



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

Biennale de l'éducation en Afrique 2006
(Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006)

Ecoles efficaces et amélioration de la qualité

Session parallèle B-4

**Le renforcement des
responsabilités et des capacités
des écoles et des communautés
dans l'amélioration des
performances scolaires**

**Les projets d'école en Afrique Subsaharienne : les leçons de
l'expérience en Guinée, à Madagascar et au Sénégal**

par Georges SOLAUX et Bruno SUCHAUT

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

NE PAS DIFFUSER

DOC B-4.2

Ce document a été préparé par l'ADEA pour sa biennale (Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs 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) – 2006

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

Site web : www.ADEAnet.org

Table des matières

ACRONYMES ET ABREVIATIONS	6
1. ABREGE.....	8
2. RESUME.....	9
3. INTRODUCTION.....	12
4. LE REFERENTIEL POLITIQUE DU PROJET D'ECOLE.....	13
4.1. POURQUOI LES PROJETS D'ECOLE ?	13
4.2. LE CAS DE L'EDUCATION.....	13
4.3. LES PROJETS D'ECOLE	14
5. ANALYSE DES DONNEES SUR LE SENEGAL.....	16
5.1. UNE INSCRIPTION DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DE DECENTRALISATION	16
5.2. LES OBSERVATIONS ISSUES DES DIFFERENTS RAPPORTS (MISSION DE SUPERVISION PAOES, 2004).....	16
5.2.1. <i>Les observations critiques issues de la supervision du projet par le ministère de l'éducation</i>	16
5.2.2. <i>Les préconisations essentielles</i>	17
6. ANALYSE DES DONNEES SUR MADAGASCAR.....	18
6.1. CONTEXTE ET PROJETS EN COURS A MADAGASCAR	18
6.1.1. <i>Contexte, historique</i>	18
6.1.2. <i>Les projets en cours</i>	19
6.2. ANALYSE DES DONNEES COLLECTEES PAR LES EXPERTS NATIONAUX A MADAGASCAR	20
6.2.1. <i>Méthodologie d'enquête</i>	20
6.2.2. <i>Les outils mis à la disposition des communautés éducatives</i>	21
6.2.3. <i>Maîtrise des projets par les acteurs</i>	21
7. ANALYSE DES DONNEES EN GUINEE.....	23
7.1. CONTEXTE ET PROJETS EN COURS EN GUINEE	23
7.1.1. <i>Le contexte guinéen</i>	23
7.1.2. <i>Les projets en cours et les constats</i>	24
7.2. ANALYSE DES DONNEES COLLECTEES PAR LES EXPERTS NATIONAUX EN GUINEE	26
7.2.1. <i>Une satisfaction générale des acteurs</i>	26
7.2.2. <i>De forts besoins au niveau des écoles</i>	26
7.2.3. <i>Les outils associés au projet d'école</i>	27
7.2.4. <i>Des activités centrées sur les aspect matériels</i>	27
7.2.5. <i>Une évaluation positive des effets des projets d'école</i>	27
7.2.6. <i>Les difficultés et obstacles</i>	28
8. ENSEIGNEMENTS TIRES	29
8.1. DES FACTEURS POSITIFS	29
8.1.1. <i>Une politique d'aide au développement adaptée au contexte régional</i>	29
8.1.2. <i>Une politique d'aide au développement qui intervient localement en allouant des moyens financiers gérés de manière autonome par la communauté</i>	29
8.1.3. <i>L'apport positif de la mobilisation sociale : un renforcement de la communauté et de l'action collective</i>	30
8.2. DES FACTEURS NEGATIFS QUI NE PARAISSENT PAS INSURMONTABLES	30
9. PRECONISATIONS.....	33
10. CONCLUSION.....	35

11. BIBLIOGRAPHIE36

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent particulièrement à remercier Monsieur Mamadou N'DOYE et Madame Amina YECKHLEF de l'ADEA, Messieurs Jean-Claude Balmès, Christian BARRIER et Jacques MARCHAND de l' AFD, ainsi que les consultants nationaux de Guinée (Karim Abdoul DIALLO et Nenet SISSOKO) et de Madagascar (Joël Sabas ANDRIANALIZANDRY et Harimanana Edmond RAKOTOARISOA). Nos remerciements s'adressent également à Jean Mathieu LAROCHE (lors de la mission à Madagascar) ainsi qu'aux personnels des différentes directions des Ministères de l'Education de Guinée et de Madagascar.

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

A et A.	Aide et Action
ABECS	Alternative Basic Education Programme for Children Out of School (Ethiopie)
ADEA	Association pour le Développement de l'Education en Afrique
AFD	Agence Française de Développement
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès.
APEAE	Association de Parents et d'Amis de l'Ecole (Guinée)
BRAC	Bangladesh Rural Appraisal Committee
CDE	Comité de Développement de l'Ecole (Guinée)
CDVPE	Comité Départemental de Validation des Projets d'Ecole.
CEBNF	Centres d'Education de Base Non-Formelle (Burkina Faso)
CEG	Collège d'Enseignement Général (Madagascar)
CISCO	Circonscription Scolaire (Madagascar)
CM	Cours Moyen.
COBET	Complementary Opportunity for Basic Education in Tanzania
COPE	Complementary Opportunity for Primary Education (Ouganda)
CP	Cours Préparatoire
CPMF	Conseillers Pédagogiques Maîtres Formateurs (Guinée)
C.P.P.E.	Comité Préfectoral de Pilotage de l'Education (Guinée)
CPRS	Contrat Programme de Réussite Scolaire (Madagascar)
DIE	Direction de l'Inspection et de l'Evaluation
DPE	Direction Préfectorale de l'Education (Guinée)
DSEE	Délégation Scolaire de l'Enseignement Elémentaire (Guinée)
EBM	Education de Base à Madagascar.
EDIL	Ecole d'initiative locale (Togo)
EPP	Ecole Primaire Publique (Madagascar)
EPT	Education Pour Tous
EQPT	Education de Qualité Pour Tous, Sénégal.
FAF	Farimbon'Asa iombonana ho Fampanandrosoana ny sekoly (Madagascar)
FED	Fond Européen de Développement
FRAM	Fikambanan'ny Ray Aman-drenin'ny Mpianatra (Madagascar)
IDEN	Inspecteur de l'Education Nationale (Sénégal)
IA	Inspection d'Académie.
INSTAT	Institut National de la Statistique (Madagascar)
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
MENRES	Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (Madagascar)

ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADES	Partenariat pour le Développement des Etablissements Scolaires (Sénégal)
PAOES	Projet d'Amélioration de l'Offre Educative su Sénégal
PAREEG	Programme. d'appui à la rénovation éducative dans les écoles de Guinée
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PE et PDE	Projet d'Ecole.
PEPDEF	Programme Décennal Education - Formation, Sénégal.
PEPT	Programme Education Pour Tous (Guinée).
PPSE	Programme de Petites Subventions aux Ecoles (Guinée)
PTD	Plans Triennaux de Développement (Madagascar)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SC	Save the Children
TBS	Taux Brut de Scolarisation
UNICEF	The United Nations Children's Fund
ZAP	Zone Administrative et pédagogique (Madagascar)

1. ABREGE

L'AFD et l'ADEA ont financé cette étude sur les projets d'école mis en place dans trois pays, la Guinée, Madagascar et le Sénégal. Des observations et des recueils de données ont été réalisés sur le terrain auprès des associations de parents d'élèves, des responsables administratifs, des directeurs d'école et des enseignants. L'essentiel des conclusions et préconisations issues de l'évaluation peut être résumé comme suit. La mise en place des projets d'école est une politique d'aide au développement (i) adaptée au contexte régional : La démarche «projet d'école» est adaptée aux caractéristiques régionales dans la mesure où la mobilisation sociale autour du projet d'école s'inscrit dans la culture, les traditions et pratiques sociales ordinaires des pays observés, (ii) qui intervient localement en allouant des moyens financiers gérés de manière autonome par la communauté. La dimension financière des projets d'école était nécessaire pour promouvoir la mobilisation sociale, (iii) qui met en mouvement une communauté sur les questions de scolarisation et génère diverses interactions positives pour la généralisation de l'accès à l'éducation et pour la qualité des enseignements. Cependant, on note le caractère très secondaire de la dimension pédagogique au regard de la priorité économique et une présence sans doute trop forte des procédures d'encadrement qui masque, à tous les niveaux, un manque de compétences pédagogiques. Le développement des projets d'école suppose à terme, une structure administrative, d'encadrement et d'accompagnement, formée à la décentralisation et au pilotage, une centration sur le caractère pédagogique des projets. Il sera possible de progresser dans l'autonomie des établissements sous la forme de la contractualisation entre l'autorité hiérarchique et l'établissement sous tutelle.

2. RESUME

1. A partir des années quatre vingt trois grands axes politiques furent développés :
 - la décentralisation de l'Etat et dans ce cadre la déconcentration et la décentralisation de l'école (Sénégal, 1996).
 - La privatisation du secteur public et l'encouragement dans ce cadre à la privatisation de certains segments du service public dont certains segments de l'école.
 - La participation des communautés à la gestion de l'école par la mise en place des projets d'école.

2. L'incapacité de l'Etat à maintenir et étendre l'offre éducative (enseignants, salles de classe) a contraint les communautés soit à prendre en charge une part croissante des enseignants et des frais de fonctionnement des écoles publiques, soit à créer des écoles d'initiative communautaire en l'absence de toute aide de l'Etat ou des PTF (écoles communautaires, écoles d'initiative locale).

3. Le projet d'école peut être défini comme un processus de réalisation d'un contrat d'actions éducatives entre l'école et le milieu (afin de résoudre de manière efficace et pertinente les problèmes identifiés en rapport avec les missions de l'école). Le projet d'école est également un processus contractuel par lequel les acteurs conviennent de formaliser leur projet éducatif dans un «Contrat d'Ecole qui en fixe les objectifs, détermine les besoins et les ressources nécessaires, ainsi que les contributions et les obligations des différents partenaires de l'Ecole » (Mission de supervision PAOES, 2004). Cette définition ne peut cependant pas figer la réalité du terrain, et la lecture des projets d'école montre une réelle diversité selon qu'ils apparaissent, dans les écoles primaires publiques, dans les écoles communautaires visant à combler l'absence d'école primaire publique (sans ou avec le soutien d'ONG), dans l'éducation non formelle (sans ou avec le soutien de l'Etat, d'ONG).

4. Les observations issues de la supervision du projet par le ministère de l'éducation du Sénégal (sur la base de l'étude du document) montrent que beaucoup de projets d'école validés dans la zone présentent des risques de dérives économicistes. Le diagnostic pédagogique est absent dans certains dossiers de projet, l'articulation de ces activités avec les apprentissages des élèves n'est pas évidente. Les équipes enseignantes sont peu informées : dans plusieurs cas, les objectifs pédagogiques visés (ou à viser) dans le cadre des projets d'école ne sont pas dégagés dans les documents de projet analysés. La lecture des documents de projets et les échanges que la mission a eus avec les acteurs locaux (équipe départementale, équipes pédagogiques et communautés) laissent apparaître une insuffisance réelle d'appropriation de la vision et des objectifs qui sous-tendent la stratégie des projets d'école telle que définie dans le cadre du PDEF. D'une manière générale, les membres des comités de gestion rencontrés ne semblent pas bien comprendre le cadre dans lequel ils agissent, et ne maîtrisent pas correctement leurs rôles et responsabilités respectifs. La conception actuelle semble conduire à des projets trop lourds, difficiles à exécuter et à réussir.

5. Le contexte et les projets en cours ont été analysés, à Madagascar et en Guinée sur la base de visites et d'entretiens du type semi-directifs qui ont été conduits auprès des différents acteurs impliqués : parents d'élèves, directeurs d'écoles, enseignants, responsables éducatifs au niveau local. Pour les deux pays, le même guide d'entretiens a été élaboré. Il comporte trois rubriques principales : situation de l'école, activités conduites, et évaluation. A Madagascar la notion de contrat programme est présente depuis 1994, c'est l'UNICEF qui est à l'origine de cette approche de nature ascendante. La notion de projet d'école découle de la Dina School ; il s'agissait d'appliquer les traditions à l'école en impliquant tous les acteurs autour d'un intérêt commun : améliorer les conditions de scolarisation des élèves l'école. Depuis les années 2000, une réflexion commune est menée à l'échelle du pays pour généraliser la notion de projet d'école et pour standardiser les outils utilisés. Les données ont été collectées dans 20 écoles (sur les 57 que comporte le projet EBM/AFD dans les trois CISCO). Huit groupes d'acteurs ont été consultés du 21 au 27 Novembre 2005 pour les CISCO d'Antsiranana I et d'Ambanja et du 5 au 8 Décembre 2005 pour la CISCO d'Antsirabe II. Au total, 141 responsables

administratifs ou pédagogiques et acteurs de terrain ont été interviewés. L'évaluation montre que (i) la mise en place des projets d'école a été accompagnée d'outils mis à la disposition des communautés éducatives, (ii) que la maîtrise des projets par les différents acteurs est diversement partagée et que le versant pédagogique n'est pas encore prioritaire. Dans toutes les écoles visitées, toutes les entités interviewées sont unanimes: l'élaboration des projets d'école a nettement favorisé la mobilisation et la responsabilisation de toute la Communauté scolaire dans la gestion de l'école. Cependant, l'efficacité du projet dépend surtout du dynamisme des leaders ainsi que des relations partenariales installées ou non entre le Directeur d'école, les Président du FRAM, du FAF et du Fokontany

6. Les projets d'école en Guinée remontent aux années 1990. Les projets d'écoles doivent être axés explicitement sur des objectifs liés à la qualité. A l'heure actuelle, les projets prennent place dans un contexte difficile. Les indicateurs macro économiques du pays sont très défavorables (inflation, dévaluation de la monnaie...). L'aspect sans doute le plus positif des projets d'écoles est que l'argent arrive directement à destination, ce qui n'était pas le cas auparavant dans la mesure où les écoles ne recevaient aucune ressources pour leur fonctionnement. Il reste que les outils de gestion de l'école ne sont pas encore opérationnels ; par exemple, lors des visites sur le terrain, aucun tableau de bord n'était présent. La gestion des fournitures dans les écoles n'est pas optimale du fait de l'absence de gestion des stocks et de prévisions suffisantes. Le projet d'école a deux objectifs principaux : mobilisation sociale et amélioration de la qualité ; il comporte quatre rubriques : formation des enseignants, fonctionnement du conseil d'école, activités pédagogiques, comité de développement de l'école. Du point de vue des aspects positifs on note la responsabilisation des communautés dans la gestion des finances allouées à l'école. Le contrôle des finances est plus effectif : les C.R.D. ouvrent des comptes et encaissent directement les fonds. Quand à l'amélioration de la qualité, elle passe principalement par la formation des personnels enseignants sur des thèmes pédagogiques divers (classes multigrades par exemple); dans ce cadre, des projets sont élaborés, soit au niveau local, soit au niveau de la délégation scolaire. Le volet mobilisation sociale semble bien fonctionner : la demande des communautés est réelle, des écoles sont construites, des enseignants recrutés, les projets sont élaborés, financés et exécutés ; des traces matérielles de l'exécution des projets existent dans les écoles avec par exemple des points de vente de fournitures scolaires.

7. Globalement, on peut noter que les projets d'école s'inscrivent dans une politique d'aide au développement adaptée au contexte régional : la démarche «projet d'école » est adaptée aux caractéristiques régionales dans la mesure où la mobilisation sociale autour du projet d'école s'inscrit dans la culture, les traditions et pratiques sociales ordinaires des pays observés. Cette politique intervient localement en allouant des moyens financiers gérés de manière autonome par la communauté : si le fait d'allouer des moyens financiers aux communautés peut obérer les dimensions pédagogiques des projets, il semblait difficile de ne pas en passer par cette étape de financement local direct. En effet, les populations bien que pauvres sont sollicitées pour participer au financement de l'école. La dimension financière des projets d'école était dans ces conditions nécessaire pour promouvoir la mobilisation sociale, pour résoudre les problèmes d'accès des enfants à l'école, pour accentuer la rétention dans le système. Un des aspects importants du projet d'école est la démarche processus qui met en mouvement une communauté sur les questions de scolarisation et génère diverses interactions positives pour la généralisation de l'accès à l'éducation et pour la qualité des enseignements. La mobilisation sociale a entraîné une appropriation locale de l'école comme un patrimoine commun et semble avoir renforcé celle des parents d'élèves notamment dans leur participation aux réunions organisées par l'école. Les débats qui se sont instaurés au sein de la communauté éducative sont loin d'être négligeables ou factuels. Ils laissent augurer de futurs échanges moins asymétriques que par le passé, donnant notamment aux parents une place plus grande dans la prise de décision concernant la scolarisation de leurs enfants.

8. Toutefois, l'articulation des activités matérielles avec les apprentissages des élèves n'est pas évidente et les objectifs pédagogiques ne sont pas dégagés dans les documents de projet analysés. Cet obstacle important peut cependant être partiellement levé si l'encadrement et les niveaux hiérarchiquement supérieurs à l'école abandonnent la priorité procédurale, voire procédurière, de l'action au profit de l'autonomie pédagogique des équipes. Les procédures sont très lourdes, bien

qu'elles permettent pour partie l'apprentissage de règles utiles à la gestion collective de subventions. Le processus d'instruction imposé qui découle des méthodes d'instruction des projets par les services publics, trahit sans doute un manque de référence des promoteurs des projets d'écoles qui se centrent davantage sur la procédure que sur la définition des qualités attendues d'un bon projet avec exemples à l'appui. Cette centration sur la procédure masque donc sans doute, à tous les niveaux, un manque de compétences pédagogiques : il est plus facile de dire comment il faut faire que de dire ce qu'il conviendrait de faire. On note également que la décentralisation (délégation des fonctions d'Etat aux collectivités locales) et la déconcentration (i) constituent en ce sens des conditions contextuelles favorables et nécessaires à la réussite de la politique « projet d'école » mais (ii) elles supposent un renforcement de tous les niveaux du système en matière de pilotage ce qui permettrait sans doute d'éviter la critique fréquemment faite sur la conception actuelle de projets trop lourds, difficiles à exécuter et à réussir. Une structure administrative, d'encadrement et d'accompagnement, formée à la décentralisation et au pilotage devrait donc être fonctionnelle préalablement à l'installation locale des projets.

3. INTRODUCTION

9. L'AFD et l'ADEA ont souhaité comme de nombreux partenaires des programmes sectoriels de l'éducation développer une expertise particulière en matière de gestion déconcentrée et décentralisée des systèmes éducatifs. Par ailleurs la gestion déconcentrée et participative des systèmes éducatifs est aujourd'hui une orientation majeure des politiques sectorielles de l'éducation dans les pays éligibles à l'initiative Fast Track. C'est ainsi qu'entre 2000 et 2004, l'AFD a soutenu dans six pays différents, un total de 7 projets d'éducation régionalisés, combinant constructions scolaires et renforcement des acteurs locaux, pour 52.3 millions d'euros.

10. Cet engagement de l'AFD et des partenaires techniques et financiers dans une opération novatrice et pour laquelle existent relativement peu de données comparatives, a provoqué la mise en place en septembre 2005 d'une mission d'évaluation partielle des actions en cours. Cette évaluation financée par l'AFD et l'ADEA, et conduite sous l'autorité du secrétariat exécutif de l'ADEA, a été réalisée avec le concours d'experts nationaux. Elle concerne la Guinée et Madagascar. En outre les documents fournis par l'AFD permettent de disposer de données sur le Sénégal. C'est sur la base de ces trois approches nationales que le rapport qui suit a été rédigé.

11. Le rapport comporte cinq chapitres : le référentiel politique global du projet d'école qui vise à donner le sens politique des actions entreprises, l'analyse des données disponibles et recueillies sur le Sénégal, Madagascar et la Guinée. Une synthèse des données recueillies est ensuite proposée sous forme d'enseignements tirés avant la conclusion.

4. LE REFERENTIEL POLITIQUE DU PROJET D'ECOLE

4.1. Pourquoi les projets d'école ?

12. Les raisons généralement invoquées pour justifier la mise en place des projets d'école repose sur la volonté de développer la mobilisation sociale autour de l'école dans le cadre de la décentralisation, avec l'espoir de voir cette dernière bénéficier d'effets positifs au niveau de son efficacité. En effet, selon les termes d'une note de l'AFD (TDH EDU, 28 juin 2004), « La décentralisation serait un mécanisme pour améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs dans les pays en voie de développement. Les études d'impact sur les résultats scolaires, qui sont relativement peu nombreuses, montrent un effet souvent difficile à discerner, mais néanmoins positif, d'une plus grande implication des parents une gestion locale du système éducatif, plus autonome et plus performante ».

13. Cette vision de la mobilisation sociale repose sur un référentiel politique global qu'il semble utile de resituer dans le cadre des théories économiques du développement. Sur le plan historique le "mythe de l'Etat développeur" a précédé le mythe de "l'Etat fantoche" (Petiteville, 1998) et ce n'est qu'au cours des vingt cinq dernières années que les pressions en vue de libéraliser le secteur public se sont développées. Les théories économiques du développement des années soixante assignaient à l'Etat un rôle de développement global : "le volontarisme développementaliste des élites étatiques du Tiers monde paraissait alors à la fois évident et propre à résoudre sans problème politique aucun la question du développement socio-économique" (Petiteville, 1998). A la fin des années quatre vingt la perspective évolue et la mise en cause de la fonction des Etats, accompagnée des plans d'ajustement structurel, a contraint ces derniers à fortement ralentir voire cesser quasiment les recrutements et la formation initiale de fonctionnaires (dont les enseignants d'enseignants), ainsi que les investissements publics (dont la construction de classes).

14. C'est dans ce cadre que la décentralisation devient l'axe majeur de la modernisation des états, axe destiné à installer une gestion moins centrale, moins coercitive, plus démocratique. Le rapprochement des centres de décision politiques des acteurs, le rapprochement de la gestion de la vie publique du citoyen, supposent en effet une fragmentation de l'Etat central par le développement de la décentralisation, par l'installation « d'un polycentrisme territorial ». Cette décentralisation systématique s'accompagne de risques d'émiettement des services publics au sens premier du terme de services à rendre au public. Pour lutter contre ce risque la politique libérale propose de compenser le rétrécissement géographique des problèmes par la mise en œuvre de projets locaux globalisants. La fragmentation géographique d'un secteur public serait ainsi compensée par l'association dans un même projet local de secteurs traditionnellement traités isolément : en articulant plusieurs dimensions sociales la notion de complexité vient au secours des risques de la fragmentation. La globalisation des projets pallie l'étroitesse de leur application géographique.

4.2. Le cas de l'éducation

15. Trois grands axes politiques furent dès lors développés :
- la décentralisation de l'Etat et dans ce cadre la déconcentration et la décentralisation de l'école (voir Sénégal, 1996).
 - La privatisation du secteur public et l'encouragement dans ce cadre à la privatisation de certains segments du service public dont certains segments de l'école.

- La participation des communautés à la gestion de l'école par la mise en place des projets d'école.

16. En effet, l'incapacité de l'Etat à maintenir et étendre l'offre éducative (enseignants, salles de classe) a contraint les communautés soit à prendre en charge une part croissante des enseignants et des frais de fonctionnement des écoles publiques, soit à créer des écoles d'initiative communautaire en l'absence de toute aide de l'Etat ou des PTF (écoles communautaires, écoles d'initiative locale). L'initiative est venue du « terrain » et ce n'est que par la suite que les communautés, aidées par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) se sont progressivement emparées de la gestion des écoles, là où l'état ne pouvait assurer l'offre éducative

17. Les écoles communautaires varient suivant les pays. Elles sont le plus souvent appuyées par des ONG. On peut citer (Miauton 2002) notamment : avec le soutien d'Aide et action les écoles communautaires et les écoles relais au Togo, les écoles communautaires de base au Sénégal. Avec le soutien de Save the Children (SC) : les écoles au Village au Mali, ABEK (Alternative Basic Education for Karamojong) en Ouganda, ABECS-Alternative Basic Education Programme for Children Out of School en Ethiopie. Avec le soutien d' UNICEF : les Ecoles satellites au Burkina Faso. Avec le soutien de l'Etat : les CEBNF-Centres d'Education de Base Non-Formelle au Burkina Faso, COBET (Complementary Opportunity for Basic Education in Tanzania), COPE (Complementary Opportunity for Primary Education) en Ouganda, les Ecoles BRAC (Bangladesh Rural Appraisal Committee) au Bangladesh, les EDIL au Togo.

18. Les centres sont de différents types : « (i) des écoles communautaires qui dispensent un enseignement identique à celui du formel, mais sur la base d'une organisation communautaire : construction du bâtiment, recrutement et rémunération de l'enseignant par les parents d'élèves / la communauté, (ii) des écoles communautaires qui développent un enseignement alternatif, dans ses méthodes (davantage centrées sur l'enfant) et dans ses contenus : incluent des compétences utiles à la vie (life skills) et/ou produisent leur propre programme, (III) des centres d'éducation complémentaire accueillant des enfants exclus du système formel, plus âgés, et qui visent plutôt une préparation pré-professionnelle. » (Monluc, 2003)

19. Alain Warzée (Warzée, 2005) précise que dans de nombreux pays l'autonomie de l'établissement « apparaît généralement comme l'espace de pilotage et de mise en œuvre de projets le plus à même de favoriser l'émergence de solutions réellement adaptées aux difficultés singulières des établissements. Grâce à la proximité des réponses et à l'inventivité qu'elle semble autoriser, l'autonomie est donc souvent présentée comme un recours, une solution semblant s'imposer d'elle-même face aux difficultés accrues de certains secteurs de l'enseignement ou de certains établissements. Alors, l'autonomie remède miracle et aux échecs de l'école? ».

4.3. Les projets d'école

20. Sur cette base comment définir les projets d'école (PE), quelles en sont les caractéristiques ? Les documents analysés permettent de proposer les points suivants :

21. Définition : processus de réalisation d'un contrat d'actions éducatives entre l'école et le milieu (afin de résoudre de manière efficace et pertinente les problèmes identifiés en rapport avec les missions de l'école). Le projet d'école est également un processus contractuel par lequel les acteurs conviennent de formaliser leur projet éducatif dans un « Contrat d'Ecole qui en fixe les objectifs,

détermine les besoins et les ressources nécessaires, ainsi que les contributions et les obligations des différents partenaires de l'Ecole » (Mission de supervision PAOES, 2004).

22. Condition de réalisation : la « mobilisation sociale » avec comme principe, l'engagement actif parce que motivé d'une collectivité pour solutionner des problèmes éducatifs et réaliser ou sauvegarder un intérêt communautaire allant au-delà des aspects utilitaires.

23. Objectifs : Le projet d'école vise à accroître la pertinence et l'efficacité des apprentissages scolaires. Les premiers bénéficiaires du projet sont les enfants, le projet est conçu pour eux (Mission de supervision PAOES, 2004) : l'accueil élargi des enfants avec un nombre croissant de filles, le suivi et l'amélioration des résultats scolaires au sein des écoles, le respect des horaires d'enseignement et le soutien aux élèves en difficulté, la baisse des taux d'échec (redoublements et abandons), la formation (encadrement des enseignants), la disponibilité des personnels, l'entretien et l'utilisation des manuels scolaires, l'entretien mobilier et immobilier.

24. Gestion du dispositif : Le projet d'Ecole doit être évalué pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et son impact sur le système en appréciant les écarts entre résultats attendus et résultats obtenus.

25. Ces définitions ne peuvent cependant pas figer la réalité du terrain, et la lecture des projets d'école montre une réelle diversité selon qu'ils apparaissent, dans les écoles primaires publiques, dans les écoles communautaires visant à combler l'absence d'école primaire publique (sans ou avec le soutien d'ONG), dans l'éducation non formelle (sans ou avec le soutien de l'Etat, d'ONG). Ainsi les PE dans les écoles publiques visent plutôt à optimiser le fonctionnement d'une école existante soit sous l'angle de l'accès, soit sous l'angle de la qualité. Dans les écoles qui sont nées en marges des écoles publiques, dans un contexte de carence de l'Etat, on voit rarement des PE proprement dit, parce que l'objectif prioritaire est alors de faire exister l'école, faute de soutien de l'Etat, c'est l'existence même de l'école qui est le projet de la communauté.

5. ANALYSE DES DONNEES SUR LE SENEGAL

5.1. Une inscription dans une politique globale de décentralisation

26. L'activité « projets d'école » au Sénégal trouve son sens dans les éléments suivants. La loi d'orientation 91 - 21 du 16 février 1991 qui fixe les orientations et objectifs de l'Education Nationale et la loi 69 - 07 du 22 mars 1996 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales et son décret d'application (n° 96 - 1136 du 27 décembre 1996).

27. Le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF). Conçu dans le cadre de « l'Initiative Spéciale des Nations Unis pour l'Afrique », le PDEF s'inscrit dans le processus de décentralisation et recommande d'établir une relation d'échanges et de négociations entre le pouvoir central et les acteurs de terrain.

28. Dans ce cadre, les projets d'écoles ont pour objectif de renforcer la capacité des écoles et des enseignants à mettre en œuvre la réforme pédagogique du PDEF : construire une compréhension partagée de ce qui est nécessaire pour bâtir une école performante, de type communautaire, mobilisant autour d'elle acteurs et partenaires sur des objectifs d'amélioration de la qualité des enseignements, des apprentissages et du leadership de l'école;

29. Résultats attendus : Phase 1 (2000-2003) : permettre de mettre en place les instruments de gestion et d'exécution de la stratégie, de préparer des acteurs, de tester et d'évaluer le dispositif. Phase 2 (2004-2006) généralisation du programme à toutes les écoles primaires du pays et la décentralisation de sa gestion au niveau de l'IA. Phase 3 (2007-2010) consacrer la généralisation de la gestion par école à l'ensemble du système d'enseignement élémentaire.

5.2. Les observations issues des différents rapports (mission de supervision PAOES, 2004)

30. Le projet d'Amélioration de l'Offre Educative au Sénégal (6 millions d'euros, convention de juin 2000 / achèvement fin décembre 2004, prorogé 2005) s'inscrit dans le cadre du PDEF et intervient dans les régions de Kolda et Matam. Il a permis la construction de 377 classes et la mise en œuvre de 160 projets d'écoles, et un appui aux inspections départementales (IDEN) pour le renforcement des capacités de pilotage.

5.2.1. Les observations critiques issues de la supervision du projet par le ministère de l'éducation

31. Le primat de l'économique sur le pédagogique : Beaucoup de projets d'école validés dans la zone présentent des risques de dérives économistes. Tout laisse croire que, dans la logique de montage des projets, les activités matérielles sont traitées en priorité (poulaillers, jardins, boutique, télécentre, moulin à mil, etc..) pour ensuite chercher des objectifs pédagogiques à y associer. Le

diagnostic pédagogique est absent dans certains dossiers de projet, l'articulation de ces activités avec les apprentissages des élèves n'est pas évidente.

32. Des équipes enseignantes peu informées : dans plusieurs cas, les objectifs pédagogiques visés (ou à viser) dans le cadre des projets d'école ne sont pas dégagés dans les documents de projet analysés. Au niveau des écoles, les enseignants rencontrés n'ont pas souvent une conscience claire des objectifs pédagogiques qu'ils souhaitent réaliser à travers leurs projets d'école respectifs, ils ont souvent des difficultés à appréhender et à faire comprendre ce que pourrait être un projet d'école qui améliore effectivement l'efficacité d'une école donnée, le projet n'est parfois pas partagé avec l'équipe pédagogique et semble n'être que l'affaire du directeur. Dans certains cas, tout laisse croire que le directeur assure le leadership et reste l'unique ou le principal acteur du projet.

33. Des acteurs locaux qui ne maîtrisent pas les enjeux : La lecture des documents de projets et les échanges que la mission a eus avec les acteurs locaux (équipe départementale, équipes pédagogiques et communautés) laissent apparaître une insuffisance réelle d'appropriation de la vision et des objectifs qui sous-tendent la stratégie des projets d'école telle que définie dans le cadre du PDEF. D'une manière générale, les membres des comités de gestion rencontrés ne semblent pas bien comprendre le cadre dans lequel ils agissent, et ne maîtrisent pas correctement leurs rôles et responsabilités respectifs.

34. Une mobilisation sociale marquée par le contexte local : les membres du Bureau des CGE sont souvent des personnes très âgées et/ou non alphabétisées. Dans certains cas, le président et le trésorier ne savent ni lire, ni écrire. La constitution des comités reflète à cet effet l'influence des cercles de pouvoirs locaux. Il en résulte la désignation fréquente de personnes qui leur sont liées, mais qui n'ont pas nécessairement les compétences voulues pour exercer le contrôle collectif voulu. Dans l'ensemble, la conception actuelle semble conduire à des projets trop lourds, difficiles à exécuter et à réussir.

5.2.2. Les préconisations essentielles

35. La promotion, au niveau de l'encadrement, d'un dispositif efficace d'accompagnement et de suivi pédagogique et financier des projets d'école

36. Le développement d'une stratégie de capitalisation des acquis et de systématisation des leçons apprises.

37. Le renforcement des capacités des acteurs, de façon à les rendre plus aptes à assumer les rôles et responsabilités dans le cadre du projet d'école et l'implication des collectivités dans le processus de préparation et d'exécution des projets.

38. Le renforcement général du système éducatif, de ses services centraux et déconcentrés apparaît comme un préalable à la promotion d'une gestion déconcentrée.

6. ANALYSE DES DONNEES SUR MADAGASCAR

6.1. Contexte et projets en cours à Madagascar

6.1.1. Contexte, historique

39. Des entretiens ont été menés auprès des acteurs représentant les différentes structures impliquées dans les actions liées au projet d'école. Des documents variés rendant compte des différentes opérations conduites ont été collectés parallèlement aux différents entretiens. Une visite sur le terrain dans la région d'Antsirabe a également permis d'apprécier plus concrètement la réalité au quotidien des actions financées par l'AFD.

40. La notion de contrat programme est présente depuis 1994, c'est l'UNICEF qui est à l'origine de cette approche de nature ascendante. Il y a eu progressivement une évolution des objectifs liés à la notion de contrat ; au départ ceux-ci concernaient essentiellement le développement de la scolarisation pour évoluer progressivement vers des objectifs de qualité de l'éducation (réussite scolaire...). La notion de projet d'école découle de la Dina School ; il s'agissait d'appliquer les traditions à l'école en impliquant tous les acteurs autour d'un intérêt commun : améliorer les conditions de scolarisation des élèves. Depuis les années 2000, une réflexion commune est menée à l'échelle du pays pour généraliser la notion de projet d'école et pour standardiser les outils utilisés. Ceci s'est concrétisé par plusieurs actions : la création des FAF en 2002 (ce qui a permis d'allouer des budgets aux écoles), les CPRS. Les principaux bailleurs ont également mené une réflexion commune sur les fonctions de chacun des acteurs impliqués dans le système scolaire, toujours dans le but d'atteindre les objectifs de l'éducation pour tous. Des éléments de blocage interviennent dans la mise en place des contrats programme dont les principaux sont : la multiplicité des tâches avec la mise en œuvre de l'EPT, le problème des ressources humaines vieillissantes au niveau local.

41. Malgré les nombreuses expérimentations et projets pilotes, le territoire malgache n'a pas été touché dans sa totalité par cette approche contractuelle. Une des particularités de l'éducation primaire est que les parents doivent contribuer au financement de l'école, notamment au niveau de son fonctionnement, les parents d'élèves se sont donc fédérés en FRAM (association de parents d'élèves) et ces structures sont très présentes sur le territoire

42. Les ZAP (Zone Administrative et Pédagogique) ont bénéficié récemment de dotations en moyens matériels et de déplacement (bicyclette, machines à écrire et fournitures de bureau). Il reste que, dans la majorité des cas, les chefs ZAP n'ont pas de bureau et ils ne résident pas non plus forcément dans les communes de leur zone d'affectation mais plutôt dans le chef lieu de CISCO. Pour le budget 2006, une ligne budgétaire va être créée dans le budget CISCO, spécifiquement pour les ZAP. Des cercles de qualité vont également être instaurés dans les écoles et animés par les chefs ZAP ; le problème majeur pour que ces actions soient efficaces est relatif aux ressources humaines insuffisantes : les chefs ZAP sont en majorité des anciens enseignants âgés.

43. La DIE a en charge la gestion administrative et pédagogique et est organisée avec une direction centrale et 6 centres régionaux. Les CPRS (contrat programme de réussite scolaire) sont à l'initiative de l'UNICEF, ils restent à l'heure actuelle une initiative peu développée dans les faits. L'objectif principal de ces CPRS est de rendre la participation des communautés plus active. Les projets développés sont axés prioritairement sur le fonctionnement de l'école et des aspects matériels. L'atelier de concertation nationale de Tsiroanomandidy (17-20 mai 2005) a permis de mener une réflexion sur le processus et les outils associés aux CPRS. Un second atelier de réflexion a eu lieu à Antsirabe (28-29 juin 2005), il a permis de finaliser les processus et les outils avec les ONG, le

Ministère, l'enseignement catholique et l'UNICEF. Le guide CPRS a été validé par le Ministre début octobre 2005 et l'autorisation de démultiplication a été délivrée à l'UNICEF dans la foulée (dans les 22 000 écoles). Une phase d'expérimentation des guides est prévue en 2006. Pour que les projets soient financés, ils doivent être considérés comme pertinents et répondre à des critères précis ; si ces projets sont retenus par le comité technique, un financement compétitif (pris sur le financement additionnel du Fast track) est attribué aux écoles concernées, il vient alors compléter celui de la caisse école (FAF).

44. Le projet d'école est prévu comme un processus de réflexion concernant des activités diversifiées (axées sur la qualité, l'environnement de l'école..). La durée du projet n'est pas encore prévue mais probablement triennale selon le guide CPRS. Le tableau de bord AGEMAD sera utilisé pour identifier les besoins des écoles et donc utiles à l'élaboration du CPRS. Le CPRS doit s'intégrer dans le FAF et avoir l'aval de son président. Pour que le CPRS fonctionne correctement, il est nécessaire qu'une bonne sensibilisation régionale et nationale soit réalisée ; des sensibilisateurs seront recrutés à cet effet en fonction de leurs compétences en matière d'animation. Cette sensibilisation est en effet primordiale car le discours récurrent chez les parents d'élèves évoque le manque d'enseignants, les projets multiples qui n'aboutissent jamais et le manque d'implication des autorités locales.

6.1.2. Les projets en cours

45. Le contrat d'éducation pour la réussite des enfants (nouvelle dénomination du CPRS) vient d'être validé par le MENRES. Il y a eu une première version au mois de mai et une évaluation a été réalisée. Au début 2006, l'UNICEF va effectuer la multiplication des documents d'accompagnement (5 pages recto-verso). Une formation d'animateurs est prévue ensuite pour former les acteurs à l'utilisation de ces documents (cette formation est à réaliser avec les ONG). Le document en lui-même peut être considéré comme un simple tableau de bord de l'école avec (effectifs d'élèves et d'enseignants et répartition en fonction de quelques critères essentiels). Ce tableau est simple d'utilisation dans la mesure où il ne comporte pas d'indicateurs calculés mais seulement des données brutes. C'est à partir de ces données, que des interrogations sur la situation de l'école verront le jour. Les causes des problèmes et leur nature seront évoquées et des solutions proposées. Par exemple, le constat d'un absentéisme massif pourra être traité par l'achat d'une pirogue permettant le transport des enfants lors de la saison des pluies. On peut également évoquer la mise en place de greniers villageois qui permet de répondre au manque de nourriture lors de la période de soudure (problèmes cruciaux dans certaines zones rurales du pays). Il s'agit globalement de faire émerger, à travers ces projets, une dynamique qui débouchera sur des solutions concrètes. Le projet d'école prévoit également les modalités concrètes de mise en œuvre des actions avec un chronogramme, le montant du financement, la répartition des tâches entre les acteurs.

46. Les outils proposés à l'heure actuelle ne sont pas généralisables en l'état ; ils ne permettent pas une utilisation autonome par les acteurs. Les ONG mobilisent beaucoup de ressources humaines pour peu d'école touchées (Antsirabe : 22 écoles et 3 personnes à temps plein). Un outil (pas utilisé) a été élaboré par la coopération française, il est utilisable en autonomie par les écoles et permet de passer de la logique de tableau de bord à celle de projet d'école. Un guide d'accompagnement aux actions possibles est proposé. Par exemple, pour un problème particulier comme le manque de salles de classes, plusieurs propositions d'actions sont envisagées.

47. La vraie question périphérique à la problématique du projet d'école est : comment réussir le pilotage d'une CISCO sans ONG pendant 3 ans ? Les parents d'élèves sont trop sollicités, la caisse école n'a pas été payée l'an passé. L'AFVP a en charge le volet mobilisation sociale du projet dans la circonscription d'Antsirabe II, 22 écoles primaires (EPP) et un CEG font partie de la zone d'intervention. A l'arrivée du projet, les CPRS n'existaient que formellement, la notion de projet n'était pas intégrée par les écoles mais surtout perçue comme un moyen d'obtenir des financements

pour la caisse école et concrètement, les actions n'étaient jamais mises en œuvre. En avril 2004, les acteurs se sont mobilisés autour du projet, la construction de l'école étant un élément déclencheur. L'AFPVP n'en est actuellement qu'à la phase d'élaboration des outils du fait d'un problème important de décalage temporel des activités lié à la livraison tardive des écoles par l'AFD. Une question légitime que l'on peut se poser est la compréhension de la démarche de projet par les acteurs. Dans cette perspective, l'AFVP met en place des ateliers de formation dans les écoles qui réunissent les parents, les directeurs, les enseignants, les représentants des communes (FRAM, FAF). Les premières expériences sont positives dans la mesure où les réunions ont été préparées à l'avance par les personnes concernées. Un critère de réussite de la politique de projet d'école est l'implication des partenaires de la CISCO, des gens sur le terrain et du degré de dynamisme autour de la notion de partenariat. L'action de l'AFVP est toutefois limitée dans la mesure où elle ne concerne qu'une vingtaine d'écoles...

48. Aide et action existe depuis 10 ans à Tuliar et à Diego depuis 1992, elle est également présente à Antananarivo depuis 2000 et à Tananarive depuis 2004. A l'origine l'ONG intervenait principalement dans la construction des écoles et très peu dans la formation des enseignants. La construction étant à présent déléguée à l'AFD, l'ONG passe du « hard » au « soft » dans sa logique d'intervention. Le but est de structurer les parents d'élèves en travaillant avec les communautés, les enseignants, les chefs de quartiers. Aide et action adopte une vision globale de l'école en intégrant le projet d'école dans les plans communaux de développement (PCD). L'objectif étant également de pouvoir harmoniser les actions avec les PTD (plans triennaux de développement) au niveau de la CISCO. A Antananarivo, Aide et action intervient en proposant des formations ayant pour thème, la gestion, le règlement de conflits, la vulgarisation des méthodes pédagogiques actives. Des cercles de qualité des maîtres (CQM) ont été constitués, ce qui permet de réunir les enseignants de plusieurs écoles selon une fréquence mensuelle. Ces réunions pédagogiques pallient l'absence des journées pédagogiques que le Ministère ne peut pas organiser.

6.2. Analyse des données collectées par les experts nationaux à Madagascar

6.2.1. Méthodologie d'enquête

49. Le contexte et les projets en cours ont été analysés à Madagascar (et également en Guinée) sur la base de visites et d'entretiens du type semi-directifs qui ont été conduits auprès des différents acteurs impliqués : parents d'élèves, directeurs d'écoles, enseignants, responsables éducatifs au niveau local. Pour les deux pays, le même guide d'entretiens a été élaboré. Il comporte trois rubriques principales dont voici la description synthétique.

50. Situation de l'école, état des lieux, besoins : caractéristiques de l'école, présence d'un tableau de bord et d'outils de gestion, besoins prioritaires de l'école, élaboration effective d'un projet d'école, connaissance du contenu du projet d'école, degré de participation au projet.

51. Activités conduites dans le cadre du projet d'école : nature et description des activités, connaissance du coût des activités et du budget, calendrier des activités, degré d'investissement dans les activités, description des outils utilisés.

52. Evaluation des actions : vérification de la présence des outils, estimation du degré de réalisation des actions, degré de satisfaction global des acteurs, identification des difficultés et des obstacles rencontrés, pistes d'actions dans l'optique d'une amélioration.

53. Les données ont été collectées dans 20 écoles (sur les 57 que comporte le projet EBM/AFD dans les trois CISCO). Huit groupes d'acteurs ont été consultés du 21 au 27 Novembre 2005 pour les CISCO d'Antsiranana I et d'Ambanja et du 5 au 8 Décembre 2005 pour la CISCO d'Antsirabe II. Au total, 141 responsables administratifs ou pédagogiques et acteurs de terrain ont été interviewés. L'évaluation montre que (i) la mise en place des projets d'école a été accompagnée d'outils mis à la disposition des communautés éducatives, (ii) que la maîtrise des projets par les différents acteurs est diversement partagée et que le versant pédagogique n'est pas encore prioritaire. Un rapport d'étude autonome a été rédigé par les experts nationaux dont le présent document en résume les points essentiels.

6.2.2. Les outils mis à la disposition des communautés éducatives

54. Un certain nombre de moyens ou d'outils sont proposés aux communautés éducatives pour les aider à rationaliser leurs actions. Le tableau de bord de l'école est un outil mis à la disposition du Directeur d'école afin de renforcer les capacités de pilotage de celui-ci. Des comités pour la gestion partenariale de l'école sont mis en place : (1) un comité de Pilotage ou Conseil d'école pour assurer le pilotage du projet d'école (coordination des actions des différents acteurs et aussi le suivi et l'évaluation des plans d'actions annuels) son mandat est de trois ans, (2) un comité de suivi « infrastructures » qui assure le suivi de la réalisation des travaux de génie civil au sein de l'école. Le mandat du comité prend fin une fois les travaux terminés, (3) en liaison avec la construction ou la réhabilitation des salles de classe, un comité "Fonds d'Entretien" pour mettre en place un fonds qui sert à l'entretien des salles de classe une fois que les travaux sont terminés ainsi que des équipements mobiliers. Les membres reçoivent une formation et leur mandat est de trois ans, (4) un comité « fournitures scolaires » pour assurer la mise en vente des fournitures et pour gérer les fonds obtenus qui serviront à remplacer les fournitures scolaires au fur et à mesure que le stock diminue. La durée du mandat est de trois ans (5), un comité « activités génératrices de revenus » destiné à diminuer la participation financière des parents.

6.2.3. Maîtrise des projets par les acteurs

55. L'analyse de la perception des acteurs relativement au projet constitue un indicateur du niveau de la mobilisation sociale. Tous les acteurs (98%) connaissent l'existence du projet. Pour ce qui est des objectifs et des activités à court et à moyen terme du projet, seuls 75% des acteurs les maîtrisent. Les enseignants semblent être les moins informés sur le projet, environ 60 % seulement connaissent le projet dans son ensemble et pire 72 % des enseignants enquêtés ne sont même pas au courant de l'existence des tableaux de bord au niveau de leur école. Le tableau de bord semble être le plus méconnu, plus de la moitié des personnes interviewées ne le connaissent pas. Par ailleurs dans presque toutes les écoles le tableau de bord est seulement en cours de réalisation. Une école n'a pas encore reçu le tableau de bord à remplir. Du point de vue des réalisations localement observées, les groupes de travail existent réellement et sont composés de membres désignés ou élus. Le diagnostic participatif préalable à l'élaboration du projet a été élaboré en associant l'ensemble des acteurs, démarche qui a éveillé la motivation de la communauté locale. La mise en place du Fonds d'entretien est en cours au niveau de chaque école. En plus des activités prévues dans le cadre de l'élaboration des projets d'école, d'autres activités initiées par la communauté locale ont été réalisées. A titre d'exemple, dans cinq écoles sur les 20 visitées, on peut signaler : la réhabilitation de la route menant à l'école par la communauté dans l'EPP de Toavala (Antsirabe II), la plantation de haie vive en guise de clôture du domaine scolaire dans les EPP d'Ambanja Centre (Ambanja) et d'Antsapanimahazo (Antsirabe II); l'aménagement de la cour de l'école dans l'EPP de Maherivaratra (Ambanja), l'établissement d'actes de naissance des élèves qui n'en ont pas encore dans l'EPP de Toavala (Antsirabe II).

56. Difficultés et obstacles rencontrés : retard enregistré dans le démarrage des travaux de construction seulement fin 2004 (pour les 20 écoles visitées : travaux terminés dans 7 écoles, travaux en cours dans 12 écoles et travaux non commencés dans une école). Ce retard a accentué la difficulté de mobilisation de la population avec réticence envers les mobilisateurs qui ont été qualifiés de « menteurs » de la part de la Communauté scolaire. Ainsi par exemple, la communauté scolaire de l'EPP de Toavala a cessé de cotiser en vue de la constitution du fonds d'entretien et attend avec impatience le commencement des travaux de construction de leurs école. Par deux fois, les parents d'élève ont boudé la réunion organisée par les animateurs. La mobilisation de la communauté est difficile compte tenu du manque de disponibilité de par certains des membres des commissions.

57. Des réussites. Efficacité du projet d'école et Pérennisation : dans toutes les écoles visitées, toutes les entités interviewées sont unanimes: l'élaboration des projets d'école a nettement favorisé la mobilisation et la responsabilisation de toute la Communauté scolaire dans la gestion de l'école. Sa participation a entraîné une appropriation de l'école comme un patrimoine commun au Fokonolona (Toute la population du Fokontany). Cette notion de bien commun constitue semble-t-il un changement important et positif de comportement de la Communauté face à la gestion de l'école.

58. L'efficacité du projet dépend surtout du dynamisme des leaders ainsi que des relations partenariales installées ou non entre le Directeur d'école, les Président du FRAM, du FAF et du Fokontany. La mobilisation de tous les acteurs locaux est acquise dans les 20 écoles visitées et semble avoir renforcé celle des parents d'élèves notamment dans leur participation aux réunions organisées par l'école.

7. ANALYSE DES DONNEES EN GUINEE

7.1. Contexte et projets en cours en Guinée

7.1.1. Le contexte guinéen

59. Différents projets se sont succédés dans ce pays (le PPSE, puis le PAREEG), tous financés par la Banque mondiale, avec une idée commune qui est de favoriser une démarche ascendante partant des besoins du terrain et des acteurs. Les financements aux écoles sont attribués en fonction de la nature des projets qui sont soumis aux autorités éducatives locales. La notion de compétitivité ou de concurrence entre les écoles était déjà présente puisque seuls certains projets étaient retenus après une sélection. Un dispositif de formation a accompagné cette démarche novatrice pour que les acteurs puissent se l'approprier plus aisément.

60. Les projets d'écoles doivent être axés explicitement sur des objectifs liés à la qualité. Afin d'aider les enseignants dans cette démarche, une brochure a été élaborée et doit être distribuée à toutes les écoles. Un manuel de procédures de gestion des projets d'école va lui aussi être dupliqué. En termes d'évaluation des actions, il apparaît que les écoles qui ont bénéficié des subventions affichent de bons résultats. Les communautés se sont réellement impliquées dans la rédaction des projets et un esprit de solidarité a été constaté entre les écoles, des enseignants aidant leurs collègues dans la phase d'élaboration. Une émulation est ainsi née chez les enseignants qui osent à présent s'exprimer devant les autorités locales. Toutefois, des difficultés existent, liées notamment aux fluctuations monétaires qui nuisent à l'exécution de projets dans leur intégralité. Les actions envisagées dans les projets sont parfois trop spécifiques (concernant par exemple une seule discipline d'enseignement), certains encadreurs étant non compétents.

61. A l'heure actuelle, les projets prennent place dans un contexte difficile. Les indicateurs macro économiques du pays sont très défavorables (inflation, dévaluation de la monnaie...); le développement de l'enseignement primaire subit ce contexte avec des ressources financières très insuffisantes. Une revue conjointe des bailleurs de fonds a eu lieu en 2005, si le déroulement du programme était jugé insuffisant au début, en une année des progrès significatifs ont été réalisés. Le taux de décaissement a été jugé favorable et la confiance des bailleurs est revenue. Si le développement quantitatif du système est réel (le T.B.S. est à présent de 83% et de 70% pour les filles), des progrès restent à faire en matière de qualité. Il y a notamment une insuffisance dans les dotations en manuels scolaires, les normes à atteindre étant d'un manuel de calcul et de lecture par élève pour les deux premières années de l'élémentaire ; ces objectifs ne sont pas atteints actuellement.

62. Du point de vue du niveau des apprentissages des élèves, les évaluations disponibles montrent des insuffisances, notamment dans le domaine de la maîtrise de la langue. Une voie d'amélioration peut passer par la réforme des curricula ; à cet égard, une expérimentation sur la base de l'approche par les compétences est en cours. Une autre voie est à rechercher du côté de la formation des enseignants qui paraît également insuffisante, notamment dans le domaine de la maîtrise de la langue française. Actuellement, ils sont formés en alternance (9 mois en institution, 9 mois de stage pratique, 3 mois de formation en retour de stage). Il faut sans doute mettre l'accent sur la formation continue et développer les centres régionaux de formation.

63. Outre, les compétences des enseignants, la question de la motivation paraît essentielle, celle-ci étant associée aux conditions de rémunération. Il y a des cas où la prise en charge financière des contractuels est tardive et les salaires sont jugés insuffisants (29 USD pour les enseignants

titulaires, 24 USD pour les contractuels). Un autre problème important voit le jour, il concerne l'engorgement de l'enseignement secondaire suite à l'augmentation substantielle des effectifs d'élèves

7.1.2. Les projets en cours et les constats

64. Le projet de l'Union Européenne (FED 8) correspond à un financement de 9 millions d'euros ; il comprend un programme de constructions d'écoles (73 écoles à construire à partir de janvier 2005) et le volet mobilisation sociale est mis en œuvre par l'ONG Plan Guinée avec un appui en termes de fournitures scolaires. Le 9^{ème} FED n'a pas été signé suite aux conditionnalités non remplies par la Guinée. Les bilans correspondants aux actions déjà réalisées ne sont pas encore disponibles, ils le seront prochainement.

65. L'Allemagne intervient avec l'ONG KFW pour les constructions : 800 classes (400 en moyenne Guinée, 400 en Basse Guinée) sont programmées. Deux volets sont présents dans les projets : sensibilisation et réalisation. Les populations doivent être sensibilisées pour que l'école devienne leur préoccupation centrale ; au moment de l'exécution, les populations doivent participer à la hauteur de 10% à la construction (le coût d'une salle de classe étant d'environ 35 millions de FG, avec les équipements). Ceci témoigne de la détermination des communautés à s'engager dans le processus de scolarisation. La contribution des communautés peut également se faire en agrégats (sable, ciment, gravier...) mais aussi en offrant de la main d'œuvre non spécialisée. Des équipes de sensibilisation agissent en amont pour informer les populations sur les thèmes importants : le genre, l'utilité de la scolarisation primaire...)

66. L'A.F.D. n'intervient que si la demande des communautés est présente (existence d'une classe paillote et présence d'un maître communautaire). En Guinée, le volet mobilisation sociale n'a pas trop souffert de l'arrêt du financement car Aide et Action l'a assuré à 100% pendant la suspension (La participation de l'Aide et Action pour le volet mobilisation sociale est normalement de 26%, l'AFD intervenant pour sa part à la hauteur de 74%). L'aspect sans doute le plus positif des projets d'écoles est que l'argent arrive directement à destination, ce qui n'était pas le cas auparavant dans la mesure où les écoles ne recevaient aucune ressources pour leur fonctionnement. Il reste que les outils de gestion de l'école ne sont pas encore opérationnels ; par exemple, lors des visites sur le terrain, aucun tableau de bord n'était présent. La gestion des fournitures dans les écoles n'est pas optimale du fait de l'absence de gestion des stocks et de prévisions suffisantes.

67. Deux volets de l'action de l'A.F.D. ont été évalués récemment (mobilisation sociale et infrastructures, mission d'évaluation externe à mi-parcours un projet éducation pour tous en Guinée. Octobre 2005, ID2S SA), il en ressort que les expérimentations doivent être limitées et qu'il est plutôt nécessaire de chercher à généraliser ce qui fonctionne correctement, comme la distribution des fonds au niveau des C.R.D. et des écoles. Sur le plan strictement pédagogique, les projets d'écoles semblent en fait avoir peu d'impact, ceux si étant focalisés sur l'équipement de l'école, les formations des personnels demandent à être développées pour agir plus directement sur la qualité de l'enseignement.

68. Depuis la fin des années 80, Aide et Action s'est lancée dans une profonde mutation qui a notamment porté sur la révision de ses axes et stratégies d'intervention avec un accent particulier porté sur la mise en œuvre des programmes Education Pour Tous (Rapport de la revue évaluative du plan triennal 2002-2004, septembre 2004). En Guinée les changements opérés au sein de l'association se sont matérialisés tout d'abord par une restructuration avec la création d'une coordination Aide et Action Guinée et trois projets autonomes (Foutah , Conakry et Forécariah).

69. La démarche de projet d'école a contribué à changer les modes d'intervention d'Aide et Action, si les animateurs pouvaient auparavant être considérés comme des substituts de l'administration scolaire, à présent, la prise de recul volontaire de l'ONG incite l'Etat à être davantage

actif. L'objectif prioritaire d'Aide et Action est de responsabiliser les parents d'élèves dans la gestion du système éducatif et pour cela, le projet d'école constitue un vecteur particulièrement pertinent. Le projet d'école est perçu comme une action novatrice qui peut potentiellement influencer sur la formation des enseignants et sur les apprentissages des élèves.

70. Au niveau des délégations scolaires, des programmes d'appuis sont établis destinés aux délégués scolaires de l'enseignement élémentaire (D.S.E.E.) comportant des outils de planification des actions, des plans de formation, des outils de mobilisation sociale. Au cours de ces trois dernières années, le programme a contribué, à travers le renforcement de compétences des acteurs, à la création et la formalisation de projets tendant à favoriser la gestion décentralisée du système éducatif. Au niveau local, le projet d'école est piloté par le C.D.E. (comité de développement de l'école), composé d'enseignants, de parents d'élèves et d'élèves ; il favorise la responsabilisation des communautés à la base dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de leurs projets éducatifs. Au niveau intermédiaire, le projet C.R.D. (communautés rurales de développement) est piloté par le conseil communautaire et fait des élus locaux, les véritables acteurs du processus de développement à travers l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de leur plan de développement local, duquel est tiré celui de l'éducation. Au niveau préfectoral, le projet C.P.P.E. (comité préfectoral de pilotage de l'éducation) s'inscrit dans un processus de gestion partagée entre l'institutionnel et le communautaire. Ceci se traduit par la validation et le suivi du plan préfectoral de développement de l'éducation.

71. Le projet d'école a deux objectifs principaux : mobilisation sociale et amélioration de la qualité ; il comporte quatre rubriques : formation des enseignants, fonctionnement du conseil d'école, activités pédagogiques, comité de développement de l'école. La mise en place des actions associées aux projets d'école ne se fait pas sans difficulté. Un premier niveau de difficulté majeur concerne les ressources humaines. Auparavant les D.S.E.E. n'avaient aucune fonction précise en tant que maillon de l'administration ; ils agissaient uniquement en tant que distributeurs des salaires. Depuis une période récente (trois ans), Aide et Action a permis que des textes définissent les fonctions des D.S.E.E., mais dans les faits, ces textes ne sont pas complètement appliqués. En outre, les agents en place actuellement n'ont pas les compétences requises pour exercer pleinement leurs nouvelles fonctions, c'est une population vieillissante qui demande à être renouvelée en fonction des nouvelles attributions définies par les textes. Les C.P.M.F. (Conseillers Pédagogiques Maîtres Formateurs) pourraient être davantage sollicités pour cette fonction mais ils sont en nombre insuffisant. Un problème associé est le manque de moyens matériels mis à la disposition des délégations scolaires. Aide et Action a bien mis à leur disposition des motos et du carburant dans les zones ciblées par les interventions, mais il est urgent que l'Etat puisse le faire au niveau national, ce qui est prévu dans le plan E.P.T.. L'O.N.G. a également fourni des outils aux D.S.E.E. : méthode accélérée de la recherche participative, matrices de préconisation etc... Mais le problème de formation est bien réel, les délégués scolaires ayant des difficultés à définir des actions pertinentes. Les besoins pour l'école n'étant pas perçus de la même manière par les intervenants de l'O.N.G. et les D.S.E.E. ; par exemple l'acquisition de tables-bancs ou le forage d'un puits pour les premiers, la construction d'un terrain de sport pour les seconds.

72. Du point de vue des aspects positifs soulignés par l'O.N.G., le processus de décentralisation, mis de côté pendant une dizaine d'années par l'absence de ressources réelles attribuées aux collectivités locales, semble être à nouveau stimulé par le code des collectivités locales qui est en cours d'élaboration au Ministère. L'enjeu étant d'inciter le Ministère et plus généralement l'Etat à mettre en œuvre la responsabilité des collectivités locales dans le recrutement et la gestion des personnels enseignants. Il ne faut pas oublier qu'un nombre important de maîtres guinéens sont recrutés et payés par les parents d'élèves, ils représentent dans certaines zones jusqu'à 80% des enseignants et un réel besoin de formation de ces personnels se fait sentir pour rendre la gestion de l'école plus opérationnelle et efficace.

73. Un second aspect positif mis en avant est la responsabilisation des communautés dans la gestion des finances allouées à l'école. Le contrôle des finances est plus effectif : les C.R.D. ouvrent des comptes et encaissent directement les fonds. Quand à l'amélioration de la qualité, elle passe

principalement par la formation des personnels enseignants sur des thèmes pédagogiques divers (classes multigrades par exemple); dans ce cadre, des projets sont élaborés, soit au niveau local, soit au niveau de la délégation scolaire.

74. En conclusion, le volet mobilisation sociale semble bien fonctionner : la demande des communautés est réelle, des écoles sont construites, des enseignants recrutés, les projets sont élaborés, financés et exécutés ; des traces matérielles de l'exécution des projets existent dans les écoles avec par exemple des points de vente de fournitures scolaires. Le problème majeur réside dans la non pérennité des actions du fait de l'insuffisance de l'Etat ; on rappellera à cet égard que le projet EPTG ne couvre que 38 D.S.E.E. sur les 380 du pays, même si d'autres projets en exécution soutiennent également des projets d'écoles. Les structures au niveau local (préfectoral et délégation scolaire) ne sont aussi pas assez impliquées dans la démarche. Un changement d'orientation est en cours pour contribuer à l'amélioration de la qualité en associant davantage les acteurs au niveau local en travaillant encore davantage sur l'identification des besoins et des actions à conduire.

7.2. Analyse des données collectées par les experts nationaux en Guinée

7.2.1. Une satisfaction générale des acteurs

75. La même structure qu'à Madagascar a été retenue pour l'enquête guinéenne. L'étude a été réalisée dans les préfectures de Téliélé et de Mali. Au total, 35 personnes ont été interrogées issues de 8 sous-préfectures. La répartition en fonction de leur qualification est la suivante : 2 directeurs préfectoraux, 3 délégués scolaires de l'enseignement élémentaire, 7 directeurs d'écoles, 10 enseignants, 3 responsables de Communautés rurales de développement, 10 responsables et membres d'Association de parents d'élèves.

76. L'élément le plus significatif et le plus consensuel qui ressort des analyses des entretiens est une satisfaction générale des acteurs quant aux actions réalisées dans le cadre des projets d'école, chacun s'accorde à dire qu'ils sont d'une grande utilité pour le fonctionnement quotidien des établissements scolaires. L'investissement de l'ONG (Aide et Action) accompagnant les projets est aussi mentionné dans la majorité des cas. Au-delà de cette satisfaction directement liée aux activités développées, il ressort également des discours que les projets d'écoles exercent un impact direct sur la fréquentation scolaire et plus largement sur la sensibilisation des populations à l'utilité de la scolarisation. La notion de projet d'école, ainsi que la démarche qui y est associée, est bien assimilée par les acteurs, la définition énoncée par un responsable d'APEAE illustre cette assimilation : *«Ensemble de tous les éléments concourant à la rénovation ou à la construction d'une école....Analyse de la situation de l'école, suite à laquelle nous définissons des besoins à satisfaire... Nous confectionnons donc des documents à cet effet pour l'obtention des financements et l'exécution des activités. »*. Les enseignants ont également bien perçu la logique inhérente aux projets d'école, comme cette définition le montre : *«ensemble d'activités menées pour surmonter les difficultés de l'école et des enseignants »*.

7.2.2. De forts besoins au niveau des écoles

77. Les discours des parents sont unanimes par rapport au constat de l'état des infrastructures scolaires qui, pour la totalité d'entre elles, manquent de moyens nécessaires à son fonctionnement. Les problèmes évoqués concernent la sécurisation de l'école, l'alimentation en eau

potable, l'absence de latines fonctionnelles, le manque de petites fournitures et de manuels scolaires, le mobilier défectueux. Des problèmes relatifs à la santé des élèves sont également évoqués avec notamment le besoin de dotation en trousse pharmaceutiques. Sur le même plan, les écoles manquent de cantines scolaires ce qui peut jouer défavorablement sur la fréquentation des élèves. Plus rarement est évoqué le fait que certaines familles sont dans l'impossibilité financière de contribuer à la tenue vestimentaire scolaire de leurs enfants. L'enclavement de certaines écoles est aussi un problème important qui nuit à la fréquentation scolaire régulière à certaines saisons.

78. Les enseignants et les directeurs d'école insistent davantage sur l'agencement des locaux scolaires et leur état. Les salles de classes sont en nombre insuffisant et de dimensions trop réduites pour assurer des conditions de travail correctes. Le manque de manuels scolaires est toujours mentionné dans les discours. Dans certains établissements, une insuffisance d'enseignants se fait sentir et qui ne permet pas toujours de doter l'école d'un cycle complet. Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par les parents d'élèves, ce qui montre bien que la sensibilisation à l'utilité de la scolarisation est effective.

7.2.3. Les outils associés au projet d'école

79. Même si les enseignants semblent bien percevoir l'utilité des outils de gestion, les tableaux de bord ne sont pas présents dans toutes les écoles visitées. En revanche, les plannings des activités conduites dans le cadre des projets d'écoles sont affichés et conservés dans les archives de l'école. Les livres de compte (recettes et dépenses de l'école) sont tenus à jour régulièrement ; les enseignants utilisent aussi les guides élaborés par l'ONG pour gérer les différentes activités programmées. Un élément important qui se dégage des entretiens, est la mention faite aux formations organisées dans le cadre des activités associées aux projets d'école. Certaines de ces formations portent sur l'alphabétisation des parents d'élèves, ceci peut être considéré comme un bénéfice indirect des projets d'école pour les communautés. Au niveau des enseignants, les formations pédagogiques sont beaucoup plus rarement mentionnées dans les discours. Sur tous les sites visités, des réunions régulières sont tenues dans le cadre des CDE et la présence des différents membres est effective.

7.2.4. Des activités centrées sur les aspect matériels

80. Les activités conduites dans le cadre des projets d'école concernent en priorité des mesures d'urgence comme la sécurisation de l'école par l'achat de grillage et la confection de clôture. La rénovation des bâtiments scolaires est dans tous les cas citée par l'ensemble des acteurs interrogés. Si les salles de classes sont visées en premier lieu par ces rénovations, ces dernières concernent également les logements des directeurs d'école dans certaines communes. Dans la quasi-totalité des cas, le projet d'école sert à financer les fournitures scolaires et des points de vente sont installés dans les communes. La santé des élèves est une préoccupation au cœur des projets d'écoles et nombre d'entre elles investissent des trousse pharmaceutiques. On peut également relever comme activités régulièrement financées par les projets : la création de terrains de sport, des forages de puits et la création de cantines scolaires.

7.2.5. Une évaluation positive des effets des projets d'école

81. Tous les acteurs interrogés, quels que soient leur niveau de responsabilité et leur degré d'implication dans les actions, jugent les effets de projets d'école positifs. Ces effets seraient tout d'abord visibles sur le taux de fréquentation des élèves (moins d'absences, augmentation des inscriptions, amélioration de la santé des élèves), sans doute l'amélioration de l'environnement scolaire constitue aux yeux des parents un gage de confiance envers l'école. Au niveau de l'équité, il a

également été constaté dans certaines écoles, une augmentation du taux de scolarisation des filles. Les enseignants et les responsables éducatifs locaux (DSEE, DPE) constatent globalement une augmentation de la motivation des communautés vis-à-vis de l'école et une réelle prise de conscience de l'utilité de la scolarisation de tous les élèves.

82. L'appétence scolaire semble être un réel effet de la dynamisation engendrée par les projets d'école. Les communautés et les enseignants expriment toutefois des inquiétudes pour l'avenir quand il n'existe pas d'établissements d'enseignement secondaire à proximité ou que ceux-ci n'ont pas les capacités d'accueil suffisantes.

7.2.6. Les difficultés et obstacles

83. Une difficulté générale mentionnée par tous les acteurs, est le contexte économique du pays qui entraîne de fortes augmentations de prix, si bien que certaines activités prévues initialement dans le cadre des projets ne peuvent être financées dans leur totalité ; un plus fort investissement de l'ONG est souhaité afin de parvenir à financer les besoins. Des dysfonctionnements ont été relevés dans l'acheminement des fonds avec de retards qui nuisent à la réalisation des activités dans le temps prévu. Dans certains cas, les retards de paiement ont par exemple contraint la population à prendre en charge la rémunération des ouvriers du bâtiment chargés de rénover les salles de classe. Les déplacements à la préfectures pour acheter certains produits peuvent également être rendus difficiles par manque de moyens de transports et financiers. De façon globale, l'insuffisance des financements est soulignée par les parents d'élèves qui réclament un engagement financier de l'Etat.

8. ENSEIGNEMENTS TIRES

8.1. Des facteurs positifs

8.1.1. Une politique d'aide au développement adaptée au contexte régional

84. La démarche «projet d'école» est adaptée aux caractéristiques régionales dans la mesure où la mobilisation sociale autour du projet d'école s'inscrit dans la culture, les traditions et pratiques sociales ordinaires des pays observés qui sont davantage centrées sur la dimension collective du social que sur l'individualisme. Si la notion de communauté semble avoir perdu de son sens dans le monde industrialisé où l'individualisme progresse rapidement, tel n'est pas encore le cas dans les pays en développement de l'Afrique subsaharienne. Jean-claude Kaufmann (Kaukman, 2001) analyse le processus historique qui a conduit l'individu au centre des préoccupations politiques et sociales de la fin du vingtième siècle et note à ce propos que de l'après guerre aux années soixante dix, les mouvements sociaux sont « liés par un même élément central : la libération et l'autonomie de l'individu... La valeur dominante est désormais l'accomplissement personnel (ibid.) qui bouleverse l'ancienne socialisation disciplinaire (ibid.) en s'élargissant aux mœurs et au quotidien. Dès le début des années soixante, le développement de la consommation de masse masquait la réalité d'une quête personnalisée dans l'univers privé. Chacun veut désormais suivre la ligne de ses désirs et accomplir ses choix. Il est essentiel de souligner la rupture individualiste des années soixante... L'individu autonome, fondement de la nouvelle démocratie au quotidien, représente une clé d'intelligibilité des changements en cours, parce qu'il est un facteur réellement opérant, vrai en tendance» (Kaukman, 2001).. Tel n'est pas encore le cas pour les pays analysés dans ce rapport, qui ont su construire localement un service public d'intérêt général (l'école) sur fonds communautaires, alors que dans le même temps les stratégies individuelles et concurrentielles de scolarisation se développaient « dans le monde occidental ». Le fait de faire appel à la mobilisation sociale constitue par conséquent une activité adaptée au contexte sociologique local, et il n'y a pas là « viol de l'imaginaire » (Traoré, 2002).

8.1.2. Une politique d'aide au développement qui intervient localement en allouant des moyens financiers gérés de manière autonome par la communauté

85. Si le fait d'allouer des moyens financiers aux communautés peut obérer les dimensions pédagogiques des projets (comme nous le verrons), il semblait difficile de ne pas en passer par cette étape de financement local direct. En effet, les populations bien que pauvres sont sollicitées pour participer au financement de l'école. L'INSTAT notait par exemple à Madagascar à la fin du siècle dernier que beaucoup des parents malgaches sont de plus en plus incapables d'assumer les dépenses croissantes de l'éducation de leurs enfants. A l'époque un doublement des frais d'études se serait traduit globalement par un déclin proportionnel de 25% dans le taux de scolarisation. Ce doublement aurait conduit à une baisse de 51% du taux de scolarisation des enfants issus des couches sociales les plus défavorisées. Les décisions scolaires des parents sont en outre influencées par le coût d'opportunité résultant de l'envoi des enfants à l'école, phénomène accentué par le fait que les parents perçoivent peu d'utilité dans une école qui dispense des programmes scolaires accordant trop peu d'attention aux préoccupations économiques des milieux dans lesquels les écoles sont implantées. La dimension financière des projets d'école était dans ces conditions nécessaire pour promouvoir la mobilisation sociale, pour résoudre les problèmes d'accès des enfants à l'école, pour accentuer la

rétenition dans le système. Le financement local a permis de générer dans le milieu des ressources additionnelles pour alléger les tâches ménagères, notamment celles des filles et permettre leur scolarisation ; réduire les coûts d'opportunité pour les familles (générer des ressources pour les familles pauvres, financer le fonctionnement de l'école ; alléger la charge de la rémunération des enseignants qui pèse sur les familles.

8.1.3. L'apport positif de la mobilisation sociale : un renforcement de la communauté et de l'action collective

86. La démarche de diagnostic et d'élaboration du projet d'école ou du plan d'action pour la scolarisation supposent une mobilisation de la communauté, une "démarche processus" qui met en mouvement une communauté sur les questions de scolarisation en générant des interactions positives communauté – école.

87. La mobilisation sociale autour de la gestion de l'école est accompagnée d'effets matériels et contextuels importants : réfection, entretien et équipement de locaux qui sont à la fois voulus et réalisés par le local. Il n'y a pas d'autre responsable que la communauté. La mobilisation sociale a entraîné une appropriation locale de l'école comme un patrimoine commun et semble avoir renforcé celle des parents d'élèves notamment dans leur participation aux réunions organisées par l'école. Les débats qui se sont instaurés au sein de la communauté éducative sont loin d'être négligeables ou factuels. Ils laissent augurer de futurs échanges moins asymétriques que par le passé, donnant notamment aux parents une place plus grande dans la prise de décision concernant la scolarisation de leurs enfants.

88. L'efficacité du projet s'inscrit et dépend des relations partenariales installées entre le Directeur d'école, et les différents conseils. Les procédures sont globalement respectées sur le terrain et le plus souvent accompagnées de formation ou d'animation. Quelques tentatives sommaires d'évaluation des effets des projets d'école sont engagées.

8.2. Des facteurs négatifs qui ne paraissent pas insurmontables

89. Si les formations ont permis de « mettre à niveau » les différents conseils de gestion de l'école on note une similitude des contenus des projets qui ont été influencés par les exemples donnés lors de ces formations au détriment de « l'inventivité ». Cependant, peut-on être inventif sur les projets scolaires sans en avoir l'expérience et surtout sans n'avoir jamais eu la possibilité préalable d'exercer son autonomie dans des marges de liberté réglementairement autorisées ?

90. Une critique concerne le caractère très secondaire de la dimension pédagogique au regard de la priorité économique des projets. La dérive économiste est en effet fréquemment citée comme facteur négatif. Il faut ici rappeler qu'il nous semble difficile, compte tenu du niveau de pauvreté des populations de ne pas donner priorité au caractère financier des actions. Il y va d'ailleurs de la crédibilité de l'aide au développement dans le secteur éducatif car il est également signalé que tout retard dans la réalisation des projets matériels de réhabilitation ou d'équipement des écoles concernées par les projets stoppe l'élan initial. Les populations attendent cette aide financière et en font une condition de la poursuite de leur mobilisation. Là où le problème nous semble plus important et plus préoccupant concernant le caractère secondaire du pédagogique par rapport à l'économique, se situe dans le peu de mobilisation des enseignants, leur implication tardive, dans leur peu de maîtrise

des contenus des projets, dans le fait que le directeur d'école est souvent le seul concerné de l'équipe pédagogique.

91. De ce fait, l'articulation des activités matérielles avec les apprentissages des élèves n'est pas évidente et les objectifs pédagogiques ne sont pas dégagés dans les documents de projet analysés. Cet obstacle important peut cependant être partiellement levé si l'encadrement et les niveaux hiérarchiquement supérieurs à l'école abandonnent la priorité procédurale, voire procédurière, de l'action au profit de l'autonomie pédagogique des équipes. On note par exemple que si le modèle d'élaboration du projet comporte des fiches fort bien faites en Guinée, ces dernières ne représentent pas moins de 7 pages de tableaux à remplir en document principal accompagnées (i) d'une page de diagramme dont la complexité organisationnelle est sans doute inaccessible à tout enseignant moyen et (ii) de 16 pages d'annexe. Au Sénégal, la dérive procédurière apparaît dans les étapes successives de l'élaboration du projet sont les suivantes (le Manuel de procédures pour les projets d'école au Sénégal prévoit dix étapes préalables à l'agrément et au financement des projets). Les procédures sont donc très lourdes, bien qu'elles permettent pour partie l'apprentissage de règles utiles à la gestion collective de subventions. Le processus d'instruction imposé qui découle des méthodes d'instruction des projets par les services publics, trahit sans doute un manque de référence des promoteurs des projets d'écoles qui se centrent davantage sur la procédure que sur la définition des qualités attendues d'un bon projet avec exemples à l'appui.

92. Cette centration sur la procédure masque donc sans doute, à tous les niveaux, un manque de compétences pédagogiques : il est plus facile de dire comment il faut faire que de dire ce qu'il conviendrait de faire. Pour cette raison il semble que la réussite pédagogique des projets d'école doit reposer sur un renforcement préalable et général du général du système éducatif, de ses services centraux et déconcentrés. La promotion de la démocratie locale ne suppose pas un abandon systématique de la structure administrative. Elle suppose une transformation de celle-ci, qui de structure hiérarchique de commandement verticale doit devenir structure de pilotage organisée, non plus en fonction de principes exclusifs d'autorité, mais surtout en fonction de principes de pilotage. Il ne s'agit plus de dire comment il faut faire et d'évaluer l'action en fonction du respect des procédures, mais de fournir aux différents niveaux des objectifs généraux à atteindre en leur donnant les moyens de les réaliser localement. L'évaluation n'a plus lieu sur le respect de la procédure mais sur les résultats obtenus. Ce changement de cap dans la gestion administrative ne peut pas être appliqué au seul niveau local, il doit l'être à tous les niveaux (inspecteurs, inspecteurs d'académie, directions des ministères par exemple). Pour cette raison, la politique projet d'école ne pourra trouver son plein épanouissement que dans les pays ayant entrepris une réforme administrative globale centrée sur l'évaluation des résultats obtenus qui dépasse les seules écoles. La décentralisation (délégation des fonctions d'Etat aux collectivités locales) et la déconcentration (i) constituent en ce sens des conditions contextuelles favorables et nécessaires à la réussite de la politique « projet d'école » mais (ii) elles supposent un renforcement de tous les niveaux du système en matière de pilotage ce qui permettrait sans doute d'éviter la critique fréquemment faite sur la conception actuelle de projets trop lourds, difficiles à exécuter et à réussir.

93. Le rôle de la formation est important en période de mutation, elle devrait notamment permettre de faire en sorte que les membres des comités de gestion comprennent le cadre dans lequel ils agissent, et maîtrisent leurs rôles et responsabilités respectifs. Cette formation est d'autant plus nécessaire que les membres des comités sont souvent des personnes très âgées et/ou non alphabétisées. A cet égard il semble utile d'effectuer un bilan des formations et des diverses actions de renforcement de capacité menées en vue d'identifier les approches efficaces. Les formations pourraient s'appuyer sur une stratégie de capitalisation des acquis et de systématisation des leçons apprises.

94. Compte tenu des problèmes rencontrés dans la continuité de la démarche à Madagascar et en Guinée et donc du retardement de la mise en œuvre des projets il est difficile de cibler des indicateurs d'impact. Par ailleurs, la centration sur la dimension économique des projets au détriment de la dimension pédagogique n'encourage pas à engager des mesures d'effet et d'impact sur

les acquisitions des élèves. Enfin, ces mesures sembleraient aujourd'hui particulièrement difficiles du seul fait que les objectifs en matière d'apprentissage ont été relativement mal ciblés et que nous ne disposons pas des valeurs des acquis au départ de l'action.

9. PRECONISATIONS

95. Les préconisations sont fondées sur l'idée (i) que le bénéficiaire prioritaire des projets est l'élève et que l'école a pour fonction de lui faire apprendre les éléments de base de la citoyenneté et (ii) qu'il n'est pas possible de développer des projets efficaces sans prendre en compte la particularité sociologique et culturelle des pays dans lesquels on tente de les installer :

96. Une structure administrative, d'encadrement et d'accompagnement, formée à la décentralisation et au pilotage doit être fonctionnelle préalablement à l'installation locale des projets. Cette recommandation vise à éviter la centration sur la dimension « procédurière » des projets à engager la structure administrative à dégager dans chacun de leur pays dans une évaluation des projets qui permette d'identifier et de faire connaître les stratégies efficaces, les bonnes pratiques, démarches, outils visant à faire mieux comprendre à la communauté éducative (parents et enseignants) les enjeux de l'amélioration de l'efficacité de l'école et quelques exemples de réalisation. Le pilotage consiste d'abord à dire « là où l'on va aller » pour seulement ensuite dire « comment y aller ». La centration sur la procédure a inversé les termes.

97. Il semble exclu, même si la dimension économique a pour l'instant pris le dessus sur la dimension pédagogique de stopper l'appui financier local. C'est ce dernier qui constitue la circonstance déclenchante de la mobilisation sociale notamment dans les régions les plus pauvres. Cette recommandation vise à reconnaître que les problèmes de financement représentent le vecteur de mobilisation initiale le plus important, même si par la suite ils doivent être placés secondairement. Cependant, si le manque de ressources des communautés gêne effectivement l'efficacité de la scolarisation, et induit des dérives économiques des projets d'écoles, il faut peut-être procéder par étape et d'abord faire en sorte que les écoles concernées soient bien équipées, bien encadrées et correctement pourvues en subvention de fonctionnement. Les projets d'écoles pourraient alors être davantage centrés sur la dimension pédagogique et avoir plus d'impact sur l'efficacité des apprentissages. L'Etat et les partenaires devraient par conséquent en priorité de mettre en place les conditions minimales de fonctionnement des écoles avant de multiplier les projets d'écoles.

98. La poursuite de l'action doit cependant être progressivement infléchie pour centrer la priorité sur le caractère pédagogique des projets. Pour ce faire, il ne suffira plus de faire l'inventaire de ce qui manque ou de ce qu'il faut matériellement réparer, mais en passer par une réelle analyse de la situation pédagogique des écoles. Cette situation devrait être appréhendée à partir de l'évaluation des acquis des élèves (i) soit au regard de la norme installée par des programmes officiels, (ii) soit par le biais d'outils d'évaluation éprouvés tels que le PASEC par exemple. C'est l'identification du niveau initial des élèves, et son explication, qui fourniront les éléments justificatifs des activités pédagogiques à entreprendre dans cadre du projet pour combler les lacunes observées. Il y a là encore un effort important de formation et d'accompagnement à entreprendre auprès des cadres et des enseignants pour faire glisser la management actuel centré sur la procédure vers un management centré sur les résultats.

99. Si les relations directeur d'école – communauté ont été développées par la mise en œuvre des projets, il apparaît que la relation communauté - équipe enseignante soit à promouvoir en vue de rechercher une efficacité plus grande de l'école. Les étapes suivantes pourraient être proposées : (i) mobiliser l'équipe enseignante sur le projet et notamment sur le projet pédagogique, (ii) lorsqu'elle cette dernière a identifié des objectifs d'action et des moyens pour y parvenir, l'engager dans la mobilisation de la communauté, (iii) qui pourrait alors dépasser sa simple participation à la gestion matérielle du projet pour intégrer progressivement la dimension éducative et pédagogique du projet. Le recueil des attentes des parents relativement à l'école permettrait également à la fois (i) de sensibiliser les familles à la dimension éducative des projets et (ii) à les y intégrer progressivement.

100. A moyen terme, les conditions de pilotage installées il sera possible de progresser dans l'autonomie des établissements sous la forme de la contractualisation entre l'autorité hiérarchique et l'établissement sous tutelle. Les moyens alloués étant fonction à la fois des résultats obtenus et du projet à développer. Au-delà du problème du renforcement des différents segments du secteur, le problème des indicateurs d'impact des projets sur les acquis des élèves semble être le plus difficile à régler. Un premier effort est à réaliser au niveau de la définition des indicateurs initiaux pour définir les objectifs à atteindre : en effet, si des indicateurs tels que des taux bruts de scolarisation en augmentation dans la zone, des taux de redoublement en diminution, des taux de scolarisation des filles proches ou éloignés de ceux des garçons... sont des indicateurs utiles, ils doivent être complétés par les résultats des acquis des élèves. Un second effort est à réaliser au niveau de l'identification des actions pédagogiques à réaliser pour atteindre les objectifs. C'est le sens pédagogique du projet qui est en jeu. Objectifs et indicateurs relèvent d'une même démarche car des objectifs à atteindre clairement identifiés constituent en réalité les indicateurs d'impact du projet.

10. CONCLUSION

101. Ce document a été établi sur la base de l'étude de trois pays, le Sénégal, la Guinée et Madagascar. La définition trop sommaire des indicateurs d'impact des projets d'école ne permet pas, à ce jour, de porter un jugement sur l'effet qu'exercent les projets d'école sur les acquis des élèves. Par ailleurs il semble également qu'il soit un peu tôt pour conduire ce type d'analyse, beaucoup de projets d'école n'ayant que deux à trois ans d'existence et ce dans leur première mise en œuvre. Pour cette raison le travail d'évaluation conduit dans ce rapport s'est attaché à analyser les données contextuelles de l'opération « projet d'école », notamment en étudiant ce qui se passe autour de l'élève et autour de l'école depuis son lancement.

102. Les données contextuelles permettent de conclure sur une note d'optimisme dans la mesure où la mobilisation sociale, considérée comme le socle de l'autonomisation des écoles et de la mise en place de leurs projets, semble en bonne voie. Dans les trois pays, les communautés, même si elles ne sont pas toujours représentatives de la totalité de la population locale, se sont saisies de l'opportunité qui leur était offerte de participer à la gestion de l'école. Cette gestion est aujourd'hui marquée par sa dimension matérielle, économique et financière, trop peu dans sa dimension pédagogique. Mais comment pouvait-il en être autrement lorsqu'on connaît le niveau socioculturel des populations concernées ?

103. Du travail reste à faire pour promouvoir la dimension pédagogique des projets, avec comme première condition, l'implication d'un encadrement et d'enseignants formés et sensibilisés au management participatif de l'école. Le caractère « procédurier » présenté par l'administration des projets (cahier des charges, de nombreux conseils mis en place, manuels de procédures complexes) pourra alors laisser place à des propositions d'actions pédagogiques centrées, non plus seulement sur l'environnement de l'école, mais sur les apprentissages des élèves qui restent la priorité des systèmes éducatifs.

11. BIBLIOGRAPHIE

- BAUBY Pierre (2002). - L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation ». Politique et Management Public. n°1
- CHEVALLIER Jacques (1987). - Le service public, Que sais-je ? Paris : PUF.
- CHEVALLIER Jacques 2003. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? Revue Française d'Administration Publique, n° 105-106.
- DURU-BELLAT Marie, MONS Nathalie, SUCHAUT Bruno (2004). -Organisation scolaire et inégalités sociales de performances : les enseignements de l'enquête PISA. Education et Formations, n°70.
- FORTIN Yves (1999). - La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980, Paris : l'Harmattan.
- GAUCHET Marcel (2002). - Les sources du processus d'individualisation. Le Débat, numéro 119, mars avril .
- KAUFMAN.Jean-Claude (2002). - L'expression de soi. Page 117. Le Débat n°119.
- MONLUC Michel (2003). -Veille sur la gestion participative des écoles et les projets d'école : quelles orientations pour l'AFD ? Faculté des Sciences Humaines et Sociales- Sorbonne, Paris, Université René Descartes.
- MIAUTON Florence (2002).- Innover dans l'éducation de base à Madagascar , Aide et Action
- Mission de supervision des projets d'école développés dans le cadre du Projet d'Amélioration de l'Offre Educative au Sénégal (PAOES) dans les régions de Matam et Kolda. 6 au 12 juin 2004.
- PETITEVILLE Franck (1998).-Les figures mythiques de l'Etat dans l'économie en développement, Problèmes économiques n°2.587. Paris, La Documentation Française.
- PLANE Patrick (1994). -Les fondements théoriques des politiques de privatisation dans les PED, Revue Française d'Economie
- PLANE Patrick (1998).- Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat », Problèmes économiques n°2 587.
- SOLAUX Georges (1997).- Les politiques de gestion des personnels enseignants en Afrique subsaharienne francophone. Dijon : Cahier de l'IREDU.
- SOLAUX Georges, 2000. L'évaluation des politiques d'éducation" collection "documents, actes et rapports » (sous la dir. de G.Solaux), Centre national de la documentation pédagogique,
- TOURAIN Alain (1984). - Le retour de l'acteur, Fayard
- TRAORE, Aminata (2002). - Le viol de l'imaginaire, Paris, Fayard, Actes Sud.
- TDH EDU, Réflexion thématique sur la gestion participative des écoles Note d'étape, 28 juin 2004
- WARZEE Alain (2005). - L'autonomie des établissements est-elle un facteur d'efficacité pédagogique ? Sèvres, Revue Internationale d'Education N°40, p 63
- WEBER Luc (1988).- L'Etat, acteur économique, Paris, Economica.