

Note pour l'amélioration de la gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles primaires

Alain Mingat; Banque Mondiale, PSAST/AFTHD
Mai 2004

Cette note doit être considérée comme une contribution à la réflexion sur un sujet important pour le fonctionnement des systèmes éducatifs des pays d'Afrique sub-saharienne; elle ne doit donc pas être vue comme représentant des recommandations normatives qu'il conviendrait de suivre.

1. Rappel du problème

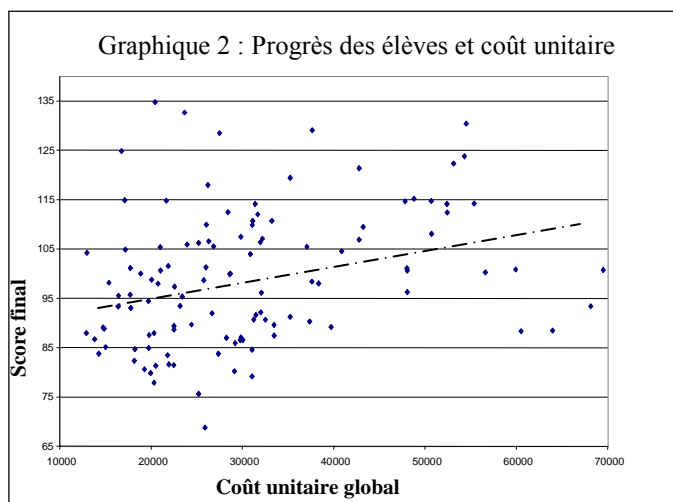
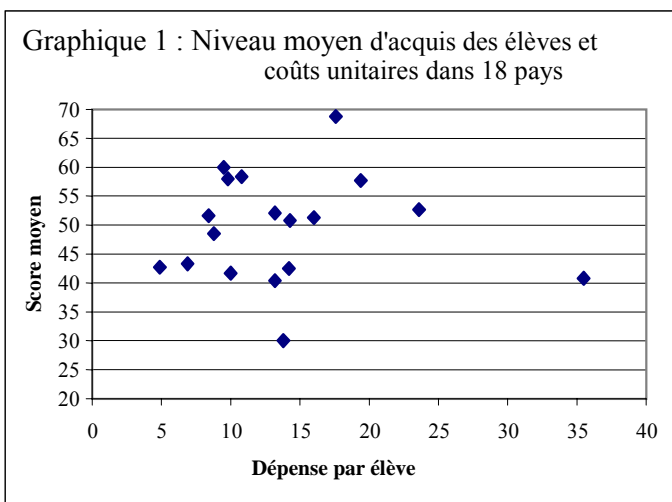
Une perspective essentielle pour l'analyse des systèmes éducatifs est la distinction de la sphère des politiques et celle des résultats obtenus. Les politiques éducatives sont identifiées au niveau national; elles concernent les valeurs moyennes et s'attachent essentiellement aux ressources (leur allocation entre niveaux et types d'enseignement, les arbitrages globaux entre la quantité et la qualité), et aux modes d'organisation généraux caractérisant l'offre de services éducatifs. Les résultats pour leur part concernent principalement la couverture du système et les apprentissages; ils sont produits et susceptibles d'être observés essentiellement au niveau local (les élèves apprennent dans l'école de leur voisinage, et c'est chez les élèves que se manifeste ce que le système a *in fine* produit). Sur la base de cette distinction, nous définissons la gestion comme l'ensemble des activités qui font le lien entre la sphère des politiques éducatives et celle des résultats obtenus, entre le niveau national et le niveau local, entre les moyennes et leurs distributions, entre les ressources et les acquisitions scolaires.

Pour rendre l'analyse plus facile à conduire, on considère qu'il est commode de distinguer deux étapes : la première concerne les ressources et les moyens et cible la transition entre le niveau national et le niveau local (les écoles). Les questions de distribution sont centrales dans cette étape; La seconde étape considère que les ressources qui existent au niveau des écoles sont exogènes et cible maintenant la transformation de ces ressources en apprentissages chez les élèves. Le centre d'intérêt est alors l'école et la classe où la régulation des pratiques est alors essentiellement le fait de la gestion pédagogique du système.

Cette note s'attache de façon centrale au second niveau de gestion du système, celui de la transformation des ressources en apprentissages chez les élèves, donc au niveau local. Toutes les écoles d'un pays donné ne disposent certes pas des mêmes ressources ni même d'un même niveau de ressources par élève (les ressources par élève varient couramment de 1 à 5 au sein d'un pays africain typique); toutes les écoles ne produisent pas non plus un niveau identique de résultats d'apprentissages chez les élèves qui leur sont confiés. Ceci est attesté soit sur la base des résultats aux examens (on observe couramment des variations entre les différentes écoles d'un pays allant de 10 à 90 % de réussite à l'examen de fin du cycle primaire, soit sur la base de

travaux plus spécifiques d'évaluation utilisant des épreuves standardisées et des conditions de passation et de correction homogènes tels que ceux menés par le PASEC, le SACMEQ ou le MLA¹.

Pourtant on n'observe en général très peu de relation statistique entre d'une part le volume des ressources mobilisées dans une école et, d'autre part, le niveau des apprentissages des élèves qui y sont scolarisés. Cette faiblesse de la relation est aussi attestée sur base de comparaisons internationales. Ces observations sont illustrées par les deux graphiques suivants, le graphique 1 proposant une comparaison internationale pour 18 pays d'Afrique sub-saharienne, le graphique 2 proposant la situation de 130 écoles primaires dans le cadre d'une évaluation du PASEC dans un pays africain typique :



Dans la perspective comparatiste internationale, on voit qu'il y a à la fois une notable variabilité entre les différents pays tant dans le niveau des scores moyens des élèves (de 30 à 70) que dans celui des coûts unitaires (de 5 à 35 % du PIB par habitant du pays), mais il n'y a pas de relation entre ces deux grandeurs, les pays qui sont caractérisés par des dépenses par élève plus élevées n'ayant pas en moyenne de meilleurs niveaux d'acquisitions. Dans le graphique 2, chaque point représente une classe. Sur l'axe horizontal, sont les acquis, en fin d'année scolaire, d'élèves comparables sur le plan de leurs acquis en début d'année et de leurs caractéristiques personnelles et sociales; sur l'axe vertical est le coût unitaire dans chacune des classes de l'échantillon. De nouveau, il y a une très large dispersion et fort peu de relation entre le niveau de coût unitaire de la classe et les progrès des élèves de cette classe au cours de l'année scolaire. A chaque niveau de coût unitaire, les progrès des élèves peuvent être grands dans une classe et petits dans une autre.

¹ PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatif de la Confemem; SACMEQ : Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality; MLA : Monitoring Learning Achievement. Toutes ces programmes ont produits des résultats d'évaluation après 1995.

Ceci conduit à souligner les limites d'une politique de la qualité de l'école qui consisterait uniquement à mobiliser des ressources supplémentaires, et ce même si elles étaient utilisées pour acquérir les éléments les plus favorables à la qualité du service. On est amené à introduire l'idée que les ressources sont surtout des moyens qui créent un contexte plus ou moins favorable aux apprentissages; ils ne sont pas les apprentissages. Or ce sont eux qui importent et les politiques ciblant les ressources n'y ont pas directement accès. La transformation des ressources en résultats (apprentissage des élèves) est une étape essentielle.

Il est important de noter que lorsqu'on cherche à rendre compte de la diversité des apprentissages des élèves, mesurés par des épreuves standardisées, dans un pays donné², on observe que la façon dont les ressources sont transformées en apprentissages a un impact qui est entre 3 et 5 fois plus important que le volume et la distribution des ressources elles-mêmes. Cela souligne sans ambiguïté que toute stratégie visant à améliorer la qualité des services effectivement offerts devra considérer des améliorations substantielles dans la gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles. Il ne fait pas de doute qu'il s'agit pour une part importante d'un problème de gestion, car il existe un nombre substantiel d'écoles qui ont des ressources à priori convenables (en tout cas supérieures à la moyenne) et qui ont des résultats d'acquisitions modestes; la chose qui pose ici problème est que ces écoles «délinquantes» ne sont pas connues de l'institution (parce qu'il n'existe pas de mécanisme d'information sur ce point) qui, par conséquent, ne fait rien pour porter remède à la situation. La gestion pédagogique est clairement défailante.

Cela dit, une chose est de mesurer l'acuité du problème (elle est grande dans tous les pays d'Afrique sub-saharienne où les analyses empiriques ont pu être menées), une autre est de comprendre les raisons qui sont à la base des dysfonctionnements observés, et une autre encore est d'identifier les dispositions qui seraient pertinentes en termes d'action gestionnaire pour obtenir les améliorations nécessaires. C'est principalement à ce dernier point qu'est consacrée cette note, les raisons sous-jacentes aux dysfonctionnements constatés étant seulement mentionnés sans faire l'objet d'une analyse détaillée.

2. Principes possibles pour améliorer la gestion de la transformation des ressources en apprentissages des élèves au niveau des établissements scolaires au niveau primaire

Deux principes de base semblent pouvoir être identifiés pour penser comment mettre en route le changement nécessaire : i) le premier est que l'information sur les apprentissages des élèves soit d'abord produite puis connue; ii) le second est que la structure de responsabilité des acteurs concernés soit identifiée et institutionnalisée. Examinons ce que peuvent signifier de façon plus concrète ces deux principes.

². Ce travail a été conduit dans plus de 10 pays d'Afrique sub-saharienne. Les résultats présentés ici donnent la vision globale sachant que, si les chiffres sont effectivement un peu différents d'un pays à l'autre, les ordres de grandeur sont en revanche très semblables.

2.1 L'information sur les résultats obtenus doit être produite et connue ainsi que les ressources mobilisées identifiées au niveau des écoles

Dans la chaîne qui va des ressources budgétaires et privées mobilisées aux modes d'organisation de l'école et aux résultats obtenus chez les élèves, les systèmes d'informations scolaires ciblent essentiellement le maillon central de cette chaîne. On dispose ainsi d'informations sur les élèves, les enseignants, les modes de groupement des élèves, les bâtiments scolaires, ... Dans ce contexte, on se trouve évidemment handicapé si on cherche à répondre à la question de savoir dans quelle mesure les résultats obtenus sont à la hauteur des ressources qui ont été mobilisées. De plus, bien que les statistiques scolaires soient collectées au niveau de chacune des écoles, elles ne sont que très peu utilisées comme telles; ce qui est utilisé de façon traditionnelle, ce sont surtout les valeurs agrégées au niveau national ou régional. Par rapport à cet état de chose, il importe donc de progresser sur plusieurs points :

2.1.1 La mesure des résultats.

Les résultats du fonctionnement d'un système scolaire peuvent notamment être lus selon une double dimension. Ce qui compte pour un système éducatif, c'est en effet d'impartir le plus grand volume de connaissances possible au plus grand nombre possible d'enfants. Au niveau du primaire, et sans explorer ici la question des arbitrages entre la quantité et la qualité qui relèvent des choix politiques globaux, deux aspects sont donc à considérer :

i) le premier est celui de **la rétention** car l'apprentissage du plus grand nombre suppose que ce grand nombre a eu une scolarité primaire suffisamment longue pour assurer la rétention durable de l'alphabétisation à l'âge adulte. Les résultats des analyse empiriques sont clairs; il convient d'avoir une scolarité de six années d'une éducation de qualité convenable. En d'autre termes, les scolarités auxquelles on met un terme après deux ou trois années d'études n'ont que très peu de valeur individuelle ou sociale en ce sens qu'elles conduisent à produire des adultes analphabètes. La rétention des nouveaux entrants en première année primaire sur l'ensemble du cycle constitue donc une première dimension importante du résultat à considérer. Sur le plan pratique, un indicateur de la capacité d'une école à retenir ses élèves sur l'ensemble du cycle peut être calculé de façon simple en utilisant les données de statistiques scolaires sur les effectifs (totaux et redoublants) sur deux années consécutives et en appliquant la méthode dite pseudo-longitudinale (ou Zig-Zag) pour construire le profil de rétention³ recherché.

ii) le second aspect à considérer est celui **des apprentissages** des élèves. Sur ce plan, les statistiques scolaires ne sont généralement d'aucune utilité. Sur le plan pratique, les apprentissages des élèves peuvent être mesurés dans des opérations d'évaluation spécifiques telles que les enquête du PASEC; aussi intéressantes qu'elles soient (et en particulier quand elles permettent de mesurer la valeur ajoutée au cours d'une année scolaire donnée), ces opérations ont toujours une couverture limitée à 150 ou 200 écoles dans un pays qui peut en comporter 10

³ La méthode de reconstruction de cohorte initiée par l'UNESCO peut aussi être utilisée.

ou 15 000. On ne peut donc pas s'appuyer sur ces dispositifs comme source d'informations pour fonder des activités gestionnaires, qui doivent concerner un large nombre d'écoles, si possible leur totalité. On est donc amené à rechercher d'autres voies. Deux voies sont alors possibles :

a) la première consiste à produire des instruments d'évaluation (sans doute simplifiés par rapport à ce qui est employé dans les enquêtes spécifiques) et à les utiliser de façon régulière, si possible à plusieurs niveaux au cours de la scolarité primaire. Ceci suppose l'existence d'une capacité à construire de tels épreuves et à les administrer à grande échelle. Il s'agit sans doute d'une voie possible dans un avenir raisonnable pour quelques pays, sachant que pour la plus grande partie des pays à faible revenu d'Afrique sub-saharienne, il faudra sans doute envisager cela seulement dans un horizon de moyen terme;

b) la seconde voie possible consiste à avoir recours aux résultats des élèves aux examens nationaux, qui n'ont lieu en général qu'en fin de cycle primaire; il s'agit certes d'une limitation.. On objecte souvent aussi que ces examens n'ont pas la qualité des épreuves standardisées; ceci est vrai, mais il faut souligner que leur légitimité institutionnelle est supérieure à celle des épreuves standardisées. En effet, ce n'est pas en soit un objectif réel, ni pour un système ni pour ses acteurs, de faire réussir les élèves aux épreuves du PASEC; par contre c'est un objectif très clair pour les enseignants de faire réussir les élèves aux examens; si les examens sont bien construits⁴, ils servent alors de signaux pertinents pour orienter les pratiques enseignantes. Par rapport à certaines enquêtes spécifiques d'évaluation qui autorisent une analyse en termes de valeur ajoutée (celles du PASEC, mais ni celle du SACMEQ ni du MLA), les examens ne donnent qu'une vision transversale en un point particulier du cursus, en particulier à son terme.

Une autre caractéristique des dispositifs internationaux d'évaluation est la perspective de comparaison internationale qu'ils autorisent. Ce n'est bien sûr pas le cas des examens nationaux dont le niveau de difficulté n'est pas calibré et est de fait sujet à variation d'une année sur l'autre. Ceci ne constitue toutefois pas une difficulté pour notre objectif car ce qui importe, c'est que tous les élèves du pays soient exposés, une année donnée, à des mêmes épreuves, et que celles-ci correspondent peu ou prou aux contenus officiels des programmes dans le pays.

Peut-on utiliser ces mesures de résultat sans contrôler l'influence des caractéristiques sociales du public d'élèves ?

Une question d'une certaine importance consiste maintenant à s'interroger dans quelle mesure les résultats scolaires enregistrés au niveau d'une école (rétention et apprentissages) peuvent être valablement attachés à l'école elle-même, c'est à dire à ses caractéristiques logistiques d'une part, aux pratiques pédagogiques au sens large qui sont mises en œuvre en utilisant ces caractéristiques d'autre part. On sait en effet que les écoles diffèrent aussi selon les caractéristiques sociales de leur population d'élèves. Par exemple, on sait que la demande

⁴ C'est à dire si leur contenu correspond effectivement à ce qui est centralement anticipé des élèves dans les programmes officiels (mais on sait que ce n'est pas toujours le cas).

scolaire est plus d'une façon globale plus forte en milieu urbain qu'en milieu rural et que ceci peut avoir des incidences, toutes choses égales par ailleurs, sur la propension des élèves à rester scolarisés jusqu'au terme du cycle d'enseignement. De même, les écoles qui recrutent un public favorisé sont sans doute davantage susceptibles d'avoir des bons taux de réussite à des épreuves d'évaluation des connaissances ou à des examens (les enfants sont en moyenne plus motivés pour les études et plus suivis scolairement hors de l'école).

Deux questions concrètes se posent alors : i) comment peut-on progresser pour avoir des mesures du résultat scolaire qui serait exemptes de l'influence de ces facteurs sociaux, et ii) dans quelle mesure le fait que ces impacts sociaux existent ruine-t-il la pertinence de l'utilisation d'une mesure brute sans que leur influence soit contrôlée⁵ ? Il n'y a évidemment pas de réponse complète à ces questions; on dispose toutefois de certains éléments :

* Pour ce qui est de la première question, il est possible qu'on dispose parfois d'une connaissance des caractéristiques sociales du public de l'école. Il est possible aussi de faire des catégories d'écoles selon leur environnement social (c'est qui a été pratiqué dans certaines situations dans le contexte nord américain). Dans le contexte des pays d'Afrique sub-saharienne, on peut par exemple comparer séparément les écoles rurales et urbaines; on peut aussi conduire la comparaison sur des groupes d'écoles localisées dans des zones comparables du point de vue du niveau de pauvreté des population (les cartes de pauvreté existent dans la plupart des pays avec le développement des enquêtes ménages). Ceci est bien sûr matière de jugement compte tenu des spécificité du pays considéré.

* Pour ce qui est de la seconde question, il est important de souligner une différence notable entre les mesures d'impact des caractéristiques sociales sur les apprentissages entre les pays du Nord et du Sud : alors que les estimations empiriques font état de différenciations sociales massives dans le niveau de réussite scolaire dans des pays tels que le Canada, la France ou la Grande-Bretagne, les écarts sociaux sont généralement beaucoup plus faibles dans le contexte africain. Ainsi, les modélisations de la variabilité des apprentissages dans des pays tels que le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte-D'Ivoire, le Gabon, la Guinée, Madagascar, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal ou le Togo, font certes état de l'existence de différenciations sociales, mais celles-ci sont globalement très modérées. Elles sont en fait modérées dans l'absolues, mais pour ce qui nous concernent, elles sont surtout très modérées en termes relatifs ; ainsi, les écarts sociaux sont toujours inférieures à 10 % des écarts de réussite qui existent entre des écoles qui scolarisent des élèves de caractéristiques sociales comparables. Les écarts entre les

⁵ Cette question correspond au principe de «négligeabilité» en philosophie des sciences. Par exemple on sait que la résistance de l'air existe mais que si on mesure le temps mis par la chute d'une bille d'acier des tours de Notre Dame de Paris, on sait que l'erreur commise par un modèle qui suppose que l'expérience a lieu dans le vide, est extrêmement faible. De même en économie, on sait qu'il n'est pas nécessaire que tous les postulats de la concurrence pure et parfaite soit exactement réunis pour que la fixation effective des prix en soit très proche. En économétrie, on sait que la normalité des distribution des variables est une condition d'estimation, mais on sait aussi, par des expérience de Monte Carlo que des écarts même substantiels à l'hypothèse de référence ne ruinent pas les estimations. La question est in fine de nature empirique.

milieux urbains et ruraux sont plus importants mais ceci ne porte pas préjudice à l'analyse car la localisation des écoles est toujours facile à identifier.

Sur la base de cette nécessaire discussion, on aboutit à la conclusion que si on ne peut certes arriver à une situation de perfection dans la comparaison, on peut toutefois avoir une confiance raisonnable que ces comparaisons ne seront pas massivement polluées par la non prise en considération précise de l'influence des facteurs sociaux dans la comparaison inter-écoles de leurs performances en matière de rétention et d'apprentissages. Il apparaît toutefois préférable de conduire ces comparaisons dans des catégories raisonnablement homogènes fondées sur le type de localisation et/ou le niveau moyen de revenu dans l'environnement de l'école, deux facteurs pour lesquels les informations sont couramment disponibles.

2.1.2 *La mesure des ressources mobilisées au niveau de chacune des écoles.*

Comme nous l'avons souligné plus haut, les statistiques scolaires ne donnent pas directement d'informations sur les aspects financiers; ceci est valable tant au niveau agrégé qu'au niveau des écoles particulières. Portant, il est important de pouvoir identifier combien de ressources par élève disposent les différentes écoles du pays. Les mesures directes montrent que, même si l'ampleur de la variabilité entre écoles peut différer d'un pays à l'autre, il existe toujours de fortes variations sur ce plan dans pratiquement tous les pays d'Afrique sub-saharienne.

Dans ce contexte, l'approche sans doute la plus commode au plan pratique consiste à partir du recensement scolaire annuel dans lequel on dispose pour chaque école de ses principales caractéristiques qui influencent le niveau de la dépense par élève et notamment le nombre des personnels (enseignants et non enseignants) par catégorie, statut ou niveau de qualification ainsi que le nombre des élèves scolarisés. On peut également avoir des informations sur les éléments tels que la disponibilité en manuels scolaires ou autres matériels ou paquets pédagogique, le coût des repas s'il y a une cantine scolaire ou encore le montant des ressources directement affectées à l'école (selon une formule qui a tendance à se développer). Sur cette base, il suffit de disposer par ailleurs d'indications sur les coûts associés à ces différents éléments et de les articuler en utilisant la formule classique d'estimation des coûts unitaires selon la méthode micro, ou une adaptation selon qu'on connaît les montants globaux pour l'école ou des coût par élèves (ceci valant pour les dépenses pédagogiques et sociales hors salaires des personnels) :

$$DEP = \sum_i (SALENS_i \times NENS_i) + \sum_j (SALNENS_j \times NNENS_j) + NEL \times (PED + SOC)$$

$$CU = DEP / NEL$$

Expressions dans lesquelles DEP est pour les dépenses courantes totales de l'école, SALENS_i pour la rémunération annuelle moyenne d'un enseignant de la catégorie i, NENS_i pour le nombre des enseignants de la catégorie i, SALNENS pour la rémunération annuelle des non-enseignants de la catégorie j et NNENS_j pour le nombre des non-enseignants de la catégorie j dans l'école. NEL est le nombre des élèves scolarisés dans l'école, PED est le montant des dépenses

pédagogiques par élève (le produit NEL x PED peut être remplacé par PEDTOT, volume total des dépenses pédagogiques pour l'école si la pratique est celle d'une somme globale) et SOC est le montant des dépenses sociales (cantines scolaires, transports, ..) par élève (ou somme globale le cas échéant). Enfin, CU est le coût unitaire ou la dépense publique par élève au niveau de chaque école (compte tenu de ses moyens et du nombre des élèves qu'elle scolarise). Sur ce plan de nouveau, cette mesure n'est qu'une approximation; l'expérience montre qu'il s'agit toutefois d'une approximation raisonnable, notamment en regard de la très large variabilité du niveau des ressources par élèves entre les différentes écoles au sein des pays d'Afrique sub-saharienne.

2.1.3 *Mise en regard des ressources mobilisées avec les résultats obtenus.*

On dispose maintenant des informations d'une part sur le niveau de dépenses courantes par élève ainsi que sur les résultats, taux de rétention sur le cycle primaire et taux de réussite à l'examen de fin de cycle (ou aux épreuves d'évaluations si cette option est choisie), et ce pour chaque école. Elles peuvent alors être présentées dans un tableau du type suivant. (il concerne les écoles rurales dont le niveau de revenu contextuel est dans les deux quintiles les plus pauvres).

Tableau 1 : Contexte, ressources et résultats des écoles de la Circonscription 1, Province du Nord

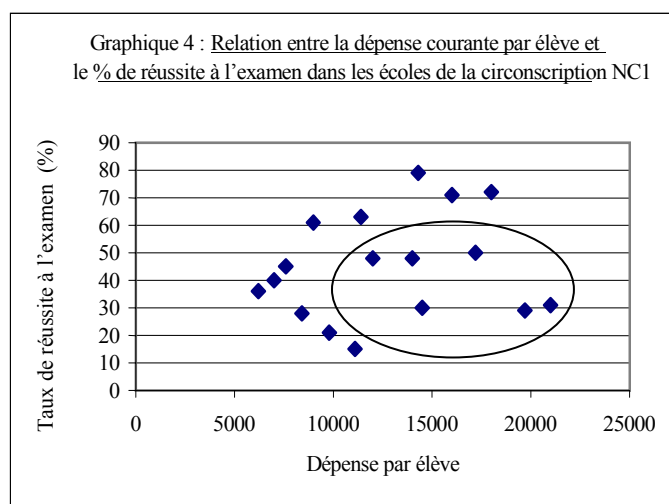
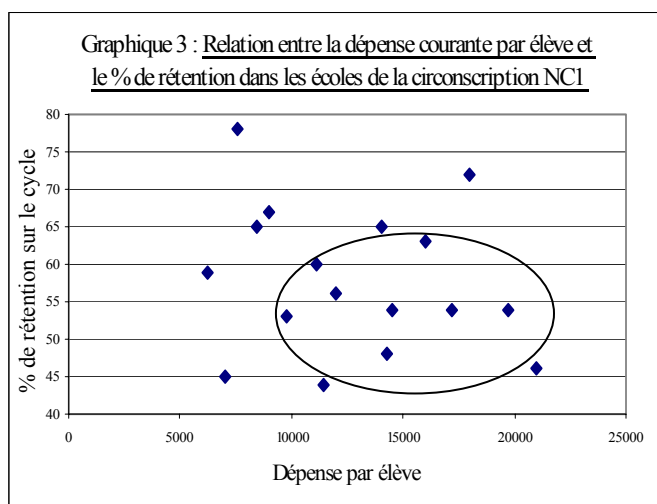
Ecoles	Milieu ¹	Niveau de Richesse ²	Dépenses par Elève ³	% Rétention	% Réussite Examen
NC1 – 1	1	1	11 100	60	15
NC1 – 2	1	2	8 400	65	28
NC1 – 3	1	2	16 000	63	71
NC1 – 4	1	1	17 200	54	50
NC1 – 5	1	2	14 500	54	30
NC1 – 6	1	1	12 000	56	48
NC1 – 7	1	2	7 000	45	40
NC1 – 8	1	1	9 000	67	61
NC1 – 9	1	1	18 000	72	72
NC1 – 10	1	2	14 000	65	48
NC1 – 11	1	1	7 600	78	45
NC1 – 12	1	1	6 200	59	36
NC1 – 13	1	2	19 700	54	29
NC1 – 14	1	2	14 300	48	79
NC1 – 15	1	1	21 000	46	31
NC1 – 18	1	1	11 400	44	63
NC1 – 19	1	2	9 800	53	21
.....					
Moyenne	-	-	12 776	57,8	45,1

1 : 1 pour rural et 2 pour urbain;

2 : Désigne la catégorie de revenu de l'environnement de l'école de 1, le plus pauvre à 5, le plus riche

3 : Exprimées dans la monnaie du pays

Il ne s'agit bien sûr que d'un exemple illustratif qui est à la fois imaginaire (mais qui est tout à fait plausible dans le contexte d'un pays d'Afrique sub-saharienne) et portant sur un nombre limité d'écoles primaires. On observe tout d'abord qu'il existe une variabilité substantielle dans les trois dimensions considérées ici, concernant les ressources par élève (entre 6 200 et 21 000 unités monétaires) et les résultats du processus scolaire (entre 44 et 72 % pour le taux de rétention et entre 15 et 79 % pour le taux de réussite à l'examen de fin de cycle). On peut vérifier, dans les graphiques 3 et 4, ci-après, le peu de relation existant entre le volume des ressources par élève au niveau de l'école et tant le niveau de rétention que celui de la réussite à l'examen de fin de cycle.



On peut aussi identifier les écoles qui sont à la fois peu performantes dans l'une ou l'autre des deux dimensions du résultat considérées ici et qui pourtant disposent d'un volume de ressources par élève qui est supérieur à la moyenne⁶. Il s'agit d'écoles pour lesquelles il est important d'envisager les moyens pour une action correctrice. On imagine en effet qu'il peut exister des lacunes dans le fonctionnement de ces écoles qui n'arrivent pas de façon efficace à transformer les ressources dont elles disposent effectivement en résultats tangibles chez leurs élèves. Il y a bien sûr une dimension conventionnelle pour identifier les écoles dont le résultat est jugé «insuffisant» (dans l'une et/ou l'autre des deux dimensions) et qui ont des ressources jugées a priori «adéquates».

Au lieu d'utiliser une représentation graphique dans laquelle il n'est pas immédiat d'identifier les écoles individuelles, et ce d'autant plus que le nombre des établissements considérés est grand, il peut être préférable de construire des tableaux du type du tableau 2, présenté ci-après.

⁶ On identifie aussi les écoles qui disposent de ressources insuffisantes et pour lesquelles des actions pourraient être prises sur ce plan (voir aussi la note sur la gestion du déploiement des enseignants).

Tableau 2 : Evaluation de la situation relative des écoles dans leurs ressources par élève et Leurs résultats; identification des actions à engager

Ecoles	Ecart à la moyenne			Evaluation			Domaine pour Action	
	Dépenses	Rétention	Examen	Dépenses	Rétention	Examen	Résultats	Ressources
NC1 – 1	-1 676	2,2	-30,1	0	0	---	Améliorer sensiblement les apprentissages	Ressources adéquates
NC1 – 2	-4 376	7,2	-17,1	---	+	--	Améliorer les apprentissages	Cibler l'usage des Ressources additionnelles
NC1 – 3	3 224	5,2	25,9	++	0	+++	Bonne performance	Ressources excédentaires
NC1 – 4	4 424	-3,8	4,9	++	0	0	Sans commentaires	Ressources excédentaires
NC1 – 5	1 724	-3,8	-15,1	0	0	--	Améliorer les apprentissages	Ressources moyennes
NC1 – 6	-776	-1,8	2,9	0	0	0	Sans commentaire	Ressources moyennes
NC1 – 7	-5 776	-12,8	-5,1	---	---	0	Améliorer la rétention	Cibler l'usage des Ressources additionnelles
NC1 – 8	-3 776	9,2	15,9	--	++	--	Améliorer les apprentissages	Cibler l'usage des Ressources additionnelles
NC1 – 9	5 224	14,2	26,9	++	++	+++	Bonnes performances	Ressources excédentaires
NC1 – 10	1 224	7,2	2,9	0	+	0	Performances moyennes	Ressources moyennes
NC1 – 11	-5 176	20,2	-0,1	---	+++	0	Bonnes performances	Ressources déficitaires
NC1 – 12	-6 576	1,2	-9,1	---	0	-	Possible amélioration des apprentissages	Cibler les ressources additionnelles
NC1 – 13	6 924	-3,8	-16,1	+++	0	--	Améliorer les apprentissages	Ressources excédentaires
NC1 – 14	1 524	-9,8	33,9	0	--	+++	Améliorer la rétention	Ressources adéquates
NC1 – 15	8 224	-11,8	-14,1	+++	---	--	Améliorer la rétention et les apprentissages	Ressources excédentaires
NC1 – 18	-1 376	-13,8	17,9	0	---	++	Améliorer la rétention	Ressources adéquates
NC1 – 19	-2 976	-4,8	-24,1	--	0	---	Améliorer sensiblement les apprentissages	Cibler les ressources additionnelles
.....								
Moyenne	0	0	0					

Le tableau 2 est construit sur la base des données consignées dans le tableau 1. Les trois premières colonnes correspondent aux écarts de la situation de chaque école par rapport à la moyenne globale de la catégorie d'écoles considérée [par exemple, - 1 676, pour l'école NC1 – 1, est égal à 11 100 (dépense par élève dans cette école) moins 12 776, qui est la valeur moyenne de la dépense par élève dans l'ensemble des écoles considérées]. Les trois colonnes suivantes indiquent une appréciation de l'intensité des écarts constatés dans les trois dimensions considérées; les deux dernières colonnes, à droite du tableau, en donnent une transcription littéraire.

Ce faisant, on a établi un diagnostic, à la fois simple et opérationnel, de la situation de chacune des écoles rurales de la circonscription NC1 dont le contexte est parmi les plus pauvres (mais bien sûr de toutes les écoles primaires du pays). On identifie ainsi un problème qui, a priori,

demande que des actions correctives soient entreprises. Pour procéder sur cette base, il convient maintenant de déterminer quelle structure est la plus appropriée pour exercer la responsabilité de conduire et d'encadrer ces actions correctives (puis de vérifier que ces actions ont effectivement porté leurs fruits).

2.2 Identification de la structure de responsabilités et exercice de ces responsabilités

2.2.1 La nécessité de communication sociale et de transparence/disponibilité de l'information

Il convient en premier de souligner que l'identification documentée du problème au niveau de chaque école individuelle, avec des données empiriquement valides et constituées selon une méthodologie transparente et expliquée, constitue déjà une avancée importante. Un second aspect, institutionnellement tout aussi important, est que ces informations soient rendues public, et ce tant au niveau interne des différents échelons de l'administration scolaire qu'au niveau externe à la fois à destination de la société civile en générale et de la communauté locale de chaque école en particulier.

Concernant la publicité globale de l'opération tant au niveau des différents services (centraux et décentralisés) du ministère que la communication externe à destination de la société civile globale (syndicats enseignants, associations de parents d'élèves, parlementaires, journalistes), l'idée pour le ministère est i) de faire savoir qu'il est conscient que le problème existe, ii) de contribuer au changement de culture en passant d'une gestion centralisée ciblée sur les moyens à un pilotage de fait décentralisé par les résultat (ceci valant pour le ministère mais aussi pour tous les partenaires, nationaux et extérieurs, de l'école); iii) d'indiquer qu'il s'engage vers cette direction d'amélioration de l'efficacité et de l'équité sur la base des moyens et des résultats avec des dispositions nouvelles, et iv) qu'il accepte aussi de fait la responsabilité des résultats qui sont anticipés et qu'il devra informer sur les progrès réalisés.

Concernant la publicité faite au niveau local, elle est importante car c'est au niveau de chaque école que s'opère la transformation des ressources en résultats. Si des progrès sont faits sur ce plan c'est bien par des actions entreprises au niveau des écoles. Ce sont les acteurs locaux qui peuvent changer les choses, en particulier lorsque la performance est identifiée comme étant insuffisante. L'information peut contribuer à ce que les enseignants se mobilisent pour l'amélioration lorsqu'elle est nécessaire; elle peut aussi pousser les parents d'élèves et les responsables de la communauté à se sentir plus impliquée dans le fonctionnement de leur école, à contribuer à travailler mieux avec les enseignants, y compris à créer des pressions sur l'école pour améliorer les points sur lesquels elle est en déficit.

Au total, la communication sociale sera essentielle pour assurer, chez les différents acteurs concernés, tant pour la compréhension du changement culturel et fonctionnel introduit et ce qu'il signifie en fait pour eux, que pour assurer leur adhésion efficace.

2.2.2 Les raisons possibles des dysfonctionnements constatés

Nous n'examinons pas ici la question du volume des ressources par élève dans chaque école; cette question, qui n'est bien sûr pas du tout anecdotique, est traitée dans une autre note sur la gestion de l'allocation des moyens aux écoles. Les dysfonctionnements envisagés ici concernent l'éventuelle insuffisante rétention en cours d'études et l'éventuelle insuffisante performance dans les apprentissages des élèves et leur réussite aux examens pour des écoles qui ont un niveau acceptable de ressources; il est à priori probable que les raisons d'une faible performance dans l'une et l'autre des 2 dimensions puissent être pour partie semblables et pour partie spécifiques :

Elles sont sans doute pour partie semblables car on part de l'idée que si les enfants ont eu accès à l'école (puisqu'on parle de rétention), c'est que le solde entre les bénéfices attendus de la scolarisation et les coûts privés (coûts directs et d'opportunité) supportés a été positif et donc favorable à la scolarisation. Pour les élèves qui quittent prématurément l'école avant la fin du cycle c'est (outre la possibilité que l'école n'offre pas localement les possibilités d'études sur toutes les classes du cycle primaire) que l'équilibre entre les deux termes a changé pour devenir défavorable au maintien à l'école; bien sûr, le risque que le solde devienne négatif est d'autant plus probable qu'il n'était initialement que faiblement positif, c'est à dire que la demande de scolarisation était moins ferme (familles de conditions modestes, parents pas ou peu scolarisés, milieux sociaux traditionnels, d'une part, concerne la scolarisation des filles à un plus fort degré que celle des garçons, de l'autre). Ceci suggère que le fonctionnement de l'école au sens large porte une certaine responsabilité sur les faibles rétentions, même si l'interaction avec les familles est aussi susceptible de jouer un rôle; pour ce qui est des apprentissages, le rôle du fonctionnement de l'école est évidemment plus central.

De façon plus concrète, on doit s'attendre à une certaine convergence des raisons des apprentissages insuffisants et d'une mauvaise rétention. En effet, c'est probablement parce que les apprentissages scolaires ne sont pas bons que les enfants ne restent pas à l'école, soit parce que les parents s'aperçoivent que la qualité de l'offre scolaire n'est pas adéquate, soit parce que les élèves doivent redoubler, ce qu'on sait que les demandes de redoublement de classe par l'institution scolaire constituent un moteur important du retrait de l'école d'un enfant par ses parents. Les relations entre les deux domaines peuvent aussi se jouer dans la quotidienneté plutôt qu'en fin d'année scolaire car un fonctionnement déficient de l'école (manque de matériels pédagogiques, absences répétées et/ou comportements inappropriés des enseignants, faible motivation de l'enseignant et pratiques pédagogiques laxistes) peut aussi conduire à une fréquentation scolaire insuffisante des élèves qui a comme première conséquence que les apprentissages sont insuffisants, puis à la décision de redoublement de classe par l'institution et finalement au retrait de l'école de l'enfant par les parents.

D'une façon générale, il faut bien accepter l'idée que les mauvaises performances d'une école qui a des ressources convenables (les deux termes étant évalués en termes relatifs par rapport à d'autres écoles) telles qu'identifiées dans la section précédente, ont nécessairement des causes, et

que celles-ci se trouvent fondamentalement dans les pratiques développées (de façon implicite ou explicite) au sein de l'école et des classes qui la composent. Certaines des pratiques des enseignants sont facilement identifiables, d'autres le sont moins; examinons ces deux aspects de façon successive.

a) Certaines de ces **pratiques, spécifiques**, sont **facilement identifiables** et doivent sans doute être régulées comme telles; trois groupes de pratiques peuvent ainsi être identifiées :

i) Le premier groupe de pratiques concerne l'aspect premier de l'organisation d'un service éducatif; il s'agit de la présence des enseignants sur l'ensemble du temps scolaire prévu; cet aspect est important car on sait que le temps scolaire (le temps de travail des élèves certes, mais dont une condition nécessaire est le fonctionnement effectif de la classe pendant un volume de temps adéquat sur l'année scolaire) est un ingrédient essentiel des apprentissages (avant même qu'il soit pertinent de considérer les conditions d'enseignement). Deux aspects complémentaires sont sans doute à considérer :

. Les bornes temporelles de l'année scolaire. Deux choses importent de façon cruciale : d'une part le temps scolaire global doit être respecté par l'institution scolaire. Cela signifie en premier lieu que les affectations (recrutements/mobilités) soient gérées avec un calendrier et des procédures telles que tous les enseignants soient en place le jour de la rentrée; en second lieu que la fin de l'année scolaire ne soit pas amputée par le temps des examens pour les classes qui ne sont pas concernées; d'autre part le temps scolaire sur l'année doit être organisé d'une façon qui minimise les coûts d'opportunité pour les élèves; cela implique qu'on puisse adapter la répartition du temps scolaire annuel global dans un sens qui soit compatible tant aux rythmes des contextes locaux (activités agricoles, conditions climatiques) qu'aux contraintes administratives globales du système éducatif (changement de cycle pour les élèves, procédures de recrutement/mobilité pour le système).

. Au cours de la période scolaire, il faut aussi que le temps d'enseignement ne soit inopportunément amputé; cela suppose que les enseignants et leurs élèves soient effectivement présents à temps plein. Deux aspects sont sans doute à considérer : le premier est celui de la définition des horaires scolaires sur la journée et la semaine; il s'agit ici de savoir faire les adaptations nécessaires pour réduire les coûts d'opportunité des élèves compte tenu de leurs activités traditionnelles dans le cadre de l'économie familiale et locale (chercher de l'eau pour les filles par exemple, choisir le jour de cessation hebdomadaire des cours en fonction du jour de marché, ..). Le second aspect, une fois que les meilleurs horaires ont été identifiés, est qu'ils soient effectivement suivis. L'administration scolaire doit faire en sorte que les enseignants soient présents sans défaillance; cela implique d'une part que la présence des personnels aux jours et heures prévues par l'administration scolaire soient assurées en situation ordinaire et d'autre part que les dispositions adaptées soient prises dans des situations plus spécifiques. Par exemple, il n'est pas convenable que certains enseignants prennent une semaine chaque mois pour aller chercher leur paie; de même, les situations durables de maladie ou de congés pour

maternité doivent faire l'objet d'un dispositif de remplacement; enfin, les dispositions doivent aussi être prises pour que les activités de formation continue ou de regroupement d'enseignants ne se fassent pas au détriment du temps scolaire de base.

ii) le seconde groupe de pratiques concerne des comportements vis-à-vis des élèves. Une fois que les enseignants sont effectivement en classe, il importe qu'ils adoptent des comportements adéquats pour des personnes qui, au-delà de leur rôle scolaire, ont aussi un rôle éducatif essentiel. Il y a à cela une dimension positive par l'adoption de pratiques d'ordre, de propreté, de respect des différences ethniques ou culturelles; il y a aussi une dimension négative car les enseignants ne doivent bien sûr pas avoir de comportements violents ou irrespectueux vis-à-vis de leurs élèves en général, des filles en particulier.

iii) le troisième groupe de pratiques concerne des éléments de référence dans la conduite pédagogique de la classe. La conduite d'une classe constitue évidemment une activité complexe et multiforme et un certain nombre des aspects de la conduite de la classe doivent résulter de l'appréciation professionnelle de chaque enseignant. Il existe toutefois des aspects de référence qui structurent de façon incontournable et nécessaire la pratique enseignante. On peut ainsi citer les quatre points suivants : Le suivi des programmes, la préparation des cours, l'évaluation des élèves et les pratiques correctives pour les élèves qui ont manifesté des difficultés. Sur chacun de ces points, il peut y avoir des variantes sur le comment ils sont mis en œuvre; mais il n'est pas de discussions sur le fait qu'ils doivent formellement faire partie des pratiques professionnelles de référence de l'enseignant.

b) Nombre des pratiques, importantes pour l'obtention des résultats correspondent à des **activités multiples concernant la gestion quotidienne de la classe**; elles sont évidemment moins facilement identifiables. Elles concernent les attitudes du maître vis-à-vis de ses élèves, la volonté de rester attentif à leurs besoins, l'énergie qu'il accepte de mobiliser quotidiennement pour la conduite de sa fonction ou la motivation qu'il a pour apprendre de sa pratique et construire sa capacité professionnelle. En somme, toutes ces choses qui font des différences sur le résultat, et qui d'une part ne sont pas explicitement inscrites dans le contrat de travail et d'autre part ne sont pas facilement identifiables de façon positive. L'enseignant est l'agent de son employeur (l'Etat ou une collectivité dans le cas de l'instruction publique) pour la réalisation d'une fonction dont certains contenus sont imprécis et non explicitement définis dans des circonstances où le résultat est difficile à évaluer et souvent pas même évalué du tout. Dans ce contexte, on doit sans doute s'attendre à ce qu'il y ait une forte variabilité entre les différents enseignants dans la mobilisation effective de leur énergie pour la réussite de leur travail, c'est à dire les apprentissages et la réussite de leurs élèves.

2.2.3 Une structure de responsabilité au sein de l'administration de l'éducation nationale

Au point où nous sommes dans la discussion, i) nous savons qu'il existe une forte variabilité de la performance des différentes écoles en matière de rétention et d'apprentissage des élèves et que

celle-ci peut être identifiée et mesurée au niveau de chacune des écoles; ii) nous avons quelques idées sur les raisons qui pourraient rendre compte des dysfonctionnements constatés et iii) nous savons que ces dysfonctionnements peuvent perdurer de façon systémique. Nous avons un problème et les questions sont maintenant de savoir de qui est-ce le problème (quelles acteurs ou structures ?) et de quels instruments institutionnels et techniques il convient de doter ces acteurs ou structures identifiés pour qu'ils puissent accomplir la tâche qui leur serait confiée.

Il convient d'abord de rappeler que c'est au niveau des écoles et de leurs classes que s'opère la transformation des ressources en résultats scolaires tangibles; c'est donc à ce niveau que se situe l'action première dans ses différentes dimensions. Quatre types d'activités méritent sans doute d'être considérées :

- i) la première est d'une certaine façon une description de postes décrivant les activités de référence
- ii) la seconde est la production d'instruments par lesquels on peut vérifier que les activités de référence ont effectivement été réalisées de manière satisfaisante
- iii) la troisième est l'identification des acteurs en charge de vérifier que les activités supposées être réalisées au niveau précédent l'ont bien été de façon satisfaisante
- iv) la quatrième est la capacité du système à apporter des réponses régulatrices appropriées face à d'éventuels dysfonctionnements constatés

Le manquement à un quelconque des maillons de cette chaîne ruinerait évidemment la fonctionnalité d'ensemble du dispositif. Examinons maintenant ce que cela peut signifier de façon un peu plus concrète. Pour cela, et à titre d'illustration, nous pouvons partir de la production d'un premier tableau du type du tableau 3, ci-après.

Le tableau regroupe différents niveaux d'acteurs ou de structure dans le pays et, pour chacun, identifie deux types d'activités, à savoir i) des actions directes et ii) des actions de supervision qui servent de référence pour son emploi.

Sur cette base, il conviendra d'établir pour chaque acteur une description de poste, non pas générique, mais i) une définition spécifique et fonctionnelle les activités qu'on s'attend à ce qu'il réalise (activité «directe et/ou activité de supervision), ii) une identification des instruments qui lui seront fournis pour la réaliser concrètement ou les documents qui manifesteront que l'activité a bien été réalisée; ces instruments et documents seront fournis à chacun des acteurs, iii) l'identification de l'acteur ou de la structure en charge de l'aider à la réalisation de l'activité et de superviser les résultats obtenus et iv) la description des conséquences (positives, négatives) en cas de dysfonctionnement constaté.

Tableau 3 : Structure globale des responsabilités pour la gestion pédagogique du système

	Actions directes	Actions de supervision
Enseignant	[A] Pratiques : Présence (horaires), Programme, Préparation, Evaluation , Remédiations correctives; comportements [B] Résultats : Evaluation commune en fin d'année, Examens	
Parents/communauté	S'engagent sur la présence régulière des enfants pendant le temps scolaire défini en commun avec l'administration	Supervisent présence/comportements des enseignants et [C], [D] [E], [F], [G] et [I]
Directeur Ecole	[C] Détermine les horaires d'enseignement sur la semaine [D] Assure un appui pédagogique aux enseignants [E] Organise l'entretien des infrastructures [F] Organise relations avec communauté [G] Assure la collecte des données statistiques de l'école	[H] Supervise [A]
Inspecteur	[I] Assure la répartition des moyens, personnels aux écoles [J] Regroupe, vérifie et diffuse les données statistiques des écoles [K] Prépare les épreuves communes de fin d'année [L] Intervient auprès des écoles peu performantes	[M] Supervise [B], [C] , [D] , [E], [F], [G] et [H]
Directeur Régional	[N] Assure la répartition des moyens, enseignants aux inspections [O] Produit les statistiques régionales et diffuse aux inspections [P] Intervient auprès des inspecteurs peu performants	[Q] Supervise [I], [J], [K] , [L] et [M]
Direction centrale	[R] Assure la répartition des moyens, enseignants aux régions [S] Produit et diffuse les statistiques scolaires nationales [T] Etablit les règles, critères et instruments [U] Intervient auprès des directeurs régionaux peu performants	[V] Supervise [N], [O], [P] et [Q]
Conseil National		Supervise l'ensemble

A titre d'exemple :

* Chaque maître tiendra en temps réel un registre journalier des absences des élèves de sa classe; chaque semaine il fera le point avec le directeur de l'école des raisons pour l'absence des élèves; les contacts pris avec les parents pour mettre fin à des absences non justifiées seront précisés.

* La présence des enseignants sera consignée en temps réel sur un registre auprès du directeur d'école, contresigné mensuellement par le président des parents d'élèves, du comité de gestion de l'école ou du responsable communautaire.

* La préparation des cours sera consignée dans un cahier journal auprès de l'enseignant, cahier qui sera visé chaque mois par le directeur de l'école (ce document servira aussi à assurer que les contenus transmis suivent les contenus de programme).

* Un autre cahier regroupera les évaluations proposées par l'enseignant, tant celles qui interviennent de façon ordinaire que celles, plus formelles prévues par exemple tous les deux mois; pour celles-ci, l'enseignant notera les résultats obtenus par les élèves et les activités qu'il a entreprises pour remédier aux mauvais résultats obtenus par tels ou tels élèves ou groupes d'élèves.

* On fournira au directeur d'école un registre dans lequel, il notera mensuellement pour chaque enseignant le suivi qu'il a fait de la préparation des cours et du suivi du programme ainsi que l'appui qu'il a donné aux enseignants. On lui fournira aussi un registre plus structuré sur lequel seront consignés i) les discussions avec les parents d'élèves sur les horaires de classe sur la semaine et la journée ainsi que les décisions qui en auront résulté, ii) les réunions avec les parents d'élèves sur les sujets touchant au fonctionnement de l'école et iii) l'analyse des besoins d'entretien des bâtiments et des actions qui en ont résulté. La fiche des informations statistiques sur l'école sera conservée dans ce registre.

* On fournira à l'inspecteur un tableau de bord descriptif de la situation des écoles de sa circonscription (effectifs par classe et groupement d'élèves, enseignants par catégorie, état des bâtiments, disponibilité en mobilier, matériels de base, manuels scolaires et guides du maître ainsi que les résultats obtenus en matière de redoublement, rétention, acquisitions scolaires et résultats aux examens. Cette fiche par école avec certaines références comparatives sera fournie à chaque école et à sa communauté scolaire.

Le tableau de bord de circonscription sera aussi utilisé par l'inspecteur pour identifier les écoles de sa circonscription qui posent des problèmes, i) des problèmes du côté des conditions d'enseignement et/ou ii) des problèmes du côté des performances réalisées. L'inspecteur doit alors identifier les interventions appropriées sachant que, du point de vue de la gestion pédagogique, une cible première est celle des écoles qui ont des performances modestes alors que les moyens dont elles disposent sont à priori raisonnables. C'est alors à lui de conduire un diagnostic plus fin par des visites ciblées pour déterminer i) s'il y a des dysfonctionnements du point de vue des pratiques de base (présence effective des enseignants dans les horaires requis, relation avec la communauté, préparation des cours, évaluation formative des élèves) et de prendre les mesures pour le retour aux pratiques de référence, ii) s'il y a un déficit de compétences des enseignants, avec comme conséquence que des appuis pédagogiques peuvent être à envisager ou de la formation à fournir, ou iii) s'il s'agit d'insuffisances dans la mobilisation des enseignants pour leur travail en examinant comment faire évoluer cette situation, en intégrant la possibilité de sanctions si des progrès significatifs ne sont pas réalisés.

Le tableau de bord des écoles i) servira de base pour l'information fournie à chaque école et sa communauté scolaire, ii) servira pour l'inspecteur dans le but d'identifier le ciblage de ses actions sur les écoles de sa circonscription et iii) servira de document de référence sur lequel l'inspecteur fera état de son analyse de la situation des écoles dont il a la charge et notera les interventions qu'il a engagées et les résultats qu'il a obtenus; à ce titre, le tableau de bord de

l'inspecteur constituera un document important utilisé par le directeur régional pour piloter/contrôler le travail des inspecteurs placés sous sa responsabilité.

* De façon plus ou moins semblable à ce qui a été décrit pour l'inspecteur de circonscription, on fournira au directeur régional un tableau de bord lui permettant de connaître ses différentes inspections et de suivre la qualité de l'activité gestionnaire de chacun de ses inspecteurs.