'alphabétisation des adultes qui l'ont fréquenté pendant leur jeunesse. Un cycle primaire devrait au moins conduire à ce que ceux qui l'ont fréquenté soient durablement alphabétisés. Les données ne sont pas très nombreuses, mais elles sont tout de même intéressantes. Le graphique 4 qui lui est associé, synthétisent les observations disponibles.<sup>49</sup>

**Graphique 4 % d'adultes qui lisent aisément selon la durée des études initiales**



<sup>49</sup> A. Mingat : Combien d'années de scolarisation pour assurer la rétention de l'alphabétisation dans les pays d'Afrique subsaharienne ? PSAST/AFTHD, à paraître, 2003. Les données sont celles des différentes enquêtes MICS de l'Unicef.

305. Les données présentées ci-dessus concernent les produits de l'école primaire telle qu'elle fonctionnait dans les années 80 dans la mesure où il s'agit de l'alphabétisation d'adultes dont l'âge moyen est un peu supérieur à 30 ans. Il existe à la fois des similarités notables entre les différents pays ainsi que des différences tout autant substantielles :

- Au titre des similarités, la forme générale qui est globalement logistique avec i) des proportions très basses (en moyenne 6 %) d'adultes qui peuvent lire aisément sans avoir jamais fréquenté l'école, ii) des chiffres qui croissent lorsque le nombre des années d'études validées augmente (en moyenne 30 % après trois années, 59 % après 5 années), puis iii) une saturation progressive et une proportion très forte d'adultes qui peuvent lire aisément s'ils ont bénéficié de 8 années ou davantage d'études pendant leur jeunesse.
- Au titre des disparités entre pays, des chiffres qui sont cependant très différents d'un pays à l'autre quant à la proportion des adultes qui savent lire aisément après des études initiales de durée comparable. Par exemple, avec 5 années d'études validées, on trouve 92 % des adultes qui savent lire aisément au Rwanda, 83 % au Burundi, environ 65 % au Cameroun, en Côte-d'Ivoire ou au Togo, contre seulement 35 % au Niger et 27 % au Tchad. Ces différences sont considérables. Il n'est pas sans intérêt de noter que cette proportion du savoir lire aisément des adultes après 5 années d'études validées (observée en 2000 mais produit du fonctionnement de l'école primaire dans les années 80) est positivement corrélée ( $r=+0,66$ ) au score d'apprentissage des élèves scolarisés dans le primaire autour de l'année 2000. Il semble donc bien que la rétention de l'alphabétisation des adultes est associée à la qualité des services éducatifs dont ils ont bénéficié.

306. Au total, en regroupant ces deux observations, on voit sans ambiguïté que si le temps scolaire est bien un ingrédient fondamental de l'apprentissage (ce qui devrait inciter certains pays à l'augmenter), on voit aussi que la productivité du temps peut être très différente selon l'efficacité avec laquelle il est utilisé. Ces deux éléments sont, pour une part tout à fait importante, sous le contrôle des politiques éducatives des pays.

307. Après ces observations de nature générale sur la qualité de l'école primaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne, examinons quels facteurs de l'organisation des études se révèlent exercer un impact sur le résultat obtenu.

### **Identification des facteurs liés à l'organisation scolaire**

308. Dans cette section, nous faisons deux choses jointes : i) la première consiste à mobiliser les résultats d'études d'évaluation des acquis des élèves, non plus pour leur mesure elle-même, mais pour identifier l'impact des facteurs de l'organisation scolaire sur eux. C'est en effet dans une référence explicite et empirique aux résultats obtenus qu'on peut dire quelque chose d'utile sur les modes d'organisation de l'école ; ii) la deuxième chose que nous ferons consiste à déterminer dans quelle mesure les impacts constatés de chacun de ces modes d'organisation sont commensurés aux ressources qu'ils impliquent. En effet dans un contexte de rareté des ressources, il n'est pas suffisant qu'un élément ait un impact positif pour être choisi ; encore faut-il que cet impact soit suffisant compte tenu des ressources qu'il mobilise. En un sens le point de départ n'est pas du côté de l'impact des facteurs, il se situe du côté des ressources avec un raisonnement du type suivant : compte tenu du volume identifié des ressources par élève, quelle répartition des différents facteurs conduit-elle au maximum d'acquisitions des élèves ?

309. Dans ce contexte, c'est l'efficacité d'une unité monétaire supplémentaire investie dans un facteur, **comparée** à celle de son usage alternatif dans un autre facteur,

qui est la règle de définition des priorités et qui permet d'aboutir à l'organisation optimale de l'organisation scolaire dans un environnement donné. Sans vouloir alourdir le texte de considérations méthodologiques inutiles, deux aspects essentiels méritent tout de même d'être rappelés :

- le premier aspect est qu'il n'est pas pertinent de rechercher des impacts génériques globaux ; **il convient d'adopter une perspective marginaliste** lorsqu'on se pose les questions de l'impact et de l'utilisation des ressources pour un facteur donné. Par exemple la question n'est pas de savoir si les enseignants doivent être éduqués pour remplir convenablement leur fonction ; cela on le sait déjà. On sait que le recrutement d'enseignants analphabètes n'est pas une option ; mais ce n'est une raison pour supposer que le recrutement des enseignants les plus diplômés serait la solution la meilleure. En effet, il est probable que si les enseignants sont globalement plus efficaces pour les apprentissages de leurs élèves lorsqu'ils ont eux-mêmes un niveau éducatif plus élevé, il y a sans doute un moment où les élèves d'un niveau éducatif donné ne gagnent plus grand chose à avoir des enseignants plus diplômés, alors que le coût budgétaire, lui, augmente de façon rapide. Il y a donc un niveau d'éducation des enseignants qui est optimal compte tenu des impacts et des coûts marginaux. La définition de ce niveau optimal est déterminé essentiellement par le fait qu'il y a un moment où les ressources additionnelles, au lieu d'être affectées à un facteur donné (ici le recrutement d'enseignants plus diplômés) seraient mieux employées (créeraient davantage d'impact sur les acquisitions des élèves) en étant affectées au financement additionnel d'autres facteurs (manuels scolaires, évaluation des élèves, appui pédagogique aux enseignants ...).
- le second aspect est que s'il faut certes adopter une perspective empirique et fonder les décisions sur des faits plutôt que sur des opinions sans fondement vérifié, il faut aussi savoir **rester lucide** à leur endroit. En effet, dans une étude qui mesure l'impact empirique du facteur X sur les apprentissages des élèves, on évalue simultanément la validité du concept qui est à la base du facteur X et la façon particulière avec laquelle le concept a été mis en œuvre dans le cas particulier étudié. Si nous prenons le concept générique de formation continue des enseignants, on sait qu'il peut être mis en application de manière très différente (selon son contenu et ses modalités) sachant qu'il est possible que certaines de ces manières soient bonnes (coût-efficaces) et d'autres, non. Dans ces conditions il ne serait pas prudent de conclure, dans un pays donné, que le concept de formation continue serait inutile au motif qu'une étude empirique y aurait montré que la formule implique des coûts substantiels pour produire un impact faible ou nul sur les apprentissages des élèves. L'examen des résultats d'études empiriques diverses impliquant des modalités de mise en œuvre différenciées (éventuellement conduites dans des pays différents) constitue alors une pratique souhaitable.

310. Passons maintenant à ce qui constitue un élément important de ce texte, à savoir l'identification des facteurs (et des conditions de leur mise en œuvre) qui devraient recevoir une priorité pour maximiser la qualité des services éducatifs au niveau de l'enseignement primaire dans un cadre financier contraint.

311. Il s'agit évidemment d'un sujet très vaste et il ne sera évidemment pas possible de faire justice, avec tout le détail possible, de l'ensemble de la littérature et des leçons de l'expérience internationale sur ce point. Nous serons donc nécessairement sélectif en essayant de dégager l'essentiel sans être pour autant caricatural. Pour des raisons de présentation, nous distinguons d'une part les facteurs qui concernent directement le contexte de la classe et d'autre part ceux qui concernent son environnement. Nous examinons ces deux groupes de facteurs de façon successive en

nous limitant dans chacune de ces deux catégories aux aspects considérés comme essentiels.

### *Les facteurs caractérisant le contexte de la classe*

312. Nous examinerons les cinq points suivants : i) les maîtres (éducation et formation, genre et niveau de rémunération) ; ii) les groupements d'élèves (taille des classes, double vacation et classes à cours multiples) ; iii) les manuels scolaires et les matériels pédagogiques ; iv) l'environnement physique (bâtiments et équipements) ; et le temps scolaire (temps théorique et réel, flexibilité).

#### ▪ **Les enseignants**

313. En relation avec la qualité du service offert, quatre dimensions complémentaires relatives aux enseignants apparaissent importantes à considérer : le niveau académique, la formation professionnelle, le genre et le niveau de rémunération.

314. *La formation académique.* Comme cela a été noté plus haut, il est important que les enseignants aient une bonne formation académique qui leur permettent de maîtriser complètement les contenus d'enseignement qu'ils doivent transmettre aux élèves. Les résultats des nombreuses études empiriques sur ce point, y compris les plus récentes, convergent vers l'identification d'un niveau minimum souhaitable de l'ordre de 10-11 années d'études générales pour les enseignants du primaire (observations au Cameroun, en Côte-d'Ivoire, au Sénégal, au Togo, Au Mozambique..). Au-delà de ce niveau, les gains pour les élèves sont très faibles ou inexistantes. On pourrait bien sûr penser que ce n'est pas un problème d'employer des enseignants davantage diplômés au motif qu'il est préférable d'avoir des enseignants d'un bon niveau plutôt que d'avoir des enseignants qui ont juste le minimum requis («qui peut le plus, peut le moins»). Si on s'attachait qu'à l'impact, il n'y aurait bien sûr pas de problèmes avec cela. Alors que 10 années d'études générales correspond en gros au diplôme de fin de premier cycle secondaire, on pourrait par exemple, comme le font un certain nombre de pays utiliser des enseignants du primaire avec 13 années d'études générales correspondant au diplôme de second cycle secondaire.<sup>50</sup> Les observations faites dans les pays africains suggèrent que la différence de rémunération entre des enseignants titulaires de 10 ou bien de 13 années d'études générales est comprise entre 25 et 40 % (voire davantage, par exemple dans certains cas comme au Mozambique). On voit alors bien le coût considérable pour le système à cibler le recrutement d'enseignants au-delà de ce qui est fonctionnellement nécessaire<sup>51</sup>, car il existe bien sûr des usages alternatifs dont l'impact est avéré sur les apprentissages et dont le financement est contraint. De façon claire, aller au-delà de ce qui est fonctionnellement nécessaire correspondrait à une utilisation des ressources publiques qui ne serait pas coût-efficace.

315. *La formation professionnelle des enseignants.* Deux aspects complémentaires sont classiquement considérés, la formation qui prend place dans la période initiale (avant la prise de service et en tout début de carrière), et celle qui prend place en cours de carrière professionnelle.

316. Quand on observe *la formation initiale des enseignants du primaire*, on voit aussi l'existence de situations très variées tant entre les différents pays du continent qu'au sein de chacun d'entre eux où coexistent souvent des formules différentes. On observe aussi une assez nette variabilité en termes de durée, de contenus et de modalités.

<sup>50</sup> Pour les pays francophone, 10 années d'études générales correspond typiquement à la catégorie des «instituteurs-adjoints», alors que 13 années de scolarité générale correspond à la catégorie des «instituteurs».

<sup>51</sup> Cette observation détermine la catégorie d'enseignants qu'il conviendrait de recruter et le niveau de rémunération associé. On fixe ainsi un niveau académique minimum de recrutement sans que cela empêche des personnes plus diplômées d'être valablement candidates.

Par exemple, en termes de durée, cela va depuis des temps très courts, notamment pour ces nouvelles catégories d'enseignants (vacataires, contractuels, volontaires, «maîtres des parents») à des durées de trois années de formation initiale ; par ailleurs, la formation peut proposer, dans des proportions variables, des contenus de nature pédagogique (mais on peut distinguer des contenus généralistes et des contenus plus directement professionnels concernant la conduite de la classe) et des contenus de formation générale disciplinaire. Toutes ces activités différenciées sont inscrites sous le terme générique de «formation initiale des enseignants». Il existe certes un certain nombre d'études empiriques qui proposent des évaluations de l'impact de la formation initiale des enseignants sur les acquisitions des élèves, mais on peut regretter qu'elles soient insuffisamment contextualisées pour permettre la séparation du concept de formation initiale de la manière particulière avec laquelle les activités concrètes sont mises en œuvre. Une appréciation de ces résultats suggère que des durées longues ne sont sans doute pas nécessaires dans la mesure où la formation proposée serait effectivement ciblée sur la gestion concrète de l'acte pédagogique, la conduite de la classe et l'organisation du travail de l'enseignant (préparation des leçons, programmation diversifiée des temps et activités d'apprentissage, organisation des évaluations des élèves et leur usage pour ajuster le fonctionnement de la classe...). Les récentes évaluations conduites par le PASEC au Togo et en Guinée confortent cette appréciation en soulignant i) qu'une absence de formation professionnelle initiale n'est pas une bonne option, et ii) qu'une formation professionnelle de quelques mois (probablement de 4 à 6 mois), assortie d'un accompagnement de l'enseignant pendant l'année de prise de fonction, est une option aussi bonne que celle d'une formation initiale longue<sup>52</sup> (2 années ou plus). Comme la formation courte est caractérisée par des coûts moindres et une capacité meilleure de production du nombre des enseignants nécessaires pour l'objectif de l'EPT, il est assez clairement davantage coût efficace d'opérer ainsi.

317. **La formation continue des enseignants** reçoit un soutien très fort de la part des experts en éducation. On souligne que les enseignants se forment, pour une part notable, en enseignant et en construisant leur compétence professionnelle par l'exercice conscientisé et instrumenté de leur métier. Cette tâche n'est pas pour autant spontanée ; elle est susceptible d'être grandement facilitée si l'enseignant n'est pas laissé seul dans cet exercice. Il en est ainsi notamment parce que des apports techniques extérieurs peuvent constituer une aide précieuse, parce qu'il est important de partager les expériences entre enseignants, et aussi parce qu'il n'est pas facile pour un individu de mobiliser seul son énergie pour conscientiser sa pratique.

318. Sur ce plan de nouveau, ce qui est développé sous le vocable de «formation continue» des enseignants du primaire peut correspondre à des activités de nature très différente : à une extrémité du spectre, il peut s'agir de formations disciplinaires classiques permettant aux enseignants du primaire de préparer le concours d'accès au professorat du secondaire ; à une autre extrémité, on peut trouver des enseignants qui travaillent ensemble avec un inspecteur ou un conseiller pédagogique pour structurer concrètement leurs enseignements et traiter des difficultés rencontrées en classe (nous classons cet appui pédagogique aux enseignants comme un aspect de leur formation en cours d'emploi). De façon intermédiaire, une formation peut avoir pour objectif d'introduire de nouveaux contenus de programme ou de nouveaux manuels. Dans ces conditions, et notamment en raison du fait que les évaluations empiriques de la formation continue des enseignants ne sont généralement pas contextualisées, il n'est pas étonnant qu'il ne soit pas facile de conclure sans ambiguïté sur leur impact, et corrélativement sur l'identification des formules les plus pertinentes. Il ne paraît toutefois pas risqué de

---

<sup>52</sup> Ce résultat empirique n'était pourtant pas anticipé par le milieu pédagogique guinéen qui avait prédit que cette nouvelle formation FIMG, formation au rabais, résulterait en une perte de la qualité de l'école.

suggérer que i) la formation continue peut avoir un impact, sans doute significatif, sur la qualité des services éducatifs offerts et ii) que, de nouveau, le ciblage du fonctionnement des classes et les activités concrètes auxquelles sont exposés les enseignants est ce qu'il conviendrait de cibler.<sup>53</sup>

319. La question de *l'équilibre entre formation initiale et continue* dans la stratégie générale de formation des enseignants mérite enfin aussi d'être posée. Compte tenu des observations faites ci-avant, il semble qu'une formule alliant d'une part une formation initiale courte ciblant le fonctionnement et la conduite de la classe, assortie d'un accompagnement organisé pendant l'année de prise de fonction et d'autre part une formation continue régulière et structurée sur les questions concrètes de gestion des classes, pourrait être une formule pertinente dans une perspective de qualité des services éducatifs. Pour de nombreux pays, cela pourra manifester un équilibre nouveau dans lequel les ressources pour la formation initiale pourraient se trouver réduites alors que celles pour la formation continue seraient augmentées. Cette formule pourrait aussi présenter des aspects positifs sur le plan du coût. En effet, on notera que les grilles de rémunération sont souvent indexées sur la formation initiale reçue, alors que les formations initiales longues sont sous doute peu efficaces. Recruter des enseignants dans une catégorie «moindre» donne des marges de manœuvre financières pour améliorer la qualité par ailleurs, notamment en facilitant le financement de la formation continue et créant des espaces pour une structure d'incitations positives en cours de carrière.

320. *Le genre de l'enseignant.* Les enseignants peuvent évidemment être des hommes et/ou des femmes. On observe que la proportion de femmes est très différente dans l'enseignement primaire d'un pays à l'autre au sein des pays d'Afrique subsaharienne (entre 7 % et 60 %) ; on observe aussi quelle est sensiblement plus forte dans les pays anglophones (environ 45 %) que dans les pays francophones (29 %), alors que ce sont plus de la moitié des enseignants qui sont des femmes dans les pays à faible revenu d'Asie et plus des trois-quarts en Amérique Latine. Les services gestionnaires des personnels enseignants se plaignent parfois des difficultés qu'ils rencontrent avec les femmes (difficulté à les affecter en zone rurale, difficultés de remplacement avec les maternités). Pourtant les résultats des études empiriques, tant des comparaisons internationales sur un large nombre de pays que des études nationales sur données individuelles (analyse faite dans un échantillon de 9 pays africains), montrent sans ambiguïté deux choses : i) la première est qu'il n'existe pas de différences systématiques selon que l'enseignant est un homme ou une femme ; et ii) la seconde est que la rétention en cours de cycle d'études primaires est significativement meilleure pour les filles lorsque l'enseignant est une femme plutôt qu'un homme (ou que la proportion de femmes dans le corps enseignant est plus forte pour ce qui est des comparaisons internationales). On est donc amené à penser qu'en dépit des éventuelles difficultés «logistiques de gestion» qu'il faut bien traiter, le recrutement d'un corps enseignant équilibré selon le genre constitue sans doute une politique souhaitable, car elle n'implique pas des dépenses notables en proposant des avantages avérés.

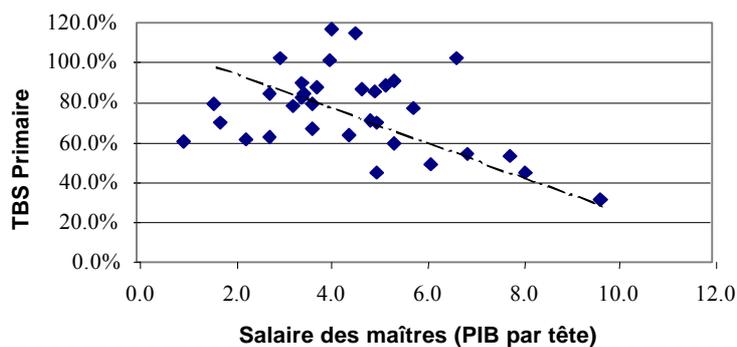
321. *La question du niveau de rémunération des enseignants.* La question est délicate et difficile ; elle est pourtant incontournable dans une perspective de qualité des services éducatifs effectivement offerts. Quels sont les principes et quelles sont les observations empiriques ? Les principes sont sans doute assez simples (sans être nécessairement faciles à mettre en application) : Il convient qu'ils soient rémunérés à un niveau suffisant pour qu'on puisse recruter et retenir des enseignants adéquatement qualifiés qui se sentiront bien dans leur profession ; les conditions du marché du travail local sont à cet égard une référence importante. Si les enseignants sont trop peu

---

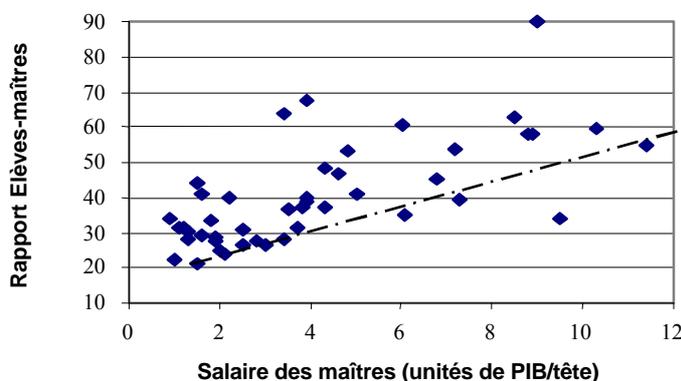
<sup>53</sup> Les observations empiriques nous sont toutefois de peu de secours pour soutenir cette appréciation.

rémunérés, plusieurs inconvénients se font jour : i) il peut-être difficile d'effectuer les recrutements nécessaires en quantité et en qualité ; ii) on peut être exposé à un taux élevé de rotation du personnel, ce qui n'est pas souhaitable car on a besoin d'un corps enseignant stable fait d'individus qui construisent leurs capacité professionnelle dans le temps ; iii) par ailleurs, des enseignants insuffisamment payés peuvent en venir à exercer une autre activité en accordant un temps réduit à leur emploi d'enseignant ; iv) enfin, des enseignants insuffisamment rémunérés peuvent être conduits à imposer (de façon illégale ou déguisée) des frais de scolarité aux parents des élèves dont ils ont la charge. Les inconvénients à fixer un niveau de rémunération trop élevé sont tout aussi importants. En effet, la fixation de salaires à un niveau trop élevé en référence au salaire d'équilibre du marché du travail national, s'il facilite le recrutement et le maintien des enseignants dans la profession, aura pour conséquence soit que le budget du gouvernement ne pourra pas recruter le nombre d'enseignants nécessaire pour le développement du système (graphique 5), soit conduira le ministère à dégrader les conditions d'enseignement que se soit sous forme d'une pression à la hausse de la taille des classes (graphique 6) ou bien de la raréfaction des dépenses non salariales portant très utiles pour assurer la qualité du service.

**Graphique 5 Relation entre le salaire des maîtres et le TBS**



**Graphique 6 Salaire des enseignants et rapport élèves-maîtres dans le primaire**



322. Sur la base de cette discussion, on sent bien que l'identification du point d'équilibre entre une rémunération trop basse et trop élevée n'est pas aisée à déterminer. Ceci doit évidemment être traité au sein de chacun des contextes nationaux (le cas du Lesotho n'est pas celui du Bénin). Il peut toutefois être utile de rappeler quelques balises internationales. En 2000, le salaire moyen des enseignants du primaire dans les pays africains à faible revenu varie de 1,5 à 9,6 fois le PIB par tête (moyenne de 4,4 fois le PIB par tête), sachant que les pays les plus performants vis-à-vis de l'achèvement du primaire ont une valeur moyenne du salaire de leurs enseignants de 3,6. Onze des 33 pays africains à faible revenu ont un niveau moyen de rémunération de leurs enseignants en dessous de cette dernière valeur, et 22 pays ont une valeur plus élevée que cette référence.

▪ **Le groupement des élèves**

323. Trois aspects sont considérés au titre du groupement des élèves : la taille des classes, l'organisation en double vacation et l'organisation en cours multiples.

324. *La taille des classes.* Au cours des premières années d'enseignement, il y a un consensus très large pour que les élèves soient enseignés par un maître généraliste qui transmet toutes les matières du programme ; ceci est justifié par le fait i) que le contenu des disciplines est simple et qu'il peut être raisonnablement maîtrisé par un seul enseignant, et ii) que les élèves sont dans un environnement plus favorable si un enseignant unique, qui les connaît bien, s'occupe en totalité d'eux.. Il y a aussi un consensus pour que dans l'enseignement supérieur, les enseignants soient spécialisés eu égard d'une part au caractère spécifique des enseignements et d'autre part à l'autonomie des étudiants. La question est de savoir à quel moment il est pertinent de passer d'une formule à l'autre et quel degré de progressivité il est pertinent d'envisager. Il semble que pour les six ou sept premières années d'études, ce soit la formule avec enseignant entièrement généraliste qui soit pertinente eu égard i) au coût souvent sensiblement plus élevé des enseignants spécialistes car ils appartiennent souvent à une catégorie dont le niveau de rémunération est plus élevé et le temps de service plus réduit et ii) au bénéfice non avéré de la formule en termes d'acquisitions des élèves. Par ailleurs, le fait d'employer des enseignants spécialisés impose que la taille des établissements soit grande, ce qui impose à son tour des contraintes supplémentaires nuisibles au niveau primaire dans les zones rurales.

325. Concernant maintenant de façon plus spécifique la taille de la classe, la question est également très chargée et souvent assez polémique. En premier lieu, il faut souligner que la question est importante car le coût unitaire moyen est directement dépendant de la valeur numérique de la taille moyenne des classes. Une formule avec une taille de classe de 60 élèves par classe coûte à peine plus de la moitié de la formule avec seulement 30 élèves dans la classe. Il y a donc des économies considérables à organiser un enseignement dans une classe regroupant davantage d'élèves (et donc des marges de manœuvre très substantielles pour les dépenses autres que celles relatives à la rémunération des enseignants, ou pour augmenter cette même rémunération)<sup>54</sup> ou, symétriquement, des coûts additionnels très élevés à réduire le nombre moyen des élèves par classe. Les enseignants soulignent toujours qu'il est plus facile et meilleur pour les élèves à avoir des tailles de classe petites (l'argument est que les questions de disciplines sont mieux gérées et que les maîtres peuvent mieux diversifier leur enseignement en fonction des capacités diversifiées des élèves). Les analyses empiriques fondées sur des enquêtes d'évaluation des élèves (tests standardisés) ou sur la réussite aux examens nationaux dans le contexte africain sont extraordinairement convergentes pour souligner

---

<sup>54</sup> On pourra noter que la Corée, ainsi que d'autres pays Asiatiques qui ont un système d'enseignement très performants, ont opté (même aujourd'hui alors que leur niveau de développement est beaucoup plus élevé qu'il y a 30 ans) pour une formule caractérisée par des tailles de classe assez grandes (50-55 élèves) et des salaires des enseignants assez élevés.

que l'impact de la taille des classes sur une plage, disons de 30 à 60 élèves (on n'envisage sans doute ni des classes de 15 élèves - financièrement non soutenables – ni des classes de 100 élèves – difficiles à gérer et souvent physiquement non compatibles avec les salles de classes existantes -), est relativement modeste. Dans ces conditions, il paraît sans doute souhaitable de ne pas faire diminuer la taille moyenne des classes en dessous de 45 ou 50 élèves<sup>55</sup> que dans la mesure où les autres aspects du fonctionnement de l'école seraient considérés comme satisfaisants. Pour de nombreux pays (mais pas tous), la réduction de la taille moyenne des classes n'est sans doute pas une priorité.

326. ***L'organisation en double vacation.*** Cette organisation a été motivée pour contourner les contraintes d'offre de places dans les zones urbaines denses. Pour éviter soit des classes dont l'effectif aurait été de 120 élèves (au delà des capacités physiques des constructions existantes et des possibilités concrètes de faire fonctionner une classe de façon satisfaisante) soit de refuser la scolarisation à une certaine proportion des enfants, des classes ont été organisées en accueillant un groupe d'élèves le matin et un autre l'après midi, en essayant de maintenir des effectifs acceptables dans chacune des deux vacations. Plusieurs types de dispositions ont été prises pour mettre concrètement la formule en place, avec le recours à un ou deux maîtres et avec des volumes de temps plus ou moins réduits par référence à l'organisation standard.

327. Les évaluations des résultats en termes de qualité conduisent généralement à identifier une perte d'apprentissage des élèves en raison de la réduction du temps scolaire (le temps scolaire effectif est souvent réduit de l'ordre d'un tiers) ; cette perte ne semble pas avoir des conséquences trop importantes dans les deux ou trois premières années d'études, mais est peut être substantielle au-delà. Les évaluations en termes de gains de couverture scolaire ne sont pas non plus très bonnes ; en effet, si la formule utilise deux enseignants (en fait deux écoles dans un même bâtiment) il n'y a pas de gains sur le plan des dépenses courantes et seulement une meilleure utilisation du capital. Si la formule utilise un seul enseignant pour les deux vacations, le gain est souvent illusoire car la taille des classes de chaque vacation est alors réduite (ce qui diminue l'impact quantitatif de la formule) alors que la prime donnée aux enseignants pour qu'ils assurent les deux vacations (qui est évidemment légitime) achève souvent de «manger» l'intérêt de la formule sur le plan de la réduction du coût unitaire et donc sur celui de sa capacité à conduire à un plus grand nombre d'élèves scolarisés à l'intérieur d'un budget fixé par ailleurs. Au total avec des pertes (faibles ou substantielles selon la classe où la formule est employée) au plan des apprentissages des élèves et des gains faibles ou inexistantes au plan de la couverture qualitative, la formule doit sans doute être utilisée avec circonspection ; elle doit faire l'objet d'une analyse serrée de ses avantages (surtout la meilleure utilisation des infrastructures) et de ses inconvénients avant de s'y engager, sachant que des évaluations rigoureuses ex-post doivent être faites si cette formule a été mise en application, dans la perspective de vérifier le bilan de ses avantages et inconvénients.

328. ***L'organisation en cours multiples.*** Cette formule consiste à regrouper, sous un même toit et sous l'autorité d'un même enseignant, des élèves appartenant à plusieurs (deux ou davantage) classes du cycle primaire. Alors que la formule précédente visait le milieu urbain dense, cette formule cible le milieu rural de faible densité de population. Dans ce contexte, le nombre des enfants à scolariser localement est faible, et sauf à regrouper des enfants habitant sur une zone géographique large (ce qui impose à certains

---

<sup>55</sup> Au delà de la gestion de la moyenne des classes, les pays devront gérer son éventuelle dispersion. On sait que dans la situation actuelle celle-ci n'est souvent pas satisfaisante (disparités entre les dotations de personnels aux différentes régions ou provinces, entre zones urbaines et rurales et de façon ultime entre écoles) et que des progrès doivent être réalisés sur ce plan dans la très grande majorité des pays d'Afrique sub-saharienne.

une distance à l'école qui est incompatible avec leur scolarisation, surtout celle des filles), les écoles peuvent avoir un effectif très réduit. Dans une organisation pédagogique standard, le nombre des élèves par classe serait alors très faible impliquant des coûts unitaires très élevés. Dans la réalité, on observe avec une fréquence non souvent anecdotique, que toutes les classes du cycle ne sont pas offertes (Mauritanie, Mozambique, Bénin, Burkina Faso) et que ceci a bien sûr des conséquences très négatives sur la rétention des élèves jusqu'à la fin du cycle primaire (dont on sait pourtant qu'elle est nécessaire pour la rétention ultérieure de l'alphabétisation). Si le cycle d'études est de six années, le regroupement des élèves en deux ou trois cours au sein de trois ou de deux salles de classe (sous la conduite de deux ou trois enseignants pour l'école), est une formule qui permet d'assurer une scolarisation complète à des coûts raisonnables dans des écoles de proximité pour les élèves.

329. La question est alors celle de la qualité du service. Les évaluations sur ce point présentent des résultats assez variés, la formule pouvant ici se révéler très négative, alors que là, elle est clairement positive. La raison est qu'elle peut être mise en œuvre de façon très différente. A un extrême, on trouve le cas de pays comme le Népal ou Madagascar où la formule est celle d'une organisation séquentielle des enseignements ; un enseignant en charge des élèves des trois premières années d'études prend les élèves de 1<sup>ère</sup> année par exemple de 8 heures à 10 heures, ceux de 2<sup>ème</sup> année de 10 heures à midi et ceux de 3<sup>ème</sup> année de 15 heures à 17 heures (lorsqu'ils ne sont pas avec le maître les enfants sont renvoyés à la maison). Cette formule donne des résultats très négatifs car elle correspond en fait à une réduction drastique du temps scolaire, dont on sait qu'il est très important pour les apprentissages. A un autre extrême, la formule peut être mise en œuvre de façon organisée. Pendant que l'enseignant travaille avec un groupe d'élèves, les élèves d'un autre groupe travaillent, seuls ou en groupe, sur des exercices d'application ou sur des recherches ; puis il y a rotation, et l'enseignant passe au travail direct avec le groupe qui faisait préalablement des exercices en ayant donné du travail à faire aux élèves avec lesquels il vient de travailler directement. Certaines séquences d'enseignement peuvent être suivies par les deux groupes. L'enseignant a reçu une formation pour gérer cette formule, et il dispose d'un jeu d'exercices d'application et de travaux à faire aux élèves qui, eux-mêmes disposent de cahiers d'activités pour cela. Dans ces conditions les résultats d'évaluation montrent que la formule est supérieure à la formule standard (les élèves travaillent davantage, davantage de variabilité didactique est observée).

330. On est donc dans un cas où la valeur du concept est bonne, mais où les conditions de mise en application<sup>56</sup> peuvent être différentes, et que ce sont elles qui sont la clef du succès ou de l'échec de la formule du point de vue de la qualité. Dans la mesure où la route qui reste à faire par les pays vers la scolarisation primaire universelle est dans une très large mesure une «route de campagne» (une grande majorité des enfants qui, aujourd'hui n'ont pas une scolarité primaire complète, sont des ruraux), la formule de la classe à cours multiple devrait sans aucun doute faire l'objet i) d'une décision d'opportunité de la part de nombreux ministères de l'éducation d'Afrique sub-saharienne, et ii) de mise en place de la formule selon des modalités qui la rendent effectivement positive pour les élèves.

---

<sup>56</sup> Entre ces deux cas extrêmes, il existe bien sûr des situations intermédiaires.

▪ **Les manuels scolaires et les matériels pédagogiques**

331. De façon générale, il y a une forte convergence des études empiriques pour souligner que les manuels scolaires sont l'élément qui a le meilleur rapport coût-efficacité pour améliorer les apprentissages des élèves. Au-delà de ce constat d'ensemble quelques qualifications peuvent toutefois être faites. Elles concernent le nombre de titres qui devraient être concernés, le rôle des cahiers d'exercices pour les élèves et des guides pour les maîtres, la proportion des élèves qui devraient disposer des manuels ainsi que la question du prix des manuels scolaires.

332. Les programmes d'enseignement considèrent toujours un nombre relativement large de disciplines ou de matières, et il y a toujours une tendance à souhaiter que toutes les matières soient couvertes par la politique du livre. Le coût des manuels risque alors de prendre des proportions qui peuvent ne pas être facilement supportables. Dans ces conditions, il est généralement nécessaire de définir des priorités. Concernant le nombre des titres, il apparaît que le nombre devrait sans doute être différent selon qu'on considère les premières années d'apprentissage (où le livre de lecture est celui qui a le plus fort impact et où l'impact des manuels dans les autres matières est douteux) où bien des classes plus avancées (où trois ou quatre manuels sont probablement justifiés, mais sans doute pas huit). Les observations empiriques suggèrent que le manuel de mathématiques des élèves a peu d'impact, mais c'est sans doute le cahier d'exercice qui est crucial ; par contre, on note que le guide du maître est important. Concernant les sciences, le livre pour les élèves apparaît important, notamment parce que l'enseignant ne peut généralement pas illustrer le contenu de son enseignement d'une autre manière (planches, schémas...). De façon plus générale, le guide du maître est considéré comme ayant un impact positif substantiel, car il s'agit d'une manière instrumentale simple d'une part de lui indiquer sans ambiguïté les contenus de programme qu'il doit transmettre aux élèves, et d'autre part d'assurer un minimum d'homogénéité dans les enseignements dispensés par des enseignants de caractéristiques et de formation variées.

333. La question de la proportion des élèves qui devraient disposer des manuels a souvent été débattue. Il y a environ 15 ans, on pensait qu'en situation de rareté des ressources, un manuel pour deux élèves constituait un compromis raisonnable. Les travaux empiriques plus récents suggèrent qu'il est important que tous les élèves disposent de ces manuels. On observe en effet que si les manuels ne sont pas disponibles pour tous les enfants, les maîtres ont tendance à utiliser une pédagogie dans laquelle la parole du maître est la source principale de connaissances ; dans ce contexte les manuels n'ont qu'un rôle complémentaire et les bénéfices limités à ceux qui les possèdent. Par contre, quand tous les élèves ont les manuels, la pédagogie peut changer et le maître s'appuyer collectivement sur le livre, tant pour son enseignement que pour le travail individuel des élèves.

334. Enfin, concernant la question du prix des manuels, d'abord pour les élèves, l'idée a parfois été défendue qu'il était important que les parents achètent le livre, même à un prix subventionné (mais on a vu des effets pervers de cette formule) car il s'agit d'un objet de prix qui doit être considéré avec soin par les élèves. Les limites de cette politique ont été que tous les élèves (et notamment ceux de milieu défavorisés) n'acquerraient pas des manuels. Il apparaît aujourd'hui préférable que ces manuels soient fournis gratuitement aux élèves. Pourtant ces manuels ont un prix et on a vu que le prix d'un manuel de caractéristiques données, pouvait beaucoup varier selon la formule retenue pour l'acquérir. Une politique généreuse (et il est sans doute souhaitable qu'il en soit ainsi) doit probablement être très vigilante pour identifier la manière la plus économique de remplir l'objectif (voir notamment Diop, 2002).

▪ **Les bâtiments scolaires**

335. Concernant les bâtiments scolaires, deux observations de base sont importantes : i) on observe généralement une variabilité substantielle des types de construction de salle de classe, tant entre les pays qu'au sein de nombreux d'entre eux, depuis des salles de classe en matériaux locaux et à durée de vie très réduite à des bâtiments en dur construits selon des spécifications élevées, en passant notamment par des constructions durables mais en matériaux, en totalité ou en partie, traditionnels ; ii) on observe aussi des façons différentes quant aux procédures suivies depuis des mises en œuvre directes par certaines agences d'aide, à des constructions faites par les collectivités, en passant par des formules dans lesquelles les travaux sont confiés à des tâcherons supervisés par des équipes techniques publiques. Il n'est pas sans intérêt de noter que si toutes ces formules ne sont pas de qualité et de durabilité comparable, elles correspondent aussi à des coûts unitaires de construction de salle de classe extrêmement différents (plus que de 1 à 10), sachant qu'on souligne souvent que c'est davantage le type de montage institutionnel que le type de construction qui rend compte de ces différences de coûts (voir notamment Theunck, 2002).

336. Dans la mesure où d'une part les budgets d'investissement pour la construction des salles de classe sont lourds (et ce, indépendamment de qui en assure le financement) et où, d'autre part existe une telle variabilité dans les coûts unitaires de construction, il devient d'un intérêt évident d'examiner s'il existe un impact différentiel sur les résultats obtenus qui serait associé à ces différentes façons de construire et de faire construire. Dans la dimension de la qualité des services éducatifs, tels qu'on peut les apprécier soit par les acquis des élèves à des épreuves standardisées soit par les résultats obtenus aux examens nationaux, les caractéristiques de la salle de classe (dès lors qu'elle existe pour accueillir les élèves), tous les résultats convergent vers l'absence d'impact significatif. C'est ce qui se passe dans la classe qui compte, pas tellement l'enveloppe physique dans laquelle les services éducatifs sont offerts. Dans ces conditions, l'argument en termes de priorité d'action est clairement à une certaine parcimonie dans les modes de construction et à la simplification dans les façons de mettre en œuvre ; l'argument de la durabilité ne milite pas pour autant nécessairement vers le choix des formules les plus simples, mais vers des compromis qui assure une durabilité et une propreté convenables avec des coûts contenus ; le recours à des formules de type communautaire soutenues par un appui technique et en matériaux essentiels doit à l'évidence être considéré.<sup>57</sup>

337. Au-delà du bâtiment scolaire, son *équipement mobilier* est aussi important à considérer. Dans le contexte africain, les différences sont notables d'un pays à l'autre sur ce point, comme sont souvent grandes les différences d'une école à l'autre au sein d'un même pays. Les résultats empiriques concernant cet aspect sont aussi mitigés. Ils suggèrent parfois une absence d'impact (Togo, Côte-d'Ivoire) mais aussi parfois un impact positif de ces conditions matérielles des élèves dans leur classe (Cameroun). Au total, on ne peut sans doute pas attendre un impact considérable de ces mobiliers sur les apprentissages (les élèves des écoles BRAC au Bangladesh sont assis par terre – dans une salle propre il est vrai – et ont des résultats académiques corrects) ; il reste que le coût de ces mobiliers peut être relativement réduit (notamment avec usage de productions locales qui peuvent durer au moins 10 années) et qu'une salle équipée, propre et en ordre contribue à créer un environnement favorable à la discipline et aux apprentissages.

---

<sup>57</sup> Compte tenu de la forte implication des partenaires techniques et financiers dans les activités de construction, le message de ce paragraphe s'adresse évidemment en priorité à eux.

▪ **Le temps scolaire**

338. *Le temps offert.* On a vu dans l'analyse de la rétention de l'alphabétisation que le temps scolaire était sans doute un facteur crucial des apprentissages ; ceci est confirmé par les nombreux travaux sur l'école efficace menés dans les pays développés. Dans le contexte africain, le temps théorique d'enseignement sur une année est assez variable d'un pays à l'autre, mais ce qui fait sans doute le plus de différence est l'ampleur de la différence entre le temps théorique et le temps effectif (ce dernier pouvant être sensiblement inférieur au premier). Les raisons pour cela sont nombreuses : on peut considérer i) le raccourcissement de fait de l'année scolaire à ses deux extrémités et ii) le raccourcissement du temps scolaire en cours d'année scolaire.

339. Sur le premier point, il n'est pas rare que la rentrée effective pour un certain nombre d'élèves soit différée d'un mois ou deux en raison des affectations tardives des enseignants et de la faiblesse du contrôle des prises effectives de fonction ; de plus, il n'est pas rare non plus que les cours soient effectivement suspendus un mois avant la fin officielle de l'année scolaire. La conséquence est que l'année scolaire peut n'avoir en moyenne que sept mois sur les neuf qu'elle peut officiellement compter. Sur le second point, on constate aussi que le temps d'enseignement au cours de l'année scolaire peut aussi être amputé en raison des difficultés de remplacement des enseignants, du manque de sanctions face à des absences injustifiées de certains enseignants et du temps pris par certains enseignants pour simplement aller toucher leur paie ; ce sont ainsi dans certains pays au moins 20 % du temps scolaire qui est ainsi amputé. Si on combine la possibilité de perdre deux mois dans les extrémités de l'année scolaire et celle de perdre 20 % du temps durant le fonctionnement ordinaire, on arrive à ce que le temps effectif d'apprentissage des élèves ne corresponde parfois qu'à guère plus que 60 % du temps théorique. En termes de qualité, les inconvénients sont évidents ; pourtant l'amélioration de ces dysfonctionnements (sans doutes présents dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne mais probablement avec un degré inégal selon les pays) est davantage affaire d'organisation que de coûts. Des évaluations précises devraient être conduites dans chaque pays sur ces aspects du fonctionnement de l'école pour i) identifier l'ampleur du problème et ii) identifier les mesures à prendre pour faire des progrès et vérifier ultérieurement que les progrès dans ce domaine se matérialisent effectivement.

340. *Le temps demandé.* Un deuxième aspect du temps scolaire mérite aussi d'être abordé. Il s'agit de la même question mais vue du côté des élèves. En effet s'il importe qu'une offre de temps scolaire existe, il faut aussi qu'elle rencontre une demande de temps scolaire pour que le temps effectif de présence à l'école des élèves permette l'acquisition des apprentissages visés. Or les calendriers sur l'année et les horaires sur la journée de l'école ne sont pas forcément bien en ligne avec ce qui serait souhaitable compte tenu des travaux domestiques des enfants (participation aux travaux agricoles sur l'année, à la collecte de l'eau sur la journée). Les coûts d'opportunité pourraient parfois être réduits en accordant de la flexibilité (elle doit certes être organisée) sur les calendriers et les horaires sans modifier les volumes théoriques d'enseignement, mais en augmentant leurs volumes réels et par voie de conséquence les apprentissages des élèves et la qualité de l'école.

### *Les facteurs caractérisant l'environnement de l'acte scolaire*

341. Nous examinerons les trois points suivants : i) la question des redoublements (qualité, rétention et consommation de ressources) ; ii) l'action sur la demande (gratuité scolaire, cantines scolaires) ; et iii) le rôle de l'enseignement préscolaire.

#### ▪ **La question des redoublements**

342. Les redoublements de classe sont très variables parmi les pays d'Afrique sub-saharienne, puisque la fréquence des redoublements parmi les effectifs scolarisés varie de 1 à 36 %. On observe aussi i) qu'il sont en moyenne beaucoup plus fréquents dans les pays francophones et lusophones (moyenne de l'ordre de 25 %) que dans les pays anglophones (de l'ordre de 10 % en moyenne), et ii) que les chiffres nationaux sont très stables dans le temps. De façon assez indiscutable, les redoublements ont un coût qui, toutes choses égales par ailleurs, conduit à alourdir les dépenses budgétaires pour le primaire de plus de 20 % dans les pays francophones. Compte tenu de l'ampleur de ces coûts, il est important d'examiner dans quelle mesure les bénéfices éventuels associés au redoublement leur seraient commensurés. L'argument pour soutenir l'existence de redoublements est que ces coûts ont, en contrepartie, des aspects positifs pour assurer la qualité des services éducatifs offerts. Examinons en la pertinence selon une triple perspective : comparative internationale, comparative inter-écoles dans un pays et au niveau des élèves individuels :

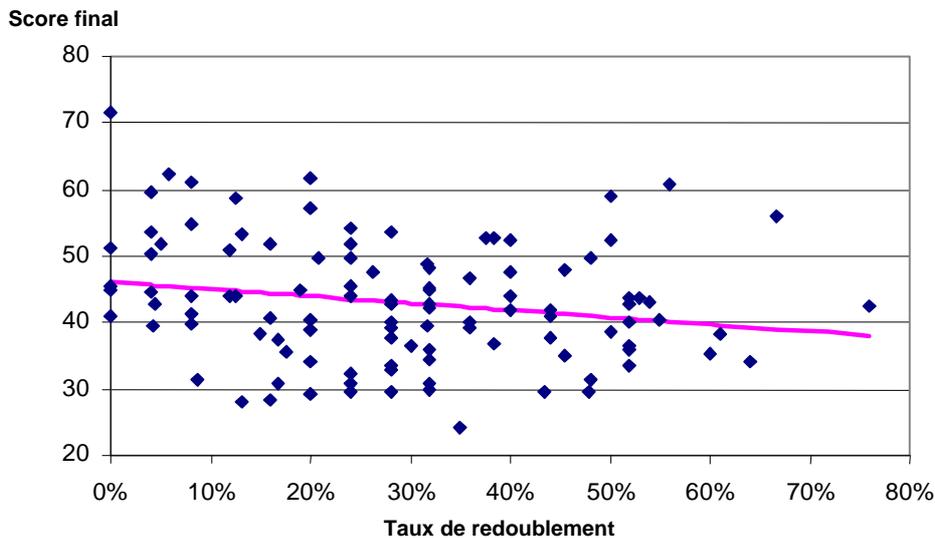
343. *Au niveau comparatif international*, on dispose pour un certain nombre de pays à la fois de la fréquence des redoublements (elle varie beaucoup d'un pays à l'autre) et de celle des acquisitions moyennes des élèves.(elle varie aussi de façon substantielle, cf. tableau 11 ci-dessus). Si le redoublement était effectivement une manière d'assurer la qualité des services, on devrait s'attendre à ce que le niveau moyen des acquis des élèves dans les pays rigoureux sur ce plan (où le redoublement est fréquent) soit en moyenne meilleur que dans les pays laxistes (faible niveau de redoublement). Ce n'est pas ce qui est observé ; on montre en effet une absence de relation entre les deux grandeurs. Par contre, ces mêmes analyses montrent l'existence d'une relation négative très significative et très intense entre la fréquence des redoublements et le taux de rétention en cours de cycle primaire : 1 point de redoublement en plus implique en moyenne une diminution de 0,80 point du taux de rétention.<sup>58</sup> Lorsqu'on conduit une analyse séparée pour les garçons et les filles, on voit que les filles sont plus exposées que les garçons aux conséquences négatives du redoublement, car ce coefficient vaut 1,05 pour les filles et 0,55 pour les garçons.

344. *Au niveau inter-écoles* dans un pays donné, on devrait de nouveau s'attendre, si le redoublement est un gardien de la qualité, à ce que les taux de redoublements soient d'autant plus faibles que le niveau moyen des élèves y est plus élevé. Ce n'est pas ce qui est observé, comme en attestent les données représentées dans le graphique 7.

---

<sup>58</sup> Cela signifie que si un pays a un taux de redoublement de 25 % et un taux de rétention de 65 %, ce dernier pourrait se fixer à 77 % [ $65 + 0,8 (25-15)$ ] si la fréquence des redoublements était ramenée de 25 à 10 %. La raison de ce phénomène est, pour une famille, que le redoublement conduit à augmenter les coûts (directs et d'opportunité) par une (ou plusieurs) année d'études supplémentaire tout en donnant un signal que l'enfant n'est pas bien fait pour l'école et qu'il ne va peut-être pas en tirer les bénéfices attendus.

**Graphique 7 Résultats par école aux tests PASEC en fonction du taux de redoublement dans la classe**



345. *Au niveau des élèves individuels*, on part de l'idée implicite que si on fait redoubler certains élèves, c'est aussi pour leur bien. On indique que ces élèves qui sont invités à redoubler n'ont pas acquis les bases nécessaires et que ce serait leur rendre un mauvais service de les faire passer dans les classes supérieures. Pour tester la pertinence empirique de cette assertion, plusieurs études ont fait un suivi longitudinal d'élèves en évaluant i) leur niveau au moment où la décision est prise qu'ils redoubtent ou qu'ils passent dans la classe supérieure, et ii) comment ils ont progressé ultérieurement dans leur scolarité et leurs apprentissages selon qu'ils ont, ou non, effectivement redoublé. Les résultats indiquent que le redoublement ne permet pas en général aux élèves de progresser davantage que s'ils avaient été promus.

346. Au total, le redoublement est souvent considéré comme une méthode pour gérer la diversité des élèves, mais il est doublement coûteux (par le fait qu'il faut payer deux années plutôt qu'une et par le fait que le redoublement est un moteur de l'abandon précoce des études, en particulier pour les filles) sans que les bénéfices en termes de qualité des services éducatifs ne soient factuellement avérés. Il ne semble donc pas que le recours massif au redoublement constitue une pratique pertinente dans une perspective de qualité, ni pour le système, ni pour les élèves individuels. En poursuivant l'argument développé plus haut dans ce texte, elle est même très nuisible car la méthode consomme des ressources qui pourraient être plus utilement investies dans d'autres activités pour améliorer le système soit en quantité, soit en qualité. Cela ne veut pas dire qu'il faille pour autant viser un niveau zéro de redoublement et promouvoir la promotion automatique ; mais pour un certain nombre de pays, des marges existent pour réduire de façon substantielle des fréquences de redoublement très clairement excessives.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Nous n'abordons pas ici les méthodes possibles; mais au nombre de celles-ci, il est sans doute pertinent de mentionner l'organisation en sous-cycles sans redoublement à l'intérieur de chacun d'entre eux, ainsi qu'un appui aux enseignants pour mieux évaluer les progrès de leurs élèves et mettre en place une gestion positive de leur diversité.

▪ **L'action sur la demande**

347. Dans une large mesure, l'essentiel des réflexions qui ont été faites jusqu'ici (à l'exception du point sur le temps scolaire) ont concerné l'offre scolaire. On sait que c'est principalement le domaine des politiques éducatives, notamment de celles ciblant les aspects de qualité du système. Mais pour qu'on puisse parler de qualité, il faut bien sûr que les élèves soient présents, le temps scolaire (offert mais aussi demandé) étant, comme nous l'avons déjà plusieurs fois souligné, un ingrédient important des apprentissages. On sait que les systèmes scolaires ont naturellement tendance à se développer quantitativement en commençant par les populations les plus faciles à scolariser (les populations dont la demande de scolarisation est forte et qui résident en milieu urbain), puis en étendant leur action vers des populations moins faciles, pour ne scolariser que de façon ultime les populations les plus difficiles et les plus vulnérables. Dans la situation actuelle, on observe que ceux qui n'ont pas une scolarité primaire complète sont, beaucoup plus que proportionnellement des pauvres, des ruraux et, dans une moindre mesure, des filles. Si l'objectif d'une éducation primaire complète pour tous doit être atteint, cela signifie qu'il faudra inclure ces populations. Pour cela, des actions classiques sur l'offre scolaire peuvent ne pas être suffisantes<sup>60</sup> ; des actions ciblées sur la demande seront vraisemblablement nécessaires. De nombreuses mesures et modalités d'action peuvent être envisagées dans cette perspective ; nous ne nous attacherons ici qu'à deux mesures, la gratuité des services et les cantines scolaires.

348. *La gratuité des services éducatifs.* Dans de nombreux pays africains, les parents sont mis à contribution pour équiper leurs enfants de matériels divers (manuels, matériels à écrire, uniforme, ...) exigés par l'école pour leur inscription, et/ou pour contribuer directement à diverses formes de frais de scolarité, légaux ou non. Les enquêtes de ménages révèlent que ces contributions peuvent être importantes (même dans les établissements publics) sachant qu'elles sont faites aussi pour une part importante sous forme monétaire. Même si des assouplissements sont parfois pris au niveau local, il reste que pour les familles pauvres, les coûts directs de la scolarisation des enfants constituent souvent un obstacle difficile qui se solde soit par la non scolarisation, soit par une scolarisation intermittente, soit enfin par des abandons précoces avant la fin du primaire, contribuant ainsi à entretenir le cycle de pauvreté car ces enfants seront ultérieurement des adultes analphabètes. Ce point est empiriquement soutenu par des analyses d'enquêtes de ménages ; mais il est surtout démontré par l'exemple de pays qui ont développé une politique de gratuité (au moins partielle) des services éducatifs. Cela a notamment été le cas du Malawi, de l'Ouganda ou du Cameroun au cours des dernières années. Il est ainsi empiriquement vérifié que l'élasticité de la demande de scolarisation par rapport au prix à acquitter pour le service est significativement négative, en particulier pour les segments les plus vulnérables de la population. Il n'y a sans doute pas une homogénéité parfaite entre les pays, et il pourrait se révéler utile dans nombre d'entre eux de conduire des analyses spécifiques pour identifier l'ampleur des contraintes à l'achèvement universel du primaire qui pourrait se trouver du côté de la demande, et du côté des études en particulier, puis, éventuellement, à identifier une stratégie d'action ciblée pour les populations concernées.

349. *Les cantines scolaires.* Elles existent dans un certain nombre de pays, notamment (mais pas seulement) en relation avec les actions très positives du Programme Alimentaire Mondial. Elles présentent deux types d'avantages : le premier est de contribuer à lutter contre la sous-nutrition. On sait en effet que ce sont près de 30 % des enfants de moins de 5 ans qui, globalement dans les pays d'Afrique sub-saharienne, présentent un déficit pondéral. Du point de vue de la scolarisation, le fait que les enfants

---

<sup>60</sup> Des actions ciblées pour assurer que des enseignants raisonnablement qualifiés sont effectivement maintenus dans des zones difficiles, font partie des actions qui peuvent se révéler utiles, voire indispensables.

de souffrent pas de mal-nutrition ne peut être que bénéfique à leurs capacités d'attention et d'apprentissage, mais ce n'est sans doute pas par cette voie que l'école bénéficie le plus de l'existence d'une cantine scolaire. Elle bénéficie d'abord parce que le fait que les enfants reçoivent à manger à l'école incite les parents à les y envoyer de façon plus régulière ; ceci a un effet positif sur ce que les enfants ont acquis à la fin de l'année scolaire. Cela dit, les cantines scolaires peuvent se révéler un élément relativement coûteux (en général et pour les Etats qui les développent sur leur propre budget). La réflexion peut alors se développer selon deux voies complémentaires : i) la première consiste à rechercher des modalités peu coûteuses et au nombre de celles-ci est sans doute une mise en œuvre impliquant le travail avec les parents et les communautés ; ce sont elles qui ont la responsabilité de la mise en œuvre mais l'Etat contribue au fonctionnement. ii) la seconde consiste à avoir une stratégie de ciblage des zones et des populations les plus vulnérables<sup>61</sup> de sorte à maximiser l'impact de ces appuis et l'efficacité des ressources mobilisées pour cela. Ces deux pistes sont sans doute à suivre de façon complémentaire.

▪ **Le rôle de l'enseignement préscolaire**

350. Le développement des activités pour la petite enfance, et en particulier de la pré-scolarisation des enfants de la classe d'âge de 4 et 5 ans au bénéfice des populations les plus vulnérables, est le premier objectif pris en compte dans la déclaration du Forum de Dakar sur l'Education Pour Tous. Il existe un certain nombre de travaux qui pointent les bénéfices pour le fonctionnement et la qualité de l'enseignement primaire (meilleurs apprentissages, moindres fréquence des redoublements et meilleure rétention des élèves en cours des études primaires). Il est par exemple estimé par Jaramillo et Mingat (2003) qu'une couverture de 50 % sur deux années de préscolaire dans un pays africain typique pourrait faire baisser la fréquence des redoublements de 20 à 14 % et augmenter le taux de rétention de 65 à 80 %. Cela dit, le fait qu'on puisse anticiper des bénéfices n'est pas suffisant pour justifier de mobiliser des ressources publiques pour cela dans la mesure où les budgets sont serrés et où il existe des objectifs alternatifs, également ambitieux (accès au secondaire, alphabétisation des adultes ...) qui sont des clients potentiels à l'appropriation des ressources. Or l'enseignement préscolaire, tel que couramment organisé, coûte cher (il est estimé que le coût unitaire de l'enseignement préscolaire classique est, en moyenne dans les pays africains, 40 % plus élevé que celui du primaire). Les calculs faits montrent que cet enseignement préscolaire, si on limite la mesure de ses bénéfices à l'amélioration du primaire, n'est pas coût-efficace, et ne saurait par conséquent pas être recommandé pour un financement public dans le cadre d'une politique sectorielle de l'éducation dans nombre de pays d'Afrique sub-saharienne.

351. Par contre, une fois encore, il ne faudrait pas trop rapidement rejeter un concept au motif qu'une mise en application particulière n'est pas reconnue comme coût-efficace. Il est en effet possible d'avoir recours à une organisation communautaire pour développer ces activités pour les jeunes enfants. Des évaluations comparatives des effets de la pré-scolarisation formelle et communautaire conduites au Cap-Vert et en Guinée ont ainsi montré que les bénéfices pour les élèves en tant que préparation à l'école primaire étaient proches (en fait même plutôt meilleurs pour la formule communautaire), mais que les coûts publics de la formule communautaire étaient très sensiblement inférieurs à ceux de l'école maternelle classique. Dans ces conditions, la conclusion précédente selon laquelle l'enseignement préscolaire, en tant que stratégie pour améliorer la qualité de l'école primaire, n'était pas coût-efficace, doit être revisitée ; on aboutit alors ce que les bénéfices sont sans doute largement plus élevés que coûts rendant le développement de

---

<sup>61</sup> Les travaux faits dans presque tous les pays, sur base d'analyses d'enquêtes de ménages, dans le cadre de la préparation et du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté, peuvent utilement être exploités pour ce type de ciblage.

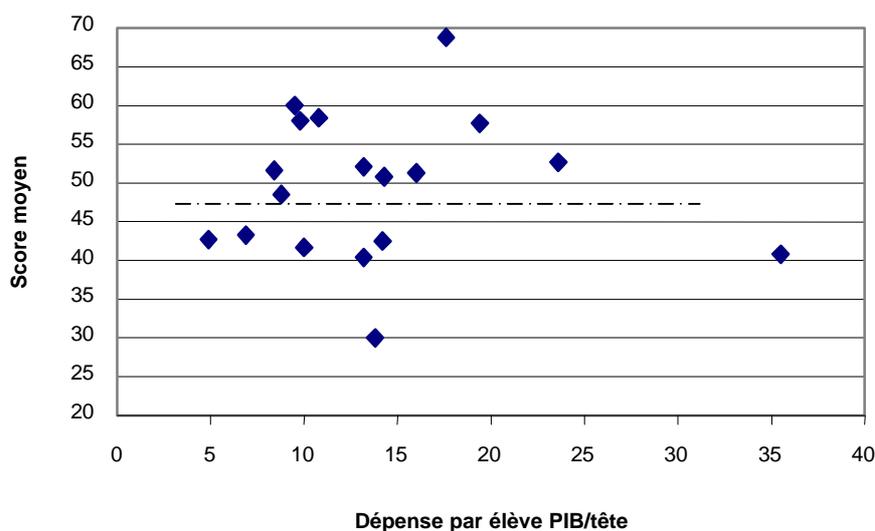
l'enseignement préscolaire communautaire (il doit bien sûr être défini de manière opérationnelle) comme un élément utile dans la stratégie sectorielle globale.

### Les aspects qualitatifs, pédagogiques et gestionnaires sont aussi essentiels à considérer

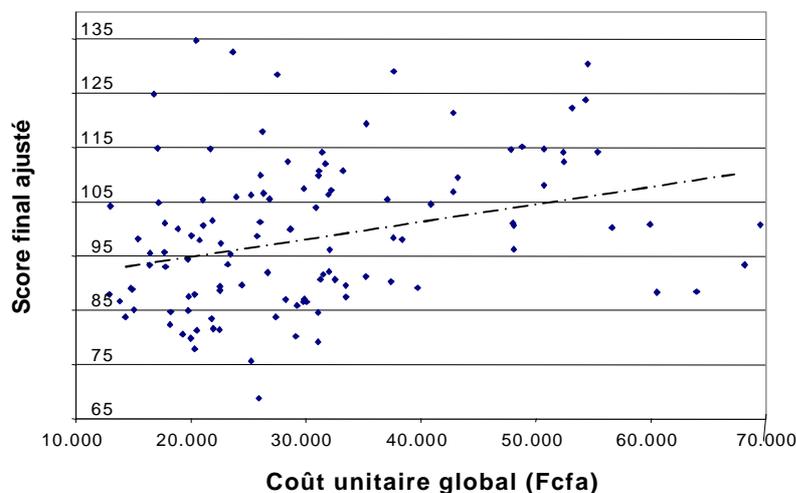
352. Jusqu'à ce point dans ce texte, nous avons mis l'accent sur les politiques éducatives qui correspondent à des facteurs tangibles, d'une certaine façon logistiques. On est évidemment fondé à adopter une telle approche car ces facteurs lourds sont ceux qui «font le budget» et que c'est là que la rareté des ressources qui est sans doute la plus forte. Il faut tout de même avoir conscience des limites d'une politique de la qualité de l'école qui consisterait uniquement à mobiliser des ressources supplémentaires et ce, même on le fait avec une stratégie empiriquement bien justifiée en suivant peu ou prou des lignes comparables à celles esquissées précédemment. Les ressources ne sont que des moyens qui créent un contexte plus ou moins favorable aux apprentissages. Ils ne sont pas les apprentissages ; ce sont eux qui importent et les politiques n'y ont pas directement accès. La transformation des ressources en résultats (apprentissage des élèves) est une étape essentielle. Elle implique certes des politiques éducatives, mais elles sont d'un genre différent puisqu'il s'agit d'actions concernant les pratiques pédagogiques et de dispositions de nature gestionnaire.

353. Sur le plan empirique de nouveau, on observe dans la situation actuelle des pays africains, que cette capacité des systèmes à transformer des ressources effectivement mobilisées en résultats effectivement obtenus, n'est pas bonne. Ceci est attesté tant au niveau comparatif international qu'à celui de la comparaison inter-écoles au sein d'un pays donné (non mentionné car ceci est illustratif du cas général). Les deux graphiques, 8 et 9, ci-après illustrent le problème.

**Graphique 8 Niveau moyen d'acquis des élèves et coûts unitaires dans 15 pays africains**



**Graphique 9 Progrès des élèves et coût unitaire global (CM1)**



354. Dans la perspective comparatiste internationale, on voit qu'il y a à la fois une notable variabilité entre les différents pays tant dans le niveau des scores moyens des élèves (de 30 à 70) que dans celui des coûts unitaires (de 5 à 35 % du PIB par habitant du pays), mais il n'y a pas de relation entre ces deux grandeurs, les pays qui sont caractérisés par des dépenses par élève plus élevées n'ayant pas en moyenne de meilleurs niveaux d'acquisitions. Dans le graphique 9, chaque point représente une classe. Sur l'axe horizontal, sont les acquis, en fin d'année scolaire, d'élèves comparables sur le plan de leurs acquis en début d'année et de leurs caractéristiques personnelles et sociales ; sur l'axe horizontal est le coût unitaire dans chacune des classes de l'échantillon. De nouveau, il y a une très large dispersion et fort peu de relation entre le niveau de coût unitaire de la classe et les progrès des élèves de cette classe au cours de l'année scolaire. A chaque niveau de coût unitaire, les progrès des élèves peuvent être grands dans une classe et petits dans une autre. Il s'agit à la fois d'une question de pratiques pédagogiques comme d'un problème de gestion. Ceci est suggéré par le fait que d'une part il existe des écoles qui ont très peu de ressources alors que d'autre en ont beaucoup, mais d'autre part et surtout, parce qu'il existe un nombre substantiel d'écoles qui ont des ressources a priori convenables (en tout cas supérieures à la moyenne) et qui ont des résultats d'acquisitions modestes ; la chose qui pose ici problème est que ces écoles «délinquantes» ne sont pas connues de l'institution (parce qu'il n'existe pas de mécanisme d'information sur ce point) qui, par conséquent, ne fait rien pour porter remède à la situation. La gestion pédagogique est clairement défailante.

355. Quand on examine cette question dans une perspective de qualité des services éducatifs offerts, on voit que les ressources ne sont pas suffisantes pour caractériser cette qualité. En fait quand on cherche à rendre compte de la diversité des apprentissages des élèves, mesurés par des épreuves standardisées, dans un pays donné<sup>62</sup>, on observe que la façon dont les ressources sont transformées en apprentissages a un impact qui est entre 3 et 5 fois plus important que le volume et la distribution des ressources elles-mêmes. Cela souligne sans ambiguïté que toute stratégie visant à améliorer la qualité des services effectivement offerts devra considérer des améliorations

<sup>62</sup> Ce travail a été conduit dans plus de 10 pays d'Afrique sub-saharienne. Les résultats présentés ici donnent la vision globale sachant que, si les chiffres sont effectivement un peu différents d'un pays à l'autre, les ordres de grandeur sont en revanche très semblables.

substantielles dans la gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles. Il faudra probablement i) que les résultats des élèves soient effectivement mesurés, et ii) que les systèmes mettent en place les mécanismes de réponse appropriés (incitations, appui pédagogique, sanctions ...) face aux écoles qui se révèlent peu performantes. Ceci demandera bien sûr du travail d'analyse pour identifier les mesures pertinentes, puis des ressources pour les mettre en œuvre ainsi que pour faire le suivi et évaluer les résultats ; mais il ne fait pas de doute que cette voie est nécessaire d'abord comme une voie incontournable pour améliorer la qualité des services et pour justifier que des ressources additionnelles soient mobilisées.

## **Conclusion**

356. Il n'est pas facile de proposer une conclusion après cette revue des nombreux aspects qui concourent à la production d'un système éducatif qui offre des services de qualité à ses usagers. Ce qui apparaît de la façon la plus claire est qu'il n'y a pas de solution magique, ni de remèdes concernant quelques points spécifiques, pour traiter de la question de la qualité de l'école ; ce sont tous les aspects des politiques éducatives qui interagissent et s'articulent pour former un système qui offre à ses usagers des services de bonne qualité. Ce qu'on peut aussi observer, c'est que l'existence des interactions dans les systèmes éducatifs est telle que si un pays dévie de façon substantielle de ce qui serait pertinent sur un point particulier, cela risque de ruiner l'ensemble du dispositif ; et ce avec une intensité d'autant plus grande que la contrainte financière est intense, comme elle l'est (et continuera de l'être pour les vingt années à venir) dans les pays d'Afrique sub-saharienne.

## CHAPITRE 6

### UN CURRICULUM PERTINENT

### POUR UNE EDUCATION DE BASE DE QUALITE

### POUR TOUS<sup>63</sup>

#### Introduction : La pertinence, une préoccupation partagée

357. Les réformes analysées dans les études de cas nationales du Burkina Faso, du Burundi, du Mali, du Niger, du Nigeria et de la Zambie se réfèrent à l'adaptation des curriculums avec pour objectif explicite de renforcer la pertinence de l'apprentissage ou de l'éducation. Les expériences sont généralement présentées comme des réponses appropriées à des besoins du contexte local/national que le modèle éducatif en place ne prenait pas en considération ou tout au moins insuffisamment. Sous des formulations différentes, le bien-fondé des réformes curriculaires s'y articule à des besoins liés :

358. (i) à la valorisation du potentiel endogène de développement économique local/national grâce à l'acquisition de capacités et d'habilités liées aux réalités et/ou aux possibilités de travail productif dans le milieu local/national ; (ii) à l'affirmation de l'identité culturelle à travers l'introduction des langues, des valeurs, des savoirs et du patrimoine locaux/ nationaux dans l'éducation scolaire ; (iii) à la promotion de valeurs et de comportements relatif à l'hygiène, à la santé, à la nutrition, à l'environnement, à la vie familiale, à la cohésion sociale, à la citoyenneté démocratique, tenant compte des spécificités locales/ nationales ; et (iv) à l'amélioration des résultats de l'apprentissage et au renforcement de l'efficacité interne et externe des systèmes éducatifs s'appuyant sur un bilinguisme de stratégie.

359. Pour comprendre ces orientations de pertinence données à la réforme des curricula, il convient de rappeler que l'École, dans sa forme actuelle, n'est pas le produit du développement interne des sociétés africaines. Elle a été imposée du dehors par la colonisation. L'idéologie de l'éducation coloniale niait ou dévalorisait les cultures et les langues locales ravalées au rang de « folklores » et de « dialectes ». En conséquence, elle disqualifiait celles-ci dans le champ de l'éducation scolaire et de la connaissance objective. A travers le monopole exclusif de la langue coloniale dans l'École et des programmes orientés par une vision euro-péo-centriste, elle avait pour mission de prolonger et d'achever la conquête coloniale grâce à la formation, à l'assimilation et à la cooptation d'une élite alliée. Outre les matières à dominante idéologique telles que l'histoire, la littérature, voire la géographie, les disciplines scientifiques elles-mêmes étaient mises au service de ce projet. L'autre volet était orienté par le besoin de futurs auxiliaires de l'administration coloniale : commis d'administration, infirmiers ou médecins africains, moniteurs d'enseignement, et autres.

360. Au lendemain des indépendances, la plupart des réformes se sont limitées à expurger des programmes les éléments les plus choquants et à africaniser les contenus, notamment dans les matières idéologiques. Cela répondait à un souci d'affirmation de l'identité africaine. L'introduction des langues africaines à l'école procédait du même souci. La Guinée fait figure de pionnière dans ce sens. En effet, en 1968, sous l'impulsion

---

<sup>63</sup> Ce chapitre prend appui principalement sur les documents de base préparés par Alidou et Maman, Halaoui, et Weva, et sur les études de cas réalisées par le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Nigeria et la Zambie dans le cadre de la présente étude.

de Sékou Touré, ce pays optait pour un monolinguisme en langues africaines et le rejet conséquent de la langue française comme langue d'instruction. La décision fut prise en juin et la mise en œuvre commença en octobre ! Comme on le sait, cette expérience radicale sur fond de révolution culturelle a tourné court avec le décès de Sékou Touré en 1984 ; et elle semble avoir laissé des marques qui rendent difficile la re-introduction des langues nationales à l'école dans ce pays aujourd'hui.

361. Il y a eu également des tentatives de ruralisation de l'école, répondant à un souci de développement. L'exemple le plus publicisé en la matière est celui de la Tanzanie où Julius Nyerere a introduit le concept d'Éducation for Self-Reliance (ESR) dans les années soixante. Cela s'est traduit dans la pratique par (i) la re-structuration de l'année scolaire pour permettre aux élèves de participer pleinement aux travaux agricoles aux côtés de leurs parents ; (ii) l'intégration de l'école et des champs de façon à ce que les enfants apprennent les techniques modernes d'agriculture et prennent conscience du fait que leur niveau de vie et celui de la nation dépendent de l'agriculture ; (iii) la restructuration du curriculum pour faire place à des matières plus pertinentes aux problèmes de développement rural ; et (iv) la réduction de l'importance des examens formels comme moyens d'évaluation des performances des élèves.

362. Toutefois, la nécessité de refinaliser l'École au regard des exigences des nouvelles nations est restée sans réponse satisfaisante dans la plupart des pays africains. Cette problématique récurrente explique en grande partie les orientations de réformes prises dans les études de cas mais aussi une plus forte prise de conscience des limites du modèle colonial élitiste par rapport à la massification d'une demande d'éducation de qualité et par rapport aux défis majeurs auxquels l'Afrique est confrontée aujourd'hui.

363. La pauvreté croissante des populations, les ravages de la pandémie du VIH/SIDA et du paludisme, les catastrophes produites par les conflits civils, la marginalisation de l'Afrique dans le processus de mondialisation économique et de globalisation technologique représentent, entre autres, des défis qui interpellent l'éducation en tant que facteur primordial et condition sine qua non de développement économique et social, de paix et de tolérance, de compétitivité scientifique et technologique.

364. Dans quelle mesure le renforcement de la pertinence des curriculums de formation et d'éducation prépare-t-il les jeunes générations à relever ces défis en leur offrant une qualité d'apprentissage ? Avant de répondre à cette question, il est utile de clarifier les concepts de curriculum et de pertinence.

### **Clarifications conceptuelles et définitions fonctionnelles**

365. Le concept de curriculum renvoie à plusieurs acceptions qui peuvent se référer à un système éducatif, à un niveau ou sous-secteur du système, à une filière ou école de formation. Dans une perspective systémique, l'inventaire du concept comprend les orientations et finalités de la politique éducative, les buts et objectifs généraux des programmes, les objectifs et contenus de formation, les processus d'enseignement-apprentissage, les procédures organisationnelles et les supports matériels et didactiques, les systèmes d'évaluation et de prise de décision.

366. Quant au concept de pertinence, il faut le distinguer des concepts voisins de qualité et d'efficacité. La qualité se réalise dans les processus et les résultats de l'apprentissage. Mais le fait que les apprenants réussissent les apprentissages spécifiés par les programmes ne signifie nullement que ce qu'ils ont appris est pertinent. Il en est de

même de l'efficacité relative au rendement interne des systèmes car la réduction du nombre de redoublements et d'abandons ou l'achèvement par un grand nombre du cycle complet dans le temps normal ne se traduit pas automatiquement par la pertinence de curriculums.

367. Par ailleurs, il n'existe pas de pertinence dans l'absolu. La pertinence se définit toujours en relation avec une réalité ou un besoin dans le sens de ce qui convient à cette réalité ou à ce besoin. Cette relation peut être de soumission, d'adéquation/conformité, ou d'utilitarisme.

368. Sous ces différents angles, on peut noter, dans les études de cas, des compréhensions de curriculums pertinents articulés à (i) une soumission aux réalités que vivent les apprenants dans leur milieu socioculturel et économique ; (ii) à un continuum entre les expériences du milieu local et les apprentissages scolaires ; (iii) à l'utilité et à l'utilisation des acquis des apprentissages pour et par les apprenants en direction de la résolution de problèmes essentiels dans le champ de la Pratique Sociale.

369. Lorsqu'on dit que des curriculums sont pertinents, on peut se demander pour qui ? Par rapport à quoi ? En termes de décision et d'influence sur les orientations du curriculum (par l'Etat, les groupes de pression, les partenaires internationaux, etc.), les référents de pertinence peuvent être divers, voire contradictoires. Cependant, par rapport à l'apprentissage et en relation avec la réalité et les besoins, trois questions essentielles se posent :

- Qu'est-ce que les élèves apprennent ?
- Est-ce qu'ils l'apprennent bien ou mal ?
- A quoi leur sert ce qu'ils apprennent ?

370. Considérant les objectifs de formation et les contenus éducatifs de l'éducation de base (tels qu'établis à Jomtien), des curriculums pertinents doivent offrir la possibilité aux apprenants : (i) de maîtriser les instruments et les stratégies qui permettent d'apprendre à apprendre en développant leurs capacités cognitives et de continuer à apprendre tout au long de la vie (lecture, écriture, calcul, communication, démarche de résolution de problèmes) ; (ii) de se situer par rapport aux valeurs et aux références de leur société et de leur culture pour pouvoir s'y intégrer et apprendre à être et à vivre en harmonie avec les autres ; (iii) de développer des compétences de la vie courante pour gérer convenablement les questions d'hygiène, de santé, de nutrition, d'environnement, de vie familiale, de paix, de tolérance, de citoyenneté démocratique.

371. Des curriculums pertinents favorisent la réussite des apprentissages en ce qu'ils ne considèrent pas l'apprenant comme une « tabula rasa. » Au contraire, ils s'appuient sur ses expériences antérieures, sa langue, sa culture, son environnement et ses acquis pour lui faciliter le passage du connu à l'inconnu, de l'éducation familiale et communautaire à celle de l'école, le faire participer activement à la construction de son savoir et lui faire établir une relation interactive entre les apprentissages scolaires et les expériences du milieu de vie. Ils se servent de tous ces éléments du milieu de l'enfant comme supports d'observation et d'expérimentation, objets d'enquête et d'exploration, champs d'application et de pratique pour précisément développer des capacités méthodologiques et des compétences générales qui transcendent les situations d'apprentissage et s'ouvrent au monde et à l'évolution.

372. Il est essentiel que des curriculums pertinents donnent du sens aux apprentissages. Lire, c'est quoi et en vue de quoi ? Ecrire, c'est écrire quoi et en vue de

quoi ? Calculer, c'est calculer quoi et en vue de quoi ? Les apprentissages, y compris les apprentissages instrumentaux, doivent être basés sur des contenus-soutiens éducatifs et de formation qui leur donnent du sens. On n'apprend pas seulement pour apprendre. L'apprenant est motivé à apprendre lorsqu'il sait quelle est l'utilité et quelle utilisation il peut faire de ses apprentissages soit pour son développement personnel, soit pour la formation de sa collectivité. Dans un monde globalisé en mutation rapide et qui exige de tous, une capacité d'adaptation et une capacité d'innovation pour pouvoir suivre la mobilité socioprofessionnelle et inventer de nouvelles solutions à des situations nouvelles, l'une des caractéristiques parmi les plus essentielles d'un curriculum pertinent est sa flexibilité c'est à dire son ouverture et son adaptabilité à la fois aux besoins du contexte local et à l'évolution vers le futur.

## Récentes réformes d'adaptation de curricula en Afrique subsaharienne

373. Depuis les années 1980, l'on assiste à une seconde vague de réformes et d'innovations de nature curriculaire en Afrique subsaharienne. Elles peuvent être catégorisées comme suit : (i) des réformes d'orientation éducative, (ii) des réformes linguistiques, (iii) des réformes pédagogiques, et (iv) des réformes d'organisation et de gestion de la classe et des effectifs. Dans cette deuxième partie qui constitue l'essentiel du chapitre, nous passons en revue des expériences relevant de l'une ou l'autre de ces catégories.

### *Réformes d'orientation éducative*

#### ▪ *Prédestination socioprofessionnelle, (pré-)professionnalisation et travail productif*

374. Pour beaucoup de personnes, un des indicateurs de la pertinence de l'éducation de base formelle est la mesure dans laquelle elle prépare les enfants à s'insérer dans leur milieu et dans le monde du travail. La prédestination socioprofessionnelle, la (pré-)professionnalisation et le travail productif/manuel tirent leur justification de cette attente, mais sont loin d'être des options consensuelles.<sup>64</sup> En effet, la prédestination socioprofessionnelle et la (pré-)professionnalisation soulèvent des questions de nature éthique en ce sens que d'une part elles contiennent le risque d'enfermer les enfants dans le local, limitant ainsi leurs horizons et perpétuant la stratification sociale, alors que l'école est perçue comme instrument de mobilité sociale. D'autre part, elles excluent implicitement la préparation à des études au-delà du primaire. En ce qui concerne la (pré-)professionnalisation en particulier, l'on pourrait arguer qu'une éducation dite de base doit asseoir les bases d'un apprentissage tout au long de la vie et ne saurait donc être (pré-) professionnalisante. Une telle éducation doit être prospective et préparer les enfants, pas pour le monde tel qu'il est aujourd'hui, mais pour le monde tel qu'on peut l'imaginer dans plusieurs décennies (Lewis, 1966). L'on pourrait arguer également que des enfants qui achèvent le cycle primaire (âgés de 11 à 15 ans) sont encore trop jeunes pour aller sur le marché du travail. Quant au travail productif/manuel à l'école, le problème se situe au niveau de la finalité qui à son tour détermine l'approche. S'agit-il essentiellement de préparer les enfants aux processus productifs de leur milieu – ce qui a un caractère de prédestination socioprofessionnelle ou de (pré-)professionnalisation, ou d'utiliser le travail productif dans une perspective

---

<sup>64</sup> Par prédestination socioprofessionnelle, il faut entendre le fait que les activités socioprofessionnelles existantes déterminent les contenus de l'éducation/formation que les enfants reçoivent; la (pré-)professionnalisation est un corollaire de la prédestination socioprofessionnelle en ce sens qu'elle implique une préparation à des métiers ; et par travail productif/manuel nous entendons les activités productives, génératrices de revenus entreprises au sein de l'école et impliquant les élèves.

d'efficacité pédagogique ? Quelle incidence le travail productif peut-il avoir sur le temps disponible pour les autres apprentissages ? Le travail productif est-il compatible avec la mission principale de l'école, celle d'éducation ?

375. Ces interrogations sont d'actualité dans la mesure où les activités productives, entre autres l'agriculture, l'élevage, les cultures maraîchères, etc., refont surface dans un bon nombre de systèmes éducatifs africains, après avoir été délaissées suite à des essais infructueux au lendemain des indépendances.<sup>65</sup> Il y a lieu d'y réfléchir pour ne pas transformer l'école en petite ou moyenne entreprise.

376. Au Burkina Faso, dans le contexte de l'éducation bilingue, en particulier dans deux villages, le curriculum a été assorti d'activités productives à l'image de celles qui sont pratiquées dans la région (Ilboudo, 2003). De telles activités emportent l'adhésion totale des enfants qui s'identifient aux adultes qui les pratiquent. Il s'agit de l'élevage d'ovins et de volaille et de la culture de haricots et d'arachides. De ce fait, la vente des produits de ces activités est assurée.

377. Au Niger, au sein du programme général, les activités pratiques et productives sont réparties sur trois programmes particuliers, celui des activités à caractère artisanal et technologique, celui des activités agro-sylvo-pastorales et piscicoles, et celui des activités d'économie familiale (Niger, 1990).

378. Le cas du Nomadic Education Programme (NEP) du Nigeria est plutôt particulier (Nigeria, 2003). En effet, le curriculum existant contenait des activités productives, tel que l'élevage de lapins ou de porcs. Cependant, le NEP s'adressant à des populations qui ne pratiquent pas ces élevages, de surcroît en majorité peul et de religion musulmane, ce type d'élevage a été remplacé par celui de chèvres ou de moutons et le gardiennage de troupeaux, ce qui est beaucoup plus conforme aux pratiques de la communauté Peul. Là, il y a donc eu une réadaptation aux activités productives (voir chapitre 9 pour plus de détails sur ce programme, notamment sur les résultats obtenus).

379. L'exploitation pédagogique des activités productives n'est pas explicitée dans ces cas. Or c'est une telle exploitation qui mérite d'être encouragée. A cet effet, le projet pilote éthiopien Popular Participation in Curriculum and Instruction (PoPCI) nous apparaît prometteur.

---

<sup>65</sup> L'expérience de formation des jeunes agriculteurs (FJA) au Burkina Faso est un cas souvent cité.

### **Encadré 3      Participation communautaire à l'adaptation curriculaire et à l'enseignement en Ethiopie**

Ce projet pilote impliquant 26 enseignants de 15 écoles consiste à enrichir le curriculum officiel par des pratiques locales, des activités productives telles que la menuiserie, la poterie, la médiation traditionnelle et l'agriculture. Selon le modèle adopté par le projet, la communauté exprime ce qu'elle voudrait que ses enfants apprennent sur leur contexte local, notamment sur les professions, la culture, l'histoire, et identifie les experts les mieux placés pour livrer l'information. Le projet forme les enseignants à travailler avec les experts choisis pour créer et enseigner les leçons. Suite à cette formation les enseignants et les experts conçoivent conjointement un texte puis une leçon sur chaque thème local retenu, les experts dispensent les leçons sous forme de leçons spéciales, et le projet aide ensuite les enseignants à les intégrer au curriculum officiel. Il s'agit là d'un exemple d'adaptation de curriculum aux réalités locales par enrichissement, par addition.

Les experts et la communauté ont apprécié cette initiative qui valorise les activités professionnelles locales aux yeux de l'ensemble de la communauté et des élèves, aidant ainsi à faire tomber les préjugés contre des métiers telles que la poterie, la vannerie et la forge, tout en étant bénéfique aux enfants sur le plan des acquisitions cognitives, en mathématiques et histoire par exemple, et aux enseignants sur les plans académique et pédagogique.

Source : USAID (2001)

380. La problématique de la (pré-)professionnalisation mérite qu'on s'y attarde dans la mesure où le cycle primaire est involontairement terminal pour la majorité des enfants scolarisés en Afrique subsaharienne. Dans un tel contexte, l'on comprend aisément l'attente qu'elle prépare les jeunes à s'insérer dans le monde du travail, à entreprendre. Face à cette réalité, une option envisageable consisterait à **inclure des contenus dans les programmes de la dernière ou des deux dernières années du cycle primaire permettant aux élèves d'acquérir des connaissances, habiletés et attitudes en vue de suivre efficacement une formation professionnelle post-primaire de courte durée**. Les contenus en question incluraient en priorité les applications pratiques des mathématiques et des sciences, et les compétences de la vie courante. La formation professionnelle proposée devrait être ouverte sur la perspective de suivre d'autres formations professionnelles ou des études secondaires générales plus tard.

▪ *Pour une éducation au développement durable*

381. Les défis majeurs auxquels l'Afrique subsaharienne fait face aujourd'hui requièrent l'introduction de nouveaux contenus éducatifs dans les programmes scolaires. Ces contenus sont relatifs, entre autres, à l'environnement, à la population, à la santé, à la nutrition, à la paix, à la tolérance, aux droits de l'Homme, à l'égalité entre les sexes, à la citoyenneté démocratique, et aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Par souci d'espace, seuls l'environnement, la santé et la paix seront traités dans les lignes qui suivent.

382. **Éducation et environnement.** Durant les deux dernières décennies, l'Afrique subsaharienne a connu des réalités déplorables dans le domaine de l'environnement. Entre autres, citons des milliers de kilomètres carrés de savane autrefois productifs transformés en désert par le surpâturage, la destruction de la forêt par l'abus des méthodes de culture itinérante après débroussaillage et brûlis ; la pêche excessive dans les rivières et la mer ; l'usage irréfléchi des pesticides à tel point que la production végétale en devient dépendante et trop coûteuse, etc. Une bonne connaissance de l'environnement et une application à bon escient de cette connaissance peut contribuer à éviter une telle situation (Bajah, 1993).

383. Nombreux sont les pays qui ont adapté leur curriculum à ces réalités dans le but d'en combattre la cause. L'éducation à l'environnement qui en résulte semble le plus souvent être disséminée dans les différentes matières constitutives du programme. Ainsi, au Kenya, elle apparaît dans l'enseignement de l'agriculture, dans celui des sciences et de la géographie (Ngige, 1993). Le *Programme de Formation et d'Information pour l'Environnement* (PFIE) initié par le Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)<sup>66</sup> avec le soutien financier et technique de l'Union européenne constitue une expérience prometteuse tant sur le plan pédagogique que sur celui de la coopération sous-régionale et internationale.

---

<sup>66</sup> Sont membres du CILSS les pays suivants : Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad.

#### **Encadré 4 Lutter contre la sécheresse dans le Sahel à travers l'éducation relative à l'environnement**

*Le Programme de Formation et d'Information pour l'Environnement (PFIE) est le premier palier du Programme Sahélien d'Éducation (PSE) adopté par le Sommet des Chefs d'Etat du CILSS en 1988. Lancé en 1990, le PFIE vise à amener les enfants scolarisés du Sahel à adopter une attitude plus active et plus respectueuse de l'environnement ; et développer leur sens de responsabilité individuelle et collective dans la gestion du milieu naturel et de ses ressources. Une équipe pluridisciplinaire (comprenant des pédagogues, des environnementalistes, des évaluateurs et des communicateurs) et un Comité national d'orientation ont été mis en place dans chaque pays. Un Comité régional fut mis en place pour animer la dynamique transnationale.*

L'intervention dans les écoles a combiné trois approches : une **approche pédagogique** à travers l'introduction officielle de l'éducation à l'environnement dans les programmes scolaires, la formation des maîtres, la réalisation de matériels pédagogiques pour maîtres et élèves, la mise en œuvre de Projets d'action environnementale (PAE) conçus par les équipes pédagogiques, et l'organisation de journées pédagogiques ; une **approche de communication** visant à sensibiliser les parents, autorités locales, enseignants, etc., sur les enjeux environnementaux et recueillir leur participation à travers des initiatives de sauvegarde de l'environnement ; et une **approche partenariale** en développant des liens entre l'école, les services techniques, les projets et autres intervenants engagés dans des actions de lutte contre la désertification.

La phase expérimentale et de consolidation du PFIE (1990-1995) a touché 78 066 élèves, 1 881 maîtres et encadreurs, et 908 écoles. Pour la deuxième phase (1995-2000), qui avait pour finalité d'inscrire de façon durable l'éducation environnementale dans les systèmes éducatifs sahéliens, 672 000 élèves, 15 400 maîtres et 3 015 écoles et communautés étaient ciblés.

Le PFIE a fait l'objet d'une étude d'impact qui a concerné 8 des 9 pays membres (voir Ba et Tounkara, 2000). L'étude a révélé des résultats importants en ce qui concerne les élèves : la plupart maîtrisent bien les contenus environnementaux intégrés au curriculum et leurs comportements par rapport à l'hygiène, à la protection et à la restauration de l'environnement ont été modifiés de façon significative. Au niveau des enseignants et directeurs d'école, le travail en équipe a été identifié comme apport prioritaire du PFIE. Les directeurs, à 70%, estiment que le programme a contribué à améliorer leurs compétences en gestion administrative et financière des écoles, cela grâce à la formation reçue en gestion des projets d'action environnementale. Enfin, le PFIE a également contribué à améliorer les relations entre les écoles et les communautés qu'elles servent et à amener ces dernières à s'adonner davantage à des activités de protection de leur milieu. Elles ont de plus facilité aux écoles l'obtention d'espace ou de site de démonstration.

Source : <http://www.insah.org/pfie/Enfant%20sahelien.htm>

384. **Éducation et santé.** En matière de santé, la pandémie du VIH/SIDA est la préoccupation de l'heure en Afrique subsaharienne vu le nombre de personnes touchées. L'impact symbiotique du fléau sur l'économie et l'éducation requiert un effort conjugué de plusieurs secteurs de développement, y compris le secteur de l'éducation. Le cas de l'Ouganda démontre éloquentement ce que l'éducation peut faire dans le cadre de la lutte contre la pandémie du VIH/SIDA.

**Encadré 5      Le programme d'éducation scolaire sur le SIDA  
en Ouganda**

L'Ouganda est l'un des premiers pays à avoir mis en place un programme d'éducation scolaire sur le SIDA. En 1986, le Ministère de l'éducation a entrepris une importante campagne incluant l'élaboration de curricula pour l'enseignement primaire et le secondaire, des séminaires, des ateliers de formation pour les enseignants, des pièces de théâtre sur le SIDA et aussi et surtout l'introduction de l'éducation à la prévention contre le VIH dans l'élaboration de la politique nationale. Depuis, des signes encourageants sont observés : déclin des infections au VIH, baisse du taux des jeunes femmes (15-19 ans) enceintes infectées de 29,5% en 1992 à 10-14% en 1996, élévation de l'âge du premier rapport sexuel, réduction du nombre de partenaires occasionnelles et augmentation de l'usage du préservatif.

Deux programmes sont à présenter. La lettre d'information Straight Talk, largement distribuée, était destinée aux élèves des écoles secondaires, alors que Young Talk l'était à ceux des écoles primaires. En 1995, une enquête révéla que, sur 1682 adolescents interrogés, 43% tenaient leur information sur le SIDA de la radio, première source d'information, et 8% tenaient la leur de Straight Talk. Le *Madarasa AIDS Education and Prevention Project* (MAEP) était exécuté par la *Islamic Association of Uganda* (IMAU) et l'UNICEF avec pour objectif de leur enseigner comment se comporter avec des individus infectés. L'association travailla dans 350 écoles. Le programme comportait la compréhension de l'adolescence, l'amitié entre adolescents, la compréhension de la sexualité, faits et mythes sur le VIH/SIDA, la sexualité saine, la vie saine et responsable, discussion avec les parents, etc. Des formations furent données aux Imams sur la pratique de l'éducation sur le VIH/SIDA. Grâce à ce programme, de 1995 à 2001, plus de 20.000 enfants ont reçu cette formation.

Source : Schenker, 2001

385. Il est à noter que dans la quasi-totalité, voire dans tous les plans nationaux d'EPT déjà élaborés, une place importante est accordée à l'information/sensibilisation/formation des élèves, enseignants et parents d'élèves par rapport à cette catastrophe socio-sanitaire, et à la prise en charge des enfants et enseignants affectés ou infectés par la maladie. Au regard de la menace qu'elle constitue sur l'offre et la demande d'éducation de base dans plusieurs pays, la mise en œuvre des stratégies et activités prévues dans ces plans revêt un caractère d'urgence.

386. **Éducation et paix.** Tel qu'indiqué dans le chapitre 1 l'Afrique subsaharienne est la région la plus durement touchée par des conflits armés. De l'Ouest à l'Est et du Centre au Sud, l'on dénombre plusieurs pays qui vivent une situation de crise et d'urgence. Tout comme dans le cas de la pandémie du SIDA, le secteur de l'éducation est parmi les plus touchés et se trouve en même temps interpellé pour contribuer à la

reconstruction nationale et à l'instauration d'une paix durable. Ainsi, au Congo, un pays connu pour avoir un programme d'enseignement des plus classiques, la même valeur a été accordée à l'éducation à la paix et à celle pour les droits de l'Homme qu'à l'enseignement du français et des mathématiques au sortir de la guerre civile (Mandavo et Mallali-Youga, 2001). Un cas plus récent d'éducation à la paix est celui du Sierra Léone qui, après dix années de guerre ayant entraîné d'énormes pertes de vies humaines, provoqué des déplacements de communautés, engendré des traumatismes au niveau de la population et causé de sévères dommages sur les infrastructures nationales. Pour faire face à cette situation, entre autres actions, l'éducation a été retenue et un curriculum d'éducation pour la paix a été élaboré.

### **Encadré 6 Éducation pour la paix au Sierra Léone**

Le concept de paix sur lequel a pris appui l'élaboration du curriculum implique non seulement la négation de la guerre, mais aussi l'affirmation des activités, pratiques, normes et valeurs observables dans une société hors conflit. De plus, le principal objectif retenu pour une éducation pour la paix est d'amener les apprenants à réfléchir au concept de paix afin de tendre vers l'observation des implications de ce concept dans la réalité. Sur cette base, le curriculum a été conçu comme un équipement, lequel comprend une introduction qui propose la philosophie de la paix retenue, un ensemble d'unités transversales couvrant des questions générales, des unités curriculaires spécifiques réparties selon le thème et l'âge des apprenants, et des activités communautaires scolaires devant permettre l'édification d'une école et d'une communauté plus paisible. *Faire face au traumatisme, la communication, la résolution de conflit, et les droits de l'humain et la démocratie* constituent les quatre thèmes principaux du curriculum.

Source : Bretherton, Weston et Zbar, 2003

### **Réformes linguistiques : le bilinguisme de stratégie**

*Nous déclarons solennellement être profondément convaincus que la promotion et l'utilisation des langues nationales africaines dans l'éducation formelle et non formelle confortera l'efficacité de la formation des ressources humaines et permettra de ce fait l'exploitation pleine et entière du potentiel des pays africains pour un développement économique, social et culturel endogène (déclaration d'Accra, 29 août 1996).*

387. Quel que soit le type de pédagogie adopté – unidirectionnelle, bidirectionnelle ou multidirectionnelle – il s'agit avant tout d'un processus de communication. Pour communiquer efficacement, l'enseignant et l'élève doivent utiliser une langue qu'ils comprennent tous les deux. En outre, et ce point est sans doute plus important, la langue intervient dans l'apprentissage : en effet, pour accéder à de nouvelles informations et les relier à ce qu'il connaît déjà, tout individu a besoin des mots. De même, c'est surtout par le biais du langage que chacun pourra faire état, quand on le lui demande ou quand il en a l'occasion, de ce qu'il a appris. De fait, le langage et la pensée (et, par conséquent, l'action) sont inextricablement liés l'un à l'autre. Enfin, si l'éducation formelle veut véritablement contribuer aux progrès de la communauté, elle doit intégrer le vecteur de communication de/dans cette communauté – à savoir, sa langue. En d'autres

termes, la langue qui sert de vecteur d'instruction joue un rôle essentiel dans le processus d'enseignement et d'apprentissage et devient un facteur favorable ou, au contraire néfaste, selon le degré de familiarité de l'enseignant et de l'élève.

388. A la lumière de ce qui précède, on comprend que l'introduction des langues africaines comme vecteurs de l'instruction et de l'apprentissage ou comme matières enseignées à l'école ait occupé une place centrale dans les réformes des programmes après l'indépendance dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne – dont la majorité sont des anciennes colonies anglaises ou françaises. Au-delà des motivations socio-politiques et culturelles qui ont alimenté ces réformes, un argument scientifique (linguistique, psychologique et pédagogique) s'est peu à peu imposé au fil des années (voir par exemple ADEA 1996a ; Alidou et Maman, 2003 ; CONFEMEN, 1995 et 2001 ; GTZ, 2003 ; Halaoui, 2003a, 2003b, 2003c)<sup>67</sup>. Mais jusqu'au milieu des années 1970 (et au-delà dans certains cas), l'introduction des langues africaines dans les écoles était considérée soit comme une alternative soit comme une option par rapport à la langue de l'ancienne puissance coloniale. L'expérience du Burkina Faso (qui s'appelait encore la Haute Volta), du Burundi, de la Guinée, de Madagascar et de la Tanzanie, pour ne citer que quelques pays, est remarquable à cet égard. Pourtant, depuis le milieu des années 1970 et plus récemment, la question linguistique est envisagée comme une stratégie de cohabitation entre les langues africaines et la langue « coloniale » pour améliorer la qualité de l'éducation. Cette cohabitation – souvent formalisée sous le concept d'éducation bilingue – présente plusieurs caractéristiques communes dans les différents pays :

- utilisation de la langue africaine (L1) comme unique vecteur d'instruction pendant la première année ou les deux premières années de scolarité ;
- introduction dans les matières enseignées, en fin de première année ou dès le début de la deuxième année, de l'anglais, du français ou du portugais (L2) ;
- utilisation de L1 à la fois comme matière enseignée et comme vecteur d'instruction à partir de la deuxième ou de la troisième année ;
- utilisation de L2 à la fois comme vecteur d'instruction et comme matière enseignée à partir de la deuxième ou de la troisième année ;
- augmentation progressive de l'utilisation de L2 au fur et à mesure que les élèves avancent dans le cycle scolaire, avec déclin correspondant de l'utilisation de L1.

389. Si les modalités de passage de L1 à L2 changent d'un pays à l'autre – tout comme le temps consacré à chacune de ces langues dans les différents niveaux – le principe sous-jacent reste le même : faire acquérir les fondamentaux dans la langue que l'enfant connaît le mieux, pour garantir ensuite un apprentissage réel de/dans L2. L'application de ce principe semble avoir plusieurs avantages, et notamment par rapport à une situation où dès le premier jour d'école, les enfants sont forcés d'apprendre une langue qui n'a rien à voir avec leur langue maternelle et d'apprendre en même temps par l'intermédiaire de cette langue les autres matières prévues au programme :

- garantit une transition harmonieuse entre la maison et l'école ;
- garantit l'acquisition des bases de l'alphabétisation ;
- favorise de meilleurs résultats en L2 dès la quatrième ou la cinquième année et dans les matières comme les mathématiques et les sciences ;

---

<sup>67</sup> Il convient de noter que dès 1951, l'UNESCO a fait une déclaration sur « L'utilisation des langues vernaculaires dans l'éducation », instaurant ainsi un principe éducatif selon lequel la meilleure langue d'enseignement est la langue maternelle de l'élève.

- contribue à rendre l'éducation plus pertinente d'un point de vue culturel ;
- garantit un lien entre l'adéquation culturelle et l'implication des parents dans la scolarité et la demande de scolarisation puisque le recours à la langue maternelle favorise l'intégration des connaissances et compétences locales dans le programme scolaire ;
- contribue à l'émergence d'un nouveau type de citoyen africain, qui pratique et accepte comme autant d'atouts les expériences de bilinguisme et de biculturalisme.

390. En outre, l'éducation bilingue semble favoriser des pratiques pédagogiques axées sur l'enfant, actives et participatives.

391. Ces avantages sont bien mis en lumière dans plusieurs des études de cas commandées par l'ADEA dans le cadre de l'étude sur la qualité de l'éducation et notamment :

- l'expérience de **l'éducation bilingue au Burkina Faso** (Ilboudo, 2003) ;
- l'expérience du Mali avec la **pédagogie convergente** (Fomba et al., 2003) ;
- l'expérience de **l'éducation bilingue au Niger** (Hamidou et al., 2003) ;
- **le programme de lecture en primaire en Zambie** (Sampa et al., 2003).

392. Tous ces exemples contribuent fortement à faire de l'éducation bilingue l'une des pistes les plus encourageantes à suivre pour améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne. Pourtant c'est en Zambie, avec le programme le plus récent des quatre, que sont posés les jalons les plus solides de l'adoption de l'éducation bilingue en Afrique subsaharienne.

### **Encadré 7      Le programme de lecture au primaire en Zambie : un exemple de bilinguisme simultané**

En 1995 la Zambie organisait un Forum National sur la Lecture, en réponse aux constats établis par plusieurs études que les élèves avaient des performances en lecture et en écriture nettement en deçà des niveaux désirés. Le Forum recommanda, entre autres, l'alphabétisation des enfants en langues africaines tout en maintenant la composante langue anglaise du curriculum d'éducation de base. Le Primary Reading Programme (PRP) trouve son origine dans les conclusions de ce forum. Le programme s'est assigné comme objectif principal la facilitation de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture. De ce fait, concernant ces deux matières, le PRP retient, en 1<sup>er</sup> année, un enseignement de la lecture et de l'écriture d'une langue zambienne associé à un enseignement de l'anglais oral, en 2<sup>e</sup> année, la poursuite de l'enseignement de la langue zambienne et un enseignement de l'anglais écrit et oral prenant appui sur les acquis de la 1<sup>er</sup> année, et, de la 3<sup>e</sup> à la 7<sup>e</sup> année, une consolidation de l'enseignement de la lecture et l'écriture de la langue zambienne et de l'anglais. Les langues zambiennes retenues, qui sont au nombre de 7, et la langue anglaise sont toutes des langues d'enseignement, chacune pour l'enseignement de la lecture et de l'écriture en elle. Concernant les autres matières, quel que soit le niveau, l'anglais, qui demeure la langue officielle, est la langue d'enseignement. Cependant, et le maître et l'élève ont le choix entre cette langue et l'une ou l'autre des langues zambiennes d'enseignement, pour mieux exprimer leur pensée.

Des manuels scolaires assortis de guides du maître ont été élaborés dans le cadre de ce programme. La formation des enseignants a été assurée pour l'enseignement dans les deux langues retenues, la langue zambienne et l'anglais. Les contenus de la formation sont consignés dans un manuel, le New Breakthrough To Literacy Training Manual.

Lancé en 1998 comme projet pilote dans deux circonscriptions et impliquant 25 écoles, 50 enseignants et 2000 élèves, le PRP a connu une expansion rapide et couvre depuis l'année scolaire 2002-2003 toutes les 4 271 écoles primaires de la Zambie. Cette expansion rapide est due aux résultats éloquentes enregistrés en terme d'effets positifs sur les apprentissages. En effet, en 1<sup>er</sup> année, une amélioration de 780% fut enregistrée au test en langue zambienne en 2000 par rapport aux données de bases de 1999. En 2<sup>e</sup> année, l'amélioration se chiffre à 575% au test en langue anglaise. Enfin, de la 3<sup>e</sup> à la 5<sup>e</sup> années, l'amélioration des résultats en lecture varie entre 165% et 484%. De façon globale, les enfants lisent au niveau désiré en langues zambiennes et accusent une année de retard en anglais alors que les données de base ont révélé qu'ils accusaient au moins deux années de retard dans les deux langues. Ces résultats encourageants ont contribué à renforcer la place de l'alphabétisation, en particulier durant les deux 1<sup>eres</sup> années, tel que cela apparaît dans le cadre curriculaire de l'école de base adoptée en décembre 2000 (voir annexe 1).

Sources : Sampa, 2003 et Zambia, 2000

393. L'expérience du Mali, l'une des plus anciennes, soulève la problématique de la généralisation d'un programme après une phase d'expérimentation de cinq ans qui a démarré en 1987 dans deux classes de première année dans deux écoles primaires. Deux nouvelles classes étaient ajoutées chaque année de sorte qu'en 1992, 12 classes seulement participaient à ce programme. La généralisation progressive a été lancée en 1994-95 dans 67 écoles qui avaient auparavant été impliquées dans une autre expérience linguistique et ce, depuis 1979. En 1999-2000, le programme couvrait 345 écoles, 1 000 classes et 1 600 enseignants et conseillers pédagogiques formés. Le rythme de la généralisation semble avoir été essentiellement dicté par le défi posé par la pluralité des langues utilisées. Un progrès régulier a néanmoins été enregistré et 13 langues, sur huit régions, sont désormais concernées.

394. Les résultats en termes d'achèvement des élèves sont systématiquement remarquables, comme on peut s'en convaincre à la lecture du tableau qui suit :

**Tableau 12 Taux de réussite des élèves aux examens d'entrée en 7<sup>e</sup> année**

Années	Taux de réussite des élèves des écoles PC (%)	Taux de réussite des élèves des écoles classiques (%)
1994	56.52	40.62
1995	37.64	42.34
1996	75.75	54.26
1997	50.0	36.89
1998	71.95	48.30
1999	78.75	49.13
2000	68.57	52.34

Source : Statistiques, MEN, Mali

395. Ces résultats doivent cependant être analysés avec précaution dans la mesure où ils peuvent être en partie attribués à des différences de conditions d'apprentissage (taux d'encadrement, soutien et motivation des enseignants, etc.) entre les écoles du projet de pédagogie convergente (PC) et les autres. Cette réserve s'applique également à l'expérience du Burkina Faso, dont Ilboudo (2003) a rendu compte.

### **Encadré 8 Burkina Faso : éducation bilingue**

Au Burkina Faso, l'éducation bilingue a été conçue, organisée et mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre une communauté locale (l'association Manegdžânga), une équipe d'universitaires/chercheurs de l'association ÉLAN-Développement, une ONG suisse (SLA) et le ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) via l'Institut national d'alphabétisation (INA).

Après une expérimentation dans un nombre limité d'écoles et l'obtention de résultats nettement meilleurs en termes d'achèvement, le MEBA a conçu et validé, avec le soutien de SLA, un programme spécifique pour les écoles bilingues. Ce programme couvre le contenu d'une école primaire classique en cinq ans au lieu de six. Ce gain de temps et de ressources a été rendu possible grâce à l'utilisation des langues maternelles des enfants (L1) et l'introduction progressive du français (L2), en suivant pour ce faire la méthode ALFAA. En première année, 90 % des cours étaient assurés dans la langue L1 et seuls 10 % du programme étaient consacrés au français parlé. En deuxième année, la part accordée à L1 est de 80 %, puis de 50 % en troisième année, 20 % en quatrième année et enfin 10 % en cinquième et dernière année, date à laquelle le français devient le principal vecteur d'instruction. A ce jour, sept langues nationales sont utilisées dans l'éducation bilingue : le mooré, le jula, le fulfulde, le lyélé, le gulmancema, le dagara et le bisa. Outre le programme scolaire classique, les élèves des écoles bilingues ont des activités pratiques et manuelles soigneusement dosées en fonction de leurs âges.

D'une manière générale, les résultats ont été assez satisfaisants. Ainsi en troisième année, les élèves atteignent le niveau de français des quatrièmes années du programme classique. Dès la première année, ils maîtrisent les quatre opérations sur des nombres allant de 1 à 999, alors que leurs camarades du système traditionnel ont du mal à faire ces quatre opérations sur des nombres allant de 1 à 20.

Source : Ilboudo, 2003.

396. Deux grandes conclusions ressortent régulièrement de ces cas et d'autres expériences semblables : une réelle acquisition des fondamentaux de base et un excellent niveau dans la deuxième langue. Ces conclusions sont vitales, et ce pour trois grandes raisons interdépendantes :

- les éducateurs, et notamment les enseignants, reconnaissent que la maîtrise de la lecture est essentielle, dans la mesure où c'est un outil d'apprentissage ;
- la maîtrise de la lecture est l'un des meilleurs indicateurs du futur niveau d'éducation et de la future survie des élèves (voir par exemple Carnine, 1998 ; Hanson et Farrell, 1995 ; Juel, 1991 ; National Reading Panel, 2000) ;
- pourtant, de nombreuses évaluations internationales – comme le *Suivi permanent des acquis scolaires* (MLA) de l'UNESCO, le *Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN* (PASEC) et les études du *Consortium de l'Afrique australe pour le pilotage de la qualité de l'éducation* (SACMEQ) – indiquent que le niveau d'alphabétisation, et notamment le niveau de lecture, est très faible chez les élèves africains.

397. Pour toutes ces raisons, **on ne saurait trop insister sur la nécessité d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage de la lecture en Afrique subsaharienne**. La pratique de l'éducation bilingue telle que nous venons de l'évoquer brièvement semble très prometteuse à cet égard. Cependant, un certain nombre de problèmes ont été recensés, dont le premier est lié à la gestion de la transition entre la première et la deuxième langues. Cette question, si l'on en croit Alidou et al. (2003), ne reçoit guère d'attention : « Pourtant, cet aspect pédagogique de l'éducation bilingue est un problème essentiel qui doit être compris et résolu si l'on veut que les élèves des programmes bilingues ou trilingues transfèrent effectivement dans la deuxième ou la troisième langue les acquis et les stratégies intégrés dans la première langue ». Ce point est d'autant plus important que la forme la plus courante d'éducation bilingue adoptée en Afrique repose sur l'hypothèse que « lorsque les élèves acquièrent des aptitudes orales et écrites et des compétences dans les langues africaines, ils les réutiliseront pour apprendre d'autres langues et acquérir d'autres connaissances dans ces nouvelles langues » (Alidou et al., 2003, p. 13). Halaoui (2003) identifie deux autres problèmes : (i) la difficulté de l'apprentissage de la lecture dans les langues à tons<sup>68</sup> ; (ii) la complexité de l'apprentissage du calcul à cause des différences d'organisation des syntagmes numériques entre le français et plusieurs langues africaines, exacerbée par le fait que certaines langues africaines n'utilisent pas le système décimal mais un système en base 5.

398. Les pays qui envisagent d'adopter une éducation bilingue (ou multilingue) doivent également avoir conscience des étapes à suivre : (i) élaboration d'une politique linguistique ; (ii) mise au point du programme scolaire, y compris les manuels, les guides de l'enseignant, les autres outils et les stratégies et instruments d'évaluation de l'apprentissage ; et (iii) formation professionnelle des enseignants en poste et des futurs enseignants.

399. Chacune de ces étapes pose un certain nombre de problèmes qui doivent être résolus. Ainsi, le choix de la langue est l'un des aspects critiques d'une politique linguistique, choix qui peut se révéler extrêmement délicat, car il est riche d'implications socio-politiques. Pour pouvoir élaborer un programme scolaire dans les langues nationales, il faut que celles-ci aient un code écrit et aient la capacité de véhiculer les concepts communs à l'humanité entière. Pour certaines langues africaines, voire pour la totalité, cela impose un immense travail préparatoire avant même de pouvoir envisager la création, la production et la distribution de manuels scolaires et la formation des enseignants. La quantité de langues a également des implications financières pour la mise au point et la production des manuels qui risquent d'être assez coûteuses si la population cible n'est pas assez nombreuse pour envisager une production de masse. A cet égard et pour les langues qui sont parlées dans plusieurs pays, même s'il y a quelques particularismes locaux à intégrer<sup>69</sup>, une stratégie internationale peut se révéler judicieuse. Pour ce qui est des enseignants, un certain nombre de pays sont confrontés à un problème majeur – l'absence de professionnels compétents dans toutes les langues retenues.

400. Ces défis, pour impressionnants qu'ils soient, ne doivent pas entraîner l'arrêt des expériences en cours ni décourager les pays qui envisagent d'expérimenter les langues africaines comme vecteur d'instruction, surtout pendant les années fondatrices du processus éducatif.

---

<sup>68</sup> A l'exception du wolof, du pulaar et du sereer, toutes les langues africaines sont des langues à tons. On rencontre souvent dans ces langues des mots ayant une orthographe identique mais une prononciation différente. La lecture suppose donc, dans la plupart des cas, une connaissance du contexte.

<sup>69</sup> Ainsi par exemple, le simple fait de respecter la même mise en pages et d'utiliser les mêmes illustrations peut entraîner des économies importantes.

***Réformes pédagogiques :  
des stratégies d'enseignement vers des stratégies d'apprentissage***

401. L'histoire du curriculum en Afrique au Sud du Sahara a suivi, à quelques exceptions près, la même trajectoire que celle des pays du Nord, notamment les ex-puissances coloniales. En effet, dans la plupart des pays, les programmes centrés sur l'enseignement de contenus de nature encyclopédique, juxtaposés sans liens entre eux, ont progressivement fait place à une approche centrée sur les objectifs pédagogiques. Plus récemment, depuis les années 1990, l'on assiste à une adhésion assez large à l'approche par compétences tant au Nord qu'au Sud<sup>70</sup>. Cette approche, qui ne remet en cause ni les objectifs ni les contenus disciplinaires, a le mérite de favoriser le décloisonnement des disciplines et le réinvestissement des apprentissages dans la pratique (CONFEMEN, 2001). Cependant, il faut admettre que «sa mise en application concrète soulève de nombreux obstacles qu'il est nécessaire de surmonter : les concepts restent à clarifier et à rendre opératoires ; les situations-problèmes les mieux adaptées aux divers contextes culturels sont à inventer ; les modes d'évaluation sont à renouveler. Un vaste chantier de recherche et d'expérimentation pédagogique doit être entrepris si l'on veut dépasser le stade du discours et élaborer des programmes d'études qui soient conformes à l'approche par compétences» (CONFEMEN, 2001, pp. 31-32).

402. « Privilégier les compétences », selon le Ministère de l'Éducation du Québec (MEQ), « c'est inviter à établir un rapport différent aux savoirs et à se recentrer sur la formation de la pensée. L'idée de compétence dénote le souci d'initier dès l'école le développement d'habiletés complexes qui seront essentielles à l'adaptation ultérieure de l'individu à un environnement changeant. Elle suppose le développement d'outils intellectuels, flexibles, aptes à s'ajuster aux transformations et à favoriser l'acquisition de nouvelles connaissances. Le concept de compétence retenu dans le Programme de formation se définit comme suit : **un savoir-agir fondé sur la mobilisation et l'utilisation efficaces d'un ensemble de ressources**. [...] La compétence est complexe et évolutive. Elle dépasse une simple addition ou juxtaposition d'éléments et son degré de maîtrise peut progresser tout au long du cursus scolaire et au-delà de celui-ci » (MEQ, 2001, pp. 4-5)<sup>71</sup>.

403. Il est évident qu'une telle option a des implications importantes pour les autres composantes principales du système éducatif, à savoir : (i) l'organisation de l'école et des classes ; (ii) les manuels scolaires, guides des enseignants et matériels pédagogiques d'appoint ; (iii) le système et les procédures d'évaluation des apprentissages et de certification ; et (iv) la formation initiale et continue des enseignants. Dans le contexte africain, à la lumière du bilinguisme recommandé ci-dessus, il faut ajouter à cette liste la question du choix des langues d'enseignement-apprentissage. La réforme curriculaire est donc un vaste chantier ! Il est essentiel d'en être conscient, surtout du fait que cela prend plusieurs années (une décennie à 15 ans selon les spécialistes) et requiert un volume important de ressources financières et humaines. L'expérience du Sénégal est instructive à cet égard (voir Plante, 2003).

404. Quelle que soit l'orientation prise, une des conditions essentielles d'efficacité d'un curriculum est l'alignement entre le programme d'études et les autres composantes. « La recherche montre que les décideurs de politiques éducatives, les éditeurs de manuels scolaires et les enseignants se focalisent souvent tellement sur les contenus à couvrir ou les activités d'apprentissage qu'ils perdent de vue les buts et objectifs devant guider la planification du curriculum. [...] Les buts et objectifs d'un

<sup>70</sup> Notons que le courant des compétences a été très populaire aux États-Unis au cours des années 1970 et 1980.

<sup>71</sup> Pour une critique de l'approche par compétences, voir Boutin et Julien (2000).

curriculum sont plus susceptibles d'être atteints si toutes les composantes du curriculum (domaines de contenu, méthodes pédagogiques, activités d'apprentissage et outils d'évaluation) sont sélectionnées parce que l'on croit qu'elles sont requises comme moyens pour aider les élèves à réaliser les buts et objectifs d'ensemble » (Brophy, 1999, p. 14).

405. Une des critiques faite à l'école africaine est qu'elle n'apprend pas aux élèves à apprendre ni à entreprendre. La recherche sur l'apprentissage indique que les stratégies efficaces d'apprentissage, incluant la méta-cognition, et les méthodes de travail sont tout aussi importantes que les contenus à apprendre. Elles peuvent et doivent être enseignées aux élèves (Brophy, 1999 ; MEQ, 2001 ; Vosniadou, 2001 ; Walberg et Paik, 2000), car maîtrisées, elles peuvent être appliquées dans d'autres situations d'apprentissage ou de réalisation de tâches. C'est à cette condition que les élèves seront des apprenants tout au long de leur vie et sauront s'adapter à de nouvelles situations. Les rénovations curriculaires en cours dans le cadre des programmes EPT devraient en tenir compte et ainsi mettre fin à l'encyclopédisme caractérisant les programmes scolaires dans bon nombre de pays. Mettre fin à l'encyclopédisme veut dire concrètement évoluer d'une approche centrée sur les connaissances livresques vers une approche centrée sur des stratégies d'apprentissage et le développement de compétences transversales.

### ***Réformes d'organisation et de gestion de la classe et des effectifs***

- Les classes *multigrades*

*Si l'on veut parvenir à « l'éducation pour tous », alors la création et le maintien d'écoles avec des classes multigrades doivent être encouragés. La question politique n'est pas de savoir s'il faut fermer des écoles multigrades et intégrer leurs élèves dans les écoles monogrades, mais bien plutôt comment aider les écoles multigrades à offrir une possibilité d'apprentissage à tous les enfants qui n'ont pas accès à d'autres formes d'éducation (Little, 2001, p. 486).*

406. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, le regroupement des élèves par âge suivant un programme séquentiel est la forme la plus courante d'organisation scolaire. A mesure que les systèmes éducatifs s'efforcent d'atteindre les enfants inaccessibles, après s'être occupé des cas les plus faciles, ils se retrouvent confrontés à la réalité d'écoles isolées et de petite taille et, souvent, de classes à effectifs réduits. L'enseignement multigrade s'impose alors comme une réponse efficace, aussi bien en termes pédagogiques qu'au niveau de la gestion des ressources humaines, financières et physiques (CONFEMEN, 1999 ; Little, 2001).

407. Certains pays d'Afrique subsaharienne, comme le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Madagascar et le Sénégal, ont adopté cette stratégie pour des raisons davantage inspirées, dans la plupart des cas, par des motifs quantitatifs que pédagogiques. En effet, l'enseignement multigrade est souvent présenté comme une stratégie pour améliorer les indicateurs d'accès, puisqu'il permet d'enregistrer de nouvelles inscriptions chaque année dans certaines zones rurales et de réagir à la diminution des effectifs d'élèves dans d'autres zones, du fait des migrations ou de décisions des parents de ne pas envoyer leurs enfants à l'école.

408. De même que les modalités de transition entre la première et la deuxième langues varient d'un pays à l'autre (voir supra), de même les modalités de constitution des classes multigrades sont variables. Dans la pratique, ces modalités vont d'écoles avec un seul enseignant chargé de toutes les années à des écoles où l'on ne réunit que deux années. Les combinaisons les plus fréquentes sont les suivantes :

Années 1 et 2            ou            Années 3 et 4            ou            Années 5 et 6

409. Quel que soit le système adopté, l'enseignement multigrade possède quelques caractéristiques centrales :

- des outils pédagogiques d'auto-formation ;
- un apprentissage en coopération grâce à des travaux en petits groupes ;
- un système de tutorat par les pairs entre enfants.

410. La combinaison la plus répandue n'est pas forcément celle qui permet de tirer un parti maximal du tutorat par les pairs. Celui-ci sera vraisemblablement plus efficace lorsque les différences d'âge ou de niveau sont plus grandes que dans la combinaison la plus courante. Bien entendu, il faut savoir que ce système exige plus de travail de la part de l'enseignant, qui est confronté à un contenu plus vaste. La disponibilité de supports d'auto-formation peut fortement contribuer à gérer cette situation. Ces outils peuvent aussi garantir que l'élève passe un temps optimal à travailler en dépit d'un contact moindre avec l'enseignant dans un environnement multigrade. De même, le temps d'apprentissage peut être garanti et sa qualité renforcée grâce à un apprentissage en coopération qui intervient à l'occasion de séances en petits groupes bien conçues.

*L'apprentissage en coopération a plusieurs avantages affectifs et sociaux – l'intérêt accru de l'élève pour les matières enseignées et leur plus grande valorisation ou la généralisation d'attitudes positives et d'interactions sociales entre élèves de sexe, de race, d'appartenance ethnique et de niveau différents. L'apprentissage en coopération ouvre également la voie à des acquis cognitifs et méta-cognitifs en faisant entrer les élèves dans un discours qui les oblige à rendre explicites (et donc à les faire partager au reste de la classe) leurs stratégies de traitement de l'information et de résolution de problèmes face à une tâche donnée. Les élèves devraient obtenir de meilleurs résultats quand ils recourent à des formes d'apprentissage en coopération au lieu de faire certains exercices seuls. [...] Cette forme d'apprentissage prend sans doute toute sa valeur lorsqu'elle engage les élèves dans un apprentissage significatif associé à des tâches réelles dans un contexte social (Brophy, 1999, pp. 27-28).<sup>72</sup>*

---

<sup>72</sup> Pour en savoir plus sur l'apprentissage en coopération, voir Brophy (1999), Cohen (1986), Vosniadou (2001), et Walberg et Paik (2000). Pour des idées relatives à l'organisation des classes pour un apprentissage en coopération, voir Valérien (1991).

411. De toute évidence, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne devront s'intéresser plus qu'ils ne semblent le faire actuellement à la pratique de l'enseignement multigrade s'ils veulent concrétiser et pérenniser une éducation de qualité pour tous. De fait, comme le préconise Farrell (2002), l'enseignement multigrade « n'est pas seulement un expédient utile lorsqu'il n'y a pas assez d'élèves dans la zone de recrutement de l'école pour permettre une scolarité organisée par groupes d'âge. Il est, en tant que tel et par essence, pédagogiquement supérieur à la scolarisation par âge ; il correspond bien mieux au mode de développement de l'enfant, que nous connaissons désormais. Il permet un soutien entre enfants d'âges différents et favorise un processus continu d'apprentissage » (Farrell, 2002, p. 259). En bref, l'enseignement multigrade peut être adopté dans ces classes à gros effectifs – pour ne pas dire surchargées – que l'on rencontre dans de nombreuses zones urbaines.

412. L'enseignement multigrade peut aussi permettre d'équilibrer autant que possible le nombre d'élèves assignés à chaque enseignant dans une école. Prenons le cas d'une école qui aurait le schéma d'inscriptions suivant entre la première et la sixième années : 100-70-50-35-20-25 pour un total de 300 élèves et six enseignants. Il serait tout à fait judicieux dans un cas pareil de regrouper les cinquième et sixième années, et de nommer un enseignant de cinquième ou sixième année dans une classe de deuxième année (avec 50 élèves). On pourrait même aller plus loin, en envoyant 15 élèves de troisième année en quatrième année et 15 élèves de deuxième année en troisième année. Une telle gestion des effectifs pourrait nettement améliorer la qualité.<sup>73</sup>

▪ *Les classes à double flux*

413. Les classes à double vacation ont fait leur apparition dans les années 1980 et 1990 pour répondre à la surcharge des classes dans les zones urbaines. Dans la pratique, cela a impliqué de scinder la classe en deux groupes : le même enseignant s'occupe du groupe A le matin et du groupe B l'après-midi. Cette stratégie connaît une variante, pour pallier la pénurie d'installations, qui consiste à utiliser la même salle pour deux classes différentes. Dans ce cas, les deux classes ne sont pas scindées en deux groupes, mais chacune a accès à la salle, avec son enseignant, pendant une demi-journée. A l'inverse de l'enseignement multigrade, les systèmes à vacation double semblent avoir un effet négatif sur l'apprentissage (Cf. chapitre 5). Dans son étude comparée sur les heures d'instruction dans l'enseignement primaire en Afrique de l'Ouest, Kim constate que le système à double vacation a débouché en moyenne sur une perte de temps d'instruction de 32,2 % et que l'écart entre les heures d'instruction prévues et les heures d'instruction effectives pouvait atteindre jusqu'à 25-30 %.

HEURES	PAYS					MOYENNE
	Mali	Guinée	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Burkina Faso	
Classes traditionnelles	888	747	675	754	858	784.4
Classes à vacation double	645	585	547	580	603	592
Différence en %	37.7%	27.7%	23.4%	30%	42.3%	32.2%

Source : Kim (1999).

<sup>73</sup> Ce type de dispositif est assez banal aux États-Unis et les parents ne s'opposent jamais à ce que leurs enfants soient inscrits dans le niveau supérieur.

414. Le tableau met cette observation clairement en évidence : les élèves participant à un système à double flux sont nettement défavorisés par rapport aux autres qui bénéficient en moyenne de 200 heures de plus d'instruction par an. Ce phénomène est critique dans la mesure où le temps effectif d'instruction (et non pas le temps prévu) est régulièrement et fortement associé au niveau d'apprentissage des élèves (Brophy, 1999 ; Lockheed et Verspoor, 1991 ; Scheerens, 2000). La recommandation de Kim d'opter pour le système à vacation double uniquement à titre *temporaire* ou *transitoire*, afin d'augmenter le nombre d'inscriptions, prend alors tout son sens. Pourtant, le phénomène des classes à gros effectifs risque de perdurer encore quelque temps. Il pourrait donc être intéressant – et prometteur – d'apprendre aux enseignants à gérer ce type de classe. Le Burkina Faso, le Cameroun et le Sénégal expérimentent depuis quelques années une *pédagogie pour les classes à gros effectifs* mais uniquement à petite échelle.<sup>74</sup> Comme nous l'avons déjà vu, les stratégies pédagogiques multigrades peuvent être tout aussi efficaces dans des cas de ce genre. Little (2001) indique à juste titre que **la maîtrise de stratégies pédagogiques multigrades doit être le fait de tous les enseignants et non pas seulement de ceux qui seront nommés dans des classes multigrades**. Cette recommandation a d'évidentes implications pour la formation initiale et continue des enseignants et pour les formateurs d'enseignants : **l'enseignement multigrade doit faire partie des programmes et de la pédagogie dispensés pendant la formation des enseignants**. Les programmes de formation des enseignants doivent notamment insister sur les capacités des enseignants à concevoir des programmes, à gérer des classes ainsi qu'à élaborer et évaluer des outils pédagogiques (Catz, 2002). Les programmes doivent, enfin, aider les enseignants à avoir une attitude positive face à l'enseignement multigrade (Little, 1995).

### Évaluation et bilan des expériences africaines

415. Quelles sont les tendances qui se dégagent des résultats des réformes et adaptations curriculaires passées en revue ci-dessus ? Quelles orientations générales peut-on en tirer pour une éducation adaptée aux besoins et exigences du contexte africain ? Quels sont les obstacles et risques handicapant la marche en avant ? Ce sont à ces questions que cette troisième partie du présent chapitre tente de répondre.

#### *Des réformes d'orientation éducative*

416. Parmi les réformes d'orientation éducative dont il a été question plus haut, seule celle relative à l'éducation environnementale (EE) a fait l'objet d'une évaluation systématique. Les résultats sont positifs dans l'ensemble et la pérennisation est enclenchée. Le bilan établi par les ministres de l'éducation et de l'environnement en 1999 lors de la revue de la déclaration de Dakar indique que les Etats ont accordé un intérêt fort à réaliser les engagements pris. Cet intérêt se manifeste entre autres par l'intégration de l'EE dans les curricula en cours de rénovation et dans la formation initiale des enseignants, et par la prise en compte de l'EE dans les lois éducatives (Ba et Tounkara, 2000).

417. Les autres réformes passées en revues sont soit trop récentes pour se prononcer la-dessus, soit difficiles à évaluer suivant une approche conventionnelle. Cependant, à l'exception peut-être des activités productives, elles s'imposent toutes. La restauration et le maintien de la paix ne se présentent pas comme des choix à faire, mais des nécessités indéniables pour le développement des pays concernés. Cela est tout aussi valable pour la lutte contre le SIDA et concerne tous les pays. En ce qui concerne les activités productives, elles ne s'imposent pas de la même manière. De fait, elles seraient

---

<sup>74</sup> Le Cameroun a rendu compte de son expérience lors du bilan réalisé par l'ADEA (ADEA, 2001).

moins controversées si le rationnel pédagogique prévalait sur le rationnel économique et la prédestination socioprofessionnelle ou la (pré)professionnalisation. L'expérience éthiopienne est digne d'intérêt à cet égard. L'objectif premier du projet en question n'est pas de préparer les jeunes à des métiers du milieu, mais de les y sensibiliser à travers une exploitation pédagogique. L'intégration des savoirs locaux dans les contenus enseignés à l'école est la préoccupation centrale dans ce projet. Il est à espérer qu'il ne s'arrêtera pas à la phase pilote, comme bien d'autres dans le paysage éducatif africain depuis les années soixante.

### *Des réformes linguistiques*

418. Les résultats des réformes linguistiques passées en revue sont positifs dans l'ensemble à plusieurs égards. A la lumière de ces résultats, il est logique de se demander pourquoi l'utilisation des langues africaines comme langues d'enseignement-apprentissage n'est pas plus répandue en Afrique subsaharienne<sup>75</sup> ; pourquoi c'est un phénomène d'expérimentation sans fin. Plusieurs obstacles et risques expliqueraient une telle situation. Le scepticisme, notamment des élites, en ce qui concerne la capacité des langues africaines à véhiculer la science (savoirs universels) serait le premier obstacle. Cela découle de, et est lié à, l'opposition artificiellement établie entre langues africaines et langues étrangères, « alors qu'il s'agit de promouvoir une complémentarité fonctionnelle entre elles » (Ndoye, 2003).

419. Le deuxième obstacle est l'exhibition du multilinguisme des pays africains comme un épouvantail sur deux plans. D'une part, l'argument usuel est que dans de tels contextes, le choix de la langue ou des langues à utiliser dans les écoles est potentiellement une menace à la cohésion nationale et à la paix sociale. D'autre part, il est argué que la multiplication des langues d'enseignement-apprentissage induit des coûts énormes alors que les ressources disponibles ne suffisent pas pour faire fonctionner le modèle monolingue. Les études de cas présentées ci-dessus (Burkina Faso, Mali, Niger, Zambie) et les expériences d'autres pays (Namibie, RDC, Zimbabwe) battent en brèche ces arguments. Les programmes d'alphabétisation des adultes ont résolu la problématique du multilinguisme il y a belle lurette et à des coûts supportables. L'éducation de base formelle pourrait s'en inspirer. En fait, « il ne s'agit pas d'imposer une langue africaine mais plutôt de chercher et de créer les conditions pour que chacun commence les apprentissages de base dans la langue qu'il parle pour mieux aborder l'apprentissage de la langue [dite] officielle [et réussir son parcours scolaire] » (Ndoye, 2003). Par ailleurs, la micro-édition et les économies réalisées grâce à l'amélioration du rendement interne du système éducatif (réduction des redoublements et des abandons ou renvois) relativisent la question des coûts.

420. Le troisième obstacle concerne le recrutement, la formation et le déploiement des enseignants. La décentralisation constitue une piste de solution à cet égard, dans la mesure où elle permet la résolution du problème au niveau qui apparaît le plus indiqué, c'est-à-dire le local. Néanmoins, cet obstacle demeure de taille à plusieurs égards. Premièrement, tel que mentionné plus haut, à cause du monolinguisme en vigueur depuis l'ère coloniale, il est dans bien des cas difficile de trouver suffisamment de candidats à l'enseignement qui aient à la fois le niveau académique souhaité et une maîtrise adéquate des langues africaines. Une éducation bilingue permettrait de résoudre ce problème à moyen ou long terme. Deuxièmement, l'éducation bilingue a des implications pour les programmes de formation (initiale et continue) à l'enseignement. En général, les formateurs d'enseignants sont mal, peu ou pas du tout préparés à l'enseignement en langues africaines. L'adoption de l'éducation bilingue requiert donc

---

<sup>75</sup> Plus de la moitié des 39 pays de la région continuent de pratiquer une éducation monolingue dans la langue coloniale (Komarek, 1997, cité dans Pillai, 2003).

des actions à leur niveau et également des changements assez profonds dans les programmes de formation—un défi à part entière.

421. En dernière analyse, les réponses aux obstacles passés en revus auront un impact limité en l'absence de la promotion d'un environnement national propice à l'utilisation des langues africaines. Il s'agit en l'occurrence d'un environnement lettré « permettant de s'informer régulièrement, de continuer à développer les connaissances, d'utiliser les services publics et de résoudre les besoins de la vie quotidienne à travers la lecture et l'écriture dans ces langues » (Ndoye, 2003).

### ***Des réformes pédagogiques***

422. Au niveau des réformes pédagogiques, c'est l'approche par les compétences qui domine le discours contemporain. Malheureusement, dans l'ensemble, l'on en est toujours au niveau du discours. Seul Djibouti est passé à l'action, mais son expérience semble trop récente pour en tirer des leçons. Les autres pays sont encore au stade de la conception ou d'élaboration de leur curricula par les compétences. L'approche par compétences a du sens, elle est même séduisante. Néanmoins, l'on doit être conscient qu'il s'agit d'une option contraignante pour le système éducatif, les enseignants en particulier. En ce qui concerne les enseignants, toute innovation ou réforme qui requiert tant soit peu un changement dans leur pratique de classe doit tenir compte de leur niveau actuel de compétence au risque de passer littéralement à côté.

### ***Des réformes d'organisation et de gestion de la classe et des effectifs***

423. En ce qui concerne l'organisation et la gestion de la classe et des effectifs, deux réformes, en fait des innovations, ont été passées en revue : les classes multigrades (CMG) et les classes à double flux (CDF). Des évaluations effectuées, notamment par le PASEC, il ressort que, contrairement aux CDF, les CMG n'ont pas d'effets négatifs sur les apprentissages des élèves. Malheureusement, la pression démographique fait que les CDF attirent plus d'attention que les CMG, la conséquence étant que le potentiel pédagogique de ces dernières n'est pas suffisamment exploité. L'obstacle principal à l'adoption des CMG à grande échelle est qu'elles ébranlent la perception que la plupart des personnes, y compris les autorités scolaires et les enseignants, ont d'une "vraie" classe. La démonstration de l'efficacité pédagogique de cette forme d'organisation et de gestion de la classe passe nécessairement par une formation adéquate des enseignants, leur motivation, et la mise en place des conditions minimales de fonctionnement de telles classes.

424. Notons par ailleurs que les stratégies pédagogiques pour une CMG peuvent servir dans une classe surchargée. En l'absence d'une pédagogie spécifique aux grands groupes éprouvée, une préparation de tous les enseignants à faire face à une CMG se présente comme une option sérieuse pour se passer à terme des CDF étant donné l'inefficacité pédagogique documentée de ces dernières.

### ***Quelles orientations générales pour une éducation adaptée aux besoins et exigences du contexte africain ?***

425. L'orientation principale qui se dégage du bilan ainsi fait est celle d'une éducation bilingue. Ce modèle d'éducation a le mérite de répondre en même temps à plusieurs attentes : l'efficacité pédagogique, l'affirmation de l'identité culturelle à travers la langue, l'intégration des savoirs locaux dans les programmes scolaires, la valorisation du potentiel endogène, l'ancrage socioculturel des jeunes scolarisés, leur ouverture sur le monde à travers une langue étrangère mieux maîtrisée grâce aux acquis de l'alphabétisation en langue maternelle ou première langue.

426. Au niveau organisationnel, les classes multigrades apparaissent comme une option prometteuse dans la mesure où d'une part elles n'ont pas d'effet négatif sur les apprentissages, et d'autre part elles permettent en même temps de rationaliser les infrastructures et l'utilisation du personnel enseignant tout en améliorant les indicateurs d'accès. De plus, les stratégies pédagogiques qui les sous-tendent peuvent être appliquées dans un contexte de grands effectifs. Néanmoins, les initiatives en cours de développement d'une pédagogie propres aux grands groupes, notamment au Sénégal, au Burkina Faso et au Cameroun, méritent d'être poursuivies.

## Conclusion

427. Dans la deuxième partie de ce chapitre, l'on a fait état surtout des contenus des réformes ou innovations curriculaires. Mais l'on ne saurait terminer sans parler du processus même de réforme ou d'innovation curriculaire, dans la mesure où l'approche de la conception du curriculum et la démarche de sa mise à l'essai et de sa généralisation constituent des facteurs de réussite ou d'échec. La contribution de Plante à la présente étude est riche d'enseignements à cet égard. L'on en retient que l'établissement et le bon fonctionnement d'un partenariat multiforme, la clarification des *rôles et responsabilités* des différents acteurs et entités impliqués, la *participation* modulée des acteurs et entités, le *réalisme* des attentes et du calendrier, et la prise en compte des *réalités de la pratique de classe* constituent des conditions sine qua non de réussite de toute opération de réforme ou d'innovation curriculaire. En plus de ces conditions, deux risques à éviter méritent d'être mentionnés : *le flou terminologique* et *la surcharge* du programme scolaire, le deuxième étant tributaire de la tendance à faire abstraction de la réalité de la classe pendant la phase d'élaboration du curriculum, chaque groupe de spécialistes de contenus défendant leur chapelle.

428. L'absence des conditions énumérées ci-dessus, en particulier la participation, entraîne un double risque : le risque d'assimiler la réforme curriculaire à « une activité purement politique et administrative, pouvant être menée sans la collaboration réelle de l'ensemble des personnes concernées. Plus grave encore, est de risquer d'adopter une vision pragmatique étroite qui ramène l'implantation d'une réforme curriculaire, à l'origine conçue comme une activité pédagogique qui peut avoir des conséquences administratives, à une activité administrative qui peut avoir des conséquences pédagogiques » (Plante, 2003, p. 28). Autrement dit, le pédagogique devrait prendre le pas sur le politique et l'administratif dans tout processus de réforme curriculaire. Le succès d'un tel processus, il faut l'admettre, dépend en dernière analyse de l'engagement des enseignants et du soutien des familles et des communautés. Au niveau de la mise en œuvre, ce sont les enseignants qui font ou défont le curriculum. L'on a donc tout intérêt à les associer étroitement à toute réforme curriculaire. Les parents et autres membres de la communauté ont eux aussi leur mot à dire dans la mesure où ce sont l'éducation /formation et l'avenir de leurs enfants qui sont en jeu.

429. Ces enseignements prennent d'autant plus d'importance que la réforme a un caractère controversé. Les réformes linguistiques, en l'occurrence l'éducation bilingue, constituent un exemple patent à cet égard. Néanmoins, elles se posent aujourd'hui comme un pas critique à franchir dans la refinalisation de l'école africaine, si l'on veut en faire un véritable instrument de développement personnel, social, économique et culturel. Il existe une riche base de données pour prendre des décisions éclairées. Seule la volonté politique peut faire défaut à ce stade.

**Annexe A Cadre curriculaire de l'école de base en Zambie  
(adopté en décembre 2000)**

**Matières enseignées en première année :**

	<b>Matières</b>	<b>Nombre d'heures par semaine</b>
1.	Alphabétisation dans la langue locale	5
2.	Langue zambienne	3
3.	Anglais parlé	1
4.	Calcul	4
5.	Sciences humaines	3
6.	Culture physique	3
	<b>Total</b>	<b>19</b>

**Matières enseignées en deuxième année :**

	<b>Matières</b>	<b>Nombre d'heures par semaine</b>
1.	Alphabétisation en anglais	5
2.	Langue zambienne	4
3.	Anglais	2.5
4.	Calcul	5
5.	Science de l'environnement	3
6.	Sciences humaines	3
7.	Culture physique	3
	<b>Total</b>	<b>25.5</b>

**Matières enseignées en troisième et quatrième années :**

	<b>Matières</b>	<b>Nombre d'heures par semaine</b>
1.	Alphabétisation : anglais/langues locales	5
2.	Langue zambienne	3
3.	Anglais	3
4.	Mathématiques	5
5.	Science de l'environnement	3
6.	Sciences humaines	3
7.	Culture physique	3
	<b>Total</b>	<b>25</b>

**Matières enseignées de la cinquième à la septième année :**

	<b>Matières</b>	<b>Nombre d'heures par semaine</b>
1.	Alphabétisation : anglais/langues locales	2.5
2.	Langue zambienne	4.5
3.	Anglais	4.5
4.	Mathématiques	5
5.	Sciences, écologie et économie domestique	4
6.	Sciences humaines	4
7.	Technologie	2
8.	Arts expressifs	2
9.	Culture physique	2
	<b>Total</b>	<b>30.5</b>

## CHAPITRE 7

### ROMPRE AVEC LA TRADITION : FORMATION DES ENSEIGNANTS ET RENOVATION PEDAGOGIQUE

430. Toutes les recherches conduites depuis une trentaine d'années s'accordent sur ce point : l'enseignement est déterminant pour les résultats scolaires (Gauthier et al., 2003). Pourtant, les études montrent que l'enseignement dispensé dans les classes d'Afrique subsaharienne est inefficace : les élèves sont en effet confinés dans un rôle passif, se contentant de mémoriser et de restituer des faits, et la pédagogie pratiquée est rigide, magistrale et axée sur l'enseignant (Kellaghan et Greaney, 2003). De nombreux éléments indiquent que ce type d'enseignement, stéréotypé et basé sur le par-cœur, ne favorise pas le développement des capacités de conceptualisation, de réflexion critique et de résolution de problèmes des élèves. Il semble donc évident que ce type de pédagogie est en grande partie responsable des faibles niveaux d'apprentissage évoqués au chapitre 1.

431. Les recherches évoquent également l'effet à la fois cumulatif et résiduel de l'enseignant sur les résultats scolaires (Sanders et al., 1996) : non seulement l'impact de l'enseignant s'additionne mais il laisse en outre des traces durables. Par conséquent, un enseignant efficace aura beaucoup de mal, si tant est qu'il y parvienne, à contrecarrer les effets négatifs imprimés sur l'élève par de précédents enseignants inefficaces. Ces conclusions interdépendantes ont de graves implications pour les élèves d'Afrique subsaharienne, notamment en primaire, puisqu'ils auront souvent, dans une année donnée, le même enseignant ; quant aux élèves qui retrouvent le même enseignant d'une année sur l'autre, ce qui est le cas dans certaines écoles, les conséquences peuvent être dramatiques si l'enseignant est inefficace. Dans la pratique, cela signifie que l'achèvement du cycle primaire, l'accès au secondaire et la réussite à ce niveau sont tributaires de l'efficacité de l'enseignement pendant les premières années de la scolarité.

432. Ces constats sont à l'origine de ce chapitre, qui repose sur deux hypothèses de base : **en premier lieu**, tant qu'ils n'auront pas des enseignants efficaces et capables de créer un environnement propice à l'apprentissage, les élèves n'obtiendront pas de bons résultats, même avec les intrants de base nécessaires et des programmes scolaires pertinents et bien conçus. Cela est particulièrement vrai en Afrique subsaharienne, où les sources de savoir et savoir-faire sanctionnés par l'école sont moins diversifiés que dans les pays développés – les enseignants y ont donc un rôle essentiel dans l'apprentissage. Cela étant, et indépendamment du contexte, toutes les pratiques pédagogiques ne sont pas bonnes à prendre ou à jeter en bloc ; nous nous proposons donc ici de passer en revue les pratiques pédagogiques réputées efficaces adoptées dans les classes africaines et ailleurs dans le monde.

433. **Deuxièmement**, la connaissance de pratiques pédagogiques à l'efficacité avérée est une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'amélioration de la pédagogie. Tant que les enseignants ne seront pas capables et désireux d'adopter et d'adapter de telles pratiques, l'amélioration de la qualité de l'éducation restera une chimère. Les données recueillies dans les pays industrialisés montrent que les élèves ayant eu des enseignants sans préparation professionnelle à leur métier réussissent moins bien que ceux qui ont bénéficié d'enseignants dûment formés (Darling-Hammond et Post, 2000) et, partant, que les méthodes pédagogiques efficaces sont le secret de l'amélioration de l'apprentissage scolaire (Stigler et Hiebert, 1999). La formation des

enseignants, initiale et continue, se retrouve ainsi au cœur de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Ce chapitre s'intéressera donc également à la manière dont les programmes de formation professionnelle initiale et continue pourraient contribuer à l'adoption de pratiques pédagogiques souhaitables.

## **Les pratiques pédagogiques efficaces en perspective**

434. Les professionnels de l'éducation s'accordent en général sur l'idée selon laquelle l'être humain apprend selon un processus de construction du savoir qui procède par ajustements et assimilations progressifs (Bruner, 1966 ; Glaser, 1991 ; Wood, 1998). Ils conviennent aussi de la nécessité d'avoir, outre des enseignants compétents, les conditions propices à un apprentissage – pertinence des objets d'apprentissage, possibilités d'étudier dans un environnement sûr et ayant des ressources pédagogiques suffisantes, utilisation optimale du temps imparti et évaluation continue (Scheerens, 2000). Là où les éducateurs sont en désaccord, c'est sur la meilleure manière de soutenir le processus de construction du savoir dans les classes. Les discours et les pratiques actuels sont dominés par deux visions concurrentes : celle d'une pédagogie ouverte, qui s'oppose à celle d'une pédagogie plus structurée.

### ***La pédagogie ouverte***

435. Les partisans de la pédagogie ouverte font valoir les pratiques au cœur de cette stratégie – participatives, plus interactives, axées sur l'enfant, tournées vers la découverte et plus aventureuses, caractérisées par l'apprentissage coopératif et des investigations. Cette pédagogie, inspirée de diverses versions du constructivisme, s'efforce d'inciter les élèves à construire leur savoir en procédant à des investigations approfondies dans les disciplines enseignées. « Dans l'optique constructiviste, l'on doit privilégier l'apprentissage indépendant, la méta-cognition (c'est-à-dire le fait d'apprendre à apprendre), 'l'apprentissage actif', l'apprentissage de la modélisation du comportement d'experts ('apprentissage cognitif') et l'apprentissage à partir de situations concrètes de la vie ('cognition en situation'), même si l'efficacité de ces principes d'enseignement et d'apprentissage n'est pas encore solidement établie » (Scheerens, 2000, p. 51).

436. Gauthier et al. (2003) vont encore plus loin que Scheerens et fournissent des données indiquant que ce type d'enseignement n'est pas aussi efficace qu'une pédagogie structurée. Plusieurs chercheurs montrent à quel point la pédagogie ouverte est difficile à appliquer à grande échelle, même dans des pays développés où les systèmes d'éducation sont bien dotés et où les conditions propices à un apprentissage sont réunies – classes à faibles effectifs, abondance de matériels d'enseignement et d'apprentissage, un corps enseignant ayant un niveau universitaire, etc. (Cohen, McLaughlin et Talbert, 1993 ; Elmore, 1996 ; Fullan, 1982 et 1991).<sup>76</sup> Le fait qu'il y ait des interprétations différentes de ces pratiques d'un individu à un autre contribue à en compliquer la mise en œuvre. Les concepteurs de programmes et les enseignants peuvent appréhender le concept de manière différente, voire opposée. Par exemple, le fait d'inciter les élèves à apprendre en menant des recherches dans les matières enseignées ne signifie pas automatiquement l'on est en présence d'une pratique centrée sur l'enfant, si l'on estime qu'une telle pratique recouvre des activités d'apprentissage privilégiant l'intérêt de l'enfant. On peut aussi considérer que le fait de placer l'enfant au cœur des pratiques et de privilégier l'interactivité n'équivaut pas obligatoirement à une pédagogie ouverte. Dans son examen des projets d'amélioration des écoles (SIP) appuyés par la fondation Aga Khan en Afrique de l'Est, Hopkins (2002, p. 280) donne un bon aperçu du problème : « il existe de nombreux

---

<sup>76</sup> Se reporter au chapitre 3 de Lockheed et Verspoor, 1991 et au chapitre 2 de cet ouvrage pour une discussion sur ces conditions favorables.

concepts éducatifs capables de déclencher l'enthousiasme et qui, dans la pratique, manquent de clarté opérationnelle. L'apprentissage axé sur l'enfant en fait partie ». D'une part, d'après Hopkins (ibid.), ce concept « fait en général référence à une culture propre à une école ou à une classe, valorisant l'individualité de l'élève, respectant la phase actuelle de son parcours d'apprentissage et créant dans l'école et dans la classe les conditions qui permettent à l'élève de se sentir accepté et en sûreté. En d'autres termes, l'approche axée sur l'enfant renvoie à un environnement scolaire protecteur, tolérant et harmonieux ». D'autre part, « l'apprentissage axé sur l'enfant est plus technique et plus précis en cela qu'il est lié au développement cognitif. Cette approche respecte le cadre général des paramètres de la psychologie du développement et, par conséquent, considère l'enfant comme un apprenant actif et l'enseignant comme l'acteur qui favorise l'apprentissage des compétences et des aptitudes. Pour l'enseignant travaillant dans ce cadre, l'objectif est de produire des élèves compétents capables de répondre correctement aux tâches assignées par l'enseignant ou par eux-mêmes. Ce qui importe, indépendamment du contexte, c'est le fait que l'apprentissage implique une 'construction active du sens' » (Hopkins, ibid., p. 281).

437. Les SIP ci-dessus mentionnés semblent illustrer parfaitement la première conception de la pédagogie axée sur l'enfant. D'après Farrell (2002), il s'agit là d'une version relativement étroite d'un « apprentissage axé sur l'enfant ou actif » et pourtant, cette tentative de s'écarter un tant soit peu du modèle traditionnel – et donc de prôner une participation accrue des élèves aux activités et aux discussions de groupe – s'est révélée comme un sérieux défi. L'évaluation du SIP de Mombasa montre ainsi que « la fidélité (le fait de coller aux pratiques 'idéales' axées sur l'enfant) de l'enseignant dans de la mise en œuvre est très variable dans les écoles participant au projet [qui en était à sa quatrième année]... La part des enseignants des écoles participantes ne proposant pas à leurs élèves un apprentissage actif était... importante (59 %) » (Anderson et Nderitu, 2002, p. 171). Visiblement, la formation seule ne suffit pas. D'après Hopkins, les éducateurs qui adoptent des approches axées sur l'enfant, qu'elles soient du premier ou du second type, sont confrontés à deux immenses défis indissociables : changer les méthodes d'évaluation de l'apprentissage des élèves et savoir gérer les convictions et les approches que les élèves entretiennent vis-à-vis de l'apprentissage. Pour le premier défi, Hopkins (ibid., pp. 281-82) conclut que « les éléments manquent dans les études de cas pour montrer que les projets de la fondation Aga Khan ont :

- réussi à prouver sans ambiguïté la capacité des méthodes pédagogiques constructivistes à améliorer la qualité des résultats des élèves lors d'évaluations classiques des performances scolaires (examens nationaux, par exemple) ;
- tenté de modifier de manière visible les attentes et les normes locales qui définissent un apprentissage efficace dans le contexte de l'Afrique de l'Est ».

438. L'expérience malienne de la *pédagogie convergente* est, en théorie et en principe, un bon exemple de la seconde conception de l'apprentissage axé sur l'enfant. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 6, le succès d'une transposition à grande échelle de cette initiative est loin d'être acquis – entre autres parce qu'il faudra pouvoir mobiliser suffisamment d'enseignants compétents. Les exemples de programmes ou projets d'amélioration des écoles ayant adopté (soi-disant) cette approche active de l'enseignement et de l'apprentissage axée sur l'enfant ne manquent pas. Citons notamment :

- *le programme d'Escuela Nueva* en Colombie ;
- *le programme d'enseignement primaire non formel* de la Commission pour le progrès rural du Bangladesh (BRAC) ;
- *le programme d'Escuela Nueva Unitaria* au Guatemala ;
- *les écoles Fe y Alegria* en Amérique latine ;
- *les programmes multigrades* en Guinée et en Zambie ;
- *la pédagogie convergente* au Mali ;
- *le programme des écoles communautaires* en Égypte, co-sponsorisé par l'UNICEF ;
- *le programme rural MECE* au Chili ;
- *le réseau des programmes d'« éducation pour la production »* en Amérique latine.

439. Comme nous l'avons vu, la mise en œuvre à grande échelle d'une pédagogie active axée sur l'enfant est relativement délicate et ce, pour une bonne raison – ce type d'enseignement va à contre courant, en ce sens qu'il remet en cause ce que Tyack et Cuban (dans Farrell, 2002, p. 252) appellent la «grammaire» standard de l'école, à savoir « une série de schémas attendus construits au fil du temps sur ce qu'une 'véritable école' doit être. Tout ce qui s'écarte de cette image de 'l'école véritable' ou 'grammaire de l'école' se heurtera [si l'on en croit Tyack et Cuban] à l'opposition des enseignants, des parents et des élèves ». Dans le cas des enseignants, il s'agit sans doute moins d'un problème de résistance que de préparation. D'une manière générale en effet, les enseignants sont mal préparés et ne reçoivent que peu de soutien de la part des chefs d'établissement et des encadreurs pédagogiques pour pouvoir adopter et mettre en œuvre une telle pratique. De fait, il y a fort à parier que, dans la plupart des cas, les encadreurs en savent aussi peu sur la pédagogie axée sur l'enfant que les enseignants eux-mêmes. A cet égard, le cas du programme namibien de formation à l'enseignement de base est tout à fait révélateur (van Graan et al., 2003), comme d'ailleurs les projets d'écoles primaires de Dar-es-Salaam appuyés par la Fondation Aga Khan (Anderson, 2002) ou le modèle du Botswana pour une formation universitaire des enseignants, qui s'inscrit dans le cadre du projet d'amélioration de l'enseignement primaire du pays (Craig et al., 1998 ; Hopkin, 1997). En outre – et cela peut sembler paradoxal – la réussite peut être fortement liée à une structure très prégnante dans les programmes ou les projets, les matériels pédagogiques et les guides de l'enseignant.

440. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille rejeter l'idée (l'idéal) d'une pédagogie axée sur l'enfant. Il faut tout simplement avoir bien conscience que l'adoption d'une telle pédagogie soulève d'énormes difficultés, même dans des contextes où les conditions préalables sont réunies. Rappelons également qu'à l'exception du programme colombien d'Escuela Nueva et du programme du BRAC, au Bangladesh, la plupart des expériences énumérées ci-dessus en sont encore à leurs débuts et ne sont testées qu'à petite échelle. D'ailleurs, si les deux programmes du Bangladesh et de la Colombie sont appliqués dans de nombreuses écoles, leur couverture est loin d'être universelle.<sup>77</sup> Qui plus est, les deux font appel à des matériels pédagogiques fortement structurés, tout comme le sont la formation et le soutien apportés aux enseignants pour promouvoir une pédagogie axée sur l'enfant. Dans le cas du programme Escuela Nueva, les enfants sont actifs et autonomes dans leur apprentissage, ayant à leur disposition des outils extrêmement structurés. Le BRAC travaille pour sa part avec des enseignants bien moins

---

<sup>77</sup> Le BRAC emploie ainsi 30 000 enseignants à mi-temps et fonctionne dans 66 000 villages. Pour autant, il ne touche qu'à peine 10 % des enfants en âge d'aller en primaire (Watkins, 2000, p. 311).

qualifiés, mais il leur assure régulièrement une formation très structurée et une supervision directive.

### ***La pédagogie structurée***

441. Les tenants de la pédagogie directe, caractérisée par des structures pré-établies et une certaine directivité et sous-tendue par le principe du mastery learning, se situent à mi-chemin entre les partisans de l'enseignement « classique » et ceux de la pédagogie ouverte (Brophy, 1999 ; Doyle, 1987 ; Good et Grouws, 1977 ; Hopkins, 2002 ; Rosenshine, 1997a, 1997c, 1986a et 1986b ; Rosenshine et al., 1986 ; Scheerens, 2000 ; Walberg et Paik, 2000). Selon Walberg et Paik (2000, p.12), ce type d'enseignement repose sur plusieurs caractéristiques centrales : 1) contrôle quotidien, vérification des devoirs de maison et, si nécessaire, reprise des leçons ; 2) présentation progressive des nouveaux contenus et des nouvelles compétences ; 3) exercices pratiques dirigés et soigneusement supervisés par l'enseignant ; 4) commentaires correctifs et renforcement pédagogique ; 5) exercices pratiques individuels en classe ou à la maison avec un taux de succès très élevé (supérieur à 90 %) ; et 6) examens hebdomadaires et mensuels. Dans son examen, réalisé en 1983, des comportements des enseignants les plus fortement associés à l'efficacité de l'apprentissage au niveau des élèves, Brophy (dans Hopkins, 2001, p. 83) parvient à des conclusions identiques :

- *couverture du programme* : les élèves apprennent davantage lorsque les enseignants couvrent davantage de contenus ;
- *temps consacré à l'enseignement* : les élèves apprennent davantage lorsque les enseignants consacrent la totalité du temps disponible à des activités didactiques ;
- *temps d'occupation* : les élèves apprennent davantage lorsqu'ils sont occupés pendant la quasi-totalité d'un cours ;
- *constance de la réussite* : les élèves apprennent davantage lorsque leur taux de réussite (réponses aux questions, réponses aux travaux pratiques écrits en classe) est élevé ;
- *pédagogie active* : les élèves apprennent davantage lorsque les enseignants passent la majeure partie de leur temps à enseigner plutôt que de les laisser travailler seuls, sans contrôle direct ;
- *informations structurées* : les élèves apprennent davantage lorsque les enseignants structurent les informations à l'aide de techniques comme mettre en évidence la structure de la leçon, passer en revue les objectifs, présenter sommairement les contenus, indiquer les articulations entre les différentes parties de la leçon ou attirer l'attention sur ou passer en revue les idées maîtresses. Une présentation claire et enthousiaste des différents supports contribue à l'obtention de bons résultats ;
- *questionnement efficace* : les élèves apprennent davantage lorsque l'enseignant leur pose souvent des questions qui restent relativement simples. Le fait d'attendre que la réponse vienne, de reconnaître les réponses correctes, de travailler avec les élèves qui donnent des réponses partielles ou incorrectes pour qu'ils puissent améliorer leurs réponses est également associé à de meilleurs résultats.

442. Plus récemment, Boyer (2001) a conçu une version de la pédagogie directe à orientation cognitive, qui associe pédagogie directe et enseignement stratégique. Il la qualifie de *d'enseignement explicite*, dont les caractéristiques essentielles sont les structurants antérieurs, la modélisation, les travaux dirigés et les exercices individuels. D'après cet auteur (dans Gauthier et al., 2003, p. 45), « l'enseignement explicite consiste à rendre visibles aux élèves les procédures cognitives sous-jacentes à l'exercice d'une

habileté ou à l'accomplissement d'une tâche. Ainsi pour la lecture, l'enseignement explicite propose « des activités et des procédures concrètes pour favoriser le développement d'habiletés telles que la sélection d'informations, l'analyse de questions, la formulation d'hypothèses suite à un bris de compréhension, l'élaboration de liens entre des informations, l'inférence et l'autoquestionnement. ».

443. Gauthier et al. (2003, p. 40) fournissent de nombreuses données indiquant que la pédagogie structurée, telle que nous venons de la résumer, est bien plus efficace qu'une pédagogie ouverte. Ces données montrent notamment qu'il faut avant tout insister sur un apprentissage qui aide les enfants à développer leurs aptitudes cognitives et affectives – et cela, particulièrement avec les enfants issus de milieux défavorisés. « Lorsqu'on tente plutôt de faire l'inverse, soit d'entrer par la porte de l'affectif ou du cognitif (de type découverte), comme le préconisent les tenants des approches pédagogiques centrées sur l'enfant, les élèves provenant de milieux défavorisés sont ceux dont la réussite scolaire s'avère le plus compromise. ».

444. Gauthier et al. (ibid., p. 82) recommandent aussi de traiter en priorité la question de la maîtrise de la lecture, qui détermine largement la réussite et la survie scolaire. Ils concluent ainsi :

*Entre les faiblesses avérées de l'enseignement classique et le coût rédhibitoire des méthodes de découverte, qui exigent par ailleurs un fort engagement personnel de l'enseignant, nous estimons que la pédagogie explicite et la pédagogie directe sont un juste milieu. Leur efficacité et leur efficience ont été établies. Elles ne s'éloignent pas trop de ce que les enseignants savent déjà faire mais elles les amènent à améliorer leurs pratiques ; elles ne font pas appel à des outils sophistiqués et peuvent s'appliquer à des classes surchargées. [...] Sur le plan des approches pédagogiques, nous pensons que plus l'écart est grand entre ce que les enseignants savent faire et ce qu'on voudrait leur faire apprendre, plus les risques d'échec sont élevés. Les différents types de pédagogie par découverte sont intéressants mais difficiles à maîtriser. De plus, on l'a vu, leur efficacité réelle est remise en question. C'est pourquoi nous pensons qu'il est plus raisonnable d'opter pour des modèles d'enseignement plus simples mais dont l'efficacité a été largement démontrée*

445. A l'inverse de la pédagogie active axée sur l'élève, les pays d'Afrique subsaharienne n'ont pas d'expérience concrète de la pédagogie structurée ou de la pédagogie explicite. Si l'on en juge par les recommandations de Gauthier et al., il serait donc intéressant d'expérimenter ce type de pédagogie.

#### ***Pour un rapprochement des différentes conceptions***

446. L'idée du *juste milieu* préconisée par Gauthier et al. (2003) paraît tout à fait sensée, surtout pour les pays d'Afrique subsaharienne où les classes surchargées sont très fréquentes (notamment dans les zones urbaines) et où la majorité des enseignants, qui ont en moyenne dix ans d'enseignement général à leur actif (dont la qualité est, selon les recherches, extrêmement faible), ne reçoivent que peu ou pas de préparation professionnelle et ne bénéficient qu'occasionnellement d'une formation continue. Cela étant, il serait sans doute plus utile de ne pas opérer de dichotomie entre pédagogie ouverte et pédagogie structurée. En d'autres termes, le processus d'enseignement et

d'apprentissage doit à la fois être axé sur l'élève et laisser aux enseignants une certaine directivité. Comme le souligne Scheerens (2000, p. 51) :

*... il est difficile de comparer [la pédagogie ouverte] avec des systèmes d'enseignement plus structurés, dans la mesure où l'enseignement constructiviste met l'accent sur des objectifs cognitifs différents et plus élaborés. En outre, il est sans doute plus adéquat de concevoir le rapport entre enseignement structuré et enseignement « actif » et « ouvert » comme un continuum formé d'une combinaison de divers aspects structurés et « ouverts » plutôt que dans une perspective dichotomique.*

447. La pratique pédagogique adoptée au Japon est à cet égard très instructive. Les travaux de chercheurs comme Fernandez (2002), LeTendre (1999), Lewis (1995, 2002), Sato (1992), Sato et McLaughlin (1992), Stevenson et Stigler (1992), Stigler et Hiebert (1999), Tobin, Wu et Davidson (1989), ont attiré l'attention du monde entier sur l'éducation japonaise. Tous s'accordent à dire que le type d'enseignement pratiqué dans les classes japonaises est l'un des facteurs explicatifs du niveau élevé de performances scolaires dans ce pays. Cet enseignement est à la fois axé sur l'élève et directif ; il anticipe la pensée des élèves, notamment en mathématiques et en sciences ; et il s'efforce d'aider les élèves à avoir une appréhension conceptuelle des disciplines enseignées.

448. En définitive, ce qui compte probablement, ce n'est pas tant le fait que la pédagogie soit axée sur l'élève ou qu'elle soit directive, mais bien le fait qu'elle soit *axée sur l'apprentissage* – en faisant en sorte que les élèves apprennent autre chose que des faits sans rapport les uns avec les autres et en créant des situations d'apprentissage intellectuellement stimulantes. Il est certain qu'un enseignement qui se contente de transmettre des informations n'est pas efficace de ce point de vue. Comme le souligne Hopkins (2001, p. 73), « l'enseignement ne peut pas se limiter à présenter des contenus ; il doit faire appel à des stratégies pédagogiques de transmission des contenus du programme, adaptées et sélectionnées pour atteindre les objectifs d'apprentissage fixés par l'enseignant ». En bref, la diversité des stratégies pourrait bien être le secret d'un enseignement grâce auquel tous les élèves atteignent les objectifs fixés. Pour ce faire, les enseignants doivent pouvoir puiser dans un répertoire de stratégies et sélectionner celle qui convient le mieux aux objectifs fixés et au(x) sujet(s) couvert(s). L'étude de Joyce et al. (1997) sur la question est très utile (annexe 1).

449. Les enseignants efficaces comprennent le processus d'apprentissage des enfants ; ils sont attentifs à leurs modes de pensée et à leur apprentissage ; ils expriment de fortes attentes pour tous leurs élèves et s'intéressent à chacun d'entre eux ; ils créent et entretiennent un environnement et une communauté d'apprentissage efficaces ; ils planifient régulièrement leur enseignement ; ils exploitent au mieux le temps imparti ; ils recherchent la participation active des élèves ; ils les encouragent à assumer une partie de la responsabilité de leur apprentissage et les aident à le faire ; ils donnent souvent des devoirs ; ils évaluent régulièrement la classe et rendent compte des résultats ; ils réfléchissent à leur pratique pédagogique ; mais, surtout, ils s'efforcent de créer une passerelle entre leur niveau de compréhension élaboré des disciplines enseignées et la compréhension émergente des élèves ; pour ce faire, ils adaptent leur enseignement aux différents contextes et aptitudes de leurs élèves. Ils doivent posséder ce que Shulman et collègues appellent la *connaissance pédagogique de la matière* (PCK – pedagogical content knowledge) ou le fait d'appréhender la matière enseignée d'un point de vue pédagogique (Shulman, 1986 et 1987 ; Wilson, Shulman et Richert, 1987). Shulman (1986, p. 9) définit la PCK comme une forme particulière de savoir qui fait la distinction entre l'enseignant, les « profanes » et les autres professionnels de l'éducation. Ce concept

recouvre « pour les sujets qui reviennent le plus souvent dans le domaine de spécialité de chacun, les formes les plus utiles de représentations de ces idées, les analogies, les illustrations, les exemples, les explications et les démonstrations les plus efficaces – en bref, toutes les solutions qui permettent de représenter et de formuler la discipline enseignée de telle sorte que les autres la comprennent ». L'acquisition de ce type bien spécifique de connaissance est donc un point essentiel dans le programme de formation des enseignants.

## Formation professionnelle et rénovation pédagogique

*La plupart des pays vont devoir réévaluer leur formation initiale et continue. La formation des enseignants ne peut plus être seulement perçue comme une extension de l'enseignement secondaire n'entretenant que des rapports lointains avec les conditions professionnelles des écoles rurales. La formation continue ne peut plus être un événement ponctuel de quelques jours auquel les enseignants sont conviés une fois tous les dix ans (Verspoor et al., 2001, p. 39).*

### Les enjeux

450. Quelle que soit la pédagogie souhaitable privilégiée par un pays – directe/explicite ou active et axée sur l'enfant – l'existence d'un corps professoral compétent est la condition *sine qua non* de la réussite. Dans le contexte actuel d'incitations à la rénovation pédagogique pour atteindre au minimum l'objectif d'un enseignement primaire universel (EPU) équitable et de qualité en Afrique subsaharienne, cette condition est d'une importance fondamentale et l'un des défis les plus difficiles à relever pour une majorité de pays.

451. L'une des douze stratégies adoptées pour atteindre les objectifs fixés par le forum de Dakar consiste à « améliorer la condition, la motivation et le professionnalisme des enseignants ». La concrétisation de cette stratégie soulève de toute évidence plusieurs difficultés pour les pays d'Afrique subsaharienne, en fonction du niveau de développement de leur système éducatif, de la situation du marché du travail et de l'état de l'économie. Le simple fait de réunir suffisamment d'enseignants pour parvenir à l'EPU (chapitre 1) est déjà à lui seul un défi impressionnant, d'un point de vue financier mais aussi en termes de ressources humaines disponibles – car même si les ressources financières sont là, toute la difficulté consiste à **attirer vers la profession enseignante des individus talentueux et les y retenir**.<sup>78</sup> C'est d'autant plus important que l'image de la profession a pâti de l'influence de facteurs interdépendants : détérioration des conditions de travail et du niveau de vie après une décennie de revers économiques et d'ajustements structurels ; mécontentement généralisé face à la situation actuelle de l'éducation (et, par ricochet, face aux enseignants) ; et création, dans un certain nombre de pays, d'enseignants de deuxième classe (au propre et au figuré). La restauration de l'image professionnelle fait partie des stratégies fondamentales pour parvenir à l'EPU, d'autant qu'elle pèse sur la capacité d'attraction et de fidélisation du système éducatif vis-à-vis d'individus motivés et ayant un bon niveau d'études. Mais cela joue aussi vis-à-vis de l'expérience, qui est un atout fondamental dans l'enseignement (Avalos, 1992 ; Avalos et Haddad, 1981) et qui est directement liée à l'âge (Husén, Saha et Noonan, 1978). Dans

---

<sup>78</sup> Ce problème n'est pas propre à l'Afrique subsaharienne. Partout dans le monde, la profession enseignante n'attire a priori pas les meilleurs ni les plus doués. Le défi de la formation des enseignants est donc, à de nombreux égards, d'arriver à faire accomplir des miracles par des gens ordinaires !

les pays les moins avancés (PMA)<sup>79</sup> – dont les deux tiers sont des pays d'Afrique subsaharienne – la part d'enseignants âgés de moins de 30 ans est très importante (Siniscalco, 2002). Au Burkina Faso, au Cap Vert et en Éthiopie, par exemple, les proportions vont de 55 à 65 % (Siniscalco, 2002). Cette relative jeunesse, conjuguée au statut de contractuels, explique probablement les forts taux d'attrition et l'extrême instabilité du personnel. Par ailleurs, elle peut avoir des incidences financières puisqu'elle implique en général une supervision et un appui professionnel plus importants et la perte éventuelle de l'investissement si l'enseignant change de métier ou disparaît (les décès dus au sida étant de plus en plus fréquents).

452. En résumé, le double défi de l'expansion quantitative de l'éducation et de son amélioration qualitative est identique à celui rencontré en ce qui concerne la force enseignante – qui doit à la fois être améliorée et augmentée sur le plan des effectifs. Les responsables sont donc confrontés à la nécessité de réconcilier l'obligation de déployer davantage d'enseignants compétents et la viabilité financière du système éducatif. Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre et dans le chapitre 2, l'enseignement et, partant, les enseignants sont un déterminant important de la réussite scolaire ; mais, parallèlement, les salaires des enseignants constituent le premier poste de dépenses dans les budgets de l'éducation – représentant souvent au moins deux tiers des ressources. Il convient donc de *s'interroger sur la manière de préparer au mieux les enseignants à leur métier et d'organiser une formation continue qui soient financièrement viables.*

#### ***Développement professionnel des enseignants : Un cadre conceptuel***

453. Aucune réponse définitive et clairement tranchée n'a encore été apportée à cette question – il risque d'ailleurs d'en être toujours ainsi, dans la mesure où l'éducation, l'enseignement et la formation des enseignants doivent, en principe, s'adapter aux évolutions de la société. La littérature propose cependant de multiples cadres conceptuels intéressants pour réfléchir à la formation des enseignants et concevoir des programmes ad hoc. De même, les recherches recensent des pratiques prometteuses qui peuvent servir de point de départ. Ce que l'on peut affirmer, d'un point de vue conceptuel, tient en peu de mots :

- **Le fait d'apprendre à enseigner implique une double construction : celle de la pratique et celle de l'identité professionnelle.** Plus concrètement, cela impose d'apprendre (à accomplir) les tâches essentielles de l'enseignement ainsi que les normes et l'éthique professionnelles qui vont de pair avec les pratiques souhaitables. Nonobstant le fait que les pratiques souhaitables sont dépendantes du contexte, il est généralement accepté que la planification et la gestion de l'enseignement (y compris de l'environnement pédagogique) ainsi que l'évaluation de l'apprentissage des élèves font partie des tâches centrales de l'enseignant. Chacune de ces tâches peut être décomposée et mise en relation avec des considérations spécifiques sur « ce que les enseignants doivent savoir, ce dont ils doivent se préoccuper et ce qu'ils doivent être capables de faire pour promouvoir un réel apprentissage chez tous leurs élèves » (Feiman-Nemser, 2001, p. 1016).

---

<sup>79</sup> Selon le classement de l'UNESCO, 45 pays rentrent dans cette catégorie des PMA – dont 33 font partie de l'Afrique subsaharienne – l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cap Vert, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Lesotho, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Zambie.

- **La construction d'une pratique professionnelle ne se fait pas en une seule fois ; d'où la nécessité d'une formation professionnelle continue.** Du fait étant donné la nature profondément évolutive des écoles et de l'enseignement, chaque enseignant doit régulièrement reconstruire sa pratique. Cette tâche est loin d'être facile, car elle signifie de remettre en cause des idées bien arrêtées qui sont à la base même de la pratique de chacun. Ce constat a des implications en termes de formation continue des enseignants, au-delà des premières années de pratique (Ball, 1988 ; Cohen, 1988 ; Craig et al., 1998 ; Day, 1999 ; Elmore, 1996 ; Hargreaves et Fullan, 1992 ; Lieberman et Miller, 1979, 1992 et 2001 ; Ross, Cornett et McCutcheon, 1992 ; Thompson et Zeuli, 1999).
- **La construction d'une identité professionnelle ou l'apprentissage des normes et de l'éthique professionnelles associées aux pratiques souhaitables exige une communauté de pratique et une inculturation dans cette communauté** (Britton, Paine, Pimm et Raizen, 2003 ; Feiman-Nemser, 2001 ; Gallimore, Tharp et John-Steiner, n.d. ; Martinet et al., 2001 ; Grant et al., 1996 ; Lave, 1991). Cela a également des implications pour la formation des enseignants, en obligeant notamment à concevoir différemment l'expérience pratique à acquérir pendant la formation initiale. Cela justifie par ailleurs les programmes structurés d'insertion professionnelle des nouveaux enseignants.

454. Après s'être livrés à une étude bibliographique approfondie sur différents programmes et à leur évaluation, Craig et al. (1998, p. 1) considèrent que la formation professionnelle des enseignants est « un processus continu d'apprentissage, les enseignants se situant à différentes étapes de ce continuum ». Le cadre proposé par Feiman-Nemser (2001, p. 1050) permet de rendre opérationnelle cette idée d'un processus continu d'apprentissage.

**Tableau 13 Apprendre à enseigner : les tâches centrales**

<b>Formation initiale</b>	<b>Insertion professionnelle des nouveaux enseignants</b>	<b>Formation professionnelle permanente</b>
1. Examen critique des croyances par rapport à l'idée d'un « bon » enseignement	1. Apprentissage du contexte – les élèves, le programme, la communauté scolaire	1. Développement et approfondissement des connaissances liées à la matière enseignée
2. Acquisition des connaissances liées à la matière enseignée	2. Conception d'un programme pédagogique répondant aux attentes et aux besoins	2. Développement et perfectionnement du répertoire au niveau du programme, de l'enseignement et de l'évaluation
3. Acquisition d'une compréhension des élèves, de l'apprentissage et des questions de diversité	3. Création d'une communauté d'apprentissage dans la classe	3. Consolidation des compétences et de la disposition à étudier et à améliorer l'enseignement
4. Acquisition d'un répertoire de départ	4. Exploitation du répertoire de départ	4. Développement des responsabilités et acquisition de compétences de leadership
5. Acquisition des outils et d'un état d'esprit permettant d'étudier le métier d'enseignant	5. Acquisition d'une identité professionnelle	

455. Ce cadre axé sur les tâches dresse un programme de travail concret aussi bien pour les enseignants que pour leurs formateurs. Feiman-Nemser (2001) énumère également une série de composantes essentielles à intégrer dans tout programme bien conçu de formation initiale des enseignants, avec notamment : (i) *une cohérence conceptuelle* ; (ii) *des expériences de terrain systématiques et intégrées* ; et (iii) *une attention accordée aux enseignants en tant qu'apprenants*.<sup>80</sup> Voici ce qu'elle propose pour la phase d'accueil des nouveaux enseignants : (i) *des affectations judicieuses* ; (ii) *une perspective, un cadre temporel et un programme de développement* ; (iii) *une assistance et une évaluation intégrées* ; (iv) *une forte composante de conseil* ; et (v) *des partenariats et une collaboration*. Enfin, les éléments essentiels de programmes bien conçus de formation des enseignants au-delà des premières années de pratique sont les suivants : (i) *des discussions approfondies sur l'enseignement, l'apprentissage, les élèves et les autres aspects de la scolarité, qui contribuent à la formation professionnelle* ; (ii) *des communautés professionnelles de pratique* ; et (iii) *un ancrage dans les spécificités du processus d'enseignement et d'apprentissage*. Un seul programme n'arrivera probablement pas à réunir tous ces éléments, mais il faut les envisager comme autant de directives utiles pour concevoir une offre de formation destinée aux enseignants, à toutes les étapes du processus continu de l'apprentissage du métier.

456. L'une des tâches au cœur de cette formation à l'enseignement mérite que l'on s'y attarde, bien qu'elle soit souvent la parente pauvre des programmes de formation initiale. Cette tâche – *analyser les croyances et acquérir de nouvelles perspectives* – s'appuie sur « un fait solidement établi, selon lequel les images et les croyances avec lesquelles les étudiants commencent leur formation initiale auront une influence sur ce qu'ils seront capables d'apprendre » (Feiman-Nemser, 2001, p. 1016). En bref, on peut dire que la construction de la pratique professionnelle démarre bien avant la formation initiale formelle (voir aussi Ball et McDiarmid, 1990 ; Calderhead et Robson, 1991 ; Craig et al. 1998 ; Evans, 1999 ; Lortie, 1975 ; et Nemser, 1983). Par conséquent, les croyances de départ des futurs enseignants doivent faire partie du programme de formation professionnelle. De fait, cette tâche vaut aussi pour les enseignants expérimentés qui se mettent à apprendre de nouvelles pratiques, dans la mesure où la plupart ont été formés et ont enseigné d'une manière radicalement différente des pratiques actuellement préconisées par les réformateurs. D'après Thompson et Zeuli (1999), le simple fait de conduire les enseignants expérimentés à internaliser le fait que ce que l'on attend d'eux ce **n'est pas d'apprendre à penser aux élèves mais de les faire penser pour apprendre**, et à agir en fonction, est l'un des grands défis de la formation continue des enseignants.

457. *Concevoir des outils pour étudier l'enseignement* fait aussi partie des tâches que les programmes de formation des enseignants ne savent pas, pour la plupart, mener à bien. Elle implique d'acquérir des compétences d'observation, d'interprétation et d'analyse et elle peut « favoriser l'acquisition de références pour le discours professionnel, comme le respect des preuves, l'ouverture aux questions, l'appréciation de perspectives alternatives, la recherche d'une appréhension commune et des normes partagées » (Feiman-Nemser, 2001, p. 1019). On trouve chez Dewey et sa conception de la réflexion – popularisée au début des années 80 par Schön (1983 et 1987) comme pratique réflexive et qui a ensuite saisi l'imagination de la communauté des formateurs d'enseignants (voir notamment Clift, Houston et Pugah, 1990 ; Loughran, 1996) – la raison d'être de cette tâche. Selon Dewey, si les enseignants veulent favoriser le développement de leurs élèves, ils doivent à la fois apprendre la discipline qu'ils

<sup>80</sup> Voir Craig et al. (1998) pour une série comparable de « composantes essentielles de programmes de formation [initiale] des enseignants cohérents et efficaces » (pp. 60-63). Ces auteurs proposent aussi une liste comparative de 64 « stratégies plus ou moins efficaces de formation des enseignants dans les pays en développement » (pp. 147-151).

enseignent et « l'activité intellectuelle » qui l'accompagne. Dewey a pris très au sérieux « l'injonction selon laquelle les enseignants doivent se livrer à une véritable activité intellectuelle et il a cherché des solutions pour les impliquer dans les recherches. [Sa] notion de classe-laboratoire a positionné l'enseignant au centre des efforts visant à comprendre les pratiques pédagogiques et à concevoir une théorie éducative » (Ross, Cornett et McCutcheon, 1992, p. 11).

458. Certains peuvent penser que tout ce que l'on vient d'évoquer est hors de portée des pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne. Rien n'est moins vrai, comme en témoignent les lignes qui suivent et ce, indépendamment des difficultés rencontrées et des imperfections.

### ***Réforme de la formation initiale des enseignants***

459. La formation initiale des instituteurs telle que pratiquée dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne est critiquée pour sa nature par trop académique et théorique, son inefficacité et son coût. Sa durée – de deux à quatre ans après la dixième ou la douzième année – est elle aussi mise en cause. Tout cela n'est pas nouveau, mais ces critiques prennent davantage de relief depuis quelque temps du fait du mouvement général en faveur d'un enseignement primaire de qualité dans un contexte de pénurie de ressources. Certains pays ont dû recruter des enseignants avec moins de dix années d'études derrière eux et leur confier leurs enfants, sans aucune préparation professionnelle ni appui constant ; cette stratégie est loin d'être recommandable. D'autres pays ont maintenu une formation initiale mais en ont tellement réduit la durée que la conception d'un programme adapté relève désormais du parfait casse-tête. D'autres encore ont réévalué leurs programmes, ce qui les a conduits à produire des modèles radicalement différents ou à améliorer des programmes existants. Le nouveau programme de formation initiale des enseignants adopté en Guinée fait partie de ces modèles radicalement différents.

### **Encadré 9      Guinée : réforme de la formation initiale des instituteurs**

De 1992 à 1998, la Guinée recrutait ses futurs instituteurs parmi les élèves de 12<sup>e</sup> année et leur proposait ensuite une formation de trois ans, essentiellement axée sur la maîtrise des disciplines scolaires, au détriment d'une formation psychopédagogique. La formation pratique se déroulait dans le contexte très confortable de « l'école d'application » rattachée à chaque école normale. Le taux d'encadrement était en moyenne très faible, de 10 pour un, d'où un coût unitaire très élevé et un faible rendement en termes de nouveaux enseignants formés. Face à des prévisions pour l'année scolaire 1998-99 qui tablaient sur une pénurie de 2 000 enseignants, la Guinée s'est lancée dans la conception d'un modèle de deux ans, inspiré du modèle allemand de formation professionnelle en alternance (modèle dual) et orienté sur une pédagogie active, centrée sur l'apprentissage, une pratique réflexive et le socio-constructivisme. La Guinée a reçu pour ce faire une aide financière de la Banque mondiale et l'appui technique d'une université du Québec. L'objectif consistait à former 6 000 enseignants contractuels en trois ans, à moindre coût mais en préservant la qualité.

Les candidats devaient avoir suivi au minimum onze ans d'études. Pendant la première année, les élèves suivent des cours à l'école normale d'instituteurs (ENI), axés sur l'enseignement des matières principales – français, mathématiques, sciences et technologie et lettres, et sur la psychopédagogie et l'évaluation des apprentissages. La formation théorique est émaillée de stages pratiques d'enseignement dans des écoles ordinaires sélectionnées à cet effet. Les cours de l'ENI sont dispensés par des professeurs d'école normale et les stages pratiques sont supervisés par les conseillers pédagogiques-maîtres formateurs, en collaboration avec des enseignants et directeurs associés. En deuxième année, les élèves-maîtres font un stage pratique et assument l'entière responsabilité d'une classe. Ils reçoivent le soutien d'un conseiller pédagogique et sont épaulés par un enseignant associé. Plusieurs stagiaires sont envoyés dans la même école, pour leur permettre de s'entraider et vivre ainsi une socialisation par les pairs.

L'objectif quantitatif a été largement dépassé, le programme ayant réussi en juin 2003 à former 7 162 nouveaux enseignants (dont 37 % de femmes), soit 2 496 nouveaux enseignants par an, chiffre qu'il faut comparer aux 200 formés dans les programmes précédents. Le coût unitaire estimé est de 1 484 288 francs guinéens, soit environ 677 USD. Outre ces données chiffrées, les stagiaires semblent être aussi compétents que leurs homologues sortis des programmes précédents. C'est la conclusion d'une évaluation réalisée en 2002 par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC). L'efficacité de l'enseignement a été mesurée par les résultats de leurs élèves à deux tests écrits (français et mathématiques) administrés à un échantillon national de 2 880 élèves de deuxième et cinquième années au début et à la fin de l'année scolaire. L'analyse des données parvient aux conclusions suivantes :

- les élèves de 5<sup>e</sup> année ayant eu pour enseignant un diplômé du nouveau programme (FIM-G) obtiennent de meilleurs résultats que les élèves ayant eu un enseignant formé suivant l'ancien programme ;
- l'inverse est vrai pour les élèves de 2<sup>e</sup> année, même si les élèves d'un enseignant du programme FIM-G obtiennent des résultats très proches de ceux de leurs camarades formés dans l'ancien régime ;
- d'une manière générale, les élèves des diplômés du programme FIM-G obtiennent de meilleurs résultats que les autres ;
- les élèves ayant eu un enseignant faisant partie de la deuxième promotion du programme FIM-G obtiennent de meilleurs résultats que tous les autres, ceux des diplômés FIM-G de la première cohorte et ceux des anciens programmes, ce qui témoigne d'un gain d'efficacité du programme.

Source : Diané et al. (2003).

460. Ce programme semble prometteur, autant en termes d'efficacité que d'efficience, dans la mesure où il parvient à produire à moindre coût unitaire et plus rapidement des enseignants qui se révèlent aussi efficaces que les diplômés des systèmes antérieurs. Il intègre par ailleurs les composantes essentielles des programmes de formation initiale bien conçus proposées par Feiman-Nemser. L'accent mis sur l'expérience formative de terrain est à cet égard tout à fait remarquable. Pour ce qui est de la durée, le programme souscrit à l'argument de Lockheed et Verspoor (1991) en faveur du recrutement d'enseignants ayant un meilleur bagage général et d'une formation initiale plus courte.

461. La question du plan de carrière des enseignants contractuels, mais qui ne dépend pas des concepteurs de programmes, devra être résolue dans les plus brefs délais – elle faisait en effet partie des promesses de départ mais elle n'a pas encore été concrétisée. D'autres problèmes nécessiteront aussi une action rapide – les difficultés rencontrées lors de la mise en place des stages pratiques dans les écoles associées au projet ; la pratique réflexive ; et l'absence de préparation des futurs enseignants à la réalité des classes surchargées, à double flux ou multigrades et à la pénurie de matériels pédagogiques.

462. Plusieurs autres pays sont confrontés à cette question du plan de carrière des enseignants contractuels – c'est le cas notamment du Burkina Faso, du Cameroun, du Mali, du Niger, du Sénégal, du Tchad et du Togo, qui font eux aussi massivement appel à des enseignants contractuels, volontaires ou communautaires pour pallier la pénurie d'enseignants et faire face aux difficultés économiques. De fait, ce type d'enseignants risque rapidement de dépasser le nombre d'enseignants fonctionnaires, si ce n'est déjà fait dans certains cas, alors que les pays tentent par tous les moyens de parvenir à l'EPU d'ici 2015. Il est essentiel d'anticiper les conséquences de cette situation inéluctable, notamment l'évolution de la composition de la force enseignante et l'instabilité potentiellement nuisible du personnel enseignant dans de nombreuses écoles, surtout dans les zones où d'autres perspectives professionnelles peuvent se révéler plus séduisantes. L'expérience du Sénégal – qui fait appel depuis le milieu des années 1990 aux enseignants volontaires pour compenser une sévère pénurie d'enseignants – est tout à fait instructive. A l'origine, aucun plan de carrière n'avait été prévu pour ces enseignants dont la plupart avaient derrière eux trois à quatre ans d'études supérieures. Les pressions de différentes parties prenantes, y compris de la masse critique de ces enseignants eux-mêmes, ont conduit à l'introduction d'un système de promotion et d'avancement. Cette disposition visant à retenir les enseignants a évidemment des implications financières et administratives mais elle a aussi des conséquences juridiques. Comment le pays parviendra-t-il à les gérer à long terme ? Personne n'est réellement en mesure de répondre à cette question. L'embauche d'enseignants sous contrat, volontaires ou communautaires n'est pas une solution miracle à la pénurie d'enseignants et à la charge financière que cette profession fait peser sur les budgets du secteur de l'éducation. Les pays qui seraient tentés par cette solution doivent avoir bien conscience de ses limites et de ses conséquences.

463. L'Ouganda fait partie de ces pays qui ont totalement revu leurs programmes et dispositifs de formation des enseignants. Après un examen exhaustif du secteur de l'éducation et des consultations avec les principaux partenaires, qui ont commencé en 1987, l'Ouganda a lancé en 1993 son *programme de réforme de l'enseignement primaire* (PERP), avec trois objectifs : (i) élargir l'accès à un apprentissage de qualité ; (ii) améliorer la gestion des écoles et la qualité de l'enseignement ; (iii) renforcer la planification, la gestion et la mise en œuvre. Le *système de développement et de gestion des enseignants* (TDMS) était censé répondre aux deux premiers objectifs du PERP, en s'intéressant notamment au fort taux d'attrition des enseignants, à la présence d'un grand

nombre d'enseignants non qualifiés (40 à 50 %) et à la démoralisation du corps enseignant, engendrée en partie par les bas salaires, la faible image de marque de la profession et l'inadéquation des instituts de formation des instituteurs (PTC) en termes de ressources humaines et matérielles, qui adoptent systématiquement un programme extrêmement académique.

### **Encadré 10 Ouganda : améliorer la formation et la gestion des enseignants**

Le TDMS est un mécanisme de formation des instituteurs qui s'appuie sur des « Institutions noyau » (Core-PTC), qui remplacent les anciens instituts de formation. Le contenu de la formation a été modifié pour (i) aligner le programme de formation sur les programmes de l'enseignement primaire ; et (ii) intégrer la formation initiale et continue, afin de garantir une meilleure uniformité et une plus grande efficacité.

Vingt-trois Core-PTC ont été créés, chacun comprenant deux départements – un département chargé d'étendre les services à toutes les personnes concernées (outreach) et un département classique de formation initiale. Ce dernier gère le cours résidentiel PTE (formation des instituteurs) de deux ans destiné à de futurs enseignants ayant au minimum un niveau de premier cycle du secondaire ; et le cours de formation continue de trois ans pour remettre à niveau les enseignants sans formation ou sous-formés. La formation initiale débouche sur un certificat PTE de niveau III, condition minimale requise pour enseigner dans les écoles primaires du pays. Le département « Outreach » fait appel à l'enseignement à distance et aux formations résidentielles pendant les vacances pour assurer une formation continue et un appui professionnel à tous les enseignants en poste, les tuteurs chargés de cette extension, les gestionnaires de l'éducation (en particulier les inspecteurs de district), les comités de gestion scolaires, les APE et les animateurs communautaires. Les chefs d'établissement suivent un programme diplômant d'un an consacré aux techniques de gestion de base. Il faut noter que la composante « Outreach » du programme TDMS est une parfaite innovation.

Les programmes d'extension sont mis en œuvre via un réseau de centres de coordination, chacun gérant en moyenne un groupe de 22 écoles participantes. Dans chaque groupe, une école sert de centre de coordination scolaire. Les tuteurs des centres de coordination (CCT) sont équipés de motocyclettes et/ou de bicyclettes pour pouvoir se déplacer plus facilement. Ils doivent se rendre au moins une demi-journée par mois dans chacune des écoles participantes. Ils entretiennent des relations avec les communautés locales via les réunions du comité du centre de coordination et sont régulièrement en contact avec les bureaux de district chargés de l'éducation dont ils dépendent.

La mise en œuvre du PERP, et surtout du TDMS, semble avoir remonté le moral des enseignants, renforcé l'équité dans le déploiement d'enseignants qualifiés sur l'ensemble du territoire et insufflé un nouvel élan à la profession enseignante en :

- restaurant le statut et l'intégrité des enseignants, grâce à la formation, un appui professionnel constant, des incitations ciblées et une meilleure gestion des registres du personnel ;
- augmentant la production et l'offre d'enseignants qualifiés (le pourcentage d'enseignants non qualifiés a diminué de moitié, passant d'environ 50 % en 1993 à 25 % actuellement) ;
- garantissant une répartition assez équitable des instituteurs dans l'ensemble du pays, avec l'instauration d'un plafond dans le personnel scolaire – système qui permet l'envoi systématique de personnel dans les écoles primaires et qui sert à déterminer le budget annuel de fonctionnement consacré aux salaires des enseignants et à détecter les « enseignants fantômes » ;
- améliorant le bien-être des enseignants en révisant à la hausse le salaire des enseignants qualifiés de 11 000 UGX en 1992/93 à 105 000 UGX actuellement, soit une multiplication nominale par dix en dix ans ;
- encourageant, avec des incitations, les enseignants non formés ou sous-formés à passer le certificat de niveau III.

Source : Eilor et al., 2003.

464. Il faut noter également que l'adoption du TDMS a amélioré la base de ressources humaines pour les Core-PTC. Au début des années 1990, les PTC n'avaient pas assez de personnel et les tuteurs en poste étaient pour l'essentiel sous-formés et ne travaillaient qu'à mi-temps. Avec le TDMS, un réseau de Core-PTC et de centres de coordination associés a été mis en place. Des annexes pour la formation des tuteurs ont été spécifiquement créées dans deux Core-PTC pour les tuteurs déployés ensuite dans les centres de coordination. Ces institutions bénéficient depuis lors d'une large équipe de tuteurs bien formés qui sont capables de mettre en œuvre des programmes de formation initiale et continue pour les enseignants. En un mot, l'Ouganda possède désormais une équipe viable de formateurs d'enseignants qualifiés.

465. Ce résultat est d'autant plus important que la qualité de la formation des enseignants dépend en partie de la qualité de celles et ceux qui les forment. D'autres pays devront trouver une solution à ce problème, surtout s'ils n'ont pas un corps de formateurs d'enseignants en tant que tel mais nomment pour ce faire des inspecteurs et des conseillers pédagogiques – et parfois d'anciens enseignants du secondaire. De même que le fait d'être un bon enseignant est une condition nécessaire mais non suffisante pour être un tuteur efficace d'enseignants débutants (Dembélé, 1995 ; Feiman-Nemser et al., 1993 ; Feiman et al. 1992a et 1992b), de même le fait d'être inspecteur ou conseiller pédagogique ne qualifie pas automatiquement un individu à devenir formateur d'enseignants. Ce qui signifie que les pays doivent s'intéresser non seulement à leurs enseignants mais aussi à celles et ceux qui les forment et à celles et ceux qui forment les formateurs d'enseignants. Le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles dans les établissements d'enseignement supérieur chargés de former les enseignants et le reste du personnel éducatif devient donc une option politique à part entière – parmi ces institutions, citons notamment les *facultés d'éducation, les écoles normales supérieures, les instituts supérieurs d'éducation*.

466. Comme nous l'avons vu, il est excessivement difficile d'appliquer à grande échelle une pédagogie axée sur l'élève. Le Botswana et la Namibie font partie de ces rares pays qui ont tenté de le faire. Tabulawa (1997 et 1998) parle de « résultats décevants » au Botswana (voir aussi Craig et al., 1998). Comme l'indiquent van Graan et al. (2003), les résultats des programmes namibiens de formation initiale et continue à l'enseignement de base (BETD) sont, au mieux, mitigés. Malgré tout, il faut insister sur le lien solide que les concepteurs de ces programmes ont tenté d'instaurer entre la formation des enseignants et la réforme des programmes scolaires. Les programmes du BETD peuvent aussi servir de modèle dans la perspective d'aider les enseignants à concevoir eux-mêmes les outils de recherche sur l'enseignement. En bref, l'exemple de la Namibie illustre bien la cohérence systémique, ce que ne font que rarement les autres pays d'Afrique subsaharienne. De fait, dans de nombreux cas, la formation des enseignants ne reflète absolument pas le programme et les pratiques pédagogiques que les futurs enseignants rencontreront dans leur métier, pour ne rien dire des innovations pédagogiques. La formation des enseignants n'a à son tour aucune influence sur les programmes scolaires et la pratique de classe. L'interaction entre les écoles et le système de formation des enseignants appelle de toute évidence des améliorations substantielles.

### *Formation professionnelle continue*

467. « Le fait de reconnaître les limites inévitables de la préparation initiale justifie à lui seul les programmes d'insertion professionnelle des nouveaux enseignants. Les éducateurs doivent encore réfléchir à la manière d'aider les nouveaux venus pour qu'ils puissent faire le lien entre le 'texte' du programme de formation initiale et le 'contexte' des classes actuelles... Les nouveaux enseignants ont deux tâches à accomplir – enseigner et apprendre à enseigner. Quelle que soit la qualité du programme de formation initiale, certains aspects du métier ne peuvent s'apprendre que sur le terrain... La première rencontre avec l'enseignement à proprement parler se fait lorsque l'enseignant pénètre dans sa classe. Alors seulement commence véritablement la formation » (Feiman-Nemser, 2001, p. 1026). Pourtant, les programmes destinés à faciliter la prise de fonction restent rares, si ce n'est totalement absents en Afrique subsaharienne. Le Lesotho est l'un des seuls pays à avoir tenté de mettre en œuvre un programme officiel d'insertion professionnelle des nouveaux enseignants ; il a dû d'ailleurs l'abandonner en fin de compte, à cause de son coût prohibitif. Mais cette phase d'insertion professionnelle des nouveaux enseignants – période de développement et de consolidation de l'identité professionnelle mais aussi d'engagement à l'égard de la fonction, fondamentale dans la carrière d'un enseignant – n'est pas forcément un luxe inaccessible pour les pays d'Afrique subsaharienne. Les « affectations judicieuses » – l'une des composantes essentielles de Feiman-Nemser (2001) – sont tout à fait accessibles. Les chefs d'établissement peuvent s'assurer que les enseignants débutants sont assignés à des classes où ils ont le plus de chances de réussir. Ce qui signifie de leur assigner des classes en fonction de leur niveau de développement. De même, les chefs d'établissement peuvent restructurer le planning scolaire de manière à ce que les enseignants débutants puissent régulièrement consulter leurs collègues plus expérimentés et collaborer avec eux. Bien entendu, les écoles doivent avoir pour ce faire un certain degré d'autonomie en termes d'utilisation du temps scolaire !

468. Cette réorganisation du calendrier à des fins de consultation et de collaboration est tout aussi efficace après les premières années de prise de fonction. Elle peut même contribuer à aider les débutants tout en assurant une formation professionnelle continue pour les enseignants plus expérimentés. Ce dernier point prend toute son importance quand on sait que l'apprentissage des enseignants, après la formation initiale, a davantage de chances de se produire lorsque la formation professionnelle (1) se fait en équipe et non plus au niveau individuel ; (2) s'attarde sur les besoins exprimés par les enseignants, avec une priorité accordée aux disciplines de base ; et (3) se déroule dans les classes, ou à proximité, des enseignants participants et comprend une forte composante de pratique, de suivi et d'évaluation formative, ainsi que des appuis matériels suffisants et une expertise extérieure fournie de façon non dirigiste (Craig et al., 1998 ; Colleta et Perkins, 1995 ; Darling-Hammond et Sykes, 1999 ; Day, 1999 ; Elmore, 1996 ; Fullan, 1982 ; Hargreaves et Fullan, 1992 ; Lieberman et Miller, 1999 ; McLaughlin, 1991).

469. D'une manière générale, la formation continue pratiquée dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne se caractérise par une offre uniforme, ponctuelle et descendante. En outre, aucune politique d'orientation ne vient étayer les initiatives de formation, qui restent très morcelées. Depuis quelque temps cependant, des programmes comprenant les facteurs évoqués ci-dessus et propices à la formation continue des enseignants font leur apparition et se multiplient. Les projets d'amélioration des écoles soutenus par la Fondation Aga Khan en Afrique de l'Est illustrent bien ce phénomène (Anderson, 2002), tout comme le programme de petites subventions aux écoles de la Guinée pour une formation professionnelle et des projets d'amélioration scolaire réalisés par les enseignants (Diallo et al., 2001 ; Schwille et al., 2001), le système d'auto-évaluation des écoles, financé par l'USAID et adopté en Namibie (van Graan et al.,

2003), le TDMS de l'Ouganda (Eilor et al., 2003), les centres de ressources pour les enseignants à Zanzibar (Abdulla et al., 2003), etc. Ces développements s'inscrivent dans la tendance croissante à la décentralisation et à la gestion autonome des écoles et ils ont ceci de prometteur que l'expansion attendue de la plupart des systèmes éducatifs de la région écarte toute possibilité de formation professionnelle gérée par le niveau central pour des enseignants toujours plus nombreux. Par ailleurs, l'augmentation de la taille du corps enseignant exacerbera un peu plus l'absence, déjà fortement critiquée, d'appui professionnel aux écoles et aux enseignants de la part des districts. Tout cela vient encore justifier la nécessité d'adopter une formation professionnelle se déroulant au sein des écoles.

470. La Chine (Paine, 1990 ; Paine et Ma, 1993) et le Japon (Fernandez, 2002 ; Lewis, 1995 et 2002 ; Sato, 1992 ; Sato et McLaughlin, 1992 ; Stevenson et Stigler, 1992 ; Stigler et Hiebert, 1999) ont beaucoup à nous apprendre en termes de formation professionnelle dans les écoles. Dans ces deux pays, la collégialité et la collaboration sont présentes à tous les niveaux du travail des enseignants. La troisième étude internationale en mathématiques et en sciences (TIMSS) insiste ainsi beaucoup sur l'approche japonaise de l'amélioration de l'enseignement en classe. Selon Stigler et Hiebert (1999, pp. 109-111)<sup>81</sup> :

*Les éducateurs japonais ont instauré un système qui favorise des améliorations progressives et graduelles de l'enseignement avec le temps. Ce système fonctionne avec des objectifs d'apprentissage clairement fixés, un programme scolaire commun, l'appui de l'administration et les efforts des enseignants pour améliorer progressivement leur pratique pédagogique. Le terme Kounaikenshuu décrit ce processus continu de formation professionnelle dans l'école, dans lequel l'enseignant s'engage dès le début de sa carrière... Les Japonais estiment que la participation à des groupes de formation professionnelle dans les écoles fait partie intégrante du métier d'enseignant. Ces groupes servent un double objectif : fournir un contexte d'encadrement et de formation pour les enseignants et servir de laboratoire pour concevoir et tester de nouvelles techniques pédagogiques... Les enseignants consacrent chaque mois une grande partie de leur temps au Kounaikenshuu, dont l'une des composantes les plus fréquentes est 'l'étude de leçons' (jugyou kenkyuu) : des groupes d'enseignants se rencontrent régulièrement pendant de longues périodes (de plusieurs mois à une année complète) pour travailler à la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et l'amélioration d'une ou plusieurs 'leçons de recherche' (kenkyuu jugyou). Le principe qui préside à ces études de leçons est simple : si l'on veut améliorer l'enseignement, la salle de classe est le lieu idéal de l'intervention. En commençant par les leçons, on supprime le problème de savoir comment appliquer en cours les conclusions de la recherche.*

---

<sup>81</sup> De nombreuses informations sur Lesson Study sont disponibles sur les sites Internet suivants : [www.rbs.org/lesson\\_study](http://www.rbs.org/lesson_study) ; [www.tc.columbia.edu/lessonstudy](http://www.tc.columbia.edu/lessonstudy) ; [www.lessonresearch.net](http://www.lessonresearch.net) ; [www.lessonlab.com](http://www.lessonlab.com) ; [www.globaledresources.com](http://www.globaledresources.com).

471. En d'autres termes, l'étude de leçons est une stratégie d'amélioration de l'enseignement dans son contexte. Elle présente plusieurs caractéristiques :

- elle s'appuie sur un modèle d'amélioration continu et à long terme ;
- elle ne perd jamais de vue l'objectif de l'apprentissage scolaire ;
- elle s'intéresse à une amélioration directe de l'enseignement ;
- elle pratique la collaboration ;
- les enseignants participants considèrent qu'ils contribuent ainsi à l'élaboration du corpus de connaissances sur l'enseignement et à leur propre formation professionnelle.

472. Comme dans le cas du cadre de Feiman-Nemser (tâches essentielles et éléments de base des programmes bien conçus de formation professionnelle), certains pourraient croire que ce mode de fonctionnement des enseignants japonais est hors de portée de leurs collègues d'Afrique subsaharienne. Ce n'est pas le cas, malgré des niveaux de ressources disponibles et de formation des instituteurs très différents dans les deux contextes. De fait, plusieurs programmes de formation des enseignants en Afrique subsaharienne – qui en sont certes à leurs balbutiements – intègrent des éléments proches de ceux que nous venons d'évoquer. Le programme guinéen des petites subventions aux écoles en témoigne (Schwille et al., 2002), tout comme le « forum d'éducation centrée sur l'apprenant » en Namibie.

**Encadré 11 Namibie septentrionale : faciliter la pratique réflexive et la responsabilisation des enseignants grâce à la vidéo**

Grâce à un financement de l'USAID et dans le cadre du programme d'amélioration scolaire (SIP) ciblant les quatre premières années du primaire, la Namibie expérimente depuis 2002 un système d'auto-évaluation des écoles (SAS). Le SAS a pour objectif de faire directement participer les enseignants, les parents et les chefs d'établissement au processus d'interrogations suscitées par une analyse critique : « pourquoi ? comment ? que peut-on modifier ? ». Ce système est conçu comme un mécanisme d'orientation, un cadre, pour des activités d'amélioration scolaire lancées et mises en œuvre localement. En plus des instruments du SAS, les personnes chargées de l'appui aux enseignants SIP font appel à la vidéo pour favoriser une introspection sur les pratiques professionnelles de chacun. Depuis février 2003, un groupe de quatre institutrices (premières années du primaire) se réunit en moyenne une fois tous les 15 jours, avec le personnel d'appui, pour réaliser ensemble une ou plusieurs cassettes vidéo dans les classes des enseignantes, destinées à servir de modèles de bonnes pratiques pour une éducation centrée sur l'élève (LCE) et pour le contrôle continu (CA). Dès leur première réunion, les institutrices ont décidé qu'elles voulaient travailler sur des aspects bien précis de la LCE, mettre en pratique ces stratégies et concevoir ensuite une cassette de formation, mais seulement une fois qu'elles se sentiraient à l'aise par rapport aux compétences requises.

L'une des premières stratégies utilisées a consisté à estimer le temps de parole de l'enseignant par rapport au temps de parole des élèves pendant un cours. Très vite, les institutrices ont compris que plus on les entendait parler, moins les élèves avaient de temps pour poser des questions et faire leurs propres découvertes. Depuis cette première réunion, les institutrices et le personnel d'appui ont été profondément et agréablement surpris de constater l'amélioration des pratiques pédagogiques qui a suivi. Une des enseignantes a, en toute confiance et de façon éloquente, expliqué les modalités de planification et de présentation d'une leçon retenue par ses collègues et elle-même, en identifiant les stratégies LCE utilisées et en justifiant le choix d'une technique de CA particulière pour évaluer les compétences de base associées à la classification et à l'identification des noms des animaux domestiques et des animaux sauvages.

Pendant la dernière réunion du « forum LCE », l'une d'entre elles a fait savoir, avec beaucoup de satisfaction, qu'elles étaient sollicitées pour aider d'autres instituteurs à planifier des leçons plus axées sur les élèves. Elles se sont donc organisées d'elles-mêmes avec les chefs d'établissement et l'enseignant ressource pour mettre en place un système leur permettant d'enseigner en équipe dans leurs deux classes. Les chefs d'établissement et les autres instituteurs commencent à avoir conscience de l'intérêt de leur démarche. Grâce à la réflexion systématique organisée via le SAS, aux enregistrements vidéo qui permettent d'examiner des situations vécues et à la possibilité de résoudre ensemble les problèmes rencontrés, cette expérience des quatre institutrices illustre à merveille la puissance d'une pratique réflexive pour améliorer la qualité de l'éducation. Les enseignants n'attendent plus qu'on leur dise comment exploiter au mieux la LCE et le CA ; ils informent et choisissent au contraire directement le type d'aide professionnelle nécessaire et ils conçoivent et testent de leur côté les multiples outils et stratégies d'apprentissage dont ils ont besoin.

Source : adapté de van Graan et al., 2003.

***Modes alternatifs d'offre de formation pour parvenir à des résultats***

473. Plusieurs pays ont fait appel à des solutions alternatives de délivrance – et notamment l'enseignement primaire à distance et les centres de ressources pour les enseignants – pour gérer le problème de la capacité d'accueil des institutions scolaires, du coût et de la viabilité financière. Le groupe de travail de l'ADEA sur l'enseignement à distance et l'apprentissage libre (ADEA/WGDEOL, 2003, p. 3) propose un bilan de la situation et indique que « l'adéquation de l'enseignement à distance pour toucher les enseignants dispersés sans perturber leur vie personnelle, professionnelle et sociale est désormais parfaitement établie. Il convient particulièrement aux pays où les établissements classiques sont incapables – faute d'espaces et d'installations – de répondre vite et bien à une demande de formation des enseignants qui ne cesse de croître depuis l'introduction d'un enseignement primaire gratuit ». Le support écrit reste le principal vecteur de l'enseignement mais, de plus en plus, d'autres technologies sont mobilisées, comme la radio ou la vidéo interactives et l'enseignement par ordinateur ou sur Internet. Ces systèmes sont utilisés ensemble ou séparément.

### **Encadré 12 Maurice : remise à niveau des instituteurs grâce à l'enseignement à distance**

A la fin des années 1980, alors que le pays atteignait l'objectif d'enseignement primaire universel, le gouvernement de l'île Maurice s'est engagé à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles primaires. L'une des décisions prises à cet effet a entraîné une remise à niveau des instituteurs en poste, grâce à un certificat avancé en éducation (ACE), programme de formation à mi-temps organisé à l'Institut mauricien pour l'éducation (MIE). Le programme ACE dure 18 mois et comprend cinq cours sur les disciplines enseignées en primaire et un cours de tronc commun sur l'éducation et les programmes scolaires. La première promotion a suivi son stage de février 1991 à décembre 1992.

A l'origine, le programme ACE avait prévu des cours sur le campus du MIE deux jours par semaine et tous les samedis matins. Ce système est vite apparu intenable, car trop de classes étaient ainsi privées de leurs instituteurs. La durée du stage a donc été ramenée à un jour par semaine et à quelques jours pris sur les vacances scolaires, pour une formation intensive. Pour autant, il est devenu évident qu'à ce rythme (700 nouveaux instituteurs formés tous les deux ans), il faudrait plus de dix ans pour que la totalité des 4 000 instituteurs du pays puissent suivre cette formation. En outre, la sérieuse pénurie d'enseignants sévissant à cette époque a incité le ministère de l'éducation et des sciences à revenir sur sa décision de laisser partir les enseignants en formation un jour entier par semaine, pour ne pas pénaliser les classes laissées ainsi sans enseignant. L'enseignement à distance s'est alors imposé comme la solution idéale.

Après un voyage d'études dans les centres d'enseignement à distance d'Australie, d'Inde et du Kenya et une formation de quatre semaines pour les formateurs, animée au MIE par une équipe venue de l'université ouverte Indira Gandhi, 90 cours d'enseignement à distance de 20 pages chacun ont été rédigés et produits sur les disciplines principales et les études spécialisées en éducation. Une approche mixte a été ensuite adoptée, qui demandait aux stagiaires de s'auto-former et de participer 12 jours par an à des sessions résidentielles organisées sur le campus du MIE. Un accord a été signé entre le ministère de l'éducation et des sciences et le syndicat des enseignants pour libérer les enseignants six jours par trimestre, en échange de quoi les enseignants prendraient six jours sur leurs vacances pour assister aux stages résidentiels. Ce système s'est révélé assez facile à mettre en place et il continue de prévaloir à ce jour.

Le programme ACE à distance a démarré en 1993 et depuis, 2 769 instituteurs ont été remis à niveau, sans compter les 440 instituteurs qui suivent actuellement cette formation. Plus de la moitié des stagiaires estiment que le programme ACE leur a permis de concevoir et d'appliquer de nouvelles stratégies d'enseignement et d'apprentissage dans leurs classes. Après avoir suivi la formation à distance prévue dans le cadre du programme ACE, certains instituteurs ont réalisé qu'ils « pouvaient aussi promouvoir un nouvel apprentissage en adoptant des objectifs clairs et des stratégies pédagogiques adaptées identiques à celles dont ils ont bénéficié pendant le programme ACE » (commentaire d'un instituteur). La plupart d'entre eux considèrent cependant que le cours consacré à l'éducation est plus utile que celui sur les disciplines enseignées en primaire.

La relation directe entre la remise à niveau de la qualification des instituteurs et les résultats des élèves est difficile à établir. Pourtant, cette meilleure prestation des instituteurs a sans doute aidé ceux des élèves qui ont passé leur certificat de fin d'études primaires (CPE) depuis 1994/95 : de 1994 à 2001, le taux de passage s'est nettement amélioré (à l'exception de l'année 1999), progressant d'un taux inférieur à 60 % à un taux pratiquement égal à 65 % en 1998, 2000 et 2001.

Source : adapté de ADEA/WGDEOL, 2003.

474. Cette expérience permet de dégager plusieurs leçons importantes :

- *l'uniformité n'est pas la solution* : les enseignants ont des profils de départ différents et donc des besoins de formation différents. Tout programme de formation des enseignants, résidentiel ou à distance doit, pour être utile, se concentrer sur la pratique dans les classes et avoir un rapport évident avec des situations vécues ;
- *le passage de la connaissance des disciplines enseignées à la connaissance pédagogique puis à la compétence pédagogique est loin de se faire automatiquement et nécessite un travail explicite* : le passage d'une connaissance professionnelle (qui recouvre à la fois la connaissance des disciplines enseignées et la connaissance pédagogique) à la compétence pédagogique peut dépendre pour beaucoup de l'engagement de l'enseignant en faveur d'une amélioration continue ;
- *l'enseignement à distance a des limites* : le suivi par les inspecteurs, les chefs d'établissement et les conseillers pédagogiques est important, tout comme la collaboration sur le terrain entre enseignants.

## **Conclusion**

475. Nous avons étudié dans la première partie de ce chapitre les pratiques pédagogiques réputées efficaces en Afrique subsaharienne et ailleurs dans le monde. Loin de prendre parti pour ou contre telle ou telle vision de la pédagogie efficace (ouverte ou structurée), nous avons insisté sur l'importance d'éviter les dichotomies réductrices et d'appréhender la pédagogie centrée sur l'apprentissage comme un cadre de réflexions et d'initiatives visant l'intérêt suprême de l'enfant. Une fois établi le fait qu'un enseignement limité à la transmission d'informations ne permet pas aux enfants de faire le lien entre, d'une part, leur vie quotidienne et ce que l'école leur propose et, d'autre part, les concepts véhiculés par une ou plusieurs leçons, il convient de s'interroger sur *les solutions permettant de faire en sorte que les élèves apprennent autre chose que des faits sans rapport les uns avec les autres*.

476. La seconde partie de ce chapitre a tourné autour d'une autre question : comment préparer au mieux les enseignants à leur métier et assurer ensuite d'une manière financièrement viable une formation continue ? Plusieurs stratégies possibles ont été évoquées, à partir des recherches et des expériences de l'Afrique subsaharienne et d'ailleurs. Les messages qui suivent sont eux aussi tirés de cette base de recherches et d'expériences : 1) le programme et les méthodes pédagogiques retenus pour la formation des enseignants doivent s'appuyer sur le programme et la pédagogie appliqués dans les écoles et (idéalement) les enrichir en retour ; 2) il n'est pas judicieux de focaliser exclusivement la formation initiale des enseignants sur les disciplines scolaires. Il est plus rentable de recruter de futurs enseignants ayant une solide formation et de concentrer leur préparation sur les tâches essentielles de leur métier ; 3) le stage pratique et encadré est une étape vitale de la formation initiale dans le continuum « apprendre à enseigner » ; 4) la classe et l'école sont les lieux idéaux de toute initiative visant à améliorer les pratiques pédagogiques ; 5) les enseignants en poste apprennent mieux sur place, les uns avec les autres et dans le cadre de communautés d'apprentissage, sans que ce constat n'exclue pour autant l'importance du soutien extérieur.

477. Certains de ces messages – voire la totalité – se retrouvent déjà dans les politiques et pratiques de la formation des enseignants adoptées dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Les évolutions les plus remarquables concernent les tentatives de réforme de la formation initiale et la volonté de systématiser la formation continue pour les enseignants en poste. Au niveau de la formation initiale, la tendance est au raccourcissement de la période de formation pour laisser davantage de temps à la

pratique, avec des stages sur le terrain. Pour la formation continue, la tendance est clairement (c'est du moins ce qui ressort des programmes étudiés) en faveur d'un rapprochement entre les enseignants et leur lieu de travail et de leur implication dans les décisions relatives au contenu et à l'organisation de ce type de formation. Cela étant – et cela n'a rien d'étonnant – il reste d'immenses défis à relever et de graves faiblesses à résoudre, notamment :

- le manque d'attention accordé à l'enseignement multigrades et à l'enseignement dans des classes surchargées ;
- l'absence d'incitations pour les enseignants des zones rurales éloignées ou des zones difficiles ;
- l'instauration d'un plan de carrière pour les enseignants contractuels.

478. Comme l'a souligné le chapitre 6, l'enseignement multigrade est une stratégie très prometteuse qui mérite une attention accrue notamment dans la perspective d'un EPU de qualité d'ici 2015. Ce système peut être adopté dans les classes surchargées comme dans les classes « normales ». Il convient donc de s'y intéresser dès la formation initiale.

479. La concrétisation de l'EPU passant dans une large mesure par la relance des inscriptions dans les zones éloignées, il faut accorder un surcroît d'attention aux enseignants nommés dans ces zones. Ce point soulève la question des incitations et de la gestion du personnel.

480. Enfin, l'adoption d'un plan de carrière pour les enseignants contractuels apparaît comme un facteur essentiel de motivation. De fait, dans un contexte de salaires relativement bas, cette stratégie pourrait se révéler efficace pour rendre la profession enseignante plus séduisante, pour entretenir l'enthousiasme des futurs enseignants et pour les inciter à rester dans le système une fois leur programme de formation initiale achevé.

**Tableau 14 Exemples tirés des quatre familles de modèles pédagogiques**

Modèle	Chercheurs à l'origine du modèle (chercheurs ayant retravaillé le modèle)	Objectif
<b>Modèles de traitement de l'information</b>		
Raisonnement par induction (classement)	Hilda Taba (Bruce Joyce)	Acquisition de techniques de classement ; construction et validation d'hypothèses ; maîtrise des stratégies permettant d'acquérir une appréhension conceptuelle des disciplines enseignées.
Atteinte de concepts	Jérôme Bruner Fred Lighthall (Bruce Joyce)	Apprentissage des concepts et études des stratégies permettant de les atteindre et de les appliquer ; construction et validation d'hypothèses.
Structurants antérieurs	David Ausubel (et bien d'autres)	Permettent d'augmenter la capacité à absorber des informations et à les organiser, surtout lors des cours magistraux ou des lectures.
Mnémorique	Michael Pressley Joel Levin (et chercheurs associés)	Développer les capacités à acquérir des informations, des concepts, des systèmes conceptuels et un contrôle méta-cognitif de la capacité de traitement de l'information.
<b>Modèles sociaux</b>		
Enquête en groupe	John Dewey Herbert Thelen Shlomo Sharan Rachel Hertz-Lazarowicz	Acquisition de compétences pour prendre part à un processus démocratique ; accent parallèle sur le développement social, les compétences scolaires et la compréhension personnelle.
Jeux de rôles	Fannie Shaftel	Étude des valeurs et de leurs rôles dans les interactions sociales ; compréhension personnelle des valeurs et des comportements.
Enquête sociale structurée	Robert Slavin et collègues	Enquête scolaire et développement social et personnel ; stratégies de coopération pour aborder le programme scolaire.
<b>Modèles personnels</b>		
Pédagogie ouverte	Carl Rogers	Renforcement des capacités pour le développement personnel, la compréhension et l'estime de soi, et l'autonomie.
<b>Modèles comportementaux</b>		
Pédagogie directe	Thomas Good, Jere Brophy (et bien d'autres)	Maîtrise du contenu et des compétences scolaires dans une vaste palette de disciplines.

Source : Joyce *et al.*, 1997, chapitre 2.

## CHAPITRE 8

# AMELIORER L'EFFICACITE DES ECOLES : L'EXPERIENCE DE L'AFRIQUE

*La réussite ou l'échec des réformes de l'éducation est fonction de leur mise en œuvre dans les écoles (Verspoor, 1992, p. 23).*

481. Le chapitre 2 a donné un aperçu intégré des conclusions de la recherche sur l'efficacité scolaire et l'amélioration des écoles – première étape de la conception d'un cadre pour l'amélioration de la qualité. Ce chapitre se propose d'étudier l'amélioration de la qualité dans la pratique, en Afrique subsaharienne, et passe en revue à cet effet les initiatives visant à garantir et à améliorer l'efficacité des écoles ; nous étudierons par ailleurs la manière dont ces initiatives ont pu s'appuyer, et continuent de le faire, sur les recherches et les expériences internationales, en nous intéressant plus précisément à trois grandes questions :

- quelles formes revêt l'amélioration des écoles en Afrique subsaharienne ?
- quelles preuves avons-nous de l'« application » réussie des conclusions de la recherche sur l'efficacité des écoles et sur l'amélioration des écoles dans la région ?
- quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience des différents pays pour guider les politiques, la planification et la pratique en matière d'amélioration des écoles dans la région ?

482. Une série de programmes et de projets d'amélioration des écoles, en cours dans 12 pays d'Afrique subsaharienne ou déjà achevés, est passée ici au crible analytique d'un cadre de facteurs d'intrants et de processus (inspiré de Heneveld et Craig, 1996), incluant :

- les conditions matérielles de l'enseignement et de l'apprentissage ;
- la formation professionnelle des enseignants ;
- les programmes scolaires et les pratiques pédagogiques ;
- l'évaluation dans les classes et dans les écoles ;
- le leadership scolaire ;
- les mécanismes d'inspection et d'appui ;
- l'implication des parents et des communautés dans les écoles et leur appui.

483. Deux principes conceptuels de l'amélioration des écoles, déjà évoqués au chapitre 2, viennent s'ajouter à cette liste : *la priorité accordée à l'apprentissage des élèves et l'école considérée comme l'unité de changement.*

484. Les programmes suivants feront l'objet de notre analyse :

- Améliorer la qualité de l'éducation (IEQ), au Malawi et en Ouganda ;
- Projets d'amélioration des écoles (SIP), au Kenya, en Ouganda, en Tanzanie et à Zanzibar ;
- Système de formation et de gestion des enseignants (TDMS) et Fourniture de matériels pédagogiques (IMS), en Ouganda ;
- Programme de petites subventions de projets de formation professionnelle et d'amélioration des écoles élaborés par les enseignants eux-mêmes (connu sous l'acronyme français PPSE), en Guinée ;
- Cahiers des charges (CdC) et Projet d'école (PE)/Fonds de développement scolaire (FDS), au Sénégal ;
- Contrats programmes (CP), à Madagascar ;
- Groupes de soutien aux chefs d'établissement (HTSG), au Kenya ;
- École de qualité fondamentale (EQF), au Bénin ;
- Auto-évaluation scolaire (SSE), au Swaziland ;
- Auto-évaluation scolaire (SSA), en Namibie ;
- Gestion scolaire axée sur les résultats (GAR), au Burkina Faso.

485. Nous allons, pour commencer, tenter de répondre à ces trois questions :

- Dans quelle mesure le programme ou le projet met-il l'accent en priorité sur l'apprentissage des élèves ?
- Quelles sont les stratégies (combinaison d'intrants et de processus) mises en œuvre pour atteindre ces objectifs ?
- L'école est-elle considérée comme l'unité de changement ?

486. Les réponses sont tirées des informations disponibles sur chaque programme. Nous en proposons une synthèse dans le tableau 15. Nous procéderons ensuite à une analyse transversale sélective des programmes, construite autour des facteurs efficaces d'intrants et de processus proposés par Heneveld et Craig (1996) et de deux caractéristiques essentielles pour la conception de programmes identifiées dans la littérature sur l'amélioration des écoles.<sup>82</sup> Enfin, nous ferons en conclusion un commentaire sur les tendances dans les initiatives d'amélioration, en évoquant leurs implications pour la politique et la planification.<sup>83</sup> Notons d'ores et déjà que le fait qu'un programme ou un projet ne tienne pas compte d'un ou plusieurs facteurs ne condamne en rien sa valeur – le pays considéré peut très bien avoir en cours de réalisation d'autres programmes intégrant ces facteurs.

---

<sup>82</sup> Nous ne parlerons pas ici de l'évaluation dans les classes et dans les écoles, puisque c'est l'objet du chapitre 11. Il en va de même pour les programmes scolaires, évoqués au chapitre 6, et les pratiques pédagogiques, thème retenu par le chapitre 7.

<sup>83</sup> Comme le lecteur pourra s'en rendre compte, la discussion sur les programmes ainsi que le commentaire final sont largement inspirés de l'étude de Hopkins (2001), *School improvement for real*.

Tableau 15 Présentation quantitative des programmes et des projets

Initiative	Pays	Accent explicite sur l'apprentissage des élèves	Conditions matérielles	Formation des enseignants	Programmes scolaires et pratiques pédagogiques	Évaluation des résultats des élèves	Leadership scolaire	Inspection et appui	Implication et soutien des parents et de la communauté	L'école – unité de changement	Nombre total de facteurs pris en compte
IEQ	Malawi	√	√	√	√	√			√	√	7
	Ouganda				√	√	√		√	√	5
SIP	Kenya (Kisumu)			√	√			√	√	√	5
	Kenya (Mombasa)			√	√		√	√	√	√	6
	Tanzanie (Mzizima)			√	√		√				3
	Tanzanie (Dar)			√	√		√		√	√	5
	Ouganda (Kampala)		√	√	√						3
	Zanzibar	√	√	√	√						4
TDMS, IMS	Ouganda		√	√	√	√	√	√			6
PPSE	Guinée	√	√	√	√	√		√		√	7
CdC, PE/FDS	Sénégal	√	√			√	√	√	√	√	7
CP	Madagascar		√	√			√	√	√	√	6
HTSG	Kenya						√	√	√		3
GAR	Burkina Faso	√		√		√	√	√		√	6
EQF	Bénin		√	√		√	√		√	√	6
SSA	Namibie			√	√		√	√	√	√	6
SSE	Swaziland						√	√		√	3
<b>Nombre total d'occurrences</b>		6	8	13	11	7	12	10	10	12	

## Accorder la priorité à l'apprentissage des élèves

487. La plupart des experts s'accordent à dire que l'apprentissage des élèves doit être au cœur de toute tentative d'amélioration des écoles. Rien d'extraordinaire à cela, l'apprentissage étant après tout la *raison d'être* de n'importe quel processus éducatif. La plupart des projets et des programmes éducatifs, voire la totalité d'entre eux, visant à améliorer la qualité revendiquent comme objectif ultime un impact positif sur l'apprentissage des élèves. Ce qu'il y a de nouveau, c'est l'exhortation à : (i) faire en sorte que les choix d'investissement soient guidés par des objectifs d'apprentissage explicites (Heneveld et Craig, 1996) ; (ii) avoir une vision de l'enseignement et de l'apprentissage qui contribuera à la concrétisation de ces objectifs ; et (iii) assurer un suivi rigoureux de l'apprentissage des élèves et exploiter les informations obtenues à des fins d'évaluations formatives.

488. Comme nous avons pu le constater au tableau 15, l'apprentissage des élèves n'est un objectif explicite que pour six des 17 programmes considérés – l'initiative *IEQ* au Malawi, le *Projet d'amélioration des écoles* à Zanzibar, le *PPSE* de la Guinée, l'expérience sénégalaise de *descriptions de fonction* pour les enseignants, les chefs d'établissement et les inspecteurs et les projets de développement scolaire et, enfin, la *gestion scolaire axée sur les résultats* du Burkina Faso. Ainsi, le SIP adopté à Zanzibar a été conçu et mis en œuvre pour faciliter le l'apprentissage de la langue anglaise par les élèves en première année du secondaire.

### **Encadré 13 Zanzibar : améliorer l'apprentissage des élèves grâce à la maîtrise de l'anglais**

En Tanzanie, la langue officielle d'enseignement change lors de l'entrée dans le secondaire, passant du swahili à l'anglais alors qu'en primaire, l'anglais est une matière comme les autres. Cette adoption de l'anglais en cours de scolarité provoque de grosses difficultés, pour les enseignants comme pour les élèves, qui nuisent à l'apprentissage de ces derniers. Zanzibar a cherché à apporter une réponse concrète à ce problème, avec le projet d'orientation pour l'anglais dans le secondaire (SELOP). Ce projet intégrait une approche « globale » du changement pédagogique et de l'apprentissage, et reposait sur deux grandes composantes : (i) production de matériels pédagogiques en anglais conformes au programme, pour promouvoir un style d'apprentissage interactif et axé sur les processus – grâce à ces outils, les enseignants des matières principales (anglais, sciences sociales, mathématiques, sciences) enseignent à la fois leur spécialité et l'anglais ; (ii) création d'une stratégie de formation continue pour encourager l'adoption du programme par l'ensemble des enseignants – cette formation continue, avec quatre ateliers d'une demi-journée par an, était assurée par le réseau décentralisé des centres d'enseignants en place et par des visites sur le terrain d'une équipe spécialisée, composée de consultants à mi-temps du district, de directeurs d'établissement et d'autres parties prenantes au projet, dans l'école ou entre écoles (formation par les pairs). L'évaluation du projet a eu lieu vers la fin de la phase initiale (1994-97). Les outils du programme avaient alors subi un certain nombre de changements gérés localement, de tests sur le terrain et de révisions. Le projet avait concerné 95 écoles secondaires, soit 11 000 élèves de première année. L'évaluation des outils utilisés (clairs, simples et adaptés au programme) a été globalement positive mais la qualité de « l'apprentissage actif » censé intervenir dans certaines des activités rajoutées aux cours a été discutée. La stratégie de formation continue est apparue comme efficace, car elle introduit un style commun d'enseignement facilitatif dans le contexte de la mise en œuvre du programme. Un obstacle majeur à l'efficacité du programme a été identifié dans le manque de confiance des enseignants par rapport à leur niveau d'anglais. Rien n'indique clairement que les enseignants SELOP ont transposé les méthodes pédagogiques inhérentes à ce programme à d'autres classes, ni que les autres enseignants aient adopté ces méthodes après avoir assisté à des classes SELOP en l'absence d'outils pédagogiques adaptés. Comme dans le cas d'autres programmes d'amélioration des écoles, aucune évaluation longitudinale solide de l'apprentissage des élèves n'a été réalisée, dans la mesure où les supports n'ont cessé d'évoluer jusqu'à la dernière année du projet pour intégrer les commentaires du terrain et les nouveaux tests conçus en fonction. Cela étant, des tests de niveau ont été administrés en fin d'année (conçus à partir d'une série de tests réputés fiables et valables) : le niveau global s'est révélé très mauvais (de 28,8 à 3,8 %), indiquant par là même que les tests étaient trop durs. Une analyse complémentaire des résultats des élèves de 2e année du secondaire à l'examen national fait apparaître des résultats nettement meilleurs. Parallèlement, des données parcellaires et empiriques semblent indiquer que les élèves ont en général apprécié les cours dispensés selon l'approche SELOP, jugés intéressants et motivants. Commentaires des enseignants et des élèves : « Nous parlons anglais tout le temps... On voit vraiment la différence... Le programme semble positif... Maintenant, les professeurs nous parlent anglais... Les élèves arrivent à se parler... même s'ils ne maîtrisent qu'imparfaitement la langue, c'est déjà mieux que rien ».

Source : adapté d'Anderson, 2002, pp. 13-14 et chapitre 8.

489. Indépendamment des problèmes soulevés par les évaluateurs et de leur interrogation sur la qualité de « l'apprentissage actif » censé intervenir dans certaines activités scolaires, le SIP de Zanzibar paraît tout à fait prometteur. La conception et les décisions d'investissement semblent avoir été prises en fonction des objectifs d'apprentissage des élèves, pour répondre aux difficultés concrètes rencontrées aussi bien

par les élèves que par les enseignants lors de ce brusque changement de langue d'enseignement. Des praticiens ont donc été impliqués pour apporter une solution à ces difficultés d'ordre pratique.

490. Il en va de même pour le *PPSE* en Guinée. Dans ce cas, des équipes d'enseignants, de la même école ou provenant de plusieurs écoles, ont été constituées pour : (i) réfléchir aux résultats des élèves ; (ii) examiner attentivement leurs pratiques professionnelles, afin de voir si elles n'ont pas une responsabilité dans la médiocrité des résultats scolaires ; (iii) concevoir un projet de rénovation pédagogique visant à améliorer les résultats, avec notamment un plan pour l'évaluation de ces résultats ; (iv) programmer les activités à entreprendre ; (v) identifier les ressources matérielles nécessaires pour mener à bien leur plan d'action ; (vi) budgétiser ces ressources ; (vii) mettre en œuvre le plan et collecter simultanément des informations sur la mise en œuvre et les résultats ; (viii) rendre compte de l'utilisation des subventions allouées. A cette fin, tous les projets d'enseignants fixent des objectifs explicites pour l'apprentissage des élèves dans tout ou partie d'une matière donnée, mais aussi pour le développement professionnel des enseignants (en lien direct avec l'apprentissage des élèves).

#### **Encadré 14    Guinée : renforcement des capacités pour améliorer l'apprentissage des élèves**

Le programme de petites subventions consiste en une série d'activités planifiées, initiées, conçues et mises en œuvre par des équipes de quatre à 10 enseignants réparties en cellules de rénovation éducative (CRE). La première année est consacrée à la conception et à la sélection des projets ; la seconde année à la mise en œuvre, avec possibilité de deux renouvellements. Les équipes dont les projets ont été retenus par un jury régional reçoivent le financement demandé et bénéficient, tout au long du projet : d'une assistance spéciale, avec la participation en début d'année scolaire à un atelier sur la gestion et l'évaluation de projet ; de l'appui d'un animateur ou d'autres personnes ressources, à la demande ; de trois visites de la part d'un évaluateur. Les résultats des projets sont présentés à la fin de l'année scolaire par les membres des équipes de rénovation pédagogique, à l'occasion de séminaires régionaux de diffusion.

En six ans, le PPSE a réussi à renforcer les capacités de 300 personnels de support pédagogique, qui sont capables désormais de piloter des activités d'amélioration de la qualité dans les écoles et d'aider les enseignants à évoluer. Grâce au PPSE, pratiquement tous les instituteurs (plus de 15 000 personnes) ont été sensibilisés à la rénovation pédagogique et initiés à l'élaboration de projets. Plus de la moitié d'entre eux ont participé à la rédaction finale de propositions de projets et plus de 6 000, sur 1 200 équipes, ont eu la possibilité de participer à la mise en œuvre d'un projet entre 1996-97 et 2000-01. De nombreuses raisons expliquent cette forte participation, et notamment :

- l'organisation, qui insiste sur la responsabilité de tous, de l'école au gouvernement central ;
- la rigueur de la recherche action et des expérimentations, doublée d'une extension progressive ;
- la sensibilité aux besoins des enseignants, qui reçoivent une petite aide matérielle et financière ;
- le système de formation intégrée pour tous les participants, qui renforce les capacités du personnel de support à apporter une aide non directive aux enseignants ;
- une méthode impartiale d'évaluation et de sélection des projets impliquant les nombreux responsables de l'éducation ;
- l'importance accordée à l'évaluation, composante intégrante du programme ;
- la construction de partenariats entre les participants à tous les niveaux et sur la base du respect mutuel ;
- l'organisation régulière de séminaires régionaux de diffusion, chapeautés par un séminaire national supplémentaire ;
- une perspective d'amélioration continue à long terme tout en faisant attention aux objectifs à court terme.

Source : Diallo et al., 2001, pp. 3-5.

491. Troisième projet qui mérite que l'on s'attarde – le *système de gestion par résultats*, adopté au Burkina Faso.

### **Encadré 15 Burkina Faso : améliorer l'apprentissage des élèves**

L'adoption, à la fin des années 1990, dans l'ensemble du Burkina Faso d'une gestion scolaire par résultats est probablement un bel exemple de ce que Myers (1984, 2000) appelle la « généralisation par explosion ». Contrairement au système d'inspection en vigueur, cette nouvelle approche fait appel à des données sur le rendement des écoles afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et d'apporter aux enseignants un soutien qui les valorise et les motive dans leurs efforts d'amélioration de la qualité. Deux outils ont été élaborés à cet effet : l'un destiné aux chefs de circonscription chargés de superviser et de soutenir les écoles ; et l'autre destiné aux conseillers pédagogiques chargés d'aider individuellement les enseignants. Les directeurs d'école et les enseignants sont au cœur de cette approche : ils sont censés élaborer et mettre en œuvre des plans d'action pour l'amélioration de l'école et des classes. Dans le cas présent, la stratégie retenue pour implanter le changement semble avoir été plutôt administrative et bureaucratique – la volonté de fournir des instruments aux écoles et aux enseignants ayant pris le pas sur la collecte d'informations auprès des acteurs et la mise en place d'une formation adéquate. De sorte que, malgré des résultats encourageants, cette nouvelle approche ne semble pas, trois ans après son lancement, s'être véritablement implantée.

L'épilogue de cette appréciation de Samoff et al. (2001, p. 19) est que ce nouveau système de gestion des écoles et d'appui se maintient et semble avoir un impact qualitatif positif dans le pays. En 2003, le taux de réussite à l'examen national de fin de primaire a pour la première fois atteint 70 % (au lieu des 50-60 % atteints en moyenne auparavant). En outre, le taux brut de scolarisation pour la période 2002/03 a été de 47,7 % contre 38,6 % deux ans auparavant. Le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation attribue la progression de ces indicateurs à plusieurs facteurs, dont la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats dans les écoles et l'introduction d'un système de gestion et d'appui pour les enseignants. Indépendamment du fait qu'une association ne démontre pas à elle seule une relation de causalité et qu'il existe bien d'autres interventions d'amélioration de la qualité, il est fort possible que les plans d'amélioration des écoles et des classes, conçus et mis en œuvre par les équipes et les enseignants, aient contribué à ces résultats.

492. Les trois programmes que nous venons de décrire brièvement partagent ce que Hopkins (2001, pp. 103-112) décrit comme la nouvelle vague de planification collaborative du développement des écoles. Elle « commence avec les objectifs d'apprentissage des élèves. Ensuite, une stratégie pédagogique de concrétisation de ces objectifs est mise au point, qui s'accompagne de tous les ajustements nécessaires au niveau de la gestion de l'école – modifications des politiques de programmes et des schémas de travail, par exemple, ou changements dans le programme de formation du personnel et dans l'emploi du temps et, au besoin, redistribution des budgets, des rôles et des responsabilités pour atteindre ces objectifs... C'est un peu comme si [les écoles] se demandaient quel type de changement introduire telle ou telle année dans les résultats scolaires. Une fois la décision prise, elles conçoivent alors une stratégie pour y parvenir ». Dans un processus de ce type, **la collaboration et les équipes, et non pas le travail solitaire et les décisions hiérarchiques, sont la clé du succès !** Les trois programmes évoqués illustrent l'efficacité en terme de processus. Reste néanmoins à garantir que l'impact de ces programmes sur l'apprentissage des élèves est soigneusement piloté et que les informations ainsi recueillies sont effectivement exploitées pendant les évaluations formatives.

### **Améliorer les conditions matérielles de l'enseignement et de l'apprentissage**

*Il est évident que l'absence de ressources de base et d'infrastructures sera préjudiciable à l'effort éducatif dans son ensemble (Scheerens, 2000, p. 60).*

493. Comme les chapitres 2 et 5 l'ont montré – et comme nous venons de le voir – une offre adéquate d'intrants matériels est vitale pour créer un environnement propice à un enseignement et un apprentissage efficaces. Parmi ces intrants figurent notamment les manuels scolaires, les autres supports de lecture, les guides de l'enseignant, les équipements et le mobilier scolaires et l'environnement physique, sans danger et confortable, de l'école et des classes. Près de la moitié des programmes étudiés intègrent ce facteur – nous nous arrêterons sur l'IMS de l'Ouganda, le SELOP de Zanzibar, le PPSE de la Guinée et le FDS du Sénégal.

### Encadré 16 Ouganda : améliorer l'offre d'intrants

L'Ouganda a entrepris une réforme de la fourniture de matériels pédagogique, ce dans le cadre de sa forme globale de l'enseignement primaire (PERP). Cette réforme s'était fixé pour objectif de renforcer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les écoles primaires : (i) en assurant en temps et en heure les achats et la fourniture des supports d'apprentissage recommandés (dont les quatre manuels approuvés – un par matière – selon un ratio de un manuel pour trois élèves et les guides de l'enseignant pour le primaire et les écoles normales) ; et (ii) en prolongeant la durée de vie utile des manuels, grâce à un cours sur la gestion du livre pendant la formation initiale et continue des enseignants.

Les chefs d'établissement, en collaboration avec les professeurs principaux et les enseignants, doivent identifier la liste des ouvrages nécessaires. Au niveau du district, les responsables de l'éducation sont tenus de compiler les commandes de chaque école et de soumettre ces commandes à l'IMU (l'unité indépendante chargée des matériels pédagogiques) ; ils doivent aussi contrôler l'utilisation des manuels scolaires dans les écoles. L'IMU compile les commandes de manuels, réalise les achats groupés, dispatche les manuels dans les districts, forme le personnel de district chargé de l'éducation à l'utilisation et à la préservation des outils pédagogiques et vérifie leur utilisation, leur conservation et la gestion des stocks. Enfin, des subventions par nombre d'élèves sont accordées aux écoles pour l'achat d'outils supplémentaires. Le premier budget de fonctionnement pour la fourniture d'outils pédagogiques de toute l'histoire de l'Ouganda a été adopté pour l'exercice 1998/99. Cette réforme a permis de limiter les pénuries de ressources matérielles – manuels et guides de l'enseignant notamment. Conjugée à d'autres améliorations dans l'environnement physique de l'école – installations, bâtiments, construction de logements pour les enseignants à proximité des écoles, etc. – cette réforme a eu un impact positif sur les conditions d'enseignement et d'apprentissage et sur la motivation des enseignants et la volonté d'embrasser cette profession. L'impact du PERP sur l'offre d'outils pédagogiques se ressent à plusieurs niveaux :

- *mise en place d'un véritable processus d'appel d'offres pour tous les supports d'apprentissage ; cela a entraîné une diminution de moitié du prix des manuels ;*
- *participation acquise des enseignants au choix des supports d'apprentissage ;*
- *disparition des monopoles sur la conception, la publication et la distribution des manuels scolaires ;*
- *revitalisation des auteurs et des éditeurs locaux : de deux, avant la réforme, ils sont passés à plus de 20 ;*
- *encouragement à l'ouverture de points de vente dans l'ensemble du pays ; avant la réforme, tous les points de vente se trouvaient à Kampala alors que, dorénavant, il y en a au moins un par district ;*
- *amélioration de la qualité des supports d'apprentissage, alignés sur le programme, construits à partir de l'expérience locale et ayant intégré les questions d'égalité entre les sexes ;*
- *raccourcissement du processus d'achat des manuels de plus de trois mois ;*
- *mise en place des conditions idéales pour une offre durable de ressources d'apprentissage, avec la création d'un poste spécifique dans le budget de fonctionnement du secteur de l'éducation et avec l'introduction des réformes.*

Source : adapté de Eilor et al., 2003, pp. 20, 27 et 29.

494. Le PPSE en Guinée (encadré 14) avait lui aussi adopté un processus de compilation, d'achats groupés et de distribution ainsi que des subventions aux écoles.

495. Le projet du Bénin – *École de qualité fondamentale* (EQF) – propose un autre exemple des initiatives du ministère pour améliorer la qualité de l'éducation en fournissant des manuels et d'autres ressources matérielles aux écoles et aux élèves (Dewanou et al., 2003)<sup>84</sup> ; c'est également le cas du *Fonds de développement scolaire* (FDS) du Sénégal, même si ce programme avait une portée moindre (Guèye et al., 2003). L'EQF avait trois grands objectifs : (i) créer un système d'indicateurs définissant les conditions minimales d'enseignement et d'apprentissage dans une école fondamentale de qualité ; (ii) simplifier la gestion et le suivi des tâches de planification de l'éducation ; et (iii) planifier et programmer les interventions et les investissements dans les écoles, pour hisser et/ou maintenir leurs caractéristiques au niveau plancher requis.

### **Encadré 17 Améliorer la fourniture d'intrants au Bénin**

Dans le cadre d'un vaste programme de réforme sectorielle, le ministère de l'éducation nationale (MONE) du Bénin a lancé dans le milieu des années 1980 un processus participatif qui a débouché sur la définition et l'adoption d'un ensemble de 50 normes qualitatives. Une évaluation de l'enseignement et de l'apprentissage menée à l'échelle du pays et se servant de ces normes comme indicateurs a révélé, qu'en moyenne, les écoles se situaient à moins d'un tiers du niveau minimum souhaitable. A la suite d'un atelier régional organisé pour partager les conclusions de cette évaluation, dix normes prioritaires ont été identifiées comme instruments de conception de plans triennaux d'intervention et d'investissement dans les zones prioritaires, pour rehausser ou maintenir les caractéristiques des écoles au niveau minimal. Parmi ces normes, l'impression et la mise à disposition d'un manuel de français et d'un manuel de mathématiques pour deux élèves, un cahier d'exercice par élève et 10 000 guides de l'enseignant par matière dans toutes les matières. L'exécution de ces plans entre 1996 et 2001 semble avoir amélioré certains indicateurs, comme le taux brut de scolarisation (qui est passé de 68,84 % à 88,49 %), la parité entre les sexes (de 0,61 à 0,69), les redoublements (de 25,11 % à 19,84 %), la rétention (de 41,8 % à 49,2 %) ou l'achèvement (de 34,3 % à 36,1 %). Cependant, ces résultats sont considérés comme inférieurs aux normes. Parmi les facteurs explicatifs, une augmentation de 35,7 % du nombre d'écoles au cours de la période considérée, la pénurie d'enseignants, un dysfonctionnement du réseau de formation professionnelle, la présence parmi les enseignants de 40 % d'individus non qualifiés et l'absence de manuels scolaires qui en outre, lorsqu'ils existent, ne sont pas vraiment utilisés.

Source : Dewanou et al, 2003

496. Si les objectifs du FDS diffèrent de par leur nature de ceux de l'EQF, les deux programmes placent la fourniture de matériels d'enseignement et d'apprentissage au cœur de la mise en œuvre. Dans les deux cas, le ciblage étroit sur les facteurs d'intrants a été dénoncé comme un inconvénient (Dewanou et al., 2003 ; Guèye et al., 2003). Pour le FDS, la création des bibliothèques scolaires a relégué au second plan tous les autres objectifs et résultats attendus.

<sup>84</sup> La Guinée réalise depuis 1997 un projet relativement semblable, financé par l'USAID : Niveaux fondamentaux de qualité de l'éducation – NFQE.

497. Indépendamment de la critique évoquée ci-dessus, ces deux programmes ont apparemment eu un effet positif sur la qualité de l'enseignement primaire, en entraînant une amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage (Guèye et al., p. 18 ; Dewanou et al., pp. 23-34). Comme Carron et Châu (1996) l'ont souligné, les écoles ne peuvent pas fonctionner harmonieusement si elles n'ont pas à leur disposition les outils de première nécessité. Ce souci d'apporter aux écoles tous les éléments nécessaires à leur fonctionnement a donc guidé, jusque dans les années 1990, une grande partie des flux d'aide à l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne – la Banque mondiale jouant à cet égard un rôle primordial (voir Moulton, 2003, pour un examen de l'expérience de la Banque mondiale). Certes, ce souci était louable, mais « il est irréaliste de croire que la seule mise à disposition des intrants essentiels, sans tenir compte de leur utilisation dans l'école ou dans les classes, suffira à garantir un processus pédagogique de qualité » (Carron et Châu, 1996, p. 203).

### **Améliorer la qualité des enseignants et des pratiques pédagogiques et renforcer les capacités des écoles**

*Une approche systématique et intégrée de la formation du personnel – centrée sur l'apprentissage professionnel des enseignants et faisant de la classe un lieu essentiel pour leur développement – est vitale pour parvenir à une véritable amélioration des écoles. (Hopkins, 2001, p. 96).*

498. Comme nous l'avons vu au chapitre 7, le fait de maîtriser des stratégies pédagogiques à l'efficacité éprouvée ne suffit pas à améliorer la pratique, même si cela y contribue. Tant que les enseignants seront incapables et peu désireux d'adopter et d'adapter ce type de pratiques, l'amélioration de la qualité de l'éducation restera un vain rêve. La formation des enseignants, initiale et continue, est donc au cœur de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Le chapitre 7 traite en profondeur de cette question – nous n'y reviendrons pas ici. Contentons-nous de souligner que 13 des 17 programmes examinés font de la formation des enseignants la pierre angulaire de l'amélioration des écoles. Les programmes TDMS (en Ouganda), PPSE (en Guinée) et SIP (en Afrique de l'Est, qui bénéficient de l'aide de la Fondation Aga Khan) en témoignent – tous s'intéressent explicitement à l'apprentissage et à la formation professionnelle des enseignants (et, dans le cas du TDMS, à la gestion), sans négliger les autres facteurs d'intrants et de processus.

499. Deux de ces programmes – le PPSE et les SIP – se distinguent néanmoins des autres en ce qu'ils considèrent l'école comme un tout. En d'autres termes, les efforts d'amélioration visent dans les deux cas l'ensemble du personnel enseignant et de gestion dans chacune des écoles participantes. Ce point a son importance dans la mesure où il existe une relation dialectique entre le changement dans les classes et le changement dans l'école. Autrement dit, les efforts individuels consentis par un enseignant pour faire changer les choses risquent d'être contrariés, abandonnés ou neutralisés s'ils ne sont pas nourris par une communauté de praticiens apprenants. Comme le soulignent Hopkins et West (1994, dans Hopkins, 2001, p. 104), « les écoles ne s'amélioreront pas tant que les enseignants ne se seront pas développés, individuellement et collectivement. Alors que les enseignants ont souvent l'occasion d'approfondir leur pratique à titre individuel, si l'on veut parvenir à un développement de l'ensemble de l'école, il faudra proposer aux enseignants de nombreuses occasions d'apprentissage collectif ». Dans un autre texte, Hopkins (2002, p. 276) indique que « l'on doit introduire dans les écoles les conditions qui garantissent à chaque individu un appui tout au long du processus invariablement difficile et délicat qui l'amènera à modifier ses modes de pensée et d'action ».

500. La modification des modes de pensée et d'action a de fait été un processus extraordinairement complexe dans la plupart des programmes visant à introduire de tels changements. Les projets d'amélioration des écoles qui reçoivent l'appui de la Fondation Aga Khan en Afrique de l'Est sont, à cet égard, des cas d'espèce. Les évolutions attendues dans la pratique pédagogique n'ont pas eu lieu. Les enseignants ont apparemment fait preuve d'une compréhension très variable et naïve des méthodes de pédagogie active axées sur l'enfant. Il semble que, dans l'un des projets, ce résultat tienne en partie à un parti pris au cours la formation initiale qui a privilégié, contrairement au plan initial, le soutien individuel aux enseignants (Anderson, 2002, chapitres 5-7).

501. Le cas de la Namibie et de son diplôme de formation à l'enseignement pour l'éducation de base, tel qu'évoqué par van Graan et al. (2003), est également très évocateur de la difficulté du processus de rénovation pédagogique (chapitre 7). Tabulawa (1997 et 1998) propose une explication tout à fait séduisante de la difficulté rencontrée au Botswana pour introduire une pédagogie axée sur l'élève. D'après cet auteur, les résultats peu concluants ont souvent trouvé une explication technique et simpliste – comme la pénurie de ressources et/ou la médiocrité de la formation des enseignants – alors que les véritables facteurs explicatifs sont liés à l'idée que les enseignants se font de la nature du savoir et des modes de transmission, à la perception qu'ils ont des élèves et à ce qu'ils considèrent être l'objectif de la scolarité. Des facteurs sociaux inhérents à la société tswana – comme l'autoritarisme – doivent également être pris en compte. Pour Tabulawa, ces a priori sont incompatibles avec les principes de base de la pédagogie axée sur l'élève. Les résultats risquent d'être décevants si on les tient pour acquis lors de la modification des pratiques de la classe. La remise en cause et l'évolution de ces a priori sont tellement délicates que les capacités de la plupart des écoles d'Afrique subsaharienne risquent d'être totalement dépassées.

502. Dans son étude du bien-fondé des principes qui sous-tendent la conception des programmes d'amélioration des écoles mis en œuvre par la Fondation Aga Khan en Afrique de l'Est, Hopkins (2002, p. 287) parle du « renforcement des capacités » comme d'un concept indissociable du principe de l'« école considérée globalement comme l'unité de changement ». D'après cet auteur, « si l'on ne met pas l'accent sur les capacités, les écoles n'arriveront pas à 'se transformer' et à appuyer durablement les initiatives d'amélioration qui débouchent sur de meilleures performances scolaires ». Newman, King et Young (2000, dans Hopkins, *ibid.*) définissent les capacités comme « l'aptitude collective de l'école, en tant qu'entité, à introduire un changement effectif ». D'après ces auteurs, les capacités reposent sur quatre composantes essentielles :

- les connaissances pratiques et théoriques, et les aptitudes de chacun des membres du personnel ;
- une communauté professionnelle d'apprentissage dans laquelle chacun travaille avec les autres pour fixer des objectifs clairs de résultats scolaires, évaluer leurs résultats et concevoir des plans d'action visant à améliorer les performances tout en participant aux activités de recherche et de résolution de problèmes ;
- des programmes cohérents – coordination entre les programmes scolaires et la formation du personnel, dirigée sur des objectifs d'apprentissage clairs et ayant une certaine durée de vie ;
- des ressources techniques – programmes scolaires, outils pédagogiques, instruments d'évaluation, technologie, espaces de travail, etc., de qualité.

503. Hopkins y ajoute « les approches transformatives du leadership » et les « stratégies efficaces de coordination ». Prises ensemble, ces composantes constituent les conditions ou les dispositions de gestion internes préalables propices à l'efficacité et au développement de l'école.<sup>85</sup> Pour diffuser à l'ensemble de l'école ces nouvelles pratiques pédagogiques de la classe et s'assurer qu'elles se maintiennent à moyen terme, ces composantes doivent savoir équilibrer l'enseignement et l'apprentissage. Il est cependant irréaliste de penser que cet équilibre entre le renforcement des capacités d'une part, et l'enseignement et l'apprentissage d'autre part interviendra de la même manière dans toutes les écoles. De toute évidence, dans le cas d'une école sous-dotée et ayant peu d'expérience des initiatives d'amélioration des écoles, une orientation exclusive sur les pratiques pédagogiques et l'apprentissage des élèves risque d'être malvenue. « Dans ce cas, [...] il convient aussi de renforcer les 'capacités pour une amélioration durable' » (Hopkins, 2001, p. 151). A l'inverse, dans « les écoles où les conditions internes sont suffisamment solides et ancrées », les initiatives d'amélioration des écoles peuvent se concentrer sur l'évolution des pratiques pédagogiques, sans négliger les conditions propices. Les écoles qui se situent entre ces deux extrêmes devront s'intéresser à part égale à ces deux éléments. En d'autres termes, l'amélioration des écoles est un processus et non pas un événement ponctuel. Il faut l'envisager comme un continuum le long duquel chaque école se positionne en fonction de son « état de développement » et de ses capacités à passer au niveau supérieur.<sup>86</sup>

504. Cette notion de continuum peut expliquer une partie des limites des SIP de la Fondation Aga Khan et d'autres programmes d'amélioration des écoles introduits en Afrique subsaharienne. On peut effectivement se demander – et ce n'est pas une interrogation de pure forme – si ces programmes n'ont pas tenté d'appliquer des stratégies destinées à des écoles de type 3 alors que le contexte imposait, dans le meilleur des cas, des stratégies de type 2. Les personnes chargées de concevoir les programmes d'amélioration des écoles doivent bien comprendre ces différents types d'écoles et les stratégies qui leur conviennent. A cet égard, la discussion d'Hopkins (2001, pp. 159-178) sur « l'amélioration différentielle des écoles » est tout à fait précieuse.

### **Renforcer le leadership scolaire et l'autonomie des écoles**

505. « La formation au leadership connaît depuis quelques années, dans l'éducation, un fort développement. Si l'on peut critiquer cette tendance pour sa portée trop limitée et trop axée sur les compétences et pour son caractère décontextualisé, elle a consolidé la position centrale du chef d'établissement dans le processus de développement et d'amélioration des écoles » (Hopkins, 2001, p. 115).

506. Comme le montrait le 15, douze des 17 programmes d'amélioration examinés ont retenu le leadership de l'école. L'un d'entre eux – les groupes kenyans de soutien aux chefs d'établissement (HTSG ; encadré 18) – s'y est même exclusivement consacré. Cette tendance corrobore les conclusions des recherches sur l'efficacité des écoles et l'amélioration des écoles réalisées dans les pays développés comme dans les pays en développement (DSE/Gambie, 2003 ; Gauthier et al., 2003 ; Weva, 2003 ; Hopkins, 2001 ; Scheerens, 2000). Comme pour n'importe quelle autre organisation sociale, le fait qu'une école atteindra ou non ses objectifs et parviendra ou non à faire

---

<sup>85</sup> Le renforcement des capacités de recherche au niveau central et de l'école servait de moteur stratégique au projet d'amélioration de la qualité de l'éducation (IEQ) financé par l'USAID. Pour plus de détails, se reporter à *Pathways to Quality* (IEQ, 2002). Le dernier chapitre de cette étude sera également consacré au renforcement des capacités.

<sup>86</sup> Hopkins (2001) a identifié trois types d'écoles, celles du type 1 se situant au bas du continuum des capacités alors que celles du type 3 se positionnent en haut du continuum.

évoluer ses capacités dépend dans une large mesure du leadership exercé par son directeur.

507. A mi-chemin entre la structure administrative hiérarchique et l'école, les chefs d'établissement sont un vecteur bidirectionnel du changement : ils s'intéressent aussi bien au sommet de la pyramide éducative qu'à sa base. Ils se concentrent, d'une part, sur le caractère pluridimensionnel des activités pédagogiques de leur école et, d'autre part, sur l'accumulation de mandats toujours plus ambitieux émanant de leur hiérarchie et nécessitant des compétences approfondies en gestion (Weva, 2003, p. 1).

508. Les chefs d'établissement fixent la philosophie générale de l'école en élaborant une vision claire ou en décidant d'objectifs précis, qui impliquent l'ensemble des parties prenantes – élèves, enseignants, parents et membres de la communauté locale – dans la conception de cette vision et dans les autres aspects de la vie scolaire – gestion du programme, mise en place d'un environnement propice à l'apprentissage, fortes attentes vis-à-vis des performances des élèves, suivi de l'apprentissage des élèves et de la formation professionnelle des enseignants, etc. Pour Hopkins (2001, p. 116), il faut pour ce faire combiner le leadership transformationnel (par opposition à un leadership transactionnel)<sup>87</sup> et le leadership pédagogique. Le leadership transformationnel « s'intéresse aux parties prenantes impliquées et à leurs relations ; il doit s'appuyer sur une stratégie de modification des perceptions, des attitudes et des croyances. Les leaders transformationnels ne gèrent pas seulement des structures, ils doivent délibérément s'efforcer d'agir sur la culture de l'école, pour la faire évoluer ». Le leadership pédagogique « insiste sur 'le comportement des enseignants lorsqu'ils s'attaquent à des activités ayant un impact direct sur le développement des élèves' » (Leithwood et al., 1999, dans Hopkins, 2001, p. 119).

509. Ces définitions donnent une image complexe du leadership – le rôle du chef d'établissement impliquant alors plusieurs missions. Certains pourront penser que ce type de leadership est hors de portée des systèmes éducatifs de l'Afrique subsaharienne, où la majorité des chefs d'établissement ne sont en général pas formés pour leurs missions et où leurs mandats administratifs et leurs responsabilités extrascolaires absorbent la quasi-totalité de leur temps, les empêchant ainsi de se consacrer à l'essence même de leur mission – faire en sorte que l'école atteigne les objectifs fixés (en général imposés par la hiérarchie) tout en préconisant la rénovation pédagogique. Mais il n'y a pas de raison d'être fataliste. Si la gestion autonome des écoles n'est pas une panacée, cette approche assez similaire – qui tend vers la décentralisation et l'autonomie locale pour la prestation des services éducatifs (chapitre 10) – semble être capable de transformer le leadership scolaire et de l'amener vers les caractéristiques décrites plus haut. Plusieurs exemples donnent déjà un aperçu de la forme que cette approche pourrait prendre :

- le système de gestion axés sur les résultats adopté au Burkina Faso, dans lequel le chef d'établissement est le premier superviseur du processus pédagogique et le premier soutien au niveau de l'école (encadré 15) ;
- le système HTSG du Kenya, où les chefs d'établissement rencontrent, en tant que groupe, les autres acteurs, y compris les inspecteurs de la zone et les membres de la communauté, pour discuter des problèmes de gestion scolaire (encadré 18) ;
- le PPSE de la Guinée, dans lequel les chefs d'établissement font partie d'équipes, dont ils ne sont pas obligatoirement les leaders ; il s'agit là d'un exemple de leadership diffus et de renforcement du leadership des enseignants ;

---

<sup>87</sup> Les leaders transactionnels défendent avant tout les intérêts du système – donc du niveau central – et s'efforcent davantage de garantir la conformité des structures et des systèmes que de promouvoir la créativité.

- les projets d'école du Sénégal, avec la création de comités de gestion de l'école auxquels participent le personnel des écoles et les membres de la communauté pour (i) concevoir, mettre en œuvre et évaluer les projets d'amélioration des écoles ; (ii) mobiliser l'ensemble des partenaires autour des objectifs du projet ; (iii) gérer les ressources nécessaires à l'atteinte de ces objectifs ; (iv) appuyer l'introduction d'innovations pédagogiques (Guèye et al., pp. 15-18 ; Sow, 2001, pp. 36-38) ;
- les contrats programmes de Madagascar – inspirés du droit coutumier malgache (la dina) et grâce auxquels la gestion autonome des écoles permet de mieux intégrer la communauté dans la planification et la gestion des écoles afin (i) d'améliorer l'accès et, partant, la qualité ; (ii) d'améliorer la qualité pédagogique et la gestion des écoles ; (iii) de renforcer l'inspection et l'appui ; et (iv) de mettre aux points des innovations facilement transposables pour améliorer la qualité. A cet effet, les missions, rôles et responsabilités des différentes composantes du système éducatif ont été redéfinis, des subventions ont été accordées aux écoles, gérées par la communauté, et différentes structures locales ont fait leur apparition, comme les associations de parents, les comités locaux de gestion, les conseils d'établissement, les comités directeurs locaux, etc., pour participer à la mise en œuvre des contrats programmes. Par ailleurs, les chefs d'établissement, les responsables de district et les autres responsables de l'éducation ont reçu une formation ad hoc (Ratrema et al., 2003).

510. Ces programmes, comme les autres considérés ici, prévoient comme disposition de renforcement du leadership scolaire une formation des chefs d'établissement.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> A cet égard, Weva (2003, p. 20) a identifié trois autres initiatives encourageantes : le programme de formation continue du Lesotho pour les chefs d'établissements primaires ; la formation proposée aux chefs d'établissement et aux inspecteurs par l'Institut nigérian pour l'administration et la planification de l'éducation ; et le programme national de formation du Swaziland pour les chefs d'établissement (un programme obligatoire pour les nouveaux chefs d'établissement).

### **Encadré 18 Kenya : les groupes de soutien aux chefs d'établissement**

A l'issue d'une analyse des besoins de formation des chefs d'établissement, le ministère kenyan de l'éducation a conclu un accord bilatéral de formation avec le DfID (Royaume-Uni). Le programme PRISM (gestion des écoles primaires) a été lancé en 1996 dans l'objectif de développer les compétences des 16 700 chefs d'établissement concernés dans les domaines essentiels de la gestion scolaire – y compris la gestion des programmes – et de la gestion du personnel et des ressources financières, matérielles et physiques. Dès le départ, ce programme était conçu pour reposer intégralement sur les ressources locales ainsi que sur la communauté et l'environnement scolaire de chacun des chefs d'établissement. Ces conditions préalables étaient jugées indispensables pour garantir la réussite, la pérennité et l'institutionnalisation du développement du potentiel administratif des chefs d'établissement. La structure organisationnelle créée à cet effet – le groupe de soutien aux chefs d'établissement (HTSG) – était placée sous le contrôle des inspecteurs de zone. Les HTSG permettent aux chefs d'établissement de rencontrer périodiquement d'autres éducateurs, notamment des inspecteurs et des membres de la communauté, pour discuter des différents problèmes de pédagogie et d'administration scolaire.

Les différentes études réalisées au Kenya ont montré que les HTSG avaient un impact positif sur plusieurs indicateurs de l'amélioration de l'enseignement de base – gouvernance des écoles, participation et performances des élèves, taux d'admission et de rétention rates, participation des parents et de la communauté aux activités et à la vie de l'école, égalité d'accès pour les filles et les garçons, contributions financières des parents, leadership pédagogique des chefs d'établissement, introduction de stratégies efficaces de décentralisation de la formation des chefs d'établissement, conception et mise en œuvre, par les chefs d'établissement, des activités de formation des enseignants, etc.

Source : Weva, 2003, pp. 26-28.

511. Si cette évolution en faveur de leadership scolaire traduit une reconnaissance consciente de l'évolution de ce rôle, elle est aussi fortement liée au fait que, jusque récemment, la plupart des chefs d'établissement d'Afrique subsaharienne étaient – et de fait sont toujours – nommés en fonction de leur expérience d'enseignants et qu'ils ne recevaient pas (ou si peu) de formation avant de prendre leurs nouvelles fonctions. Quelles que soient les possibilités de formation continue, elles tendent (tendaient) à se consacrer exclusivement aux problèmes de gestion, au détriment des enjeux pédagogiques (ou l'inverse) et rarement aux deux à la fois. Quelques études de cas apportent des éléments sur le leadership scolaire en action, à l'exception notable du rapport sur la Gambie et du projet de la fondation Aga Khan à Mzizima (Dar-es-Salaam, Tanzanie). Ce déficit d'informations devra être comblé si nous voulons mieux appréhender le potentiel de la gestion autonome des écoles dans la région et les difficultés éventuelles. De plus, le leadership scolaire, comme l'enseignement, sont très sensibles au contexte dans lequel ils interviennent. Comme l'indique Hopkins (2001, p. 116), « au lieu d'avoir des modèles de leadership cumulatifs, ils ont tendance à être relatifs et à avoir un caractère fortement historique. Tout cela pour dire que le leadership est un concept relatif largement lié au contexte ».

512. Nous devons comprendre comment les chefs d'établissement africains agissent dans le contexte de l'autonomie qui accompagne la gestion autonome des écoles ; voir si elle favorise l'apprentissage des élèves et à quel niveau ; étudier l'évolution ainsi induite dans l'implication et la participation des parents et de la communauté dans la vie de l'école et l'appui qu'ils lui apportent ; et identifier les conditions préalables nécessaires pour que l'école exploite à plein les bénéfices de cette gestion autonome. L'étude de cas réalisée par le ministère gambien de l'éducation dans le cadre du rapport sur le défi de l'apprentissage apporte, même si elle reste limitée, des éléments de réponse.

513. Cette étude de cas a tenté de comprendre pourquoi les écoles privées avaient obtenu de meilleurs résultats que les écoles publiques ou les écoles missionnaires lors de l'enquête MLA de 2000 (suivi permanent des acquis scolaires) et d'autres évaluations nationales du même type. Une nouvelle analyse des données MLA et d'autres données qualitatives recueillies dans deux écoles privées dans le cadre de cette étude de cas met en lumière des différences frappantes dans les styles de gestion scolaire :

- les chefs d'établissements privés jouissent d'une plus grande autonomie, qui leur permet de prendre des initiatives sans craindre d'éventuels blâmes ;
- les chefs d'établissements privés entretiennent de fortes attentes pour les enseignants comme pour les élèves ; ils privilégient l'apprentissage des élèves et ne sont pas portés à l'autosatisfaction ;
- les chefs d'établissements privés savent ce qui se passe dans chacune des classes et sont capables d'évaluer la qualité de la prestation des enseignants. Ils exercent un suivi constant, ce dont les enseignants ont conscience de sorte qu'ils ne prennent aucun risque ;
- le contrôle sur le travail des enseignants est bien plus régulier dans les écoles privées (quotidien : 66,67 % ; hebdomadaire : 33,33 %) que dans les écoles publiques (quotidien : 21,43 % ; hebdomadaire : 42,86 % ; tous les 15 jours : 16,67 % et occasionnel : 19,05 %).

514. Dans tous les domaines de l'appui des chefs d'établissement aux enseignants (vérification des notes de cours, proposition de supports pédagogiques et ateliers dans l'école), ceux des écoles privées obtiennent de meilleurs résultats que leurs homologues du secteur public – ils accordent notamment davantage d'attention à la préparation des cours et aux supports pédagogiques, comme l'illustre le tableau 16.

**Tableau 16 Gambie : appui des chefs d'établissement aux enseignants**

Type d'école	Vérification des notes de cours		Proposition de supports pédagogiques		Ateliers organisés dans les écoles	
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
<b>Publique</b>	27,50	72,50	16,28	83,72	16,28	83,72
<b>Missionnaire</b>	37,50	62,50	33,33	66,67	33,33	66,67
<b>Privée</b>	11,11	88,89		100	11,11	88,89
<b>Total</b>	26,32	73,68	16,39	83,61	18,03	81,97

Source : ministère de l'éducation (2003, p. 32).

515. L'étude gambienne souligne d'autres points révélateurs :

- 71 % des enseignants des écoles privées entretiennent des relations « très cordiales » avec leur chef d'établissement, contre 56 % dans les écoles publiques ;
- les écoles privées pratiquent le partage des responsabilités : les rôles sont clairement définis et chaque enseignant est impliqué dans la gestion de l'école ;
- le leadership des écoles privées semble diffus, de sorte que les cadres de l'école (et deux adjoints dans l'un des cas) aident les chefs d'établissement à piloter, superviser et aider les autres enseignants ;
- les inspecteurs se rendent plus souvent dans les écoles publiques que dans les écoles privées.

516. Cette étude est un exemple de l'adoption de bonnes pratiques de gestion dans un environnement fortement autonome. L'équilibre idéal entre l'autonomie de l'école/l'autonomie locale et les réglementations/orientations du niveau central reste l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre pour parvenir à une décentralisation plus poussée de la gestion des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne, notamment dans le secteur public, du fait d'une tradition de forte centralisation et de hiérarchisation.

### **Introduire/consolider les mécanismes d'inspection et d'appui**

*« L'impact de l'inspection et du soutien sur l'enseignement et les résultats des élèves est bien inférieur aux attentes. [...]Ce mécontentement est partagé par de nombreux enseignants dans des pays bien mieux lotis et disposant de ressources mieux organisées » (Carron et de Grauwe, 1997, p. 41).*

*« Les inspecteurs s'interrogent souvent sur l'art de concilier le soutien aux enseignants – pour en faire de véritables pédagogues – et l'obligation de rendre compte par écrit de leur efficacité. Cette tension est telle que, dans certains pays, on a tenté de séparer les deux rôles, certains inspecteurs se chargeant de l'évaluation classique alors que d'autres assurent la formation professionnelle des enseignants » (Craig, Kraft et du Plessis, 1998, p. 72).*

517. Le soutien et l'inspection administrative et pédagogique jouent un rôle important dans l'amélioration des processus qui se déroulent à l'école et dans les classes. On sait aussi, paradoxalement, que l'inspection et le soutien dont bénéficient en général les écoles et les enseignants de la part des inspecteurs et des conseillers pédagogiques sont insuffisants et inefficaces. Cela est particulièrement vrai dans les pays d'Afrique subsaharienne. D'un point de vue quantitatif, la situation s'est dégradée avec le développement des systèmes éducatifs : il n'y a tout simplement pas assez d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques pour s'occuper régulièrement de toutes les écoles et de tous les enseignants. Les petites écoles isolées sont les premières victimes de cette situation (Carron et Châu, 1996). Plus les pays accentueront leurs efforts pour parvenir à l'EPT, plus cette situation risque de s'aggraver – sachant que, dans certains cas, l'atteinte de ces objectifs signifie de doubler le taux brut actuel de scolarisation.

518. L'une des grandes difficultés de la mission des inspecteurs et des conseillers pédagogiques tient à ce qu'ils doivent réconcilier deux tâches que le personnel scolaire considère comme totalement séparées : le soutien aux enseignants et l'évaluation des enseignants. Ils ont en général tendance à accorder la priorité à l'évaluation et au contrôle administratif et à reporter à plus tard l'assistance pédagogique (renvoyée dans certains cas

aux calendes grecques). Enfin, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques sont partagés entre les mandats qu'ils reçoivent de l'administration centrale et les attentes des écoles et du corps enseignants. Comme ils estiment être au service de l'administration centrale, ils favorisent souvent et avant tout les mandats de celle-ci. Et c'est ainsi que les écoles – le personnel éducatif comme les parents – les perçoivent au mieux comme des étrangers, au pire comme des intrus, voire des ennemis.

519. Si l'on ajoute à cela les mauvaises conditions (dans les écoles et dans les locaux de l'inspection) et la surcharge de travail, on peut facilement comprendre pourquoi « l'impact de l'inspection et du soutien sur l'enseignement en classe et sur les résultats des élèves est bien inférieur aux attentes » (Carron et de Grauwe, 1997, p. 41). Mais comme ces deux auteurs l'indiquent, indépendamment de ressources limitées, la grande difficulté pour les inspecteurs reste celle de la diversité des rôles, des tâches et des attentes. De fait, les inspecteurs sont écartelés entre les demandes des écoles pour des interventions sur mesure et la volonté de l'administration centrale de fournir un service normalisé à toutes les écoles (ibid., p. 30).

520. Jusqu'ici, nous avons associé les inspecteurs et les conseillers pédagogiques – non par paresse mais par une volonté délibérée de montrer que, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ils jouent bien souvent le même rôle. Comme Carron et de Grauwe (1997, p. 16) l'indiquent, la division du travail entre ces deux catégories professionnelles est en général très floue. Malgré certaines tentatives de séparation des deux rôles, la pénurie actuelle de personnel conduit à un partage des tâches à accomplir, supprimant de ce fait tout espoir de distinction dans la pratique.

521. Carron et de Grauwe (1997, pp. 55-64) proposent cinq actions qui pourraient déboucher sur une amélioration des services d'inspection :

- décrire les rôles, les tâches et les fonctions d'une manière plus cohérente, qui fasse la distinction entre les activités de contrôle et de soutien et entre les tâches administratives et pédagogiques ;
- introduire davantage d'ouverture et de transparence, en faisant en sorte que les écoles et les communautés aient accès aux rapports d'évaluation et en communiquant les informations nécessaires aux individus concernés ;
- renforcer le suivi, via des plans d'action conçus après les visites sur le terrain ;
- insister sur l'évaluation de l'école plutôt que sur l'évaluation des enseignants ;
- augmenter la participation à l'évaluation du système.

522. D'après Carron et al, la mise en œuvre de ces actions se heurtera sans aucun doute à une grande difficulté – qui consiste à amener les inspecteurs à modifier leur état d'esprit et à adopter une véritable attitude d'animation et de soutien, au lieu d'être là pour contrôler et sanctionner.

523. Les efforts visant à inciter les cadres intermédiaires – y compris les inspecteurs et les responsables du développement du personnel (conseillers pédagogiques et enseignants classiques) – à adopter et à approfondir ce type d'attitude étaient au cœur du projet PPSE, en Guinée. Mais la même philosophie présidait au projet de gestion par résultats et d'appui au système du Burkina Faso. Dans ces deux pays, et probablement ailleurs en Afrique subsaharienne, les progrès dans ce domaine sont très lents, car ils imposent un changement de paradigme et rencontrent donc des résistances de tous ordres. L'adoption de cette nouvelle « culture » aura sans doute plus de chances de réussir si elle intervient au cours de la préparation professionnelle. Malheureusement dans de nombreux pays, les chefs d'établissement, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques sont nommés par l'administration et ne reçoivent que peu, voire pas du tout, de formation

avant de prendre leurs fonctions. Une fois en poste, leurs nombreuses responsabilités les empêchent littéralement de participer à des activités efficaces de développement professionnel.

*« Ce qui surprend sans doute le plus lorsque l'on se penche sur le passé et l'état actuel de l'inspection scolaire et des services de support, c'est la longévité exceptionnelle de l'idée selon laquelle l'inspection scolaire est nécessaire et utile » (Carron et de Grauwe, 1997, p. 18).*

524. S'ils veulent réellement exploiter le potentiel de la supervision scolaire, **les systèmes éducatifs de la région devront revoir les modalités de sélection et de formation initiale et continue des inspecteurs et des conseillers pédagogiques.**

### **Accentuer l'implication et le soutien des parents et de la communauté**

525. La littérature sur l'efficacité des écoles et l'amélioration des écoles est remplie d'injonctions à rapprocher l'école de la communauté qu'elle est censée servir (Anderson, 2002 ; Carron et Châu, 1996 ; Heneveld et Craig, 1996 ; Lockheed et Verspoor, 1991). Cet impératif prend tout son sens dans des pays où, comme en Afrique subsaharienne, l'école formelle telle qu'elle existe aujourd'hui est une institution étrangère à laquelle, de plus, la plupart des parents sont incapables de participer en aidant leurs enfants à apprendre les connaissances pratiques et théoriques et les attitudes sanctionnées par l'école. Cela tient bien entendu au fait qu'ils sont analphabètes mais aussi à ce que les valeurs privilégiées à l'école ne présentent guère d'intérêt pour leur vie quotidienne.

526. L'implication des parents et de la communauté, tout comme la participation au fonctionnement de l'école, sont l'un des autres moteurs stratégiques des initiatives d'amélioration des écoles en Afrique. Les comités de gestion scolaire, où siègent les parents et des membres de la communauté, faisaient partie des caractéristiques privilégiées par la plupart des programmes ou projets financés par les bailleurs dans les années 1990. L'importance des parents et des communautés – de fait, de la société civile au sens large – pour la concrétisation de l'éducation pour tous a été réaffirmée au sommet mondial sur l'éducation de Dakar, en 2000. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'implication et la participation des parents et de la communauté au fonctionnement de l'école figurent dans dix des programmes examinés ici. L'expérience de l'Ouganda, dans le cadre des projets IEQ, propose des leçons intéressantes à cet égard.

### **Encadré 19 Ouganda : l'appui des communautés**

Le projet IEQ pour l'Ouganda a démarré en 1995 par un forum national destiné à discuter des besoins d'information du système éducatif. Deux études de référence à grande échelle ont ensuite été lancées, qui ont notamment mis en lumière d'importants dysfonctionnements à tous les niveaux de l'efficacité scolaire ; elles se sont aussi révélées extrêmement utiles pour informer la réforme de l'éducation. Une méthodologie de recherche a été envisagée – mettant l'accent sur l'EPU dans les écoles locales – susceptible non seulement d'informer les décideurs sur les complexités et le potentiel de la participation communautaire, mais aussi d'améliorer la qualité de l'apprentissage dans un certain nombre des écoles parties prenantes au projet. Trois groupes cibles – membres de la communauté, enseignants et élèves – se sont lancés, en collaboration avec des membres de l'équipe centrale de recherche IEQ, dans une recherche action participative (PAR). Une fois la confiance et les relations établies, les chercheurs IEQ ont commencé à diriger les groupes cibles tout au long d'un processus itératif d'évaluation/analyse/action/évaluation, débouchant sur une amélioration de la qualité de l'éducation. Les premières discussions avec les membres de la communauté ont surtout porté sur la qualité de l'éducation, mais elles étaient d'une certaine façon déconnectées de la vie scolaire. Les membres de la communauté ont commencé à se rapprocher des écoles quand ils ont décidé de se rendre dans certaines classes. Ils ont constaté à quel point elles étaient mal équipées – n'ayant ni pupitres, ni bancs, ni portes fermant à clé ni volets. Vivement préoccupée par cette situation, la communauté a alors augmenté sa contribution (sous forme de travail ou d'argent) à l'amélioration de l'état des classes – l'expérience a visiblement servi de détonateur. Au cours des quelques mois qui ont suivi, la communauté a fabriqué des pupitres et des bancs pour les élèves des classes primaires 1, 2 et 3. Un an après l'adoption de cette recherche action, les membres de la communauté ont entamé d'autres actions concrètes pour améliorer la qualité de l'éducation – avec les TDMS du pays, ils ont construit des groupes scolaires et des logements supplémentaires pour les enseignants. Dans un cas, la communauté est sortie du cadre de l'école pour adresser aux différentes agences gouvernementales et bénévoles afin d'obtenir, par exemple, un raccordement fiable à une source d'eau potable ou des services médicaux pour les écoles. Les membres de la communauté se sont également davantage intéressés aux activités scolaires. Dans deux cas, ils se sont mis à vérifier les horaires d'ouverture de l'école et l'heure à laquelle les cours démarraient. Certains se sont rendus dans des classes et commencent à discuter de leurs observations avec les enseignants. Ces développements semblent prometteurs dans la mesure où l'un des objectifs de cette recherche action lancée par l'IEQ vise à rapprocher, à terme, la communauté, les enseignants et les élèves pour qu'ils puissent commencer à échanger des idées et à prendre les dispositions qui s'imposent pour améliorer la qualité de l'éducation.

Source : adapté de IEQ, 2002, pp. 118-126.

527. Il s'agit là de toute évidence d'une entreprise de longue haleine et qui nécessite une forte mobilisation de chacun – mais les résultats en valent la peine. Dans de nombreux cas, la question de l'implication et de la participation des parents et de la communauté dans le fonctionnement de l'école a été formalisée en termes de structures – d'où la création d'associations de parents, de comités de gestion scolaire, etc. Comme le

soulignent Carron et Châu (1996, p. 278), « ce type d'organisations, s'il existe bien sur le papier, ne fonctionne en général que très mal, voire pas du tout. En tant que telles et à elles seules, elles sont incapables de garantir une attitude plus positive des enseignants et des parents ou un sentiment d'appropriation des parents vis-à-vis de l'école ».

528. Ces auteurs signalent encore que pour pouvoir briser le cercle vicieux du découragement des parents et du défaitisme des enseignants, « la priorité doit probablement être accordée à l'environnement de l'école, pour que ses utilisateurs aient davantage envie de s'y rendre » (p. 278). Dans le cas de l'Ouganda (encadré 19), cette modification a eu lieu et les parents sont effectivement entrés dans les classes, au sens propre comme au sens figuré.

### **Préconisations pour les initiatives d'amélioration et implications pour la politique et la planification**

*« L'efficacité des écoles ne réside pas tant dans l'énumération d'éléments discrets s'ajoutant les uns aux autres que dans la création d'un système de travail global et efficace, qui réunisse le personnel, les structures, les relations, les idéologies, les objectifs, les apports intellectuels, la motivation et la volonté » (Lightfoot, 1983, dans ADEA, 1995).*

529. Si l'on considère que le tableau 15 rend effectivement justice aux programmes examinés, deux observations générales interdépendantes s'imposent pour commencer : (i) aucun des facteurs n'est pris en compte dans l'ensemble des programmes ; et (ii) aucun des programmes ne tient compte de tous les facteurs.

530. En outre, à un niveau plus fin d'analyse, le tableau 15 montre qu'il y a une forte variation dans le nombre de facteurs intégrés.

531. Le fait que seulement six des programmes considérés s'attachent explicitement à « l'apprentissage des élèves » est cohérent avec les conclusions de plusieurs auteurs (Heneveld et Craig, 1996 ; Hopkins, 2001). De toute évidence, **l'accent sur l'apprentissage des élèves est autant un facteur qu'un principe de conception et de mise en œuvre qui se doit de figurer en tête de tous les nouveaux programmes d'amélioration de la qualité.** Mais cet accent n'est pas forcément suffisant en tant que tel. Il faut aussi se préoccuper d'avoir une vision commune du processus d'enseignement et d'apprentissage, dans lequel l'apprentissage est considéré comme résultant de la mise en œuvre coordonnée d'intrants disponibles, d'une réforme des programmes, de la formation des enseignants, de la formation au leadership et de la formation des inspecteurs et des conseillers pédagogiques, exactement comme le préconisait Lightfoot (1983). D'ailleurs, aucun facteur ou condition susceptible de renforcer l'efficacité ne peut, à lui seul, obtenir un tel résultat même si les statistiques démontrent que son effet est déterminant. Les facteurs/conditions susceptibles de renforcer l'efficacité des écoles interagissent et s'influencent mutuellement pour parvenir aux résultats attendus. **Tous les acteurs doivent donc garder à l'esprit l'interactivité et l'influence mutuelle des facteurs/conditions aussi bien au niveau de la conception du programme que pendant la mise en œuvre.** En d'autres termes, il faut reconnaître que le tout est supérieur à la somme de ses parties et adopter une approche systémique. La complexité de ces approches systémiques est telle qu'elle impose alors un renforcement des capacités à tous les niveaux.

532. **Deuxième facteur qui mérite davantage d'attention qu'il ne semble en bénéficier aujourd'hui – « l'évaluation de l'apprentissage des élèves ».** De fait, si l'on veut réellement parvenir à une amélioration des écoles, alors ce facteur doit être intégré dans les initiatives conçues à cet effet. Le ciblage de l'évaluation et la manière dont cette évaluation sera réalisée varieront forcément d'un contexte à l'autre mais il est raisonnable de soutenir que l'évaluation doit aller au-delà des simples résultats cognitifs, pour s'intéresser aux résultats affectifs et sociaux de la scolarité. Étant davantage liés au contexte que les résultats cognitifs, ces résultats affectifs et sociaux posent un réel problème en termes d'évaluation ; mais il ne faut pas en tirer argument pour ne s'intéresser qu'aux premiers, plus facilement quantifiables. Dans l'éducation comme dans les autres domaines de l'amélioration de l'homme, tout ce qui a de l'importance n'est pas forcément mesurable et tout ce qui est mesurable n'est pas forcément important !

533. La lecture du tableau amène un troisième commentaire – le fait que moins de la moitié des programmes d'amélioration des écoles étudiés ont explicitement intégré le facteur des « conditions matérielles » alors que des intrants matériels comme les manuels scolaires, les autres outils, les petites fournitures scolaires, etc., font partie d'un programme d'aide comme le PPSE. Cela traduit probablement une tendance générale à s'intéresser davantage aux facteurs de processus et non plus uniquement aux facteurs d'intrants – et cette évolution est encourageante. Comme nous l'avons vu dans le cas du Bénin (EQF) et du Sénégal (FDS), faire des conditions matérielles le seul moteur stratégique de la réforme n'est pas forcément judicieux. Dans le cas du FDS, le manque d'attention accordé aux processus pédagogiques et à l'implication des communautés semble expliquer largement pourquoi, même en fournissant les intrants matériels nécessaires, le projet n'a pas provoqué les résultats attendus (Guèye et al., 2003). Dans les deux cas, de nouvelles étapes ont été introduites ou sont en passe de l'être pour passer à la vitesse supérieure. D'autres exemples le montrent – comme les *contrats programmes* de Madagascar (Ratrema et al., 2003). L'apport d'intrants matériels de base est une condition nécessaire mais non suffisante de l'efficacité de la scolarité. Cela étant, la plupart des écoles d'Afrique subsaharienne étant toujours des écoles de type 1 (selon la taxinomie de Hopkins), il ne sert à rien de trop insister sur les processus du type 3, au risque même de devenir contre-productif.

534. La tendance à s'intéresser davantage aux facteurs de processus est encore corroborée par le fait que les facteurs qui reviennent le plus souvent dans le tableau 15 sont : (i) la formation des enseignants ; (ii) le leadership scolaire ; (iii) les programmes et les pratiques pédagogiques ; (iv) l'inspection et l'appui ; et (v) l'implication et le soutien des parents et de la communauté. Rappelons aussi que dans douze des 17 programmes étudiés, l'école est considérée comme l'unité de changement. Nous sommes là face à une évolution très encourageante de la politique et de la planification, dans la mesure où la primauté du facteur humain dans l'éducation est enfin reconnue. Il incombe à l'ensemble des parties prenantes – y compris les partenaires internationaux techniques et financiers de l'éducation en Afrique – d'entretenir cette tendance et de la laisser s'épanouir.

## **CHAPITRE 9**

# **LA DIVERSITE AU SEIN DE SYSTEMES EDUCATIFS INTEGRES**

535. Un des points central de l'EPT est le défi de fournir une éducation de qualité acceptable à ceux qui jusqu'ici ont été exclu. Ce sont pour la plupart les populations les plus désavantagées, vivant dans des zones reculées et faiblement peuplées. Il est difficile pour les écoles traditionnelles de répondre aux besoins des ces populations et de prendre en compte les contraintes liées à leurs conditions de vie. Il existe une grande variété de projets de recherche pilotes et expérimentaux aussi divers que variés et qui continuent de voir le jour dans pratiquement tous les pays (évoquée au chapitre 4) ; en témoignent aussi les 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 autant d'agences publiques, non gouvernementales, locales ou internationales et toutes, ont d'une part bénéficié d'une assistance financière et technique d'une multitude d'organismes bilatéraux et multilatéraux et d'autre part 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**

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

537. Étant 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 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.

538. Des dispositions spécifiques sont d'autant plus indispensables que la pauvreté oblige les enfants à travailler – ils rapportent parfois jusqu'à 40 pour cent 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 convient de se rappeler que le programme international du BIT pour l'abolition du travail des enfants estime que près de 40 pour cent 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. Si l'on veut récupérer ce temps pour l'éducation, il faut alors prendre des dispositions pour réduire la dépendance des familles vis-à-vis du travail des enfants.

539. Il est sans doute utile de souligner ici que ces mesures viseront forcément moins à assurer un accès et une scolarisation qu'à 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 dans les systèmes scolaires.

540. 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 enfants que le sida a rendus orphelins 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.

541. En ce qui concerne l'inégalité entre les sexes, le document consacré à cette question décrit trois tentatives destinées à promouvoir l'égalité 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'une ONG, en l'occurrence le FEA/FAWE. Cela étant, il est évident que l'assentiment des ministères, même minime, a été essentiel.

542. 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. De même, l'expérience de la Banque mondiale pour la mise en réseau des échanges informatiques d'écoles secondaires, 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

543. Dire que la diversité, la flexibilité et l'ouverture aux nouvelles technologies sont essentielles ne signifie pas qu'il faut créer des systèmes éducatifs parallèles, indépendants les uns des autres, dans lequel l'État 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 État doit – en coopération, cela va de soi, avec les partenaires ad hoc – mettre au point et proposer une série de modes éducatifs qui répondent à la diversité des communautés et des groupes d'élèves au sein 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.

544. 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 petites communautés rurales dispersées, 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'État pour rendre l'éducation accessible à tous et représente, de fait, encore une autre forme d'iniquité facilement réparable.

545. 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 1966, sur les erreurs de la formation professionnelle a été largement validée par d'autres recherches (Bergmann, 2002), alors que l'équipe conduite par Boyle (2003) constatait, 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).

546. 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 ni, 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 pour cent 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 pour cent plus cher, il risque tout autant d'être refusé, parce qu'injuste et impossible, même s'il garantit d'excellents résultats.

### **Encadré 20 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 to 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 pour cent chez les 1 274 élèves concernés en 1992 (soit 534 élèves) à 54,6 pour cent 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 pour cent des dépenses totales de développement – 49 pour cent ont été consacrées à la conception de programmes et d'outils pédagogiques ; 45 pour cent aux bâtiments et au mobilier et 6 pour cent à la formation des enseignants. Le DfID (Royaume-Uni) a contribué à 27 pour cent des dépenses de formation des enseignants.

## Changement de paradigme : faire parvenir l'éducation aux élèves

547. 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 consiste à « *faire en sorte que les élèves viennent à l'école ou en classe* » : l'école étant mise à disposition des élèves, c'est à eux qu'incombe la responsabilité d'en faire usage selon les modalités qu'elle a fixées. Ce paradigme a un corollaire : « *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 et, probablement, avec le projet pilote COBET qui concerne une poignée de communautés en Tanzanie. Dans tous ces exemples, l'éducation se déroule dans un endroit et à des horaires pratiques pour les enfants.

548. 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 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 21 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 pluri-sectorielle. 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 cent pour l'ensemble, avec un taux moyen de « réussite » chez les élèves qui avaient achevé leur cycle de 65 pour cent. Cela étant, les élèves qui se sont présentés au certificat d'études primaires ont obtenu des résultats encore meilleurs : 70 pour cent pour l'antenne 1, 94 pour cent pour l'antenne 2 et 100 pour cent 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.

549. 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.

550. 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'État 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***

551. 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 17 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 18 montre que – autant pour le PAPF 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 17 Sénégal, programme PAPF : évolution des inscriptions, 1996 à 2001**

<b>Cohortes*</b>	<b>1995-97</b>	<b>1996-98</b>	<b>1997-99</b>	<b>1998-2000</b>	<b>1999-2001</b>
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.

552. 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 18 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	Élèves capables de lire couramment un texte écrit (%)	Élèves capables de lire un texte signifiant simple (%)	Élèves capables de résoudre un problème simple de calcul (%)	Élèves ayant une maîtrise théorique des matières « fonctionnelles » (%)
PAPF* 1998	55,7	28,3	5,7	50,0
CAF**/PAPA*** 1998	61,5	35,8	16,5	50,0
PAPF* 2001	75,2	63,3	44,1	85,0
CAF**/PAPA*** 2001	68,2	52,8	38,7	67,3

\*PAPF = Projet d'alphabétisation priorité femmes.

\*\*CAF = Classe d'alphabétisation fonctionnelle.

\*\*\*PAPA = Projet d'appui au plan d'action alphabétisation.

553. Des données similaires pour des pays comme le Botswana, le Kenya, le Malawi, l'Ouganda ou la Tanzanie 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 en 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.

554. 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 cent pour les garçons et de 89 pour cent 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*

555. 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'État. 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, p. x) 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.

556. 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'État 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'enseignements (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.

557. 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 ne rêvant que de retrouver 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.<sup>89</sup>

558. Dans ces trois 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 enseignant chargé d'une classe multigrade doit être beaucoup plus ouvert à ses élèves et encore plus flexible et ingénieux qu'un enseignant d'une classe normale. Il doit aussi pouvoir compter sur des outils pédagogiques de qualité. Dans l'étude qu'elle a faite en 1995 sur des écoles de ce type, Little a constaté que cette forme de soutien faisait précisément défaut.

559. 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.

---

<sup>89</sup> Bien qu'elles aient été mises en place ailleurs qu'en Afrique, les expériences du Shiksha Karmi en Inde et du BRAC au Bangladesh – très bien documentées – viennent renforcer ce point.

560. 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 encore 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. L'école multigrade reste une solution que les pouvoirs publics peuvent adapter et développer, moins sans doute avec le corps enseignant de la fonction publique et ses syndicats qu'avec des partenaires capables de davantage de souplesse.

### *Les partisans des élèves*

561. 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. Le rapport sur le Burkina Faso en donne plusieurs exemples, de même que le Mali<sup>90</sup> avec Save The Children ou le Cameroun, le Kenya et la Tanzanie avec le FEA/FAWE.

562. 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.

563. Cela étant, le problème de l'illettrisme des adultes vient compliquer la donne. 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 les chances de maintien à l'école des enfants. 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 a une forte influence sur la scolarisation de ses enfants, plus que celle du père. 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.

---

<sup>90</sup> 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).

564. Cela étant, 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 le tableau 19 ci-après, 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.

565. *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.<sup>91</sup>

566. 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.

**Tableau 19 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.

<sup>91</sup> Aucun programme de ce type n'a malheureusement été identifié en Afrique par les études considérées dans le cadre de l'exercice, même s'il en existe sans doute. Si les études du Burkina Faso, du Mali et du Nigeria indiquent bien que les efforts pour l'éducation des enfants vont de pair avec des centres d'alphabétisation des adultes, elles ne disent pas s'il y a une relation systématique entre les deux.

567. 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.

568. *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 PAPF ou du projet « faire-faire » au Sénégal – reprise dans les tableaux 17 et 18 – indique que ces organisations font bien partie de la « société civile », dont la signification habituelle doit alors être revue. Souvent, ce terme ne désigne que les ONG internationales ou les ONG locales les plus importantes ; pourtant, le PAPF 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).

569. Le développement de telles capacités a obligé l'État 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.

570. 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.

571. De fait, le PAPF ne s'intéresse qu'à l'éducation des adultes – mais des dispositifs similaires ont été mis en place 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 rapport sur le développement de la petite enfance) 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.

## Les conditions d'une diversification réussie

### *Les règles « macro »*

572. 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'État 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.

573. 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 »*

574. Les deux premières conditions concernaient le niveau « macro ». A un niveau plus « micro », les leçons et les principes favorables aux très jeunes enfants identifiés dans l'étude sur le développement de la petite enfance 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.

575. 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. 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.

576. 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.

### *Évaluation*

577. 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 sur 25 ans d'aide à des projets novateurs confirme cette analyse de Torres.

578. 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*

579. 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.<sup>92</sup> 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.

---

<sup>92</sup> "Adult Literacy Programs in Uganda". 2001, p. 96 ; "Basic Education and Livelihood Opportunities for Illiterate and Semiliterate Young Adults". 2001, p. 14 ; "Skills and Literacy Training for Better Livelihoods – A Review of Approaches and Experiences". 2002, p. 39 ; "Review of World Bank Operations In Support of Adult Basic Education with Literacy In Indonesia, Ghana, Bangladesh, Senegal, and Côte d'Ivoire, 1977 - 2002". A paraître, p. 70.

### ***Communication et diffusion***

580. 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**

581. *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.

582. Lors de la négociation des programmes scolaires – pour le primaire comme pour les niveaux supérieurs – il faudra s'assurer que l'enseignement ainsi dispensé est strictement équivalent à celui du système scolaire général. 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 et des écoles de la deuxième chance au Ghana : 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, 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.

583. 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'alimentation et les aptitudes cognitives des enfants. Si la plupart des familles – voire 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, l'initiative devra alors prévoir 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.

584. Comme nous l'avons proposé, ce type d'initiative doit également envisager des options 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.

585. Cette liste de règles permet de souligner l'importance d'un point déjà évoqué, 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.

586. Les personnes habituées à considérer que l'État 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'État 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 à une autre option, permettant à l'État d'être plus flexible et de réduire le risque d'engagements improductifs à long terme : les pouvoirs publics pourraient sous-traiter cette mission de renforcement des capacités et laisser les organisations bénévoles et le secteur privé s'en charger.

587. 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 équipent les écoles et laissent les élèves se débrouiller avec ce qu'ils ont. Cela explique aussi, en partie également, 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

### GERER L'AMELIORATION DE L'EDUCATION

588. La plupart des systèmes éducatifs d'Afrique subsaharienne seront incapables de relever le triple défi d'efficacité dans l'allocation des ressources, d'équité dans la prestation de services et de qualité dans la performance et les résultats (ADEA, 2002) s'ils ne modifient pas radicalement leurs méthodes de gestion et de financement de l'éducation (chapitre 9). Dans la plupart des pays, 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 eu pour effet 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. Ce chapitre aborde les expériences nées de ces changements et les besoins de développement institutionnel et de renforcement des capacités qui en résultent. En plus du bilan des progrès réalisés, ce chapitre d'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

589. La décentralisation est depuis une dizaine d'années le principal outil utilisé pour 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 (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).

590. 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 vont de pair avec 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 subventions aux écoles et *impliquent les communautés* dans la gestion des écoles.

### *Accélérer la déconcentration administrative*

591. 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 central.<sup>93</sup> 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 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 (voir encadré, infra) 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.

592. 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 (voir annexes 1 et 2 pour une description spécifique de ces évolutions par niveau) semblent être administratives, avec essentiellement la déconcentration des responsabilités du gouvernement central aux niveaux intermédiaires. 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 inférieurs du système. Ce transfert partiel de

---

<sup>93</sup> 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 – pour une typologie de la décentralisation de l'éducation en ASS, voir l'annexe 1).

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. 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.

593. 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. 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***

594. *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. Il est attendu des écoles d'ASS qu'elles deviennent de plus en plus auto-gérées et prendre 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 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 ; les enseignants ayant la charge 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'éducation.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Nous aborderons plus directement cette question de l'implication des communautés dans la section suivante.

### **Encadré 22    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 vis-à-vis de l'éducation.

### *Subventions aux écoles*

595. Dans le contexte de l'amélioration scolaire inscrite dans la décentralisation de l'éducation, 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 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. Ils soulignent également que les systèmes de subvention, qui contribuent à améliorer l'enseignement et l'apprentissage, devraient également améliorer la qualité générale de l'éducation. Le programme CEF en Tanzanie 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.

### **Encadré 23    Tanzanie : le Fonds communautaire pour l'éducation (CEF)<sup>95</sup>**

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'État, 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 faible 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.

<sup>95</sup> Cette présentation du programme CEF s'inspire d'une monographie de la Banque mondiale – TANZANIA Human Resources Development Program (HRDP) I, mission de supervision, 12-18 décembre 2001 – et de communications du personnel de la Banque mondiale, et notamment Donald Hamilton, Adriana Jaramillo, Rest Barnabas Lasway et Soren Nellemann.

596. L'expérience de l'ASS dans le domaine des 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 aux questions de conception et de réalisation, comme 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'État ; d) les inégalités observées dans l'allocation des subventions ; et d) le niveau des capacités de mise en œuvre. En tenant compte de ces réserves, les systèmes de subvention devraient néanmoins faire partie d'une stratégie plus large de réforme de l'État visant à garantir des capacités minimales de gestion et l'octroi de ressources aux écoles.

### ***Implication des communautés***

597. 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 des preuves toujours plus nombreuses de l'intérêt des approches communautaires dans un contexte 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 – s'impose de plus en plus 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. 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).

598. 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 a de nombreuses facettes et la capacité des communautés à participer et à soutenir l'éducation varie grandement d'un cas à l'autre et 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 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 24    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 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 socioéconomiques 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.

599. 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 sur cette participation. Il s'agit 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 et al., 2002).

600. 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 Éthiopie, 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 communautaires<sup>96</sup> les plus courants en

<sup>96</sup> En ce qui concerne l'implication des communautés et la décentralisation, 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.

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'État 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).

601. Les types d'écoles communautaires et les relations entre l'État 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 pour cent 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 de l'éducation. Au Togo, les écoles communautaires – ou *écoles d'initiative locale* représentent environ 20 pour cent 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 Éthiopie, 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 représente un piètre substitut aux écoles publiques, même les plus mauvaises.

602. 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 soient 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 (voir encadré infra). 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 25 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'engagement.<sup>97</sup> 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).

<sup>97</sup> 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 sont prévues (sociales et financières) en cas de rupture.

## Diversification de l'offre d'éducation

603. 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'État 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.

### *L'offre du secteur privé*

604. Les écoles privées de la plupart des pays d'ASS sont en pleine expansion en raison des difficultés de l'État 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 accorde 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 relève d'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 atteints grâce à l'adoption des pratiques de gestion qui ont fait leurs preuves dans les écoles privées (république de Gambie/DOSE, 2003).

### *Offre alternative : partenariats et sous-traitance*

605. 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 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 26    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'État et les organisations de la société civile, l'offre d'éducation ayant été décentralisée et les prestataires diversifiés. L'État 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'État 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.

### ***Enseignement à distance***

606. 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).

607. 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 programmes 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 fassent bien appel à des processus pédagogiques plus efficaces (Rumajogee et al., 2003).

608. 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 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

609. 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*

610. 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'apprentissage :<sup>98</sup>

- **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 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'État apporte en échange son appui et son aide. Au Sénégal, l'État a choisi une

---

<sup>98</sup> Pour des données précises, se reporter aux études de cas par pays commandées pour ce projet de l'ADEA.

politique de recrutement d'enseignants en dehors de la fonction publique (pour ce qui est des règles et des salaires), appelés les « volontaires de l'éducation ».

- **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 Éthiopie, 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.

611. 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***

612. 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 à l'ensemble de la nation, équitable pour les régions et les différentes catégories socioéconomiques et ethniques (Abu-Duhou, 1999, p. 20).

613. 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.

614. 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 correctement 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).

615. 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. 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 27 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 et le département national de l'éducation fixent, via la législation et les règlements, des normes et des standards uniques qui ont force de loi partout ; ils ne sont pas directement impliqués dans la gestion des structures éducatives provinciales ou de district ni dans celle des écoles, mais sont responsables du financement du système. Ce financement passe par des dotations forfaitaires aux autorités provinciales qui fixent elles-mêmes les montants affectées 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, DoE, 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).

616. Si le rôle d'exécution du ministère central perd de l'importance, il n'en reste pas moins qu'il conserve un pouvoir certain pour la gestion, le financement et le 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*

617. 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 pour cent 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 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).

618. 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 peut paraître hasardeux et nécessite des mécanismes de reddition de compte réciproque et de coordination à tous les niveaux (Göttelmann-Duret, 1996).

619. 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).

620. 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 de données sur les enseignants ; l'informatisation des systèmes d'information pour la gestion de l'éducation ; 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, Éthiopie 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 accompagnement***<sup>99</sup>

621. 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

---

<sup>99</sup> 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.

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 programmes sont tout aussi importants. En outre, la qualité de l'école est fortement tributaire de l'efficacité de l'inspection professionnelle et de l'accompagnement des enseignants (IPE, 2003).

622. La décentralisation représente pour la supervision à la fois une chance et un défi. Le travail des inspecteurs implique un certain nombre de sources de tension, 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, 2003). 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. 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.

623. 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 fait leur apparition, 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 ; 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 28    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 régions en termes d'inspection. 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.

### ***Le renforcement des capacités de gestion***

624. 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, 2003a). 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.

625. De nombreux administrateurs dans les bureaux centraux, régionaux et de district n'ont pas les capacités requises 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.

626. 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. Richard 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. »*

627. Les contraintes de capacités risquent d'être exacerbées par la décentralisation. Une étude sur les pays du Sahel<sup>100</sup> 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.

628. 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

---

<sup>100</sup> L'étude PADLOS-Éducation 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.

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).

629. 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 manque 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 à long termes ; et dépasser les aspects technocratiques pour s'intéresser aux relations de pouvoir et aux processus politiques. Des ministères compétents permettent aux écoles et aux communautés de répondre à un environnement évolutif en testant de nouvelles approches et en adaptant les fonctions et les structures (Moulton, 2003a).

### **Conclusion restructuration de la gestion pour améliorer la qualité**

630. La décentralisation de l'éducation n'a pas systématiquement conduit à une éducation de meilleure qualité, une meilleure gouvernance ou 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 (Adams et Chapman, 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 financière 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 est structuré de manière à garantir à tous un accès équitable à une éducation de qualité.

- 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.

631. 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 B Typologie de la décentralisation de l'éducation en ASS

632. 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 prises de décision.<sup>101</sup>

**Tableau 20 Typologie de la décentralisation et des réformes administratives de l'éducation en ASS**

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.

<sup>101</sup> Cette typologie, inspirée des travaux de Rondinelli (1998 et 1999), exploite aussi largement les recherches de Winkler et Gershberg (2003).

**Tableau 21 Décentralisation des fonctions administratives par niveau**

<b>Pays</b>	<b>National</b>	<b>Régional/Local</b>	<b>École</b>
<b>Afrique du Sud</b>	Politique éducative ; planification ; conception des programmes scolaires ; formation initiale et continue ; accréditation des enseignants ; normalisation des examens ; EMIS ; évaluation du système scolaire	Politique éducative d'après les directives nationales ; planification ; conception des programmes scolaires ; organisation des écoles ; budget d'exploitation ; formation initiale et continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; 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	Politique scolaire ; planification ; programmes scolaires ; budget d'exploitation ordinaire ; recrutement des enseignants ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves ; fixation des droits de scolarité ; politique d'admission ; politique linguistique
<b>Burkina Faso</b>	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 <sup>102</sup> ; formation continue ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ;	Évaluation des enseignants ; entretien des bâtiments ; promotion des élèves

<sup>102</sup> Le budget ordinaire (discrétionnaire) ne comprend pas les salaires des enseignants ; dans la plupart des pays, il ne dépasse pas en général 5 à 10 pour cent du budget global de l'éducation.

<b>Pays</b>	<b>National</b>	<b>Régional/Local</b>	<b>École</b>
<b>Éthiopie</b>	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
<b>Ghana</b>	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
<b>Guinée</b>	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

Pays	National	Régional/Local	École
<b>Mali</b>	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 ; création d'écoles ; budget d'exploitation ; formation continue ; recrutement des enseignants ; rémunération ; supervision ; évaluation ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments ; normalisation des examens ; promotion des élèves	Formation continue ; promotion des élèves
<b>Niger</b>	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

<b>Pays</b>	<b>National</b>	<b>Régional/Local</b>	<b>École</b>
<b>Nigeria</b>	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
<b>Ouganda</b>	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

Pays	National	Régional/Local	École
<b>Sénégal</b>	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	Politique éducative ; planification ; création d'écoles ; budget d'exploitation ordinaire ; formation continue ; évaluation/ accréditation des enseignants ; mise à disposition des manuels et des fournitures scolaires ; construction de salles de classe ; entretien des bâtiments scolaires ; promotion des élèves	Planification ; formation continue ; promotion des élèves
<b>Tanzanie</b>	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
<b>Zambie</b>	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 11

### SUIVI DES PERFORMANCES : EVALUATION ET EXAMENS

633. 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 le rôle des examens dans l'amélioration de la qualité.<sup>103</sup>

634. 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, 2000), 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, 2002). 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.

635. 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 en ce qui concerne quatre catégories d'évaluation : (i) les examens nationaux, (ii) les évaluations nationales, (iii) les évaluations internationales et (iv) les évaluations à l'échelon de la salle de classe. Ensuite, les facteurs qui peuvent empêcher l'utilisation de l'information issue des évaluations et des examens dans les salles de classe sont décrits.

#### **Examens nationaux (externes)**

636. 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 et 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 d'enseignement. 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 leur rôle de sélection. Quatrièmement, ils peuvent favoriser la responsabilisation des enseignants et des écoles. Enfin, et c'est particulièrement vrai à la

---

<sup>103</sup> Avec la création de ce groupe de travail sur les examens scolaires, 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.

fin du cycle secondaire, ils légitiment l'appartenance à la société internationale mondiale et favorisent la mobilité internationale des étudiants (Kellaghan, 1992 ; Kellaghan et Greaney, 1992 ; Omolewa et Kellaghan, 2003).

### ***Qualité des examens nationaux en Afrique***

637. 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 de connaissances théoriques et pratiques qui, bien qu'inscrites au programme, ne peuvent pas être évaluées 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 connaissances 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).

638. 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 donc, il ne reflètent 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, 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.

639. 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.

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

640. Sachant comment les élèves réussissent aux examens peut être utile pour les décideurs politiques et pour les enseignants. Trois sources d'information sur les performances obtenues aux examens sont utilisées en Afrique : les rapports de jurys d'examen, d'autres mécanismes de rétroaction et une analyse permettant d'identifier les élèves en difficulté scolaire.

641. *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.

642. *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 (Kyallo, 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).

643. *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 qui sont 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.

**Encadré 29    Recours aux examens pour améliorer le niveau des élèves**

Les examens pourraient contribuer à modifier les pratiques scolaires – ils assumeraient alors un rôle beaucoup plus radical et proactif que le seul recensement d'informations sur les résultats des élèves. 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 ?*

644. 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 80 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). A 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 la rédaction d'un essai 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 ?*

645. Que ce soit pour appuyer la thèse selon laquelle une modification des examens induit une amélioration du niveau éducatif des élèves ou, au contraire, pour la réfuter, 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 70 à propos des effets de la réforme de l'examen de fin du cycle élémentaire.

646. 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 30 Réforme des examens au Kenya

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

- de réduire 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.

Le but de ces changements était de 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 révéleront utiles pour la majorité des élèves qui quittent l'école après les examens. Deux types d'informations ont servi à appuyer ces changements :

- des informations pour encourager : avec la publication d'une liste d'élèves par ordre de mérite pour une région et une école (tableaux de classement) ;
- des informations pour guider basées sur une analyse de la performance des élèves au niveau national portant sur des questions individuelles et envoyées à toutes les écoles sous forme de bulletin. 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 détournaient 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 ne permet pas de l'envoyer à toutes les écoles. On peut néanmoins l'acheter auprès du Conseil.

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

647. 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 ?

648. 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'escompter de grands changements au niveau des facultés cognitives des élèves. 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).

649. 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 imposées dans les 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***

650. 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).

651. Ces inconvénients des examens nationaux persisteront aussi longtemps que des enjeux importants seront liés aux performances. 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**

652. 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 à des 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***

653. 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 susceptibles d'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 États-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 90.

654. 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 ?

655. 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, introduction de nouvelles matières ou instauration de nouveaux programmes par exemple) (Kellaghan, 2003 ; Kellaghan et Greaney, 2001b).

### ***Les évaluations nationales en Afrique***

656. Un grand nombre d'initiatives liées aux évaluations ont fait leur apparition en Afrique dans les années 90. 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 quelques pays.

657. 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 en 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.

658. 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, île Maurice, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, 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 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 les élèves à faire leurs devoirs et les résultats des élèves.

659. Le SACMEQ est un groupement volontaire qui rassemble 15 ministères de l'Éducation d'Afrique australe et orientale et qui 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 l'île Maurice. Quinze pays ont pris part à la phase SACMEQ II entre 1999 et 2002 : l'Afrique du Sud, le Botswana, le Kenya, l'île Maurice, le Lesotho, le Malawi, 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.

660. 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, 2000). 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 sont mineures (Mioko, 1998).

661. 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, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Guinée, Madagascar, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

662. 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'Érythrée, du Mali, de la Namibie, de l'Ouganda, du Sénégal et de la Zambie).

663. 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**

664. 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 dans les programmes scolaires des mêmes disciplines.

665. Depuis les années 60, 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'éducation 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.

666. 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.

667. 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 les intrants scolaires et le 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 Mähle, 1993).

668. 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 possédant 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.

### **Évaluations à l'échelon de la classe**

669. 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.

670. 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*

671. 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).

672. 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).

673. 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 public. 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*

674. Si les observations exposées ci-dessus concernant les évaluations à l'échelon de la classe sont révélatrices de pratiques courantes, ou les plus courantes, dans les écoles africaines, alors un profond changement 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 attirer leur attention sur la nécessité d'être co-responsable de leur propre apprentissage.

### **Encadré 31    Contrôle continu au Swaziland**

Le contrôle continu a longtemps été proposé comme la procédure permettant d'améliorer la qualité de l'éducation au Swaziland. Dans les années 1980, les 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) soient données des directives d'évaluation claires ; (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. En 1993, elle a été élargie à toutes les écoles primaires pour l'anglais et les mathématiques. Parmi les problèmes rencontrés on peut citer les classes avec un grand nombre d'élèves, le manque de temps, l'absence de compétences des enseignants (en particulier dans le cas d'enseignants non qualifiés), l'absence de psycho-éducateurs pouvant apporter un soutien, et pour les parents, la valeur limitée de rapports basés sur des évaluations.

Une analyse du système public d'examens menée par l'Examinations Council (Conseil des examens) du Swaziland et le National Curriculum Centre (Centre National des programmes d'enseignement) en 1994 a amorcé le processus permettant aux enseignants d'intégrer des éléments de contrôle continu dans le système public d'examens. Au cours de ces dernières années une 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.

675. 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 associé 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***

676. 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), les données contribuant à la note attribuée aux élèves lors d'un examen public externe.

677. 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.

678. 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 : dans le cas d'une évaluation à l'échelon de l'école, les effets secondaires indésirables des examens externes sont 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 le degré de motivation et d'efforts de l'élève tout au long de l'année scolaire.

679. 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.

680. 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. Septième raison : une évaluation réalisée par un enseignant est sujette à des dérives d'ordre sexiste ou liées aux antécédents socioéconomiques 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.

681. 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 (au Lesotho, en Namibie, au Nigeria, en Ouganda, au Swaziland et en 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**

682. 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 et d'induire des changements dans leur comportement. 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.

683. *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 multiplicité 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).

684. *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 au plan pédagogique.

685. *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).

686. *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). Fournir à des enseignants l'information et les qualifications nécessaires peut être difficile, et ils peuvent avoir besoin d'appui considérable et continu pour comprendre les réformes et les appliquer au niveau de leur stratégies d'enseignement.

687. *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 recourir à un large éventail de stratégies pour résoudre les problèmes liés à de mauvais résultats scolaires.

688. Les problèmes viennent 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 est très différent de l'enseignement de techniques plus élémentaires, comme le par-cœur. 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).

689. *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).

690. *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'essuyer les plâtres de la phase d'ajustement des enseignants

## Conclusion

691. 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 d'un essai 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 elle reste en général assez modeste.

692. Cette situation ne devrait pas nous étonner. Actuellement, un grand nombre d'élèves obtiennent des résultats médiocres aux examens. Cela ne tient pas tant à la faiblesse de leur champ de performances ou du niveau taxinomique de leurs processus cognitifs qu'à l'incompétence des enseignants, à la taille des effectifs par classe, à la pénurie de moyens et de ressources et à 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.

693. Le fait que certaines réformes des examens soient dictées par des mécanismes dont les enjeux sont importants (sélection, compétition ou publication des résultats par exemple) incite à s'interroger sur les effets négatifs (même non intentionnels) 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 de la 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). 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 (par exemple, élargir la couverture du programme d'enseignement ; inclure le matériel approprié à la vie au quotidien des étudiants et aux besoins de l'économie ; et s'assurer qu'ils reflètent le niveau qu'ils sanctionnent en veillant à ce que la teneur des examens soit appropriée pour tous les niveaux de performance des élèves).

694. 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.

695. 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). 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.

696. Dans les années 90, 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 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. Ceci implique l'établissement de procédures qui garantissent que les informations découlant des évaluations sont données à tous ceux impliqués dans la politique et 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.

697. 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.

698. 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. Ceci implique (a) d'améliorer l'évaluation des compétences des enseignants dans les cours de formation initiale et continue en prenant en compte les conditions dans lesquelles les enseignants travaillent (taille des classes, disponibilité des ressources) ; (b) d'offrir des conseils aux enseignants sur l'utilisation des informations 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.

699. 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. Et deuxièmement, 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 EDUCATION DE BASE DE QUALITE

### Introduction

700. 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

701. Bruns, Mingat et Rakatomala (BMR, 2003)<sup>104</sup> 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. 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.

**Tableau 22 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).

702. 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

<sup>104</sup> Bruns *et al.*, 2003.

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.

703. Les estimations de dépenses réalisées à partir du modèle de simulation de BMR 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, 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.

704. Le besoin de financement des 33 pays africains de l'échantillon de BMR 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 ». <sup>105</sup> D'autant que plusieurs analystes affirment que les estimations de dépenses de Bruns et al. sont trop faibles.

705. 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.

---

<sup>105</sup> Forum mondial sur l'éducation (2000), *Le cadre d'action de Dakar*, article 10

## Une estimation basse

706. BMR reconnaissent que leur estimation du besoin de financement se situe dans le bas de la fourchette, puisque les estimations des dépenses d'investissement dépendent du développement du système et ne restituent pas les immenses besoins de réhabilitation et de remise à niveau :

- 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 voie attendue de réformes selon une progression linéaire vers les cibles de référence alors que, dans la réalité, les choses ne seront pas aussi claires – et risquent donc d'être plus coûteuses.

707. Le rapport de suivi sur l'éducation pour tous dans le monde 2002 (GMR) revient également sur ce dernier point, en indiquant qu'il y a vraisemblablement un **problème de chronologie**, à savoir que 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 BMR. Dans leurs simulations, 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 probablement plus vraisemblable de penser que les investissements visant à améliorer l'efficacité interviendront surtout dans les premières années, alors que les gains d'efficacité apparaîtront surtout en fin de période.

708. *Cela étant, les estimations de BMR 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).

709. BMR tablent sur une croissance annuelle du PIB de 5 %.<sup>106</sup> 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 90, 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

<sup>106</sup> Lorsque le GMR indique que « l'étude de BMR table sur une croissance annuelle des ressources intérieures de 7,5 % », cela tient en partie à d'autres facteurs regroupés dans la catégorie « mobilisation des ressources » (tableau 1), comme l'augmentation de la part des dépenses publiques d'éducation consacrées au primaire ou l'augmentation du budget de l'État consacré à l'éducation en général.

46,4 % à 50,4 %, Ce phénomène tient à ce que, dans le modèle, les dépenses 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.

710. 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.

711. 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 n'atteint que 3 %, et non 5 %, comme nous l'avons vu. Toujours d'après le GMR, il existe *d'autres raisons* qui expliqueraient *une disponibilité moindre 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 difficile l'augmentation prévue par BMR 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).

712. 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 en activité décédés ; (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 sida.<sup>107</sup> 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 BMR. La

---

<sup>107</sup> Bennell (2003) 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.

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 vulnérables.<sup>108</sup>

713. Le GMR est également convaincu, au vu de l'histoire récente, de 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'EPU<sup>109</sup>, cela représente une augmentation de 2 à 3 %.

714. Rasera (2003) a récemment révisé l'hypothèse de BMR 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 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 (voir BMR).

715. Rasera commence par décomposer les dépenses de fonctionnement hors salaires – qui représentent actuellement 24 % du total des dépenses de fonctionnement ou 9 USD par élève<sup>110</sup> – 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.

716. Outre cependant ce taux de 24 % des dépenses totales publiques de fonctionnement, il faut intégrer les autres dépenses de fonctionnement des parents, des bailleurs et des autorités locales. Comme BMR 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 USD<sup>111</sup>, 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 BMR, alors qu'il est censé

---

<sup>108</sup> 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 BMR 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.

<sup>109</sup> C'est pour tous les pays qui n'ont toujours pas atteint l'EPT et non pour les 33 pays africains

<sup>110</sup> Ce chiffre de 9 USD est une moyenne non pondérée tirée des calculs de dépenses de BMR 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.

<sup>111</sup> Ce chiffre intègre dans certains pays des estimations des dépenses d'alimentation, de transport et d'habillement (uniformes/vêtements). BMR 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.

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.

717. Rasera opte pour une approche inverse de ce taux de 33 % et définit une liste « d'intrants de base » (tableau 23) nécessaires dans les écoles pour parvenir à une éducation d'un niveau de qualité acceptable.<sup>112</sup>

718. Cet auteur adopte une approche double, en indiquant tout 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 écoles)<sup>113</sup>, 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 ».

---

<sup>112</sup> Pour une liste complète de ces « intrants de base », se reporter au tableau 5 dans Rasera (2003).

<sup>113</sup> A 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 BMR 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.

**Tableau 23 Intrants scolaires de base permettant une éducation d'une qualité acceptable**

	<b>Intrants minimums (= estimation basse)</b>	<b>Dépenses par élève (USD/an)</b>	<b>Intrants « souhaitables » (= estimation haute)</b>	<b>Dépenses par élève (USD/an)</b>
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 <sup>114</sup>	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

<sup>114</sup> Les éléments pour mémoire ne sont pas intégrés dans le total. Si BMR 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.

719. Rasesa constate en outre que le taux de 33 % de BMR équivaldrait 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 et si l'on en croit BMR, ce taux de 33 % est censé également inclure 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 enfants.<sup>115</sup>

720. La situation serait encore pire si le taux annuel de croissance de 5 % retenu par BMR 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 Rasesa 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.

721. Enfin, et ce point est encore plus important, de même que nous l'avons vu pour les taux de redoublement, il faut sans doute 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 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.

722. 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.

---

<sup>115</sup> 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 BMR.

## Comment faire face à des dépenses supérieures aux prévisions

723. Les estimations de BMR ne donnent que des indications très générales pour les actions 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 BMR aux évolutions des paramètres.

### *Réduction des dépenses salariales*

724. Les possibilités de parvenir à une réduction des coûts salariaux pour les enseignants par rapport aux projections de BMR sont probablement assez minces. Le mécanisme même d'ajustement des niveaux actuels avec la valeur cible fixée par BMR d'un salaire enseignant représentant en moyenne 3,5 fois le PIB par habitant sera au mieux<sup>116</sup> lent et, si l'on en croit le GMR, probablement irréaliste pour certains pays qui ont des taux bien supérieurs à celui-ci.

725. 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 27). 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 BMR 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 avoir à augmenter leur 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*

726. 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 BMR d'environ 470 millions d'USD (ou 8 %), alors que le besoin annuel de financement se réduirait de pratiquement 25 % (tableau 27). 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).

---

<sup>116</sup> BMR 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.

727. 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 mais ses bénéfices immenses.<sup>117</sup> Nous y reviendrons lorsque nous évoquerons les solutions visant à renforcer l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

### *Augmenter le rôle du secteur privé*

728. Une autre solution envisageable pour diminuer les dépenses publiques consiste à tenter de faire passer la part des écoles privées (cela concerne en général les populations urbaines plus aisées) de 10 % (BMR) à 15 % par exemple. 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 27). Les estimations de dépenses cumulées pour l'EPT et, par conséquent, du besoin de financement, diminueraient ainsi de 3,4 milliards d'USD.

#### **Encadré 32 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.<sup>118</sup> 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<sup>119</sup> : 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'État (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'État. 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'État.

<sup>117</sup> Pour une discussion approfondie, voir Mingat, 2003.

<sup>118</sup> Banque mondiale, 2001a.

<sup>119</sup> Maman et al.

729. *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 % (tableau 27). 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.

730. *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.

731. Le modèle de simulation de BMR 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 27).

### ***Augmenter l'aide extérieure***

732. L'augmentation de la part de l'aide étrangère au-delà des chiffres actuellement projetés dans le modèle de projection financière soulève d'importantes questions. Tout d'abord, il n'est pas évident que des ressources externes suffisantes – notamment sous forme de dons – seront disponibles.<sup>120</sup> Ensuite, ce niveau de dépendance à l'égard de 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.

---

<sup>120</sup> 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.

733. BMR parviennent pour les pays africains à un besoin annuel de ressources allant de 1,4 milliard d'USD à 1,85 milliards 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'USD<sup>121</sup> au lieu des quelque 2,5 milliards trouvés par BMR. 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 BMR. 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 BMR, alors le besoin annuel de financement pour les pays africains serait supérieur au total des ressources intérieures qu'ils peuvent libérer.<sup>122</sup>

#### *Prestations de services moins coûteuses*

734. Les chapitres précédents ont montré que l'accélération du processus visant à concrétiser les objectifs d'EPT nécessitera une offre différente des modèles traditionnels d'apprentissage. Il faudra faire appel à des solutions alternatives pour permettre aux enfants vivant dans des zones reculées ou dont le statut socioéconomique 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.

735. 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 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.

736. *Programmes de développement de la petite enfance (DPE)*. Pour juger de la nécessité d'introduire des programmes communautaires préscolaires, il convient d'estimer leur rentabilité et leur coût-efficacité potentielles. 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'État rentre aussi en ligne de compte. Les programmes communautaires sont donc bien moins coûteux en termes de ressources publiques que les programmes publics formels préscolaires, comme en témoigne le tableau 24. 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.

<sup>121</sup> Le GMR souligne que cette réévaluation à 4,2 milliards d'USD est due à l'intégration des petits pays que BMR 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 BMR. 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 retrouvant dans une situation d'urgence – encore 0,5 milliard d'USD.

<sup>122</sup> BMR : 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.

**Tableau 24 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
<b>Moyenne</b>	<b>0,141</b>	<b>0,042</b>	<b>3,39</b>

\*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).

737. 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.

738. *Programmes d'éducation de base pour adultes.* Les données recueillies dans différents pays semblent indiquer 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.

739. En ce qui concerne l'analyse coût-avantages de ces programmes d'alphabétisation, 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 25).

**Tableau 25 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 de la Banque mondiale sur le Sénégal, en 2002, obtient un chiffre de 58 USD.

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

740. 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 26, 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. Étant 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<sup>e</sup> 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 26 Sénégal : coût par élève ayant suivi un programme d'ENF par rapport à l'investissement nécessaire pour amener un élève en fin de 4<sup>e</sup> année du primaire**

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 <sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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, 1996b, annexe 2, p. 4).

741. 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, p. 17). En Ouganda, les anciens participants à un

programme non formel d'alphabétisation obtiennent de meilleurs résultats que les élèves de 4<sup>e</sup> 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) ; 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.

742. *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 développement (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 33    Mauritanie : la gestion communautaire de la construction de classes**

Dans une étude de cas sur la Mauritanie<sup>123</sup>, pays qui a délégué le programme national de construction des écoles aux communautés, 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'État à hauteur de 70 %. Les décisions architecturales sont laissées à la libre appréciation des communautés : le plan de base doit être suffisamment simple pour ne pas provoquer des 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.

---

<sup>123</sup> Theunynck, 2002.

743. 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. Il est donc judicieux de compléter leurs contributions en leur accordant une enveloppe minimum de ressources adaptées et allouées à l'entretien.

#### *Impact des différentes options politiques*

744. Le tableau 27 illustre l'impact des différentes options politiques que nous venons d'évoquer (et qui peuvent être quantifiées dans le modèle de BMR) sur les dépenses totales, la mobilisation nécessaire des ressources intérieures et le besoin de financement. L'impact financier d'un panachage particulier 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 précise, 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).

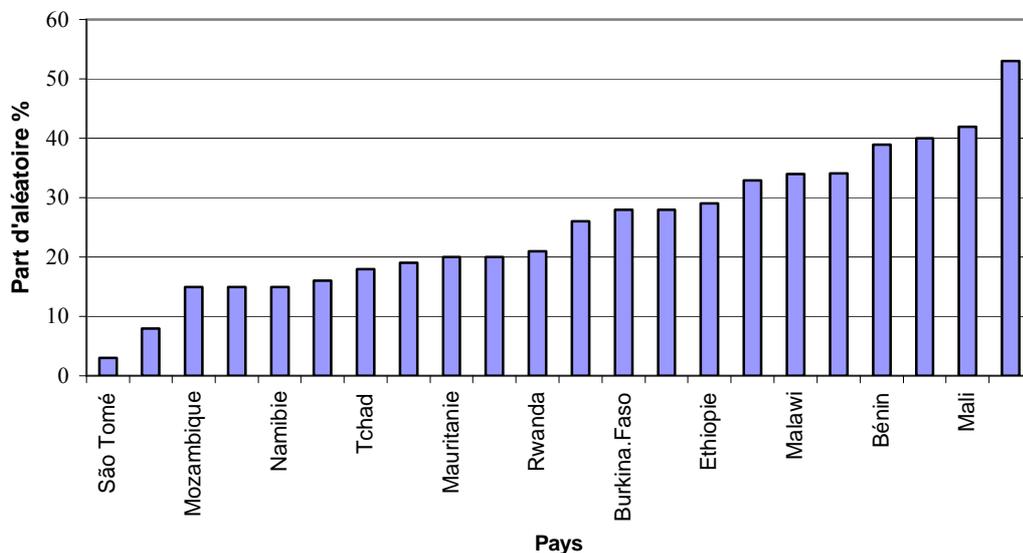
**Tableau 27 Impact annuel des différentes mesures sur le coût prévu de l'EPT, la disponibilité des ressources intérieures et le besoin de financement**

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

***Renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources***

745. 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 (2003a) 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 entre dans le déploiement des enseignants entre pays et au Burkina Faso. 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.

**Graphique 10 Part d'aléatoire dans le déploiement des enseignants dans les écoles primaires (en pourcentage)**



746. 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. Toute 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 donner un appui supplémentaire aux écoles opérant dans un contexte difficile ou ayant des élèves issus de milieux défavorisés.

## Partenariats pour la mobilisation des ressources

747. 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, 2000b, par. 46).*

748. 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*

749. 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 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.

750. Dans de nombreux pays africains, de toute évidence, l'aide communautaire à l'éducation est considérable (encadré 34). 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 90 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 BMR, les dépenses des ménages par enfant scolarisé en primaire tourment autour de huit à 12 USD.<sup>124</sup> Les dépenses publiques de fonctionnement hors salaires des enseignants pour

<sup>124</sup> Cette somme couvre dans certains cas les dépenses d'habillement (vêtements/uniformes), de transport et de repas.

ces mêmes 33 pays sont, selon cet auteur, d'environ 9 USD. Cela traduit, en clair, l'importance des contributions des ménages à l'enseignement primaire.

### **Encadré 34 Financement de l'éducation par les communautés**

Une étude sur les écoles communautaires au Mali, au Sénégal et au Togo<sup>125</sup> 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 tirées 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.

751. 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 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.

752. Les résultats de cet échantillon, relativement réduit, en ce qui concerne les 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 ce tableau 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)

---

<sup>125</sup> Marchand, J. (2000).

**Tableau 28 Contributions monétaires des ménages à l'enseignement primaire, en pourcentage du revenu (ou des dépenses) des ménages**

	Burkina Faso <sup>126</sup>	Kenya <sup>127**</sup>	Malawi <sup>128</sup>	Ouganda <sup>129</sup>	Zambie <sup>130</sup>
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.

753. 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.

<sup>126</sup> Résultats directement tirés de : « Burkina Faso 1994 : Étude sur les conditions de vie des ménages ».

<sup>127</sup> Source : Banque mondiale, Examen du secteur de l'éducation au Kenya : "Education and Training in Kenya", 2003 (d'après l'enquête démographique et sanitaire [DHS] de 1998).

<sup>128</sup> Source : Malawi, Enquête DHS 2002, EdData, pour les dépenses d'éducation des ménages.

<sup>129</sup> Source : Ouganda, Enquête DHS 2001, EdData, pour les dépenses d'éducation des ménages.

<sup>130</sup> Source : Zambie, Enquête DHS 2002, EdData, pour les dépenses d'éducation des ménages.

**Tableau 29 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	Écoles		Enseignants	
	Travail Urbains/ruraux	Matériaux Urbains/ruraux	Travail Urbains/ruraux	Nourriture Urbains/ruraux
Guinée <sup>131</sup>	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	Écoles		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

754. *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.

755. 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).

756. 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 pas comme un événement (Watt, 2001).

<sup>131</sup> ORC Macro. 2001a.

757. *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 obliger à 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 ».

758. 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 leur faire des chances équivalentes d'apprendre et d'achever un cycle d'éducation de base.

759. Deux types de solutions sont envisageables pour relever ce défi : (i) des stratégies pour venir en aide aux communautés et aux écoles en fonction de ratios variables ; 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***

760. 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.

761. 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.

762. 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.

763. 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'État 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.

764. Les difficultés vont cependant fréquemment au-delà de l'engagement initial d'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 le moral ;
- 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.

765. 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.

766. 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.

767. 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 35    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 socioéconomique 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. A 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).

768. Le regroupement d'écoles, où les plus faibles peuvent se faire aider d'autres plus solides, peut contribuer lui aussi à résoudre ce problème d'équité. Le projet cambodgien de subventions<sup>132</sup> a pratiqué le regroupement de cinq à huit écoles en moyenne. Dans certains cas cependant, la question de l'équité a été transférée de l'école au groupe 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***

769. 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, 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.

---

<sup>132</sup> Roberts-Schweitzer, *et al.*, 2002.

**Tableau 30 Incidence des programmes d'incitation sur le coût unitaire du primaire dans six pays d'Afrique**

Pays	Bénéficiaires prévus des subventions	Élèves 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
<b>Éthiopie</b>	Filles des zones rurales des régions défavorisées	20	100	10
<b>Ghana</b>	Filles des zones rurales de milieu défavorisé	15	61	5
<b>Guinée</b>	Filles des zones rurales	13	31	2
<b>Mali</b>	Filles des zones rurales	2	35	1
<b>Sénégal</b>	Enfants des zones rurales, les filles en particulier	2	44	0,6
<b>Zambie</b>	Filles des zones rurales (protection sanitaire)	8	32	4

Les bénéficiaires prévus sont indiqués en colonne 1 et, en colonne 2, 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 90). 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 : Colclough et al., à paraître.

770. Il ressort du tableau 30, tiré du GMR, qu'un programme d'incitation efficace visant à scolariser les filles ou les enfants de familles pauvres peut augmenter d'au moins 5 % le coût unitaire moyen de l'enseignement primaire. Pour les 47 pays couverts par BMR, cela équivaudrait à une augmentation annuelle de 0,4 à 0,6 milliard d'USD des dépenses additionnelles requises. Cette augmentation des coûts devrait accroître de probablement 20 % le volume du besoin moyen de financement estimé par la Banque mondiale.<sup>133</sup>

771. 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 établi. 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

<sup>133</sup> UNESCO, 2002.

viable que lorsque les communautés sont prêtes à identifier elles-mêmes les familles en difficulté.

### **Encadré 36 Malawi : aider les filles**

Dans les années 90, 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.<sup>134</sup> 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.

## **Conclusion**

772. 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 BMR, 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.

773. 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 pour tous, 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.

774. 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 ;

<sup>134</sup> UNESCO, 2002.

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 BMR, 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 QUALITE : UN CADRE STRATEGIQUE

775. 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.

776. D'immenses progrès ont été réalisés sur le continent pour élargir les possibilités 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.<sup>135</sup> 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.

777. 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. Nous avons tenté dans cet ouvrage d'apporter notre pierre à l'édifice, en nous attachant à l'expérience des pays d'Afrique subsaharienne.

778. 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 ?*

779. 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, réinventant ainsi sa propre « roue ».

780. Deux facteurs conditionnent le succès de l'amélioration de la qualité<sup>136</sup> : 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

<sup>135</sup> Hanushek et Kimko (2000) ; Barro (2001).

<sup>136</sup> Fullan (1999).

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, loin d'être uniquement importante<sup>137</sup>, est absolument essentielle.

781. 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 la mise en œuvre. 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**

782. 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 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***

783. 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. 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.

784. *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 ».<sup>138</sup> 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

---

<sup>137</sup> Bah-Lalya et Sack (2003).

<sup>138</sup> Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (1990), paragraphe 20.

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)*<sup>139</sup> 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.

785. 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 par leur motivation à scolariser leurs enfants, à les entourer à la maison et à s'assurer qu'ils restent bien inscrits. 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 profitables pour le renforcement des liens entre l'école et la maison.

786. 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 par exemple, 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.

787. *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 compromettait 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 suivant reprend ces différentes analyses.

---

<sup>139</sup> Hyde et Kabiru (2003).

<b>Variable</b>	<b>Solutions prometteuses</b>	<b>Impasses</b>
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.	Équiper 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.
Élèves	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)	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.	La responsabilité sans les ressources.

788. 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*

789. L'apprentissage de qualité ne peut pas intervenir en l'absence d'une pédagogie efficace. L'amélioration du processus pédagogique est donc au cœur de la scolarité. La qualité de l'enseignement ne se commande pas – chaque enseignant doit adapter, adopter 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.

790. *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.

791. Pour répondre aux attentes professionnelles des parents et de la société, les programmes scolaires devront insister sur l'acquisition des fondamentaux. W. Arthur Lewis – lauréat du prix Nobel d'économie en 1979 – remarquait déjà il y a plus de 35 ans, dans un document présenté à un symposium de l'IPE 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 ». <sup>140</sup> Cet appel à l'adoption dans l'éducation de base d'un programme scolaire centré sur l'acquisition d'aptitudes cognitives génériques a encore plus de poids aujourd'hui qu'il n'en avait en 1966.

792. *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 efforts visant à modifier les pratiques pédagogiques pour 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 une solution 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 multigrades. Des expériences prometteuses existent dans ce domaine – comme le recours à des outils d'auto-formation fortement structurés associés à une

---

<sup>140</sup> Lewis (1969).

pédagogie explicite de transmission du nouveau contenu : c'est le cas notamment de l'Escuela Nueva et du BRAC.

793. 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 davantage d'expériences pratiques 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).

794. *Leadership pédagogique des chefs d'établissement.* Le chef d'établissement sera au cœur de la mission d'amélioration de la qualité. Si son rôle a souvent été confiné à des tâches purement administratives, de nombreux éléments montrent pourtant que, pour réussir, le processus d'amélioration de la qualité doit impliquer l'ensemble de l'école et être conduit par le chef d'établissement. Le leadership pédagogique est un nouveau défi que seule une poignée de chefs d'établissement est réellement préparée à relever. Première étape indispensable – améliorer le processus de sélection des chefs d'établissement, en renonçant au principe de l'ancienneté au profit des compétences affichées et reconnues. Les programmes de formation qu'un certain nombre de pays ont introduits (chapitre 7) pour préparer les chefs d'établissement à ce nouveau type de demande sont des exemples de pratiques prometteuses susceptibles de contribuer significativement à l'objectif d'une éducation de qualité pour tous.

795. *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 compétences de base (lecture/écriture et calcul). Gauthier et al. (2003) évoquent des recherches qui montrent (du moins pour les États-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.

796. 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.<sup>141</sup> 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***

797. 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 ne peut donc pas se faire au détriment 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.

798. 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 servent<sup>142</sup>, 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 base*<sup>143</sup> 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 multigrades et du recours aux langues africaines proviennent d'expériences menées en dehors du système scolaire traditionnel<sup>144</sup> ; dans certains cas<sup>145</sup> – encore trop rares – ces expériences ont débouché sur l'élaboration d'une politique nationale.

799. 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

---

<sup>141</sup> Gauthier *et al.* (2003).

<sup>142</sup> A cet égard, le programme adopté par le Nigeria pour l'éducation des populations nomades, évoqué au chapitre 9, est un bon exemple.

<sup>143</sup> Étude de cas du Sénégal sur le « faire-faire ».

<sup>144</sup> Étude de cas sur le Burkina Faso réalisée par le GTENF.

<sup>145</sup> Ainsi, le Mali a adopté la politique de la « pédagogie convergente » dans l'ensemble du pays.

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 des systèmes parallèles perçus comme inéquitables et découchant 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*

800. 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. Parallèlement, ils modifient les fonctions d'inspection.

801. *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'État, 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 (Tchad). L'application de ces processus est extrêmement variable et les progrès sont pratiquement systématiquement inégaux et inférieurs aux attentes. 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.

802. *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. Le SAQMEC, le PASEC, le MLA et le SISED 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.

803. 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 supervision administrative. 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.<sup>146</sup>

804. 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 reconnaît désormais l'école comme l'unité de changement (chapitre 8). Les services centraux du ministère évoluent progressivement pour créer les conditions permettant 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***

805. 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.

806. 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 émis 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).

807. Dans de nombreux pays pourtant, les communautés n'ont pas pu contribuer aussi efficacement que prévu 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

---

<sup>146</sup> Brunet (2003).

ont produit des résultats très positifs.<sup>147</sup> Dans de nombreux cas, l'intervention des ONG a été déterminante.

### *Instaurer un cadre financier réaliste*

808. 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, sans entraîner pour autant un surcoût insupportable ;
- des contributions communautaires respectant une politique nationale cohérente et équitable et fixées à un niveau permettant à chacun d'acquitter sa quote-part.

809. 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 augmenter l'efficacité de 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 (chapitre 5) ; 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).

810. 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. A l'inverse, l'absence de qualité entraîne un gaspillage des ressources qui se révèle encore plus coûteux à long terme.

---

<sup>147</sup> Glassman et Millogo (2003).

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

811. 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. 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.

812. 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.

813. 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.

814. 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.

815. 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.

816. L'Afrique n'a pas le privilège de cette situation : au Salvador (encadré 37), les écoles financées par l'État mais détenues et gérées par les communautés font désormais partie du paysage éducatif du pays.

### **Encadré 37 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 rurales gérées par l'Etat.

817. 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**

818. Tout cadre national stratégique d'action visant à améliorer la qualité doit reposer sur ces sept piliers. Il est tout aussi important – mais on en est encore aux balbutiements – 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 avant tout 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, tout en préconisant la diversité et la flexibilité des mécanismes de délivrance et des pratiques pédagogiques.

819. Un tel système n'a plus rien à voir avec la « bureaucratie machiniste »<sup>148</sup>, le 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<sup>149</sup> s'inspirent de cette nouvelle métaphore : 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 différent<sup>150</sup> vis-à-vis de ce qui compte et de la manière dont le changement intervient.

---

<sup>148</sup> Minzberg (1978).

<sup>149</sup> Wheatley (1999) ; Senge (2000).

<sup>150</sup> Senge (2000).

### *Le leadership dans une culture de la qualité*

820. 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 »<sup>151</sup>. 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.

821. 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. Certaines 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*

822. 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 placées<sup>152</sup>, 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 que l'apprentissage ne se fait pas (chapitre 1). Enfin, de nombreux projets pilotes ont prouvé que même les élèves défavorisés obtenaient de bons résultats quand ils bénéficiaient d'un apprentissage de qualité. Dans une culture de la qualité, l'apprentissage réussi devient la norme et l'échec une exception rarissime.

### *Repérer les bonnes pratiques*

823. 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 d'autres organisations remarquables, afin d'aider l'entreprise à améliorer ses performances. La philosophie de cette technique tient en trois mots : apprendre des autres.<sup>153</sup> 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.

---

<sup>151</sup> Senge (2000).

<sup>152</sup> Wolf *et al.* (1999) évoquent ainsi un exemple tiré du Malawi (dans Moulton *et al.*, 2000).

<sup>153</sup> Voir [http://www.benchmarking.gov.uk/about\\_bench/whatisit.asp](http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp)

824. 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 scolaire. 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 élèves.<sup>154</sup>

### ***Pour un apprentissage permanent***

825. L'instauration d'une culture de la qualité implique un apprentissage permanent à partir de l'expérience<sup>155</sup> 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.

826. 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.

### ***La mise en œuvre est déterminante***

827. 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 difficultés 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 (chapitre 2).<sup>156</sup> Ces comptes rendus sont plus rares<sup>157</sup> pour les pays en développement, 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

---

<sup>154</sup> Stigler et Hiebert (1999) décrivent en détail le processus de « l'étude de la leçon » adopté par les enseignants japonais.

<sup>155</sup> La plupart de ces idées sont tirées de Senge (2000)

<sup>156</sup> Verspoor (1989) ; Dalin (1994) ; Moulton et al. (2002) ; Bah-Lalya et Sack (2003) ; Samoff et al. (2003).

<sup>157</sup> Berman et McLaughlin (1977) ; Elmore (1996) ; Fullan (2001).

d'enseignement, à quelques rares exceptions près où ils ont visé une amélioration à grande échelle de la pratique pédagogique.

828. 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. (2000) 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 de l'éducation ; 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 fait moins sentir. Les réformes peuvent être introduites progressivement et ils peuvent plus facilement renégocier à la baisse les exigences des bailleurs.

829. 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 »<sup>158</sup> 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.

830. 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.

831. 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<sup>159</sup> décrit ce défi comme « celui d'une réforme à grande échelle ancrée dans

---

<sup>158</sup> Bah-Lalya et Sack (2003).

<sup>159</sup> Fullan (2001), p. xi

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 prévoient 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.

832. 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.

833. 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.

834. 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 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.

835. 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 PRIORITES POUR L'ACTION

836. Les données recueillies à l'occasion de ce projet 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 à long terme. 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.

837. Pour l'essentiel, ces différentes questions ont déjà été abordées lors des précédentes biennales de l'ADEA (encadrés 38, 40 et 41). De fait, les exhortations à mobiliser une volonté politique, à concevoir des projets simples, à renforcer les capacités et les partenariats 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.

**Encadré 38 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'État 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.

## L'engagement national en faveur de la qualité

838. « 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'État. 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 politique<sup>160</sup>, 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.

839. La « volonté politique » pourrait bien servir de catalyseur direct à des politiques descendantes à court terme. La multitude de priorités concurrentes interdit pourtant souvent sa 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'État 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 un engagement à encourager la participation de toutes les parties prenantes pour transformer un système, où la défaillance a longtemps été vécue comme la norme, en un système déterminé à favoriser la réussite de chacun.

840. 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.

841. La construction d'un consensus qui transcende les clivages politiques autour des grands objectifs de la politique éducative 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.

---

<sup>160</sup> 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'éducation pour tous (<http://www.polity.org.za/html/govdocs/pr/1996/pr0223b.html>) ; ou au discours du directeur général de l'UNESCO, M. Matsuura, 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.

## Définition des priorités et généralisation

842. 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.<sup>161</sup> 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 ».<sup>162</sup> Parallèlement, les pouvoirs publics cherchent des solutions pour généraliser des projets pilotes efficaces – mais là aussi, les expériences sont loin d'être concluantes.<sup>163</sup>

**Tableau 31 Les étapes du processus d'amélioration de la qualité**

Étape	I – Sans qualification	II – Mécanique	III – Routine	IV – Niveau professionnel
<b>Enseignants</b>	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.	Éducation 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.
<b>Programmes scolaires</b>	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.
<b>Manuels scolaires/ outils pédagogiques</b>	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.

<sup>161</sup> Moulton et al. (2002).

<sup>162</sup> Voir par exemple Ridker (1994).

<sup>163</sup> Samoff et al. (2003).

<b>Étape</b>	<b>I – Sans qualification</b>	<b>II – Mécanique</b>	<b>III – Routine</b>	<b>IV – Niveau professionnel</b>
<b>Inspection / appui</b>	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.
<b>Réaction des enseignants à l'innovation</b>	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.
<b>Modifications envisageables</b>	Renforcer l'inspection et l'appui professionnel ; réorganiser les écoles ; fournir des manuels structurés, des guides de l'enseignant et les outils pédagogiques de base ; former les enseignants aux matières enseignées et aux techniques pédagogiques de base ; aider les enseignants à percevoir les besoins et les possibilités d'amélioration.	Élargir la portée des programmes et renforcer la maîtrise des matières ; introduire de nouvelles techniques relativement simples ; les guides de l'enseignant et les manuels fixent les normes, validées par des examens ; renforcer la confiance des enseignants grâce à la formation et au soutien dans les écoles.	L'enseignement est plus centré sur la compréhension ; introduction d'une certaine diversité et flexibilité dans les programmes ; élargissement des objectifs pour intégrer un souci du développement émotionnel et de la créativité ; favoriser les échanges professionnels entre enseignants.	L'innovation est la caractéristique permanente ; les enseignants ont un comportement professionnel et se considèrent eux-mêmes comme des professionnels.

843. 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.

844. Beeby (1967) 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 (2000) 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 (1986) approfondit l'idée de Beeby en proposant un cadre reprenant les différentes étapes de l'amélioration de la qualité (tableau 31). Bien entendu, ce cadre n'entend pas donner une recette précise pour l'organisation des différentes étapes mais plutôt proposer une évolution cohérente des différentes composantes du processus éducatif. Ce modèle est centré sur l'école et cherche à faire apparaître 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.

845. 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 39) illustre la façon dont différentes composantes de l'amélioration de la qualité ont été séquencées 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.

**Encadré 39    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<sup>164</sup> 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 vitale pour renverser les efforts consentis en faveur de l'amélioration scolaire, en plaçant aux commandes l'école elle-même et non plus le gouvernement.

846. 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 40). Les études de cas commandées pour cet ouvrage illustrent les grandes stratégies de transposition identifiées dans les recherches : « transposition par

<sup>164</sup> Roberts-Schweitzer *et al.* (2002)

éclatement » et « transposition par reproduction »<sup>165</sup>. La Mauritanie a fait appel à la première 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. 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 « scolarité primaire classique ». A l'inverse, on peut faire appel à une stratégie par éclatement pour introduire dans le temps une série de petites innovations dont l'accumulation finira par produire un changement substantiel.<sup>166</sup> Mais dans ce cas, le progrès sera inévitablement inégal et il faudra prévoir des interventions correctrices et de soutien.

#### **Encadré 40 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 mais 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.

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> 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).

847. La stratégie la plus courante est la généralisation par expansion – ou reproduction : commencer petit mais voir grand. Les réformes de la formation initiale des enseignants adoptées en Zambie et au Mali 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 échelle.<sup>167</sup> Leurs principales caractéristiques et les conditions de leur réussite sont discutées dans Samoff et al. (2003). 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.

848. Le cas de la réforme éducative de la formation initiale des maîtres en Guinée démontre un exemple d'un changement à grande échelle qui a été évalué et adapté continuellement avec une attention particulière portée sur les implications financières et l'évaluation de l'efficacité de la réforme. Pratiquement tous les cas mais particulièrement le Mali, l'Ouganda et la Guinée illustrent comment 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. Les séquences de plusieurs cycles d'apprentissage et d'adaptation peuvent être ce qui est le plus caractéristique de la réussite du changement et de l'innovation.

849. Ces expériences semblent corroborer l'intuition de Korten (1980) relative à la transposition d'un modèle d'apprentissage de la mise à l'échelle. 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.

850. 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.

---

<sup>167</sup> Healey et DeStefano (1997).

## Renforcer les capacités

851. La « faiblesse des capacités » fait systématiquement partie des principales contraintes identifiées pesant sur le développement de l'Afrique – et la solution la plus fréquemment préconisée consiste à renforcer ces capacités.<sup>168</sup> 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'élargit.<sup>169</sup> 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.*

852. Le renforcement des capacités<sup>170</sup> 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 la dynamisation 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.

853. **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<sup>171</sup> de l'UNESCO et la

<sup>168</sup> Marope (1999) propose de nombreux exemples à ce sujet.

<sup>169</sup> Voir notamment les chapitres 10 et 13.

<sup>170</sup> Les idées présentées ici s'inspirent très largement du document d'appui préparé par Jeanne Moulton (2003).

<sup>171</sup> Sack et Saidi (1997).

Banque mondiale<sup>172</sup> 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.

854. 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 dans la plupart des pays, même si elles n'en sont encore qu'à leurs débuts. 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.

855. 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.

856. **Écoles.** 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<sup>173</sup> 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.

857. **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 réseaux entre 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

<sup>172</sup> Banque mondiale – consulter le site Internet sur la réforme globale de l'éducation.

<sup>173</sup> Chapitre 13.

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.

858. **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. 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**

859. La déclaration mondiale de 1990 sur l'éducation pour tous (Conférence Mondiale sur l'Education, 1990) 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.<sup>174</sup> Le cadre d'action de Dakar 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 »<sup>175</sup>. 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 41).

860. Les partenariats interviennent à différents niveaux du système et dans des objectifs différents. Certains partenariats, 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.

---

<sup>174</sup> Forum consultatif international (1996), p. 26.

<sup>175</sup>

#### **Encadré 41 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 pour parvenir à une fin – ils finissent par faire partie du résultat surtout si le résultat doit se pérenniser ;

861. 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 triangle classique administrations/écoles/communautés. 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. 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'État dans ce cas est en général un rôle d'appui.

862. 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'Éthiopie, 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.

863. 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) indiquent 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 en prendre conscience et prévoir la formation des membres de la communauté et du personnel éducatif local sur leurs rôles et responsabilités dans le partenariat.<sup>176</sup>

864. 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 « l'apprentissage de la pratique informe bien les futures actions ».

### **Apprentissage par la pratique**

865. 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 augmenter 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.

---

<sup>176</sup> Article 2 du cadre d'action de Dakar.

### ***Un système d'institutions apprenantes***

866. 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 par nombre d'élèves, 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***

867. 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***

868. 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 centre – c'est un processus qui doit s'inscrire dans une culture de la qualité. 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*

869. 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**

870. 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<sup>e</sup> 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'apprenants.

871. 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 socioéconomique, 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.

## ANNEXE 1

### Documents d'appui

préparés dans le cadre de l'étude de l'ADEA sur :

#### Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne

<b>ADEA Working Group</b>	<b>Doing by</b>
Le rôle des statistiques dans l'amélioration de la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne	WG NESIS
Gestion financière de l'éducation dans un contexte décentralisé : Mali, Nigéria, Ouganda	WG Finance and Education
Etude de cas sur la formation pédagogique à distance : exemple de l'île Maurice	WG Distance Education
Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne au Burkina Faso	WG Non Formal Education
Equité et apprentissage : la dimension du genre	FAWE
Le développement de la petite enfance : une stratégie importante pour améliorer les résultats de l'éducation	WG Early Childhood Development
Le rôle et la contribution de l'enseignement supérieur dans l'amélioration de la qualité de l'éducation de base : une étude de cas du centre de recherche sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au Ghana (CRAQEPG)	WG Higher Education
L'auto évaluation scolaire : le chemin vers une meilleure école	WG Teaching Profession
<b>Theme 1 : Rénovation pédagogique et développement professionnel des enseignants</b>	
Rénovation pédagogique et développement professionnel des enseignants : Une synthèse thématique	Martial Dembélé and Bé Ramaj Miarro
Pédagogies et écoles efficaces dans les pays développés et en développement. Une revue de littérature	Clermont Gauthier & Al.
Pour un encadrement pédagogique et administratif de qualité dans les écoles primaires africaines	J.P Brunet
Teacher Education in Sub-Saharan Africa : Learning from Within and from Without to Improve Policy and Practice*	Martial Dembélé
Le rôle et la formation des directeurs d'école en Afrique	Kabule Weva

<b>Theme 2 : Décentralisation / déconcentration et systèmes éducatifs alternatifs</b>	
L'amélioration de la qualité de l'éducation en Afrique subsaharienne par décentralisation et diversification : Impliquer et responsabiliser pour une citoyenneté scolaire	Boubacar Niane
Dévolution des pouvoirs à la base, nouvelles responsabilités et développement des capacités locales <i>pour ancrer la « citoyenneté scolaire »</i>	Boubacar Niane
Improving Education Management in the Context of Decentralization in Africa*	Jordan Naidoo and Peggy Kong
<b>Theme 3 : Pérennisation et généralisation des réformes</b>	
Synthèse des études sur la généralisation et la pérennisation des réformes	Kabule Weva
Implantation des réformes au niveau des écoles et des salles de classe	Kabule Weva
Capacity building for the improvement of the quality of basic education in Africa*	Jeanne Moulton
<b>Theme 4 : Relevance of Education: Adapting curricula and using African languages</b>	
La pertinence de l'éducation : L'adaptation des curricula et l'utilisation des langues africaines	Nazam Halaoui
L'appréciation des coûts des manuels en politique d'intégration des langues africaines	Nazam Halaoui
Evaluation et enseignements des expériences d'utilisation des langues africaines comme langues d'enseignement*	Hassana Alidou and Mallam Garba Maman
Adaptation of school curriculum to local context*	Kabule Weva
L'adaptation des curricula aux situations et réalités locales en Afrique sub-saharienne	Nazam Halaoui
L'utilisation des langues africaines : Politiques, législations et réalités	Nazam Halaoui

<b>Documents d'appui</b>	
L'enseignement primaire universel dans les sociétés multilingues : Appuyer sa mise en œuvre en Afrique subsaharienne et ailleurs. 25 ans d'expérience de la Coopération technique allemande	Kurt Komarek
Amélioration de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique : ce que la Banque Mondiale a appris	Jeanne Moulton
La mise en œuvre : Une étape cruciale dans la transformation des politiques et des investissements en résultats	Ibrahima Bah Lalya and Richard Sack
Quels indicateurs pour quelle réduction des inégalités scolaires ?	Aletta Grisay
Determinants of Primary Education Quality: What can we learn from PASEC for francophone Sub Saharan Africa?*	Katya Michaelova
Etat de l'efficacité des apprentissages : SACMEQ	Saul Murimba
The Challenge of Learning : Monitoring Learning Achievement Project*	Vinayagum Chinapah
Eléments d'appréciation de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique francophone : le PASEC	Jean Marc Bernard
Accélérer la marche vers la qualité : Une réalité complexe (IEQ)	Jane Schubert and Diane Prouty
Suivi des performances : évaluations et examens en Afrique	Vince Greaney / Thomas Kellaghan
Quelques enseignements tirés de la mise en œuvre d'une réforme curriculaire	Jacques Plante
Impact du VIH/SIDA sur la qualité de l'éducation	Paul Bennell
SIDA: une menace pour la qualité de l'éducation en Afrique Subsaharienne	Eric Allemano
Le financement d'une éducation de base de qualité	Jean Bernard Rasera
Assurer la qualité dans l'éducation à distance au niveau du supérieur : expérience de l'Université Virtuelle Africaine	Magdallen Juma
Quality of Secondary Education in Africa (SEIA)*	Jacob Bregman
Les écoles de village de Save the Children US au Mali 1992-2003: une perspective de la qualité de l'accès?	Deborah Glassman

\* Ces études ne sont disponibles qu'en anglais

## ANNEXE 2

### Etudes de cas nationales

préparées dans le cadre de l'étude de l'ADEA sur :

#### Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne

<b>Theme 1 : Pedagogical renewal and teacher development</b>	
CAMEROUN	Le renouvellement pédagogique : L'implantation de la nouvelle approche pédagogique (NAP) dans l'enseignement primaire au Cameroun
LIBERIA	Accelerated Learning Program *
NAMIBIA	Practising Critical Reflection in Teacher Education: Case Study of three Namibian Teacher Development Programmes *
ZANZIBAR	Teacher professional development: a case study of the teacher centres*
GUINEE	La réforme de la formation initiale des maîtres en Guinée (FIMG) : Étude-bilan de la mise en oeuvre
<b>Theme 2 : Decentralization and diversification of delivery systems</b>	
GAMBIE	Utilisation de l'étude de MLA pour étudier les facteurs de qualité dans les établissements scolaires privés en Gambie
GUINEE ECUATORIALE	Stratégies ciblées d'éducation préscolaire
MADAGASCAR	Le contrat programme Etat - Ecole / Communauté : une stratégie d'amélioration de la qualité
SENEGAL	Décentralisation de la gestion de l'éducation et diversification des offres : le « faire-faire »
SENEGAL	Le cahier des charges dans le projet d'école : un outil de pilotage de la qualité

<b>Theme 3 : Implementation of basic education reforms and innovations</b>	
BENIN	Les conditions d'apprentissage pour une éducation de qualité : application des normes « école de qualité Fondamentale »*
MALI	La pédagogie convergente comme facteur d'amélioration de la qualité de l'éducation de base au Mali : analyse du développement de l'innovation et perspectives
MAURITANIE	Une approche d'amélioration de la qualité de l'éducation dans un contexte de réforme
UGANDA	Impact du programme de réforme de l'enseignement primaire (PERP) sur la qualité de l'éducation de base en Ouganda
SUDAN	Sudanese Experience in the Development and Evaluation of The Basic Education Curriculums*
LESOTHO	Study of The Provision of Physical Infrastructure And its Impact on Improvement in Primary Education in Lesotho*
<b>Theme 4 : Relevance of education: Adapting curricula and the use of African languages</b>	
BURKINA FASO	L'éducation bilingue au Burkina Faso
NIGERIA	Au-delà de l'accès et de l'équité : améliorer la qualité de l'éducation des nomades au Nigéria
NIGER	L'enseignement bilingue au Niger
ZAMBIA	Programme zambien de lecture au primaire
MAURITIUS	Pre-vocational education: an impact evaluation*
BURUNDI	Utilisation de la langue nationale comme langue d'enseignement. Elaboration et production des manuels des élèves et des fichiers du maître pour l'école primaire au Burundi

\* Ces études ne sont disponibles qu'en anglais

## BIBLIOGRAPHIE

- Abdulla, A. M., Mohammed, S. S. et al (2003). Study on quality of education in Africa: The case of Zanzibar Teacher Centre. Case study commissioned by ADEA in the framework of the *Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Abu-Duhou, Ibtisam (1999). School based management. Paris: IIEP/UNESCO.
- Ackers, J., Migoli, J., & Nzomo, J. (2001). Identifying and addressing the causes of declining participation rates in Kenyan primary schools. *International Journal of Educational Development*, 21, 361-374.
- Adams, D. (1993) Defining *Educational Quality: IEQ Publication #1. Biennial Report*. Arlington, VA. Institute for International Research.
- ADEA (1996). Report of the Pan-African Seminar on the Problems and Prospects of the Use of African Languages in Education, held August 26-30, 1996 in Accra, Ghana. Paris: Auteur.
- ADEA (1999). *Effective schools: Determining which factors have the greatest impact*. ADEA
- ADEA (2001). *What works and what's new in education: Africa speaks!* Report from prospective, stocktaking review of education in Africa. Paris: Auteur.
- ADEA/WGDEOL (2003). Case study on distance education for teacher education in Mauritius. Commissioned by ADEA in the framework of the *Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Airasian, P.W. (1988). Measurement driven instruction: A closer look. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 7, 6-11.
- Alidou, H. et Maman, M. G. (2003). Évaluation et enseignements des expériences d'utilisation des langues africaines comme langue d'enseignement. Document de base commandité par l'ADEA dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris: ADEA.
- Amma, H. Baghdellah, J., Kiondo, E., Madhi, M. Mwandayi, E. and Soko, P. 2000. *The Nature and Extent of Child Labour in Tanzania: A Baseline Study*. ILO-IPEC, Geneva, International Labour Office
- Anderson, S. (Ed.) (2002). *School improvement through teacher development: Case studies of the Aga Khan Foundation projects in East Africa*. Lisse, The Netherlands: Swets & Zetlinger Publishers.
- Anderson, S. E. (2002) *The Double Mirrors of School Improvement: the Aga Khan Foundation in East Africa* in Anderson.
- Anderson, S. E. and Nderitu, S. (2002). Decentralized partnerships for school-based teacher development in Mombasa. In S.E.
- Anderson, S. Ed. (2002) *Improving Schools Through Teacher Development. Case studies of the Aga Khan Foundation Projects in East Africa*. Netherlands.
- Andvig, Jens, Sudarshan Canagarajah, Anne Kielland. 2001. *Issues on Child Labour in Africa*. Africa Region Human Development Working Paper Series. Washington D.C., World Bank
- Arnott, A., & Kubeka, Z. (1997). *Mathematics and science teachers. Demand, utilization, supply and training in South Africa*. Johannesburg: Edusource.
- Avalos, B. (1992). Teaching Training in Developing Countries: Lessons from Research. In *Teachers in Developing Countries. Improving Effectiveness and Managing Costs*. Washington D.C.: The World Bank.
- Avalos, B. and Haddad, W. (1981). *A review of Teacher Effectiveness Research in Africa, India, Latin America, Middle East, Malaysia, Philippines, and Thailand: Synthesis of Results*. Ottawa: IDRC.
- Ba, M. B. et Tounkara, B. (2000). Évaluation d'impact du PFIE : Rapport préliminaire.

- Bajah, S. T. (1993). Education à la survie culturelle et écologique. Perspectives africaines dans l'enseignement primaire. In U. Bude (Ed.) *Culture et environnement dans l'enseignement primaire. Exigences du programme et pratiques dans les écoles d'Afrique subsaharienne* (pp. 13-31). Bonn: DSE.
- Ball, D. L. (1988). Unlearning to teach mathematics. (Issue Paper 88-1). East Lansing, Michigan: National Center for Research on Teacher Learning, Michigan State University.
- Ball, D. L. (1993). With an eye on the mathematical horizon: Dilemmas of teaching elementary school mathematics. *Elementary School Journal*, 93, 373-97.
- Ball, D. L. and McDiarmid, G. W. (1990). The subject matter preparation of teachers. In W. R. Houston (Ed.), *Handbook of research on teacher education* (pp. 437-449). New York: Macmillan.
- Bamgbose, A. (1991). *Language and the nation: The language question in Sub-Saharan Africa*. Edinburgh: University Press.
- Barrier et al. 1998
- Beaton, A.E., Postlethwaite, T.N., Ross, K.N., Spearritt, D., & Wolf, R.M. (1999). *The benefits and limitations of international achievement studies*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning; International Academy of Education.
- Behaghel, L. et P. Coustère: Les facteurs d'efficacité de l'apprentissage dans l'enseignement primaire: les résultats du programme PASEC sur huit pays d'Afrique; PASEC, Dakar, 1999.
- Beneviste, L.A., P. J. McEwan. 2000 *Constraints to implementing educational innovations: the case of multigrade schools*. *International Review of Education* 46 (1/2): 31-48
- Bennell, Paul (2003). The Impact of the AIDS Epidemic on Schooling in Sub-Saharan Africa. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- Bennell, Paul. "The Impact of the Aids Epidemic on Teacher Mortality in Sub-Saharan Africa." *Knowledge and Skills for Development*. Brighton. 2003.
- Bergmann, Herbert. 2002. *Options for Promoting Education in Rural Areas*. Paper prepared for the Aid Agencies Workshop on "Education for Rural People", December 12-13, 2002. Rome. United Nations Food and Agricultural Organization (FAO)
- \_\_\_\_\_. 2002. *Practical Subjects in Basic Education – Relevance At Last or Second Rate Education? Lessons from 40 Years of Experience*". Paper prepared for the Aid Agencies Workshop on "Education for Rural People", December 12-13, 2002, Rome. United Nations Food and Agricultural Organization (FAO)
- Bernard, J.M.: *Eléments d'appréciation de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique francophone, Pasec, Dakar, 2003.*
- Bernard, J.M.: *Les enseignants du primaire dans cinq pays du programme PASEC: le rôle du maître dans le processus d'acquisition des élèves; rapport pour le groupe sur la profession enseignante de l'ADEA, Dakar, 1999.*
- Berry, C. 2001 *Achievement effects of multigrade and monograde primary schools in the Turks and Caicos Islands*. London: Institute of Education, unpublished PhD thesis
- Birch, I. & Lally, M. 1995 *Multigrade teaching in primary schools*. Bangkok: APEID
- Black, P., & Wiliam, D. (1998). Assessment and classroom learning. *Assessment in Education*, 5.
- Boutin et Julien (2000). *L'obsession des compétences : Son impact sur l'école et la formation des enseignants*. Montréal : Éditions Nouvelles.
- Boyer, C. (2001). *Présentation des programmes de formation*. Montréal.

- Boyle, Siobhan, Andy Brock, John Mace, Mo Sibbons. 2003. *Reaching the Poor: the 'costs' of sending children to school – a six country comparative study*. DFID Education Research Paper no. 47, London, Department for International Development
- Bray, Mark. "Community Financing of Education: Cultural Variations and Policy Dilemmas in Less Developed Countries." In Leach, F. and A. Little. *Education, Cultures and Economics: Dilemmas for Development*. London/New York. Falmer Press. 1999.
- Bray, Mark." Decentralization of Education: Community Financing." The World Bank. 1995.
- Bretherton, D., Weston, J., et Zbar, V. (2003) Peace education in a post-conflict environment: The case of Sierra Leone. *Prospects*, XXXIII(2), 219-230.
- Britton, E., Paine, L., Pimm, D., & Raizen, S. (2003). *Comprehensive teacher induction: Systems for early career learning*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer.
- Brophy, J. (1999). *Teaching. Educational Practices Series—1*. Geneva: International Academy of Education and International Bureau of Education
- Brophy, J. (1999). *Teaching. Educational Practices Series-1*. UNESCO: International Academy of Education.
- Bruner, J. (1966). *Towards a theory of instruction*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brunet, J. (2003). Pour un encadrement pédagogique et administratif de qualité dans les écoles primaires africaines. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- Bruns, B., A. Mingat and H. Rakotomalala. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, Washington D.C. The World Bank
- Bude, U. (1993). Strategies for using information to improve learning conditions and instructional practices at the school level. In D.W. Chapman & L.O. Mählck (Eds.), *From data to action: Information systems in educational planning* (pp. 68-91). Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Bude, U. (1997). End of primary school examination in eastern and southern Africa: An overview. In U. Bude & K. Lewin (Eds.), *Improving test design. Vol 2. Assessment of science and agriculture in primary schools in Africa; 12 country cases reviewed* (pp. 12-30). Bonn: Education, Science and Documentation Centre.
- Calderhead, J. and Robson, M. (1991). Images of teaching: Student teachers' early conceptions of classroom practice. *Teaching and Teacher Education*, 7(1), 1-8.
- Carasco, J.F.; Munene, J.C., Kasente, D. H.I, Odada, M (1996). *Factors Influencing Effectiveness in Primary Schools*. Arlington, Virginia. Improving Educational Quality Project in Uganda – Phase I.
- Carnine, D. (1998). The Metamorphosis of Education into a Mature Profession. Sixth Annual Meeting, Park City, June, Utah.  
<http://www.edexcellence.net/library/carnine.html>.
- Carron, G. & Châu, T. N. (1996). *The quality of primary schools in different development contexts*. Paris: UNESCO.
- Carron, G. et De Grauwe, A. (1997). *Current issues in supervision: A literature review*. Trends in school supervision series. Paris: IIEP – UNESCO.
- Carron, Gabriel and Châu T.N (1996): The quality of primary schools in different development contexts. IIEP/UNESCO, Paris
- Catz, T. (2002). Ecole à maître unique ou à classes multigrades. Un essai de synthèse documentaire (depuis 1950). Réseau Africain de Formation à Distance (RESAFAD) et Institut International de Planification de l'Education (IIEP – UNESCO)
- Chapman, D.W. (2002). *Management and Efficiency in Education: Goals and Strategies*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.

- Chapman, D.W., & Mählck, L.O. (1993). Improving educational quality through better use of information. In D.W. Chapman & L.O. Mählck (Eds.), *From data to action: Information systems in educational planning* (pp. 1-22). Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Chapman, D.W., & Snyder, C.W. (2000). Can high stakes national testing improve instruction? Reexamining conventional wisdom. *International Journal of Educational Development*, 20, 457-474.
- Chapman, David and Don Adams (2002): *The Quality of Education: Dimensions and Strategies*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Chazan, D. and Ball, D. L (1995). Beyond exhortations not to tell: Teacher's role in discussion-intensive mathematics classes. (Craft Paper 95-2). East Lansing, Michigan: National Center for Research on Teacher Learning, Michigan State University.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis Rondinelli (eds.) (1983). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Chinapah, V. (1997). *Handbook on monitoring learning achievement. Towards capacity building*. Paris: UNESCO.
- Chinapah, V. et al. (2000). *With Africa for Africa. Towards quality education for all*. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- Clift, R. T., Houston, W. R. & Pugah, M. C. (Eds.), (1990). *Encouraging Reflective Practice in Education: An Analysis of Issues and Programs*. New York: Teachers College Press.
- Cobb, P. (1994). Where is the mind? Constructivist and sociocultural perspectives on mathematical development. *Educational Researcher*, 23 (7), 13-20.
- Cohen, D. K. (1988). *Teaching Practice: Plus ça Change*. (Issue Paper 88-3). East Lansing, MI: National Center for Research on Teacher Education, Michigan State University.
- Cohen, D. K., McLaughlin, M. W. & Talbert, J. E. (eds.), (1993). *Teaching for Understanding: Challenges for Policy and Practice*. San Francisco: Jossey Bass.
- Cohen, E. G. (1986). *Designing groupwork: Strategies for the heterogeneous classroom*. New York: Teachers College Press
- Colclough, C., K. Lewin. 1993. *Educating all the children: Strategies for Primary Schooling in the South*. Oxford. Clarendon Press
- Colleta, N.J. & Perkins, G. (1995, February). *Participation in Education*. The World Bank: Washington, D.C.
- Comings, J.P., C. Smith, S. LeVine, A.J.Dowd, B.Garner. "A comparison of impact from schooling and participation in an adult literacy program among women in Nepal." Cambridge, Mass. National Center for the Study of Adult Learning and Literacy (mimeo draft). 1997.
- CONFEMEN (1995). *L'éducation de base : Vers une école nouvelle*. Document de réflexion et d'action. Dakar : Auteur.
- CONFEMEN (1999). *Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : Les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'Océan indien*. Rapport de synthèse du PASEC. Dakar : Auteur.
- CONFEMEN (2001). *Stratégies pour une refondation réussie des systèmes éducatifs*. Document de réflexion et d'orientation. Dakar : Auteur.
- CONFEMEN (2003). *Eléments d'appréciation de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique francophone*, background paper for the ADEA study on "The Challenge of learning "
- CONFEMEN (2003). *Le redoublement: pratiques et conséquences; résultats de l'analyse des pays participant au panel PASEC*.
- Coombes (1967), *La crise mondiale de l'éducation*. PUF, Paris

- Craig, H. J., Kraft, R. J., & du Plessis, J. (1998). *Teacher development: Making an impact*. Washington, DC: World Bank.
- Craig, H. J., Kraft, R. J., & du Plessis, J. (1998). *Teacher development: Making an impact*. Washington, DC: World Bank.
- Dachi, D. A. and R. M. Garrett. 2003. *Child Labour and its Impact on Children's Access to and Participation in Primary Education: a case study from Tanzania*. DFID Educational Research Paper 48. London. Department for International Development
- Dalin, P. et al. (1992). *How Schools Improve?*. Norway: The International Learning Cooperative
- Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence. *Educational Policy Analysis Archives*, 8(1). <http://epaa.asu.edu>
- Darling-Hammond, L. and Post, L. (2000). Inequality in teaching and schooling: Supporting high quality teaching and leadership in low-income schools. In R.D. Kahlenberg (Ed), *A Notion at Risk: Preserving public education as an engine for social mobility* (pp. 127-167). New York The Century Foundation Press.
- Darling-Hammond, L. and Sykes, G. (Eds.) (1999). *Teaching as the learning profession: Handbook of policy and practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Day, C. (1999). *Developing Teachers: The challenges of lifelong learning*. London: Falmer Press.
- Dembélé, M. (1995). *Mentors and Mentoring: Frames for Action, Ways of Acting, and Consequences for Novice Teachers' Learning*. Unpublished doctoral dissertation. East Lansing, MI: Michigan State University.
- Dembélé, M. Miaro B.RII (2003). *Thematic synthesis. Pedagogical renewal and Teacher Development in Sub-Saharan Africa: A thematic Synthesis*. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- Department of State For Education, Republic of The Gambia (2003). Using MLA study to investigate quality factors in private schools. Case study commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Dewanou, H. D. et al (2003) Les conditions d'apprentissage pour une éducation de base de qualité au Bénin: L'application des normes EQF. Case study commissioned by ADEA in the framework of the *Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Diallo, A.M., Camara, K., Schwille, J., Dembélé, M. et Bah, T. H. (2001, octobre). *La mobilisation des éducateurs guinéens en faveur de la généralisation d'un programme focalisé sur la qualité de l'enseignement élémentaire*. Document prepared for the 2001 biennial meeting of ADEA.
- Diallo, A.M., Camara, K., Schwille, J., Dembélé, M. et Bah, T. H. (2001, octobre). *La mobilisation des éducateurs guinéens en faveur de la généralisation d'un programme focalisé sur la qualité de l'enseignement élémentaire*. Document prepared for the 2001 biennial meeting of ADEA.
- Diané, B. al, (2003). La réforme de la formation initiale des maîtres en Guinée (FIMG): Étude-bilan de la mise en œuvre. Case study commissioned by ADEA in the framework of the *Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Dimmock, C. (2000). *Student Outcomes and the Reform of Education: a Cross-Cultural Perspective*. Designing the Learner-Centered School. London: Falmer Press
- Dimmock, D. (2000). *Designing the Learner-Centered School. A Cross-Cultural Perspective*. London: Falmer Press.
- Diop, S.: L'assistance de la Banque Mondiale à la fourniture de manuels scolaires en Afrique subsaharienne. Banque Mondiale, Région Afrique; Série du développement humain, 2002.

- Doyle, W. (1987). Research on teacher effects as a resource for improving instruction. In M. Wideen and I. Andrews (Eds.), *Staff development for school improvement*. Lewes: Falmer Press.
- Driver, R., Asoko, H., Leach, J., Mortimer, E., and Scott, P. (1994). Constructing scientific knowledge in the classroom. *Educational Researcher*, 23(7), 5-12.
- Easton, Peter (Coordinator) (March 1998). Decentralization, Self-Governance, and Local Capacity Building in the SAHEL: Results of the PADLOS-Education Study.
- Educational Research Network for West and Central Africa (ERNWACA), United States Agency for International Development (USAID) and Support for Analysis and Research in Africa (SARA) Project (January 2002). *A Transnational View of Basic Education: Issues of Access, Quality, and Community Participation in West and Central Africa*.
- EFA Forum Secretariat 'Education for All: Achieving the Goal' Working Document International Consultative Forum on education for All (1996).
- Eilor, J. et al (2003). Impact of Primary Education Reform Programme (PERP) on the Quality of Basic Education in Uganda. Case study commissioned by ADEA in the framework of the *Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Eisemon, T.O. (1990). Examination policies to strengthen primary schooling in African countries. *International Journal of Educational Development*, 10, 69-82.
- Eisemon, T.O., Patel, V.L, & Abagi, J. (1987). Read these instructions carefully: Examination reform and improving health education in Kenya. *International Journal of Educational Development*, 8, 55-66.
- Eisemon, Thomas (1997): Réduire les redoublements: problèmes et stratégies. IIEP/UNESCO, Paris.
- Elmore, F. R. (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1).
- Elmore, Richard F. (2002). Building capacity to enhance learning: A Conversation *Principal Leadership (High School Ed.)*, 2 (5). Pp. 39-43.
- Eming Young, M.: Early Childhood Development: Investing in the Future. Directions in Development, Washington, DC, The World Bank, 1996.
- Empirical Evidence from Recent Household Surveys. Strategic Information Section. Division of Policy and Planning. UNICEF. New York. United Nations Children's Fund (UNICEF)
- ERGESE (Evaluative Research of the General Education System in Ethiopia). (1986). *A quality study: Summary report presented to the Executive Committee of ERGESE*. Addis Ababa: Author.
- Ersado, L. 2002. *Child Labor and School Decisions in Urban and Rural Areas: Cross-Country Evidence*. Washington D.C. International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Evans, H. (1999). Learning to teach; learning from teaching, In M. Brown (Ed.), *Dimensions of teaching and learning*. Kingston, Jamaica: Institute of Education, University of the West Indies.
- Farrell, J. (1992) *International Lessons for School Effectiveness: the View from the Developing World*. In "Teachers in Developing Countries. Improving Effectiveness and Managing Costs. Washington", D. C.: The World Bank
- Farrell, J. P. (2002). The Aga Khan Foundation experience compared with emerging alternatives to schooling. In S. E. Anderson, S. (Ed.) (2002). *School improvement through teacher development: Case studies of the Aga Khan Foundation projects in East Africa* (pp. 247-70) Lisse, The Netherlands: Swets & Zetlinger Publishers.

- Farrell, J. P. (2002). The Aga Khan Foundation experience compared with emerging alternatives to schooling. In S. E. Anderson, S. (Ed.) (2002). *School improvement through teacher development: Case studies of the Aga Khan Foundation projects in East Africa* (pp. 247-70) Lisse, The Netherlands: Swets & Zetlinger Publishers.
- Feiman-Nemser, S. (2001). From Preparation to Practice: Designing a Continuum to Strengthen and Sustain Teaching. *Teachers College Record*, 103, 1013-1055.
- Feiman-Nemser, S. And Parker, M. B. (1992a). *Los Angeles mentors: Local guides or educational companions?* (Research Report 92-10). East Lansing, MI: National Center for Research on Teacher Learning.
- Feiman-Nemser, S. And Parker, M. B. (1993). Mentoring in context: A comparison of two US programs for beginning teachers. *International Journal of Educational Research*, 19(8), 699-718.
- Feiman-Nemser, S., Parker, M. B., and Zeichner, K. (1992). *Are mentor teachers teacher educators?* (Research Report 92-11). East Lansing, MI: National Center for Research on Teacher Learning.
- Fernandez, C. (2002). Learning from Japanese approaches to professional development: The Case of Lesson Study. *Journal of Teacher Education*, 53(5), 393-405.
- Fiske, Edward B. (1996). *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Washington, DC: The World Bank.
- Fomba, C. O. et al (2003). La pédagogie convergente (pc) comme facteur d'amélioration de la qualité de l'éducation de base au mali : Analyse du développement de l'innovation et perspectives. Étude de cas commanditée par l'ADEA dans le cas de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA
- Fredriksen Birger (2002). Education for All Children by 2015: What will it take to keep the promise? Paper prepared for the Forum on Cost and Financing of Education in Nigeria (Abuja, September 18-19, 2002).
- Fullan, M. (1982). *The Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.
- Fullan, M. (1991). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.
- Fullan, M. (1993), *Changing forces: Probing the depths of educational reform*. London: Falmer Press.
- Fuller, B. and Clarke, P. (1994). Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy. *Review of Educational Research*, 64, 119-57.
- Fuller, B. and Snyder, C. (1991). Vocal teachers, silent pupils? Life in Botswana classrooms. *Comparative Education Review*, 35, 274-94.
- Gallimore, R., Tharp, R. G., and John-Steiner, V. (n.d.). Developmental and socio-historical foundations of mentoring. Manuscript.
- Gauthier, C., Bissonnette, S., Richard, M. and Djibo, F. (2003). Pédagogies et écoles efficaces dans les pays développés et en développement. Une revue de littérature. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Gaynor, Cathy (1998). *Decentralization of education: teacher management*. Washington D.C.: The World Bank.
- Gender, Geographical Location, and Family Income in the Context of EFA*, Document Prepared for the Joint Workshop organized by UNICED and the World Bank, "Investment Options in the Framework of Education For All: Regarding issues linked to Gender and other Disparities" (Ouagadougou, Burkina Faso, June 25-27, 2003) Washington D.C. Department of Human Development. Africa Region. World Bank
- Glaser, R. (1991). The maturing of the relationship between the science of learning and cognition, and education profile. *Learning and Instruction*, 1, pp. 129-144.

- Good, L. T. and Grouws, A. D. (1977). Teaching Effectiveness in Fourth-Grade Mathematics Classrooms. In Borich et al (eds), *The Appraisal of Teaching: Concepts and Process*, pp 121-129.
- Göttelmann-Duret, Gabriele (1996). Effectively managing primary teachers in Africa – IIEP/DSE sub-regional workshop on 'The Utilisation, Deployment and Management of Teachers'. (Magaliesburg, South Africa 24-28 June 1996).
- Grant, S., Peterson, P., & Shojgreen-Downer, A. (1996). Learning to teach mathematics in the context of system reform. *American Educational Research Journal*, 33, 500-543.
- Grauwe, Anton de (1998). Improving supervision: a challenging task IIEP newsletter / october – december 1998.
- Grauwe, Anton de. (2001) School Supervision in Four African Countries: Vol. 1: Challenges and Reforms. Paris: UNESCO/IIEP.
- Greaney, V., & Kellaghan, T. (1996a). *Monitoring the learning outcomes of education systems*. Washington DC: World Bank.
- Greaney, V., & Kellaghan, T. (1996b). The integrity of public examinations in developing countries. In H. Goldstein & T. Lewis (Eds.), *Assessment: Problems, developments and statistical issues* (pp. 167-188). Chichester: Wiley.
- Grisay, A., & Mählick, L. (1991). *The quality of education in developing countries: A review of some research studies and policy documents*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Grisay, Aletta. (2003). *Trend Indicators on Educational Equity: What Type of Equity Do We Want to Measure?* Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- GTZ (2003). Supporting Universal Primary Education in multilingual societies: 25 years of experience by the German Development Cooperation in Sub-Saharan Africa. Document de base préparé dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA
- Guèye, M. D. et al (2003). Le projet d'école et le cahier des charges: Des outils de contractualisation pour le pilotage de la qualité dans l'éducation de base. Case study Commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Halaoui, N. (2003). L'adaptation des curricula aux situations et réalités locales en Afrique subsaharienne. Document de base commandité par l'ADEA dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris: ADEA.
- Halaoui, N. (2003b). L'appréciation des coûts des manuels en politique d'intégration des langues africaines. Document de base commandité par l'ADEA dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris: ADEA.
- Halaoui, N. (2003c). La pertinence de l'éducation. L'adaptation des curricula et l'utilisation des langues africaines. Synthèse thématique réalisée dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris: ADEA.
- Hamidou, A. et al (2003). L'enseignement bilingue au Niger. Étude de cas commanditée par l'ADEA dans le cas de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA
- Hanson, Mark (2000). Educational Decentralization Around the Pacific Rim.
- Hanson, R. A. and Farrell, D. (1995). The Long-term Effects on High School Seniors of Learning to Read in Kindergarten. *Reading Research Quarterly*, 30(4),908-933.
- Hanushek, E. and Kimko, D. (2000). 'Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations', *American Economic Review* 90, 1184-1208
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (Eds.) (1992). *Understanding teacher development*. New York, NY: Teachers College Press.
- Harper, M. 2000. *Public Services Through Private Enterprise: Micro-Privatization for Improved Delivery*. London. Intermediate Technology Editions

- Healey, F. Henry F. and Joseph DeStefano. (1997). "Education Reform Support: A Framework for Scaling Up School reform" Policy paper Series. Research Triangle Park, N.C. Research Triangle Institute
- Heneveld, W and Craig, H. (1996). *Schools count: World Bank project designs and the quality of primary education in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper 303, Africa Technical Department Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Hertz, B: Universal Basic Education; What Works? Coalition for Basic Education, 2002
- Heyneman, S.P. (1988). Improving university selection, educational research, and educational management in developing countries: The role of examinations and standardized testing. In S. Heyneman & I. Fägerlind (Eds.), *University examinations and standardized testing* (pp. 197-216). Washington DC: World Bank.
- Heyneman, S.P., & Ransom, A.W. (1992). Using examinations and testing to improve educational quality. In M.A. Eckstein & H.J. Noah (Eds.), *Examinations: Comparative and international studies* (pp. 105-120). Oxford: Pergamon.
- Hopkin, A. G. (1997). Staff Perspectives on Teaching and Learning Styles in Teacher Education in Botswana. *Journal of International Society for Teacher Education*, 1(1), 1-11.
- Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. London: Routledge/Falmer.
- Hopkins, D. (2002) *The Aga Khan Foundation School Improvement Initiative: an International Change Perspective in "Improving Schools Through Teacher Development"*. Netherlands.
- Huebler, Friedrich, Edilberto Loaiza. 2003. *Primary School Attendance in Africa*:
- Husén, T., Saha, J. L., and Noonan, R. (1978). *Teacher Training and Student Achievement in Less Developed countries*. World Bank Staff Working Paper No. 310.
- IEQ (2002). *Pathways to Quality: The Improving Educational Quality Project*. Washington, D.C.: IEQ/AIR/USAID.
- IIEP (1996). Effectively managing primary teachers in Africa – IIEP/DSE sub-regional workshop on 'The Utilisation, Deployment and Management of Teachers'. (Magaliesburg, South Africa 24-28 June 1996). <http://www.unesco.org/iiep/eng/newsletter/1996/julnews9.htm>
- Ilboudo, P. T. (2003). L'éducation bilingue au Burkina Faso. Étude de cas commanditée par l'ADEA dans le cas de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA
- ILO.2002. *Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour*. International Programme for the Elimination of Child Labour. Geneva. International Labour Office
- Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) – Burkina Faso. "EP-94: Education et pauvreté au Burkina Faso." 1997.
- Islam (1995). Growth empirics: A panel data approach in *Quarterly journal of economics*, November, pp 1127 – 1170.
- Jansen, J. (1995) *Effective Schools*. in "Comparative Education". Vol. 31, pp.181-200.
- Jaramillo, A. et A. Mingat: Les services de soin et d'éducation pour la petite enfance en Afrique subsaharienne: que faudrait-il faire pour réaliser les objectifs de développement du millénaire? Banque Mondiale, Région Afrique, 2003.
- Jaramillo, Adriana and Alain Mingat. "Early childhood care and Education in Sub – Saharan Africa: What would it take to meet the Millennium Development Goals?" The World Bank. 2003.
- Jaramillo, Adriana and Karen Tietjen. "Early Childhood Development in Africa. Can we do more for less?" The World Bank – Africa region HD working paper series. Report 22614. 2001.
- Jarousse, J.P. et B. Suchaut: Evaluation de l'enseignement fondamental en Mauritanie, Iredu, 2001.

- Jarousse, J.P. et B. Suchaut: Les absences des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement fondamental en Mauritanie: importance, déterminants et conséquences sur les apprentissages des élèves, Iredu, 2002.
- Jarousse, J.P., Mingat, A. 1991 *Efficacite pedagogique de l'enseignement a cours multiples dans le contexte africain (pedagogical effectiveness of multi-grade classes in the context of Africa)* Dijon. Institut de Recherche sur L'Economie de l'Education, Centre National de la Recherche Scientifique
- Jeanne Moulton (2003). "Capacity Building for the improvement of the quality of basic education in Africa ADEA
- Jimenez, Emmanuel, Lockheed, Marlaine E. and Vicente Paqueo (July 1991). The Relative Efficiency of Private and Public Schools in Developing Countries. *The World Bank Research Observer*, 6, (2), Pp. 205-218.
- Joyce, B. R. (1997). *Creating a staff development system*. Tallahassee, FL: Florida State Department of Education.
- Joyce, B. R., Calhoun, E. F. and Hopkins, D. (1997). *Models for teaching: Tools for learning*. Buckingham: Open University Press.
- Juel, C. (1991). Beginning Reading. *Handbook of Reading Research*, vol. 2, chapter 27. Longman.
- Kellaghan, T. (1992). Examination systems in Africa: Between internationalization and indigenization. In M.A. Eckstein & H.J. Noah (Eds.), *Examinations: Comparative and international studies* (pp. 95-104). Oxford: Pergamon.
- Kellaghan, T. (2003). Local, national, and international levels of system evaluation: Introduction. In T. Kellaghan & D.L. Stufflebeam (Eds.), *International handbook of educational evaluation* (pp. 873-882). Dordrecht: Kluwer Academic.
- Kellaghan, T. and Greaney, J. (2003). Monitoring performance: Assessment and examinations in Africa. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Kellaghan, T., & Greaney, V. (1992). *Using examinations to improve education. A study in fourteen African countries*. Washington DC: World Bank.
- Kellaghan, T., & Greaney, V. (2001a). The globalisation of assessment in the 20th century. *Assessment in Education*, 8, 87-102.
- Kellaghan, T., & Greaney, V. (2001b). *Using assessment to improve the quality of education*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Kellaghan, T., Madaus, G.F., & Raczek, A. (1996). *The use of external examinations to improve student motivation*. Washington DC: American Educational Research Association.
- Kelly, M.J. (1991). *Education in a declining economy. The case of Zambia, 1975-1985*. Washington DC: World Bank.
- Kim Kyeh, (1999). Comparative study of Instructional Hours in West Africa, The World Bank Washington DC processed
- Kim, K. (1999). Comparative Study of Instructional Hours in West Africa.- Office Memorandum. Washington, D.C.: The World Bank.
- Korten, David (1980). 'Community Organization and Rural DEVELOPMENT: a Learning Process Approach', *Public Administration Review* (September/October 1980)
- Kudjoh, A., & Mingat, A. (1993). Toward a better understanding of the functioning of school systems for better decision-making: The case of primary schools in Togo. In D.W. Chapman & L.O. Mählck (Eds.), *From data to action: Information systems in educational planning* (pp. 147-174). Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.

- Kulpoo, D., & Coustère, P. (1999). Developing national capacities for assessment and monitoring through effective partnerships. In *Partnerships for capacity building and quality improvements in education. Papers from the ADEA 1997 Biennial Meeting, Dakar, Senegal* (pp. 131-138). Paris: Association for the Development of Education in Africa.
- Kyalo, F.K. (1997). The use of examination results for monitoring performance of schools, districts and provinces. In U. Bude & K. Lewin (Eds.), *Improving test design. Vol. 1. Constructing test instruments, analysing results and improving assessment quality in primary schools in Africa* (pp. 138-144). Bonn: Education, Science and Documentation Centre.
- Lave, J. (1991). Situating learning in communities of practices. In L. B. Resnick (Ed.), *Perspectives on socially shared cognition* (pp. 63-82). Washington, D. C.: American Psychological Association.
- Le Mahieu, P.G., & Leinhardt, G. (1985). Overlap: Influencing what's taught. A process model of teachers' content selection. *Journal of Classroom Interaction*, 21(1), 2-11.
- Leggett, Ian. 2001. The Escuela Nueva of Colombia: different perspectives on an example of primary education reform. [www.ioe.ac.uk/multigrade/escuela\\_nueva.htm](http://www.ioe.ac.uk/multigrade/escuela_nueva.htm)
- LeTendre, G.K. (1999). The problem of Japan: Qualitative studies and international educational comparisons. *Educational Researcher*, 28(2), 38-45.
- Lewis, A. (1966).
- Lewis, C (2002). *Lesson Study: A Handbook of Teacher-Led Instructional Change*.
- Lewis, C. (1995). *Educating hearts and minds: Reflections on Japanese Pre-School and Elementary Education*. New York: Cambridge University Press.
- Lieberman, A. and Miller, L. (1979). *Staff Development: New Demands, New Realities, New Perspectives*. New York: Teachers College Press.
- Lieberman, A. and Miller, L. (1992). *Staff Development for Education in the Nineties: New Demands, New Realities, New Perspectives*. New York: Teachers College Press.
- Lieberman, A. and Miller, L. (1999). *Teachers transforming their world and their work*. New York: Teachers College Press.
- Lieberman, A. and Miller, L. (2001). *Teachers Caught in the Action: Professional Development That Matters*. New York: Teachers College Press.
- Little, A. (1982). The role of examinations in the promotion of the 'Paper Qualification Syndrome'. In *Paper Qualifications Syndrome (PQS) and unemployment of school leavers. A comparative sub-regional study*. Addis Ababa: International Labour Office.
- Little, A. (1995) *Multi-grade Teaching: evidence from Practice and Research*. DFID Educational Research Paper no. 12. London. Department for International Development
- Little, A. W. (1995). Multigrade teaching: A review of research and practice. *Education Research*, serial 12. London: Overseas Development Administration.
- Little, A. W. (2001). Multigrade teaching: Towards an international research and policy agenda. *International Journal of Educational Development*, 21, 481-497.
- Lockheed, M., and Verspoor, A. (1991). *Improving the Quality of Primary Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lockheed, M., and Verspoor, A. (1991). *Improving the Quality of Primary Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.

- London, N.A. (1997). A national strategy for systems-wide curriculum improvement in Trinidad and Tobago. In D.W. Chapman, L.O. Mählck & A.E.M. Smulders (Eds.), *From planning to action: Government initiatives for improving school-level practice* (pp. 133-146). Paris: International Institute for Educational Planning; Oxford: Pergamon.
- Lortie, D. (1975). *Schoolteacher: A sociological study*. Chicago: University of Chicago Press.
- Loughran, J. (1996). *Developing Reflective Practice: Learning about Teaching and Learning through Modeling*. London: Falmer Press.
- Lungwangwa, G. (1989) *Multi-grade schools in Zambian primary education: A report on the pilot schools in Mkushi District*. Stockholm: Swedish International Development Authority (SIDA)
- Maclure, Richard (1997): Overlooked and Undervalued – A Synthesis of ERNWACA Reviews on the State of Education Research in West and Central Africa, Report for the SARA Project of USAID, Washington, D.C.
- Madaus, G.F. (1988). The influence of testing on the curriculum. In L.N. Tanner (Ed.), *Critical issues in curriculum*. Eighty-seventh Yearbook of the National Society for the Study of Education (pp. 83-121). Chicago: University of Chicago Press.
- Madaus, G.F., & Greaney, V. (1985). The Irish experience in competency testing: Implications for American education. *American Journal of Education*, 93, 268-294.
- Madaus, G.F., & Kellaghan, T. (1992). Curriculum evaluation and assessment. In P.W. Jackson (Ed.), *Handbook of research on curriculum* (pp. 119-154). New York: Macmillan.
- Maman Carole and Tanya Scobie. "Case Study of Education Public Private Partnership Initiative Burkina Faso." IFC – Health and Education Department.
- Mandavo, J. et Mallali-Youga, M. J. (2001). Congo. In J. Aglo (Ed.) *Réformes des systèmes éducatifs et réformes curriculaires : Situation dans les Etats africains au sud du Sahara* (pp. 35-39). Rapport final séminaire-atelier Libreville 23-28 octobre 2000. Genève : BIE.
- Mapto-Kengne, V. et A. Mingat: Analyse comparative internationale de la féminisation du corps enseignant et de l'impact du sexe de l'enseignant sur la performance des systèmes éducatifs primaires en Afrique; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2002.
- Marchand, Jacques. "Les écoles communautaires – Mali, Sénégal, Togo." IIEP – Unesco. 2000.
- Marope, Mmantsetsa and Richard Sack (2001) "What Works and What's New in Education: Africa Speaks: Report from a Prospective Stocktaking Review of Education in Africa" Association for the Development of Education in Africa (ADEA). Paris
- Marope, P.T. Mmantsetsa (1999) *Capacity Development through ADEA Working groups: Applicable Practices and Lessons* in "Partnerships for Capacity Building and Quality improvements in Education: Papers from the ADEA Biennial Meeting (Dakar, Senegal October 1997). Association for Education Development in Africa (ADEA), Paris
- Martin, J. Y. & Châu, T. N. (1993). *La qualité de l'école primaire en Guinée: Une étude de cas*. Paris: UNESCO.
- Martinet, M. A., Gauthier, C. and Raymond, D. (2001). *Les orientations et compétences attendues en formation à l'enseignement*. Québec: Ministère de l'éducation.
- McEwan, P.J. (1998) *The Effectiveness of Multigrade Schools in Colombia*. Educational Development 18 (6): 435-452

- McLaughlin, M. W. (1991). Enabling professional development: What have we learned? In A. Lieberman & L. Miller (Eds.), *Staff development for education in the '90s: New demands, new realities, new perspectives* (chapter 4). New York, NY: Teachers College Press.
- Mehrotra, S. et P. Buckland: Education For All Policy: Managing Teacher Costs for Access and Quality; SWPE N° EPP-EVL-98-005, Unicef, 1998.
- Meyenn B., Squires, D., Woolley, M. (1994) *Evaluation of the multigrade teaching project in Vietnam*. Hanoi, UNICEF
- Michaelowa, K.: Determinants of Primary Education Quality: What can we Learn from PASEC for Francophone Sub-Saharan Africa? Hamburg Institute of International Economics, 2003.
- Michaelowa, Katharina (2001). Primary Education Quality in Francophone Sub-Saharan Africa: Determinants of Learning Achievement and Efficiency Considerations, in: *World Development*, Vol. 29, No. 10, pp. 1699-1716
- Michaelowa, Katharina (2002). Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa, HWWA Discussion Paper No.188, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg
- Miller-Grandvaux, Y. and K. Yoder (2002). Literature Review of Community schools in sub-Saharan Africa. USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)/Development Experience System (DEXS). <http://www.eldis.org/static/DOC9808.htm>
- MINEDAF (2002). *Scolarisation primaire universelle: un objectif pour tous, document statistique MINEDAF VIII, Dar-Es-Salaam*
- Mingat, A, Rakotomalala, M. et B. Suchaut: Une analyse empirique des programmes de l'enseignement fondamental en Mauritanie, Iredu, 1999.
- Mingat, A. et B. Suchaut: Les systèmes éducatifs africains; une analyse économique comparative; De Boeck Université, 2000.
- Mingat, A. et S. Sosale: Problèmes de politique éducative relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2001.
- Mingat, A., 2003. *Magnitude of Social Disparities in Primary Education in Africa Gender, Geographical Location, and Family Income in the Context of EFA*, Document Prepared for the Joint Workshop organized by UNICED and the World Bank, "Investment Options in the Framework of Education For All: Regarding issues linked to Gender and other Disparities" (Ouagadougou, Burkina Faso, June 25-27, 2003) Washington D.C.
- Mingat, A., Rakotomalala, R., and Jee-peng T. (2002) "Financing Education for All by 2015: Simulations for 33 African Countries". The World Bank. Africa Region Human Development Working Paper Series. Washington D.C
- Mingat, A.: Combien d'années de scolarisation pour assurer la rétention de l'alphabétisation dans les pays d'Afrique sub-saharienne; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2004 à paraître.
- Mingat, A.: L'ampleur des disparités sociales dans l'enseignement primaire en Afrique: sexe, localisation géographique et revenu familial dans le contexte de l'EPT; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2003.
- Mingat, A.: La question de la rémunération des enseignants dans les pays africains; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2004 à paraître.
- Mingat, Alain et Bruno Suchaut (2001). Les systèmes éducatifs africains – une analyse économique comparative, Bruxelles (De Boeck)

- Mingat, Alain. "Management of Education systems in Sub Saharan Africa: A diagnostic and ways toward Improvement in the Context of EFA". Paper submitted to the Joint Unicef/World Bank Regional Workshop on Investment Options in Education for All. Ouagadougou 2003a
- Ministère de l'Éducation du Québec (2001). *Programme de formation de l'école québécoise*. Québec : MEQ.
- Mioko, S. (1998). *Gender vs socioeconomic status and school location differences in grade 6 reading literacy in five African countries*. Harare: Ministry of Education and Culture.
- Moll, L. (Ed.), (1990). *Vygotsky and Education: Instructional Implications and Applications of Sociohistorical Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moulton, J. (2003). Improving Education Quality: What has the World Bank learned? Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- Moulton, J. (2003). Improving Education Quality: What has the World Bank learned? Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Moulton, Jeanne (2000) Support to Uganda Primary Education Reform Final Report – The Basic Education and Policy Support (BEPS) Activity. Washington, DC: The Global Bureau, Human Capacity Development Center, US Agency for International Development.
- Moulton, Jeanne, Karen Mundy, Michel Welmond, James Williams (2002) "Paradigm Lost? Education Reforms in Sub-Saharan Africa. Greenwood Press, Westport, CT.
- Moumouni A. (1968). *Education in Africa*. New York: Praeger.
- Myers (2000). Going to scale: expansion Vs. Association, in J.L Evans and al. 3Early Childhood counts: A programming guide on Early Childhood Care for Development. World Bank Institute Learning Resources Series.
- N'tchougan-Sonou, C. (2001). Automatic promotion or large-scale repetition – Which way to quality? *International Journal of Educational Development*, 21, 149-162.
- Naidoo, Jordan and Peggy Kong (2003). Improving Education Management Systems in the Context of Decentralization in Africa – Background Paper For ADEA Study: The Challenge of Learning – Improving the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa.
- National Reading Panel (2000). *National Reading Panel report*. <http://www.nationalreadingpanel.org>
- Ndegwa, Stephen N. (2002). *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*. Africa Region Working Paper Series No. 40. Washington, DC: The World Bank.
- Ndoye, M. (2003). Bilinguisme problématique en Afrique: Quête identitaire, politiques linguistiques et stratégies éducatives. Paris : IPE.
- Nemser, S. (1983). Learning to Teach. In L. Shulman and G. Sykes (Eds.), *Handbook of Teaching and Policy*, pp. 150-170. White Plains, NY: Longman.
- Ngige (1993).
- Niane, Boubacar (2003). Thematic Synthesis: Decentralization and diversification of delivery systems. ADEA Study: The Challenge of Learning – Improving the Quality of Basic Education in SSA.
- Niger (1990). Programmes de l'Enseignement du Premier degré. Niamey : MEDIS.
- Nigeria (2003). Beyond Access and Equity : Improving the Quality of Nomadic Education in Nigeria. Étude de cas commanditée par l'ADEA dans le cas de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA

- Nordtveit, Bjorn Harald (June 19, 2003) Partnership Through outsourcing: The Case of Non-formal Literacy Education in Senegal. A study prepared for The World Bank. (Draft)
- Ogundare, S. (1988). Curriculum development: A description of the development of the national curriculum for primary social studies in Nigeria. *Educational Studies*, 14, 43-50.
- Okech, Anthony, Roy Carr-Hill, Anne R. Katahoire, Teresa Kakooza, Alice N. Ndidde, John Oxenham. "Adult Literacy Programs in Uganda." Washington D.C., Africa Region Human Development Series. The World Bank. 2001
- Omolewa, M., & Kellaghan, T. (2003). Educational evaluation in Africa. In T. Kellaghan & D.L. Stufflebeam (Eds.), *Handbook of educational evaluation* (pp. 465-481). Dordrecht: Kluwer Academic.
- ORC Macro. "Malawi. DHS Ed Data Survey 2002. Education Data for Decision-making." Maryland, USA. 2003b.
- ORC Macro. "Schooling in Guinea: Findings from the GDHS-II 1999." Maryland, USA. 2001a.
- ORC Macro. "Uganda DHS EdData Survey 2001: Education Data for Decision-making." Maryland, USA. 2001b.
- ORC Macro. "Zambia. DHS Ed Data Survey 2002. Education Data for Decision-making." Maryland, USA. 2003a.
- O-saki, K.M., & Agu, A.O. (2002). A study of classroom interaction in primary schools in the United Republic of Tanzania. *Prospects*, 32, 103-116.
- Ouane, A. (Ed.) (2003). *Towards a multilingual culture of education*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Oxenham, J. (1983). What examinations test and emphasize: An analysis of the Lesotho Primary and Junior Secondary Examinations. In *The education sector survey. Annexes to the report of the Task Force*. Maseru: Government of Lesotho.
- Paine, L. & Ma, L. (1993). Teachers working together: A dialogue on organizational and cultural perspectives on Chinese teachers. *International Journal of Educational Research*, 19(8), 675-697
- Paine, L. (1990). The teacher as virtuoso: A Chinese model for teaching. *Teachers College Record*, 49-81.
- Pandey, R.S. (2000) Going to Scale with Education reform: India's District Primary Education Program, 1995-1999. The World Bank Country Studies Education reform and management Publication series Vol I. No. 4. Washington DC and [www.eldis.org/static/DOC8479.htm](http://www.eldis.org/static/DOC8479.htm)
- PASEC (2002). Evaluation du programme de formation initiale des maîtres et de la double vacation en Guinée,.
- PASEC (2003). Le redoublement: pratiques et conséquences; résultats de l'analyse longitudinale des données du Sénégal; 2003.
- PASEC (2003). Recrutement et formation des enseignants du premier degré au Togo: Quelles priorités?.
- Pennycuick, D. (1990a). Factors influencing the introduction of continuous assessment systems in developing countries. In D. Layton (Ed.), *Innovations in science and technology education, Vol. III* (pp. 139-152). Paris: UNESCO.
- Pennycuick, D. (1990b). The introduction of continuous assessment systems at secondary level in developing countries. In P. Broadfoot, R. Murphy & H. Torrance (Eds.), *Changing educational assessment. International perspectives and trends* (pp. 106-110). London: Routledge.
- PFIE (n.d). L'enfant sahélien au cœur des préoccupations. <http://www.insah.org/pfie/Enfant%20sahelien.htm>
- Pigozzi, M.J. (2000). *Quality Education: addressing the MDGs and goal 6 of the Dakar Framework for Action from a Gender Perspective*. Paris. Unpublished manuscript

- Pillai, S. (2003) (Ed.). *Strategies for introducing new curricula in West Africa*. Final report of the seminar/workshop held in Lagos, Nigeria, 12-16 November, 2001. Geneva: UNESCO, International Bureau of Education.
- Plante, J. (2003). Quelques enseignements tirés de la mise en oeuvre d'une réforme curriculaire. Document de base commandité par l'ADEA dans le cadre de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris: ADEA.
- PNUD (2003). Rapport Mondial sur le Développement Humain. New York
- Pratt, D. (1986) *On the merits of multi-age classrooms*. Research in Rural Education 3 (3): 111-115
- Prophet, R. (1995). Views from the Botswana junior secondary classroom: Case study of curriculum intervention. *International Journal of Educational Development*, 15, 127-40.
- Psacharopoulos, G., Rojas, C., Velez, E. (1993) *Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?* Comparative Education Review 37 (3): 263-276
- Rasera, Jean-Bernard. (2003). « Le Financement d'une Education de Qualité » Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- Ratrema, W. (2003). Les « Contrats Programmes » et l'amélioration de la qualité de l'enseignement à Madagascar: Un exemple de décentralisation de la gestion du système éducatif. Case study commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Republic of The Gambia, Department of State for Education. (2003). Study to Investigate Quality Factors in Private Schools – For ADEA Study: The Challenge of Learning – Improving the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa – May 2003. Paris: ADEA.
- Rharade, A. (1997). Educational reform in Kenya. *Prospects*, 27, 163-179.
- Ridker, R. editor: Determinants of Educational Achievement and Attainment in Africa: Findings from Nine Case Studies. USAID, Washington, D.C, 1997.
- Ridker, Ronald G. (1994) "The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training and Technical Assistance" The World Bank, Operations Evaluation Department. Washington DC
- Roberts-Schweitzer Eluned, Markov Andrei, and Alexander Tretyakov (2002). Achieving Education For All Goals School Grant Schemes.
- Roberts-Schweitzer, E., Markov A. et al. "Achieving Education For All Goals School Grant Schemes." The World Bank. 2002.
- Rollnick, M., Manyatsi, S., Lubben, F., & Bradley, J. (1998). A model for studying gaps in education: A Swaziland case study in the learning of science. *International Journal of Educational Development*, 18, 453-465.
- Rondinelli, D. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences* 47: 133-145.
- Rondinelli, Dennis A. (1999). What Is Decentralization? In Jennie Litvack and Jessica Seddon (eds.) Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers. Washington DC: The World Bank.
- Rosenshine, B.V. & al. (1986). Teaching Functions In M.C. Wittrock (Ed.). *Handbook of Research on Teaching* (3rd edition, pp. 376-391). New York: Macmillan.
- Rosenshine, B.V. (1986a). Vers un enseignement efficace des matières structurées In M. Crahay, D. Lafontaine (Eds). *L'art et la science de l'enseignement*. (pp. 304-305). Bruxelles: Labor.
- Rosenshine, B.V. (1986b), Synthesis of Research on Explicit Teaching. *Educational Leadership*, 43(7), pp. 60-69.

- Rosenshine, B.V. (1997a). Advances in Research on Instruction in J.W. Lloyd, E.J. Kameanui, and D. Chard (Eds.) *Issues in educating students with disabilities* Chapter 10) Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum: Pp. 197-221. <http://epaa.asu.edu/barak.html>.
- Rosenshine, B.V. (1997b). The Case for Explicit, Teacher-led, Cognitive Strategy Instruction. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Chicago, IL. March 24-28 <http://epaa.asu.edu/barak/barak1.html>
- Ross, K.N. et al. (2000). *Translating educational assessment findings into educational policy and reform measures: Lessons from the SACMEQ initiative in Africa*. Paris: UNESCO.
- Ross, W. E., Cornett, J. W. and McCutcheon, G. (Eds.) (1992). *Teacher Personal Theorizing: Connecting Curriculum Practice, Theory, and Research*. New York: State University of New York Press.
- Rumajogee, R., Jeeroburkhan, F., Mohadeb, P. and V Mooneesamy (2003). Case Study on Distance Education for Teacher Education in Mauritius. For ADEA Study: The Challenge of Learning: Improving the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa. Paris: ADEA.
- Sack, R. and M. Saidi (1997), Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education. Paris: UNESCO: International Institute of Educational Planning.
- Samoff, J. Sebatane, E. M., and Dembélé, M. (2001). Scaling Up by Focusing Down: Creating Space to Expand Education Reform. Background paper commissioned by ADEA. Paris: ADEA.
- Samoff, Joel, E. Molapi Sebatani, Martial Dembele. (2003) 'Scaling Up by Focusing Down: Creating space to Expand Education reform". ADEA
- Sampa, F. et al (2003). Primary Reading Programme : Improving access and quality in basic schools in Zambia. Étude de cas commanditée par l'ADEA dans le cas de l'étude *Défi de l'apprentissage*. Paris : ADEA
- Sanders, W. L. and Rivers, J. C. (1996). *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*. Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.
- Sato, N. & McLaughlin, M. (1992, January). Context matters: Teaching in Japan and in the United States. *Phi Delta Kappan*, 359-366.
- Sato, N. (1992). Japan. In H. B. Leavitt (Ed.) *Issues and problems in teacher education: An international handbook* (pp. 155-168). NY: Greenwood.
- Scheerens, J. (2000), "Improving School Effectiveness" Paris. UNESCO: International Institute for Educational Planning, Fundamentals of Education Planning No. 68.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Scheerens, J. (2000). *Improving School Effectiveness*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Schenker, I. (2001). New challenges for school AIDS education within an evolving HIV pandemic. *Prospects*, XXXI(3), 415-434.
- Schön, D. (1987). *Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books, Inc. Publishers.
- Schubert, J. (1993). *Defining Educational Quality: an IEQ Framework*
- Schubert, J. and al. (2001). *Pathways to Quality*. Arlington, VA. Institutes for International Research.

- Schwille, J., Dembélé, M. and Diallo, A. M. (2001). Teacher Improvement Projects in Guinea: Lessons Learned From Taking a Program to National Scale. *Peabody Journal of Education, Global Issues in Education, Stephen P. Heyneman (Ed.), Vol. 76, numbers 3 & 4, 102-121.*
- Schwille, J., Dembélé, M., Bah, T. H., Adotevi, J. and Bah, A. (2002). A Nation-wide Program of Teacher Projects in Guinea: What Can Be Learned from Comparing this Professional Development Approach with *Lesson Study* in Japan. Paper presented at the annual conference of the Comparative and International Education Society.
- Sebatane, E. M. (1993). The role of the school committee in the educational management of post-primary schools in Lesotho. Unpublished MEd Dissertation. Roma: National University of Lesotho.
- Seddon, Jessica and Giulio De Tommaso (1999). Civil Service Reform and Decentralization. In Litvack, Jennie, and Jessica Seddon (eds.) Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers. Washington, DC: The World Bank.
- Shaeffer, Sheldon and R. Govinda (1996) "Innovations in School-Based Management" Unesco, IIEP Paris
- Shulman, L. S. (1986). Those who understand: Knowledge growth in teaching. *Educational Researcher*, 15(2), 4-14.
- Shulman, L. S. (1987). Knowledge and teaching: Foundations of the new reform. *Harvard Educational Review*, 57(1), 1-22.
- Siniscalco, M. T. (2002). *Un profil statistique de la profession enseignante*. Geneva and Paris: ILO and UNESCO. ([www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/papers/education/stat\\_profile02.pdf](http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/papers/education/stat_profile02.pdf)).
- Somerset, A. (1987). *Examination reform in Kenya*. Washington, DC: World Bank.
- Somerset, A. (1988). Examinations as an instrument to improve pedagogy. In S.P. Heynemann & I. Fägerlind (Eds.), *University examinations and standardized testing. Principles, experience, and policy options* (pp. 169-194). Washington DC: World Bank.
- Somerset, A. (1996). Examinations and educational quality. In A. Little & A. Wolf (Eds.), *Assessment in transition. Learning, monitoring and selection in international perspective* (pp. 263-284). Oxford: Pergamon.
- Stevenson, H. and Stigler, J. (1992). *The learning gap*. New York: Simon & Schuster.
- Stigler, J. W. and Hiebert, J. (1999). *The Teaching Gap*. New York: Free Press.
- Support for Research and Analysis in Africa (SARA) (1997). Education Decentralization in Africa: As viewed through the literature and USAID Projects. Washington, DC: Academy for Educational Development.
- Tabulawa, 1998. Pedagogical Styles as Paradigms: Towards an Analytical Framework for Understanding Classroom Practice in Botswana.
- Tabulawa, R. (1997). Teachers perspective on classroom practice in Botswana: Implications for pedagogical change. 3<sup>rd</sup> Biennial National Conference of Teacher Education Gaborone 25-29 August.
- Tabulawa, R. (1998). Pedagogical styles as paradigms: Towards an analytical framework for understanding classroom practice in Botswana.
- Talbot C. (2002). Education en situation d'urgence: le défi de la reconstruction. IIEP letter d'information, vol. 20, n°3
- Theuninck, S.: Questions de constructions scolaires en Afrique subsaharienne. Banque Mondiale, Région Afrique, 2002.
- Theunynck, S. "School Construction in Developing Countries. What do we know?" The World Bank.
- Thomas, C. & Shaw, C. (1992) *Issues in the Development of Multi-grade Schools* Washington: World Bank

- Thompson, C. L. and Zeuli, J. S. (1999). The Frame and the Tapestry: Standards-Based Reform and Professional Development. In L. Darling-Hammond and G. Sykes (Eds.). *Teaching as the Learning Profession: Handbook of Policy and Practice* (pp. 341-375). San Francisco: Jossey-Bass.
- Tobin, J., Wu, D. Y. and Davidson, D. H. (1989). *Preschools in three cultures: Japan, China and the United States*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Torrance, H. (1997). Assessment, accountability, and standards: Using assessment to control the reform of schooling. In A.H. Halsey, H. Lauder, P. Brown & A.S. Wells (Eds.), *Education: Culture, economy, and society* (pp. 320-331). Oxford: University Press.
- Torres, Rosa-Maria. 2001. *Amplifying and Diversifying Learning: Formal, non-formal and Informal Education Revisited*. Paris. Association for the Development of Education in Africa (ADEA)
- \_\_\_\_\_. 2003. *Lifelong Learning: A New Momentum and a New Opportunity for Adult Basic Learning and Education (ABLE) in the South*. Adult Education and Development. Supplement to vol. 60.2003. Bonn. Institute for International Cooperation of the German Adult Education Association (also published in Stockholm by the Swedish International Development Agency (Sida) and in Paris by the International Institute of Educational Planning (IIEP)
- Tounkara, Bréhima. 2001. *Le Role Des ONG Dans L'Education De Base Au Mali*. Washington D.C. Academy for Educational Development and United States Agency for International Development
- UNESCO (2002). *Education For All Global Monitoring Report, 2002: Is the World on Track?* Paris: UNESCO
- UNESCO, (2002) *Education Statistics 2001 – Regional Report on Sub-Saharan Africa*, Paris; Unesco Press
- UNESCO, Education for All (2000) "Report from the Sub-Saharan Africa Zone, Assessment of Basic Education in SSA". Harare.
- UNESCO. (2000). *The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our collective commitments*. Paris: Author.
- UNESCO. (2003a). *Monitoring Learning Achievement (MLA) Project. Update*. Paris: Author.
- UNESCO. (2003b). *Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ)*. Harare: Author.
- UNICEF (1999): *The state of the World's Children – Education*. New York
- UNICEF (2000) *Defining Quality of Education*. Education Working Paper. Programme Division. New York. A paper presented by UNICEF at a meeting of the International Working Group on Education, Florence, Italy.
- UNICEF.1998. *An evaluation of the multigrade and bilingual education project*. Hanoi, UNICEF
- USAID (2001). *A World Learning Briefing Paper on the Pilot Project : Popular Participation in Curriculum and Instruction*.
- Valerio, Alexandria. 2003. *Estimating the Economic Benefits of Adult Literacy Programs: The Case of Ghana*. Unpublished doctoral dissertation. New York. Columbia University School of Arts and Sciences
- van Graan, M. et al. (2003) *Practising critical reflection in teacher education: Case study of three Namibian teacher development programmes*. Commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA
- van Zanten, Agnes (2002) *Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: global and local perspectives on the French case* J. EDUCATION POLICY, VOL. 17, NO. 3, 289–304.

- Verspoor, A, Mattimore, A. and Watt, P. (2001). *A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa*. World Bank. African Region. Regional Human Development Family.
- Verspoor, A. (1989). *Pathways to change. Improving the quality of education in developing countries*. Washington DC: World Bank.
- Verspoor, A. (1992). *Challenges to the planning of education*. Washington DC: World Bank.
- Verspoor, Adriaan (2001). *A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C. The World Bank, Africa region Human Development Series.
- Visser, Jan (April 1994) *Distance Education for the Nine High-Population Countries: A Concept Paper*. Paris: UNESCO Basic Education Division.
- Voigts, Friedhelm G.G. (1999). *Development of an Education Management Information System (EMIS) in Namibia. 1999 Prospective, Stock-Taking Review of Education in Africa (ADEA)* [http://www.adeanet.org/programs/pstr99/en\\_pstr99.html](http://www.adeanet.org/programs/pstr99/en_pstr99.html)
- Vosniadou, S. (2001). *How children learn. Educational Practices Series—1*. Geneva: International Academy of Education and International Bureau of Education
- Walberg, J., H. and Paik, J. S. (2000). *Effective Educational Practices. Educational Practices Series-3*. International Academy of Education UNESCO.
- Walberg, J., H. and Paik, J. S. (2000). *Effective Educational Practices. Educational Practices Series-3*. International Academy of Education UNESCO.
- Wasanga, P.M. (1997). *Testing and monitoring procedures developed for primary schools*. In U. Bude & K. Lewin (Eds.), *Improving test design. Vol 1. Constructing test instruments, analysing results and improving assessment quality in primary schools in Africa* (pp. 145-157). Bonn: Education, Science and Documentation Centre.
- Watkins, K. (2000). *The Oxfam Education Report*. Oxfam.
- Watt, Patrick (2001). *Community Support for Basic Education in Sub-Saharan Africa. Africa Region Human Development Working Paper Series*. Washington D.C.: The World Bank.
- Welsh, Thomas and Noel McGinn (1998). *Decentralization of Education: What and how?* Paris: IIEP.
- Weva, K. (2003). *Le rôle et la formation des directeurs d'écoles en Afrique*. Background paper commissioned by ADEA in the framework of *The Challenge of Learning Study*. Paris: ADEA.
- Wilson, S. M., Shulman, L. S. and Richert, A. E. (1987). *150 Ways of knowing: Representations of Knowledge in Teaching*. In J. Calderhead (ed.), *Exploring Teachers' Thinking*. London: Cassel.
- Winkler, Donald R. and Alec Ian Gershberg (February 15, 2003) *Education Decentralization In Africa: A Review of Recent Policy and Practice*. Draft (used by permission of the author).
- Wood, (1998). *How children think and learn*. Oxford: Basil Blackwell.
- World Bank (2001). *Coûts, financement et fonctionnement du système éducatif du Burkina Faso; contraintes et espaces pour la politique éducative*.
- World Bank (2002). *EFA: The Lessons of Experience; the Impact of Policies in 20 Country Case Studies*. World Bank, HDNED.
- World Bank (2003). *Rapport d'état du système éducatif national camerounais: éléments de diagnostic pour la politique éducative dans le contexte de l'EPT et du DSRP*.
- World Bank (2004). *Rapport mondial sur le développement: Faire fonctionner les services publics pour les pauvres*.
- World Bank. (1988). *Education in Sub-Saharan Africa. Policies for adjustment, revitalization, and expansion*. Washington DC: Author.

- World Bank. "Project Appraisal Document (PAD) – Burkina Faso – Basic Education Sector Project." Report No. 22618-BUR. 2001a.
- World Bank. "Republic of Ghana, National Functional Literacy Program, Project Appraisal Document." Report No. 18997-GH. Washington DC. 1999.
- World Bank. "Republic of Senegal Staff Appraisal Report, Pilot Female Literacy Project." Report No. 15517-SE. Washington DC. 1996.
- World Bank/Hamilton, D. (2002). Tanzania-Primary Education Development – Report No. PID10068. Washington, DC: The World Bank.
- World Education Forum Drafting Committee: Expanded Commentary on the Dakar Framework for Action, par. 46, Dakar 2000b.
- World Education Forum The Dakar Framework for Action. 2000a.
- Zambia (2000). The Basic School Curriculum Framework. Lusaka: Curriculum Development Center.