

## **Amélioration de la Gestion de l'Éducation dans les Pays Africains (AGEPA) Présentation du Programme d'Activité**

1. Ce document présente un programme de travaux et de réflexions pour mettre en oeuvre l'engagement de la communauté des bailleurs de renforcer les efforts des pays africains pour améliorer la gestion de leurs systèmes éducatifs. Le travail proposé vise à contribuer, de la manière la plus efficace possible, à l'accélération du progrès en direction des objectifs d'Éducation Pour Tous en 2015, dans le contexte des programmes sectoriels en cours ou nouveaux. En accord avec les partenaires financiers de l'initiative, les cinq pays suivants sont invités à participer : Burkina Faso, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Niger. Les activités envisagées se dérouleront initialement dans cinq pays avec la perspective que l'expérience acquise ouvrira la voie à une extension vers d'autres pays. Le coût de ce projet est financé conjointement par la Banque Mondiale, les gouvernements français, norvégiens, irlandais, et ceux des pays participants, ces derniers sous la forme d'un équivalent en temps des personnels des ministères de l'éducation qui serviront comme membres actifs du groupe de travail AGEPA qui sera constitué dans chacun des pays participants. Le projet sera lancé début décembre 2003, avec une date prévisionnelle d'achèvement 18 mois plus tard en juin 2005.

### **Contexte et justification**

2. La plupart des pays africains ont adopté l'objectif d'Éducation Pour Tous en 2015 comme pierre angulaire de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds, de leur côté, se sont engagés à augmenter leur appui financier aux pays qui proposent des plans crédibles, et soutenables du point de vue des ressources fiscales, pour atteindre cet objectif. Ainsi, dans le cadre de l'initiative Education Pour Tous – Procédure Accélérée (EPT-PA)<sup>1</sup> lancée en juin 2002, six pays africains – le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger – ont été approuvés pour recevoir un appui additionnel des bailleurs, tandis qu'un certain nombre d'autres sont impliqués dans le processus d'adaptation de leurs plans en faveur de l'Éducation Pour Tous pour mobiliser des financements extérieurs.

3. Les plans qui ont été approuvés pour les six pays sont très largement en cohérence avec le cadre indicatif de l'Initiative EPT-PA qui établit des valeurs de référence au niveau international concernant les paramètres clés relatifs aux coûts et à la qualité, y compris les coûts de construction des salles de classe, le niveaux de salaires des enseignants, le rapport élève-maître, la part des budgets allouée aux dépenses de fonctionnement hors salaires, et le volume des ressources propres mobilisées pour l'éducation en général et pour le cycle primaire en particulier. Bien qu'essentiels pour juger de la validité globale des politiques sectorielles, et en particulier de leur soutenabilité fiscale à long terme, ces paramètres correspondent à des moyennes des systèmes en question, et par conséquent ne décrivent que les aspects agrégés des politiques d'atteinte de l'Éducation Pour Tous en 2015.

4. Au-delà des moyennes globales, il y a aussi clairement un besoin de s'assurer que les ressources disponibles sont déployées aussi efficacement et équitablement que possible à

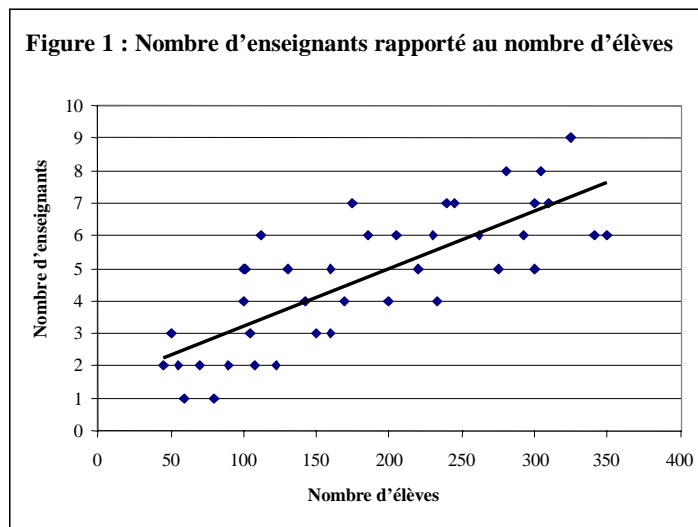
---

<sup>1</sup> "Education For All - Fast-Track Initiative" en anglais

l'intérieur du secteur. Le travail de diagnostic cumulé réalisé sous la forme des Rapports d'Evaluation des Systèmes Educatifs Nationaux (RESEN) dans différents pays africains suggère qu'il existe une large marge de manœuvre pour réaliser des progrès en la matière. Dans de trop nombreux pays, la répartition des enseignants entre les écoles montre un grand degré d'incohérence, une caractéristique qui implique inévitablement que certaines écoles sont sous-dotées, et par conséquent ne sont pas en mesure d'assurer les conditions minimales de fourniture d'un service éducatif, tandis que d'autres jouissent d'un excédent d'enseignants, source de gaspillage. De la même manière, les pratiques de classe dans la plupart des pays laissent beaucoup à désirer si l'on se réfère au manque caractéristique de relation entre d'une part la mise à disposition de ressources et d'autre part le niveau d'acquisition des élèves.

### *Le facteur aléatoire dans le déploiement des enseignants*

5. La Figure 1, dans laquelle chaque point représente une école, illustre la nature du problème. Une méthode simple et systématique d'évaluer le degré d'aléa en matière de déploiement d'enseignants consiste à rapporter le nombre d'enseignants au nombre d'élèves selon les écoles en effectuant une analyse de régression<sup>2</sup>. La valeur du  $R^2$  dans l'estimation de l'équation de régression fournit une mesure de l'étroitesse de la relation entre les deux variables : une valeur de zéro signifie une absence totale de relation, et une valeur de 1 une corrélation parfaite. Nous pouvons donc utiliser  $1-R^2$  comme mesure du degré d'aléa dans le déploiement des enseignants entre les écoles dans le système.



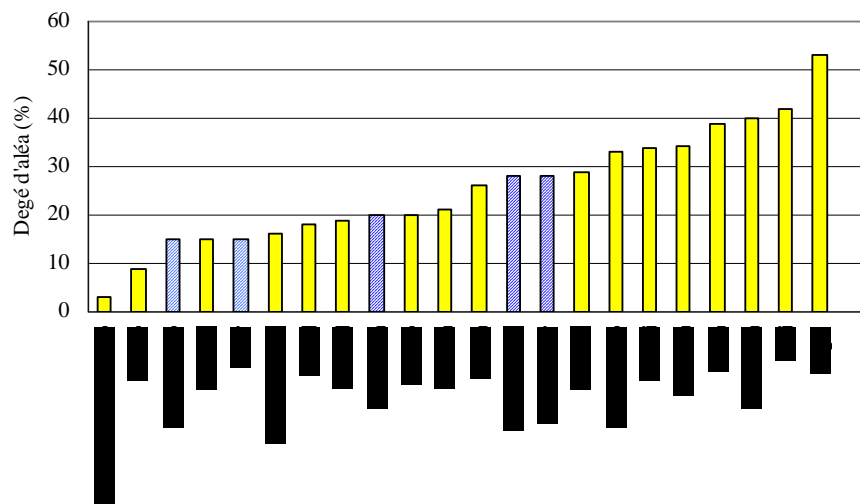
6. En appliquant la méthode à des données pour 22 pays africains, nous trouvons que le degré d'aléa en matière de déploiement des enseignants varie d'un minimum de trois pour cent à Sao Tomé et Príncipe, à un maximum de 53 pourcent au Togo, avec une moyenne de 25

<sup>2</sup> Une spécification typique de l'équation de régression est la suivante : Nombre d'enseignants =  $a_0 + a_1 \cdot$  Nombre d'élèves

pourcent globalement pour l'échantillon. (cf. figure 2)<sup>3</sup>. Pour apprécier la signification concrète de ces valeurs, il suffit de remarquer que même la bonne performance de Sao Tome et Principe s'accompagne de situations où, par exemple, le nombre d'enseignants dans des écoles accueillant 200 élèves varie entre cinq et huit. Dans des pays où l'indicateur atteint neuf pourcent (comme la Guinée), l'intervalle observé pour les écoles accueillant 200 élèves va de un à six enseignants ; et dans ceux où l'indicateur atteint 39 pourcent (comme le Bénin), l'allocation en enseignants, toujours pour une école de 200 élèves, varie de un à huit. En même temps qu'il est impossible en pratique de parvenir à une cohérence parfaite en matière d'allocation des enseignants, et de même qu'il n'existe pas de limite normative par laquelle déterminer un degré acceptable d'aléa en matière d'allocation des enseignants entre les écoles, il n'en demeure pas moins que dans la grande majorité des pays de l'échantillon, la disparité en matière d'allocation est probablement bien plus importante que ce qui pourrait être considéré comme le minimum d'efficience ou de désirabilité.

7. Une analyse plus poussée des données indique que dans presque tous les pays, la variabilité en matière de déploiement des enseignants provient de manière prépondérante d'incohérences d'allocations au niveau intra-régional ou des districts scolaires, plutôt qu'au niveau inter-régional ou des grands ensembles géographiques. Ce résultat suggère que la gestion déficiente de l'allocation des enseignants est un problème à traiter en priorité au niveau local, et qu'il est probablement dû à une application laxiste des critères d'allocation au niveau individuel des écoles et des enseignants, (à supposer que ces critères existent). Cette conclusion est renforcée par le fait que les déficits en personnel sont typiquement supportés par les écoles rurales qui desservent des communautés pauvres qui elles-mêmes disposent de peu de poids politique pour réclamer leur part de ressources publiques.

**Figure 2: Degré d'aléa du déploiement des enseignants entre écoles dans les pays d'Afrique, circa 2000**



Source: analyses de régression à partir des données de recensement scolaires pour chaque pays.

<sup>3</sup> Dans la figure, les pays pressentis, pour les raisons développées plus bas, pour être sélectionnés comme site d'implémentation des activités de ce projet, sont marqués par des barres verticales rayées : Burkina Faso, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Niger.

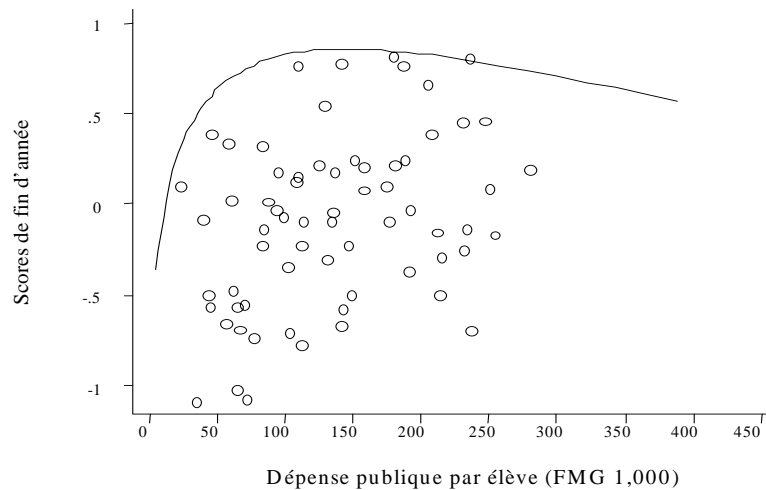
*Un lien faible entre la dotation en ressources et l'apprentissage des élèves*

8. Pour en venir maintenant au deuxième aspect de la faiblesse de gestion, rappelons que la performance d'un système éducatif ne dépend pas seulement du nombre d'élèves qu'il accueille, mais aussi de ce que les élèves apprennent. La présence d'enseignants et d'autres intrants éducatifs tangibles est certes importante à cet égard, ce qui explique pourquoi il est important de veiller aux caractéristiques d'allocation des ressources – en enseignants comme en matériels didactiques – entre les écoles, comme discuté plus haut. Cependant les différences en matière d'intrants tangibles sont insuffisantes à expliquer les grandes différences en matière de résultats scolaires entre les écoles, différences qui sont documentées dans les données d'évaluation des élèves qui sont progressivement disponibles dans un nombre croissant de pays africains. Sur le plan conceptuel, les différences sur les résultats proviennent de disparités entre écoles en termes :

- De niveau de dotation en intrants scolaires tangibles
- Des caractéristiques socio-économiques et personnelles des élèves
- De l'efficacité avec laquelle les facteurs tangibles sont transformés en résultats en terme d'apprentissage scolaire

9. Le dernier facteur apparaît comme extrêmement pertinent pour rendre compte des différences de performance entre écoles. Une illustration en est donnée dans les résultats pour Madagascar, présentés dans la figure 3, qui sont représentatifs de la tendance dans les pays africains pour lesquels des données sur les apprentissages des élèves (ou des données d'examen) ont été analysées (comme au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Gabon et au Rwanda). Après contrôle des différences dans les caractéristiques socio-économiques et personnelles de la population d'élèves, les écoles qui bénéficient du même niveau de dotation en intrants physiques (mesurés par le niveau de dépense par élève) continuent à différer grandement entre elles sur le plan des résultats à des tests d'acquisition standardisés. Ces écarts importants renvoient à des différences en matière de pratiques gestionnaires qui ont des conséquences sur l'efficacité de la transformation des ressources tangibles en résultats scolaires. Ces pratiques comprennent les structures de responsabilité qui motivent le comportement des enseignants et de leur encadrement aux différents niveaux du système, ainsi que les dispositions prises pour apporter un soutien aux maîtres en matière de gestion de leur classe.

**Fig. 3: Relation entre dépense par élèves et résultats aux tests, Ecoles publiques, Madagascar, 1997-98**



Source: Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN) Madagascar.

### **Soutenir l'amélioration de la gestion de l'éducation**

10. A la lumière des arguments évoqués, il est clair qu'en même temps que les pays africains auront sans aucun doute besoin de ressources additionnelles – domestiques et en aide extérieure – pour progresser vers le but d'éducation pour tous en 2015, ils doivent aussi faire en sorte que ces ressources soient utilisées aussi efficacement que possible. L'approche de la Banque dans la région Afrique – ainsi que celle des autres partenaires au développement de la Région - a été d'apporter un soutien à nos pays clients au travers d'une combinaison d'activités d'analyse et de conseil (AAA)<sup>4</sup>, et d'octroi de prêts en faveur des programmes de développement sectoriel.

11. Le rôle des AAA a toujours été de s'assurer que les programmes de développement sectoriel puissent bénéficier de connaissances validées sur le secteur, mais l'importance de ces activités a augmenté dans le contexte des CSLP<sup>5</sup>, lesquels demandent à chaque secteur de justifier la part qu'il réclame dans l'utilisation des ressources publiques (domestiques et extérieures). En conséquence, la Banque Mondiale a commencé à investir dans la préparation de « Rapports d'Etats d'un Système Educatif National » (RESEN) comme un moyen de consolider et d'enrichir la connaissance du secteur éducatif selon les spécificités de chaque pays. Les RESEN sont entrepris systématiquement en collaboration avec des équipes nationales partenaires et ont pour but de fournir une base partagée aux discussions sur la soutenabilité, l'efficacité et l'équité des politiques de développement éducatif dans les pays concernés. De tels travaux ont aujourd'hui été menés à bien dans neuf pays, et sont en cours dans

<sup>4</sup> AAA : Analytical and Advisory Activities

<sup>5</sup> CSLP : Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté

dix autres, grâce à l'appui passé et en cours des gouvernements français et norvégiens. Ces rapports ont réussi à attirer l'attention sur le type de problèmes de management signalé plus haut. Ils ont aussi permis de produire des résultats comparés entre les pays qui ont été exploités lors de séminaires internationaux et d'ateliers que la Banque a organisé ou co-organisé au cours des deux dernières années avec d'autres agences telles que l'UNICEF ou la coopération française. Ces événements ont aidé à sensibiliser les responsables éducatifs nationaux et leurs équipes techniques sur le besoin et le défi de l'amélioration de la gestion de l'éducation.

12. Dans le prolongement naturel du travail analytique et de diffusion accompli jusqu'à présent, la Banque et ses autres partenaires au développement ont besoin maintenant de se concentrer sur l'appui aux pays pour la mise en oeuvre des réformes qui seront nécessaires pour améliorer la gestion du secteur. Sans progrès sur ce front, les efforts pour mobiliser davantage de fonds pour financer les plans de développement du secteur éducatif – que ce soit par l'initiative PPTE de réduction de la dette, l'initiative EPT-PA, ou d'autres moyens – courent le risque d'échouer à produire les résultats attendus. Lors de l'évaluation des propositions soumises à l'occasion de l'initiative EPT-PA, par exemple, les donateurs ont exprimé clairement leur inquiétude au sujet de la faible capacité de mise en oeuvre dans beaucoup de pays africains, et la forte probabilité qu'un accroissement de ressources vers le secteur dépasse de beaucoup la capacité du système éducatif à faire un bon usage de ce desserrement de la contrainte financière, pour son expansion et pour améliorer la qualité du service rendu. Ainsi, lorsqu'il est prévu d'acheminer ces fonds par le canal budgétaire pour aider à la prise en charge des coûts récurrents, il est particulièrement important de réduire les obstacles qui entravent le fonctionnement du système au quotidien. Dans tous les cas de figure nationaux, les faiblesses de gestion décrites plus haut doivent être abordées dans le contexte opérationnel des programmes de développement sectoriels en cours ou en préparation.

### **L'approche proposée**

13. En cohérence avec l'engagement institutionnel de la Communauté internationale en faveur des Objectifs de Développement du Millénaire, le travail proposé sera centré sur l'éducation primaire. Bien que l'amélioration de la gestion du sous-secteur comprend de nombreux aspects, deux domaines identifiés plus haut feront l'objet d'une attention particulière : (a) la cohérence en matière de déploiement des enseignants entre les écoles : et (b) la transformation des ressources tangibles en résultats scolaires au niveau de la classe. Ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais les activités proposées chercheront à les poser dans une perspective nouvelle en termes à la fois de contenu technique du travail et de processus pour y parvenir. Ces activités sont donc inévitablement de nature exploratoire et les leçons tirées seront largement le fruit du travail accompli au fur et à mesure par tous les participants. Au cours de ce processus, l'espoir est bien de développer des idées concrètes concernant des solutions adaptées susceptibles d'être dupliquées, y compris des solutions impliquant des institutions éducatives africaines qui pourraient devenir le fer de lance de l'effort à accomplir. Nous abordons dans la suite du texte les questions de la sélection des pays, du type d'activités envisagées, des personnes qui seraient impliquées, du type de financement requis pour mettre en oeuvre la proposition, et des produits et résultats attendus.

14. Sélection des pays. Du fait de la nature expérimentale des activités proposées, il paraît préférable de les mettre en oeuvre initialement dans un petit groupe de pays, en ciblant prioritairement ceux dont les plans sectoriels ont été approuvés par les donateurs réunis dans l'initiative Fast Track. Au-delà de ce critère premier, et afin de maximiser les chances de succès de l'expérimentation, les pays prioritaires seraient ceux pour lesquels : (a) la politique de développement éducatif est bien avancée suite à la réalisation d'un RESEN ; (b) Il existe un fort engagement pour s'attaquer aux faiblesses de gestion du système, engagement concrétisé par la volonté de constituer sur place une équipe partenaire (comme décrite plus loin) pour participer aux activités. Enfin, la sélection doit également correspondre aux attentes des quatre partenaires financiers fondateurs pour s'assurer que le projet constituera une plus value par rapport à leurs actions respectives dans les pays sélectionnés.

15. Suite à toute une série d'échanges entre la Banque Mondiale et les représentants des gouvernements français, norvégiens et irlandais, l'accord s'est fait sur la sélection suivante de pays : Burkina Faso, Madagascar, Mauritanie, Mozambique et Niger. Ces cinq pays se trouvent à des stades différents d'élaboration de leur politique éducative, et cette diversité est favorable à des comparaisons inter-pays éclairantes. Au fur et à mesure de l'expérience accumulée avec la première série de pays, un effort similaire peut être étendu à d'autres pays en fonction des besoins et de la demande.

16. Participants. Il sera attendu de chaque pays participant la mise sur pied d'une équipe d'environ cinq membres, dirigée par le Directeur Général du Ministère de l'Education (ou son équivalent), et comprenant des membres tels que : le Directeur des ressources humaines (ou celui responsable du recrutement et/ou de la formation initiale et continue), le Directeur de l'enseignement primaire, le Directeur de la planification, le Doyen de l'Inspection Générale. Ces responsables supervisent des domaines clés de la fourniture du service éducatif, et leur implication est déterminante pour s'assurer que les mesures adéquates pour améliorer la gestion qui seront identifiées au cours de l'exercice seront effectivement mises en oeuvre. En tant que de besoin, l'équipe nationale pourra s'associer les compétences d'interlocuteurs pertinents au niveau régional ou au niveau des écoles, y compris des directeurs d'établissement et des enseignants.

17. Du côté de la Banque Mondiale, l'équipe partenaire inclura des membres de l'unité de soutien à l'analyse et à la politique sectorielle<sup>6</sup>, ainsi que le responsable sectoriel pays. La participation des partenaires au développement de la Banque, telle que celle de l'équipe du "Pôle de Dakar" financé par le ministère français des affaires étrangères, serait également tout à fait appropriée étant donné leur participation au travail sur le RESEN dans les pays indiqués plus haut. Dans le même esprit, là où cela sera approprié, la participation des assistants techniques français résidents dans les pays bénéficiaires sera sollicitée. En outre, l'appui de l'Institut de la Banque Mondiale apporterait une plus-value significative, en particulier pour la partie du programme de travail qui se déroule sous la forme de séminaires et d'atelier.

18. Programme de Travail. L'intention des responsables de la Banque Mondiale est de mettre en oeuvre le projet AGEPA de manière transparente et collégiale, qui s'appuie sur une communication ouverte, franche, et continue. Une liste de distribution sera créée à cet effet,

---

<sup>6</sup> Policy and Sector Analysis Support Team (PSAST)

composée de représentants des partenaires financiers comme de ceux des pays participants. Elle aura pour but de faciliter l'échange par courrier électronique de l'information nécessaire à la bonne marche du projet.

19. Le programme de travail proposé consistera en deux types d'activités : (a) deux séminaires/ateliers régionaux ; et (b) des activités dans les pays soutenues par plusieurs missions de travail dans chacun d'entre eux. Il est prévu d'espacer de 12 mois les deux séminaires/ateliers régionaux, auxquels que tous les membres des équipes pays participeront. Le premier séminaire/atelier (prévu a priori du 8 au 12 décembre 2003 à Nosy Bé, Madagascar) marquera le lancement du travail, tandis que le second marquera son terme. Les points à l'ordre du jour pour le premier événement comprendront : (a) un exposé des défis en matière de gestion pour atteindre les objectifs d'éducation pour tous en 2015 ; (b) une formulation par chacun des pays participants des résultats attendus au terme de l'exercice ; (c) une identification des outils mobilisables pour relever ces défis ; (d) le processus envisagé en matière de collaboration Banque-Pays pour adapter et appliquer ces outils dans chaque pays. L'événement de clôture, à la fin du programme de travail, serait lui l'occasion : (a) d'un bilan de l'expérience pour chaque participant, (b) d'une comparaison des outils utilisés pour améliorer la gestion du secteur dans chaque contexte national ; et (c) d'un travail de synthèse pour extraire les leçons susceptibles d'une application au-delà du premier cercle de pays.

20. Le travail de préparation, d'adaptation et de test des outils d'amélioration de la cohérence du déploiement des enseignants et d'efficacité des pratiques de classe prendra place durant la période séparant les deux séminaires/ateliers régionaux. Les outils seront adaptés au contexte spécifique de chaque pays au travers d'un processus itératif, selon le schéma général suivant : (a) l'établissement d'une description explicite des tâches et des responsabilités des gestionnaires à chaque niveau du système (comme le directeur de la planification au niveau de l'administration centrale, les chefs de circonscription, les inspecteurs et les directeurs d'école) ; (b) une spécification des indicateurs et des données qui seront utilisés pour aider à l'accomplissement des tâches aux différents niveaux, avec un degré de désagrégation des données suffisant pour alerter le gestionnaire responsable des problèmes en matière de gestion des enseignants ou de résultats d'apprentissage des élèves, et pour permettre l'évaluation des performances des gestionnaires ; et (c) une explicitation du processus et des modalités par lesquels les problèmes en matière de gestion des enseignants ou d'apprentissage des élèves seront identifiés et solutionnés au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

21. Le mode choisi pour accomplir ce travail reposera sur plusieurs missions d'une semaine dans chacun des pays participants. L'équipe visiteuse serait composée de personnels de la Banque Mondiale (PSAST et TTLs), de personnels des organisations partenaires (comme les membres du "Pôle de Dakar" mis en place par le ministère français des affaires étrangères), ainsi que deux membres issus des autres équipes pays participantes. Les objectifs de ces missions seront : (a) de travailler avec les équipes pays hôtes afin d'établir les priorités de leur agenda en matière d'amélioration de la gestion de l'éducation primaire ; (b) d'adapter les outils disponibles et d'en créer de nouveaux à l'usage des gestionnaires afin d'améliorer les performances du système ; et (c) de dresser un plan d'action pour la mise en oeuvre des outils. Pour faire en sorte que le travail soit adapté aux conditions locales et que la phase d'implémentation ait bien lieu, une série de peut être trois missions par pays est envisagée.

22. Financement des déplacements en mission des membres des équipes pays et de la participation aux ateliers régionaux. Le projet financera le voyage en classe économique et un per diem couvrant l'hôtel et les frais de subsistance à tous les membres des équipes partenaires (jusqu'à cinq personnes par pays) participant aux ateliers régionaux (à deux reprises au cours de la durée de vie du projet). De la même manière, le projet prendra également en charge le coût du voyage en classe économique et la subsistance de deux membres de chaque équipe nationale partenaire pour leur participation à une mission du projet AGEPA dans un des autres pays participants.

23. Calendrier, produits et résultats attendus. La durée de vie du projet est prévue pour s'étendre de décembre 2003 à juin 2005. La date de chacune des différentes activités est indiqué dans la table 1 ci-dessous. Les produits et résultats attendus du projet consistent en : (a) deux ateliers régionaux ; (b) des rapports de mission pour les missions pays ; (c) un rapport final contenant les outils de gestion préparés par les cinq équipes nationales, et une consolidation des connaissances gagnées au cours de l'exercice ; et (d) des plans d'action pour chaque pays, prêts à être mis en œuvre pour améliorer la gestion de l'éducation. Chaque équipe pays sera responsable du plan d'action pour son pays.

**Table 1: Calendrier prévisionnel**

Mois/Année	Séminaire de lancement	Missions pays pour la construction des instruments	Atelier bilan	Rapport final
Déc				
Jan, 2004				
Fév				
Mar				
Avr				
Mai				
Juin				
Juil				
Août				
Sept				
Oct				
Nov				
Déc				
Jan, 2005				
Fév				
Mars				
Avr				
Mai				
Juin				