

Questions de gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique sub-saharienne

Diagnostic et perspectives d'amélioration dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle

Alain Mingat; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale
Février 2003

I. Introduction

Les systèmes éducatifs des pays d'Afrique subsaharienne, en particulier pour ce qui concerne le niveau primaire dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle, sont appelés à connaître une très forte croissance au cours des 15 prochaines années¹. La philosophie à la base de l'initiative accélérée est très largement en ligne avec la conférence de Monterrey comme avec celle du Forum de Dakar : Les ressources de l'aide extérieure devraient être accordées aux pays qui a) mobilisent une proportion adéquate de leurs ressources nationales au financement de leur enseignement primaire sans toutefois compromettre le développement des autres niveaux d'enseignement, b) évoluent vers des modes de production des services éducatifs qui soient plus efficaces et plus équitables, et c) acceptent que le suivi des progrès réalisés concernent les résultats sociaux tangibles obtenus par les systèmes d'enseignement, à savoir, l'achèvement universel du primaire² et un niveau adéquat des acquis des élèves en fin de cycle primaire.

Dans la perspective de rendre les propositions ci-dessus plus concrètes et plus opérationnelles, le travail d'analyse conduit à la base de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle a identifié ce qui est connu aujourd'hui sous le terme de «cadre indicatif». Ce cadre propose des critères et des références pour la mobilisation des ressources nationales pour le secteur éducatif et pour la part de l'enseignement primaire au sein des ressources pour le secteur, ainsi que pour un petit nombre de paramètres structurels qui caractérisent la production et le coût des services éducatifs. Une observation faite au cours de l'année de base (2000) a été qu'il existait, entre les pays africains, une très forte variabilité dans tous les paramètres structurels³

¹ Par exemple, il est attendu que le nombre des élèves de l'enseignement primaire augmente de plus de 80 % en moyenne au sein des pays africains entre 2010 et 2015 (avec l'achèvement universel de l'enseignement primaire). Dans les pays francophones dans leur ensemble, c'est plus qu'un doublement des effectifs qui est attendu. Pour les quatre premiers pays acceptés par le partenariat de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle, le nombre des élèves, comme celui des enseignants, devrait être multiplié par un facteur 3,6 au cours de la période.

² Cet indicateur est a été préféré au taux, brut ou net, de scolarisation car il a été montré que a) c'est l'achèvement de six années de scolarisation primaire qui importe pour assurer la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte dans le contexte de l'Afrique subsaharienne et b) il n'existe qu'une corrélation limitée entre les taux de scolarisation et le taux d'achèvement : ainsi, certains pays sont caractérisés par des valeurs relativement élevées de leur taux brut de scolarisation et des valeurs assez modestes de leur taux d'achèvement du primaire (TAP), cette situation étant due à la fréquence élevée des redoublements et abandons.

³ Par exemple, le rapport élèves-maîtres varie de 24 à 79, alors que le salaire des maîtres varie de 1,5 à 9,6 fois le PIB par habitant du pays et que le taux de redoublement varie de 1 à 36 %.

(qu'ils concernent la production des services éducatifs ou la mobilisation des ressources). Il a été par ailleurs estimé que cette variabilité reflétait davantage l'existence de politiques éducatives inefficaces que de particularismes nationaux (bien qu'ils existent aussi). Les pays africains, toutefois, ne diffèrent pas seulement sur le plan des paramètres caractérisant les coûts et les modes d'organisation, ils diffèrent aussi sur celui des résultats tangibles qu'ils obtiennent, qu'il s'agisse du taux d'achèvement du primaire⁴ ou du niveau moyen d'acquisitions des élèves⁵. Lorsqu'on met en regard ces deux ordres de variation (celui des moyens et celui des résultats), et en particulier lorsqu'on oppose le cas de pays proches de l'atteinte de l'objectif d'achèvement universel du primaire avec celui des pays qui en sont éloignés, on peut identifier que certaines combinaisons des paramètres structurels sont préférables à d'autres. Ces pays plus performants ne sont toutefois pas caractérisés par des éléments extraordinaires, mais ils le sont bien davantage par un équilibre adéquat entre les différents éléments structurels qui décrivent la mobilisation des ressources et la production des services éducatifs⁶.

Il apparaît par conséquent que le cadre indicatif, utilisé comme référence pour tous les pays africains (contexte de l'initiative accélérée), peut contribuer à assurer que les systèmes nationaux d'éducation disposent du volume de financement adéquat et mettent en œuvre une combinaison pertinente des facteurs structurels centraux pour la production des services éducatifs. Ceci, en revanche, ne donne aucune assurance que ces ressources seront gérées de la façon la meilleure, ni que leur transformation en résultats effectifs et notamment en apprentissages des élèves, sera elle-même optimale. Le cadre politique, qui vaut de façon moyenne pour le système dans sa globalité, doit être concrètement mis en œuvre; or il existe à l'évidence de nombreuses possibilités sur ce plan. Par exemple, une valeur moyenne de 40:1 pour le rapport élèves-maître peut être obtenue comme résultat de pratiques intelligentes; en reconnaissant par exemple que cette moyenne peut résulter de valeurs plus faibles dans certains lieux (notamment dans les zones

⁴ Parmi les 33 pays à faible revenu de la région Afrique, qui n'avaient pas atteint l'achèvement universel du primaire en 2000, la valeur moyenne de ce taux d'achèvement était estimée se situer à 48 % en 2000, avec une variation de 20 à 85 % entre les différents pays.

⁵ Trois initiatives internationales principales ont été actives depuis 1995 pour évaluer le niveau des acquis des élèves dans le contexte africain : le MLA (Measurement of Learning Achievement) de l'Unesco, le SACMEQ (Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality) et le PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Educatif de la Confém). Le MLA concerne potentiellement tous les pays, alors que le SACMEQ se limite aux pays d'Afrique australe et que le PASEC ne concerne que les pays francophones. Pris ensemble, des données existent sur plus de vingt pays, certains ayant fait l'objet d'analyses par deux systèmes d'évaluation autorisant ainsi à faire des raccords entre les différents systèmes et à estimer tous les scores sur une échelle commune. Que ce soit sur cette échelle commune ou sur chacune des échelles attachées spécifiquement à chacun de ces trois systèmes, les résultats montrent l'existence d'une large variance entre pays dans la capacité des élèves à maîtriser les connaissances de base de l'enseignement primaire.

⁶ Une observation jointe de cette analyse est que si un pays fait un choix déviant sur un paramètre (en termes d'écart par référence aux valeurs observées dans le groupe des pays performants vis-à-vis de l'EPT) il sera contraint à des ajustements sur les autres paramètres compte tenu de la contrainte financière à laquelle il est exposé sachant que ceci conduira à une structure déséquilibrée. Par exemple, si le salaire des enseignants est fixé à un niveau trop élevé, le pays sera contraint de recruter moins d'enseignants conduisant à des tailles de classe très grandes et à une moindre disponibilité des facteurs hors salaire, ce qui tend *in fine* à compromettre la qualité des apprentissages. A son tour, ceci peut amener à des redoublements nombreux, ce qui incite les élèves à abandonner de façon prématurée leurs études; tout cela bien sûr étant très mauvais dans la perspective de l'objectif d'achèvement universel du primaire.

de faible densité de population où l'enseignement en cours multiples est mis en œuvre) et des valeurs plus élevées dans d'autres (par exemple en milieu urbain où la formule de double flux peut être employée). Mais la même moyenne de 40:1 peut résulter d'une allocation excédentaire d'enseignants dans les grandes villes et d'une pénurie cruelle dans certaines zones rurales. De la même façon, il n'est pas suffisant que les budgets soient votés au niveau central si les écoles ne reçoivent qu'une fraction de ce qu'elles devraient avoir et à une date tardive au cours de l'année scolaire. Pour résumer, il est clair que dans un certain nombre de domaines, il y a des possibilités très variées d'utiliser un volume adéquat de ressources, même réparties en moyenne de façon pertinente entre les différents facteurs de l'organisation scolaire, avec des conséquences, elles aussi très variées, sur la disponibilité effective des ressources dans les écoles individuelles au niveau local et sur les résultats du système qu'il s'agisse de sa couverture ou du niveau d'acquisition de ses élèves.

Il a été estimé par de nombreux observateurs (Colclough et Lewin, 1993; Colclough et Al Samarai, 2000; Bruns, Mingat et Rakotomalala, 2003) que le goulot d'étranglement pour le développement de l'éducation dans le contexte africain résidait davantage dans la défaillance des politiques éducatives que dans la pénurie des ressources. Les ressources elles-mêmes ne sont pas reconnues comme offrant une garantie pour obtenir la performance (Hanushek, 1994; Mingat et Suchaut, 2000). La relation globale entre ressources et résultats est globalement assez faible. Lorsqu'on analyse la variabilité des apprentissages entre écoles dans un contexte national donné, il s'avère que la variabilité dans l'usage des ressources est beaucoup (au moins trois fois) plus importante que la variabilité qui tient aux ressources elles-mêmes.

Si on souhaite que les résultats obtenus soient à la hauteur des ressources mobilisées, l'analyse de la mise en œuvre des politiques éducatives et de gestion des systèmes d'enseignement a donc une importance cruciale. Ce texte est organisé en trois sections : la première examine comment il serait possible de structurer la discussion et l'analyse de ces questions d'une manière utile; la seconde section présente des résultats d'analyses empiriques qui identifient l'ampleur des difficultés de gestion auxquelles les systèmes africains sont confrontés; la troisième section, enfin, explore des directions possibles pour améliorer la situation actuelle.

2. Une perspective stylisée pour aborder les questions de gestion en éducation

La gestion scolaire est souvent décrite en déterminant un ensemble normatif de principes et de règles; il s'agit en un sens davantage d'un domaine d'expertise que d'analyse. Les experts en gestion fondent en général leur jugement sur des évaluations qualitatives du fonctionnement des structures et sur des audits des relations existant entre les différents acteurs concernés. La pratique dominante consiste, pour l'expert, à déterminer que tel ou tel changement serait bénéfique et à transmettre ses recommandations aux autorités. Ce genre de pratique n'est sans doute pas dénué d'intérêt; mais ce n'est pas l'approche que nous suivrons ici. Nous essaierons d'adopter une perspective plus factuelle et plus analytique pour aborder les questions de gestion de l'école.

Une première distinction utile consiste à séparer 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 et aux modes d'organisation. Les politiques éducatives déterminent l'allocation des ressources entre niveaux et types d'enseignement, établissent les arbitrages globaux entre la quantité et la qualité, et identifient la combinaison des facteurs qu'il est pertinent de retenir; elles prennent aussi les décisions concernant les contenus de programme, la politique de régulation des carrières scolaires, le calendrier scolaire, etc. 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.

De sorte à rendre l'analyse plus facile à conduire, nous considérons qu'il est intéressant 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, qui est associée aux activités de gestion administrative, financière et de personnel. La seconde étape considère que les ressources qui existent au niveau des écoles sont exogènes (elles dérivent du fonctionnement de la première étape); elle 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.

* Lorsqu'on se situe au **niveau 1 de la gestion**, les critères de référence sont **l'efficacité, l'équité et la cohérence**. Toutes les écoles ne doivent sans doute pas disposer des mêmes ressources dans la mesure où elles diffèrent par le nombre des élèves qu'elles scolarisent et où elles fonctionnent dans des contextes plus ou moins difficiles; il peut être légitime que les écoles qui fonctionnent dans des contextes plus difficiles disposent de davantage de ressources. Cela dit, il est aussi souhaitable que des écoles qui ont le même effectif d'élèves et qui opèrent dans des conditions semblables de difficultés disposent de ressources similaires. Il est évident que les critères pour opérationnaliser ces principes sont définis dans chaque contexte national; mais, en tant que principes, et bien qu'ils soient de nature normative, ils sont en fait très proches du sens commun et devraient s'appliquer dans tous les contextes nationaux. Ces critères ne sont pas seulement des principes; ils peuvent aisément recevoir une transcription opérationnelle, et la qualité avec laquelle ils sont appliqués peut faire l'objet d'une documentation factuelle. Le facteur temps est aussi à considérer dans la mesure où le calendrier de l'année scolaire impose que les ressources soient disponibles en temps opportun (ceci concerne tant les affectations de personnels que la disponibilité des manuels scolaires et autres matériels pédagogiques) si on veut que les ressources aient une chance d'avoir l'impact espéré sur les résultats.

Niveau national

Les politiques éducatives globales définissent les valeurs moyennes des ressources et moyens ainsi que les réglementations générales



GESTION DE NIVEAU 1

(Les questions de gestion concernent principalement la répartition des ressources [ressources physiques, financières et en personnel] «du budget aux écoles individuelles»)



Niveau local

Les moyens et les ressources sont mobilisés au niveau de chaque école



GESTION DE NIVEAU 2

(Les questions de gestion concernent le fonctionnement des écoles et des classes ainsi que la transformation des ressources existant localement en apprentissages chez les élèves)



Niveau de l'élève

Quantité et distribution de ses acquisitions

Le **niveau 2 de gestion** est différent dans sa nature du niveau 1; il est aussi évidemment plus délicat. Alors qu'au niveau 1, les activités de gestion sont relativement peu nombreuses, avec des résultats qui peuvent être assez facilement identifiés et suivis, les activités de gestion concernant le niveau 2 sont à la fois nombreuses, tant au niveau école que classe, et les résultats moins faciles à observer. On peut en distinguer deux dimensions pour le suivi : en premier lieu, on peut cibler certains comportements identifiés comme nécessaires (présence des enseignants en classe, relations entre l'école et sa communauté, conservation des manuels scolaires, entretien des bâtiments, préparation des cours sur la base des contenus de programme, évaluation des acquis des élèves et soutien aux élèves en retard d'acquisitions), sachant qu'en second lieu il faut cibler les résultats obtenus par les étudiants (moyenne et distribution) parce c'est la cible finale incontournable et parce qu'ils résultent de comportements quotidiens très nombreux des enseignants qu'il n'est ni possible ni souhaitable de vouloir contrôler par le menu. En principe, plus les résultats peuvent être mesurés sur une base régulière et plus le système est construit pour que les acteurs répondent aux mauvais résultats, moins il est important de vouloir contrôler les comportements. Cela dit, dans le cas de l'éducation, même s'il est évidemment important de faire tous les efforts pour intensifier le pilotage par les résultats, il sera aussi important d'assurer le contrôle de quelques comportements clés minimaux pour assurer l'intégrité des processus scolaires.

3. Quelques éléments empiriques concernant le niveau actuel de la performance gestionnaire des systèmes éducatifs africains

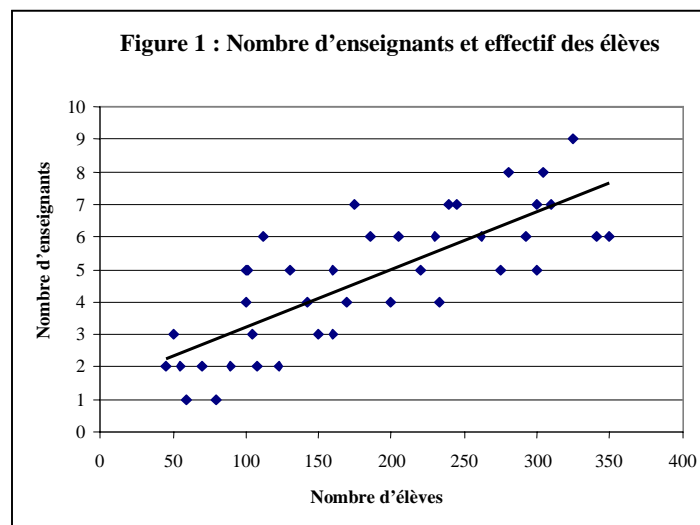
3.1 Identifier les instruments pour évaluer la performance de gestion

Pour donner une dimension opérationnelle à la perspective relativement abstraite présentée ci-dessus, il peut être intéressant de considérer l'usage de l'instrumentation suivante.

3.1.1 L'allocation des ressources aux écoles individuelles

On peut assez directement identifier des instruments sur la base de la discussion précédente pour ce qui concerne la distribution des ressources, des personnels en particulier, aux écoles individuelles. Ainsi, il est assez immédiat d'utiliser les données collectées chaque année au niveau des écoles dans la perspective de la production de l'annuaire des statistiques scolaires pour mettre en regard par exemple le nombre des enseignants effectivement présents dans chaque école au cours de l'année scolaire avec le nombre des élèves qui y sont scolarisés.

Comme cela a été dit plus haut, il est attendu qu'en moyenne, les écoles qui ont des effectifs plus nombreux disposent d'un nombre plus grand d'enseignants, ceci conduisant à l'existence d'une relation globale positive entre les deux variables⁷. Si toutefois le déploiement des enseignants n'est pas parfait, alors ceci se manifestera par une certaine variabilité de part et d'autre de la relation moyenne, caractérisant des situations dans lesquelles a) des écoles qui ont le même effectif d'élèves ont des nombre différents d'enseignants, et b) des écoles avec le même nombre de maîtres scolarisent des effectifs d'élèves différents.



⁷ On notera que la relation moyenne ne passe pas nécessairement par l'origine des deux axes, autorisant ainsi une certaine variabilité dans la valeur du rapport élèves-maître entre les écoles; en particulier cela permet aux écoles de petite taille qui utilisent la formule des cours multiples de bénéficier d'un rapport élèves-maîtres plus favorable.

La figure 1, ci-dessus, dans laquelle chaque point représente une école, illustre la situation globale du déploiement des enseignants dans un pays hypothétique. La figure montre à la fois l'existence d'une relation positive globale entre les deux variables et une certaine dose de variabilité de part et d'autre de celle-ci. Par exemple, des écoles qui scolarisent 120 élèves peuvent avoir entre 2 et 6 enseignants, alors que des écoles qui disposent de 6 enseignants peuvent avoir un effectif qui varie de 110 à 350 élèves.

Une manière simple d'évaluer l'ampleur de la variabilité parasite dans le déploiement des enseignants consiste à a) estimer de façon formelle la relation moyenne existant entre le nombre des enseignants et celui des élèves dans chaque école en utilisant les méthodes statistiques standard⁸, et b) mesurer de combien chaque école s'écarte de la relation moyenne; les écoles dont le nombre d'enseignants excède le nombre anticipé (par la relation) sur la base de leurs effectifs sont considérées comme étant sur-dotées, alors qu'elles seraient en situation de sous-dotation dans le cas contraire. Pour disposer d'un indicateur quantitatif agrégé du degré de cohérence dans le déploiement des enseignants, il est alors assez immédiat d'utiliser la statistique $[1-R^2]$, dans laquelle R^2 est le carré du coefficient de corrélation entre le nombre des enseignants et celui des élèves sur données d'écoles⁹.

Cette méthode peut être utilisée à l'échelle d'un pays tout entier ou bien de façon séparée dans les différentes régions comme dans les zones rurales ou urbaines. Sur la base de l'équation estimée pour chaque région ou chaque zone, il est alors possible a) d'évaluer dans quelle mesure le degré d'incohérence observé dans le déploiement des enseignants au niveau global est spécifique (ou non) de certaines de ces régions ou zones, et b) d'évaluer dans quelle mesure les incohérences observées au niveau global s'expliquent par des différences moyennes de dotations en enseignants des différentes régions ou zones considérées (pour cela on fait usage de simulations parallèles des différentes équations pour des écoles de taille standard). Cette analyse peut être étendue à l'analyse de l'ensemble des ressources, autres que le personnel, allouées aux établissements d'enseignement.

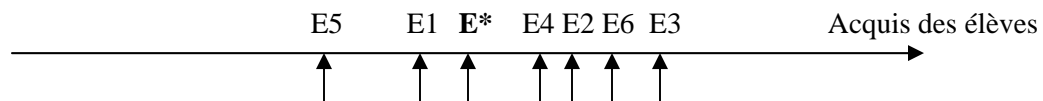
Au-delà de ce type de travail, il est aussi intéressant de conduire des enquêtes de suivi de la dépense publique pour évaluer dans quelle mesure les ressources qui sont supposées aller dans les écoles y arrivent effectivement, et si elles y arrivent si c'est en temps utile. Notons que si l'analyse du déploiement des enseignants peut souvent être faite sur la base d'informations existantes (mais pas forcément utilisées comme tel), ce n'est pas le cas des enquêtes de suivi de la dépense publique qui demandent des travaux spécifiques et relativement lourds; pour ces raisons, ces enquêtes sont relativement peu nombreuses.

⁸ L'équation est estimée en utilisant la technique de régression linéaire, la spécification prenant alors la forme fonctionnelle suivante : Nombre d'enseignants = $a_0 + a_1 \times$ Nombre d'élèves.

⁹ R^2 varie entre 0 et 1; si la valeur de la statistique R^2 est zéro, cela implique une absence de relation statistique linéaire entre les deux variables (complète incohérence des allocations d'enseignants aux écoles). Si au contraire la valeur de R^2 est de 1, cela indique une parfaite cohérence dans les dotations aux écoles en enseignants; leur nombre est, dans toutes les écoles, exactement ce qui est anticipé sur la base de la relation moyenne.

3.1.2 Transformer les ressources en apprentissages au niveau des écoles et des classes

Après que les ressources budgétaires globales ont été transférées au niveau des écoles individuelles, il est attendu qu'elles soient utilisées de manière optimale, c'est-à-dire qu'elles produisent le niveau maximum d'apprentissages chez les élèves scolarisés dans chacune de ces écoles. Déterminer dans quelle mesure une école donnée présente sur ce plan une bonne performance n'est évidemment pas chose aisée. En mettant de côté pour un temps les problèmes d'identification des ressources et des résultats, il reste qu'il n'est en principe pas facile de déterminer dans quelle mesure une école donnée produit bien le maximum possible d'apprentissages chez ses étudiants. Nous sommes en fait conduits à adopter une perspective comparative qui met en regard le niveau moyen des acquisitions des élèves dans une école E^* avec celui d'élèves de caractéristiques comparables scolarisés dans d'autres écoles (E_j) qui disposent plus ou moins de ressources semblables par élève.

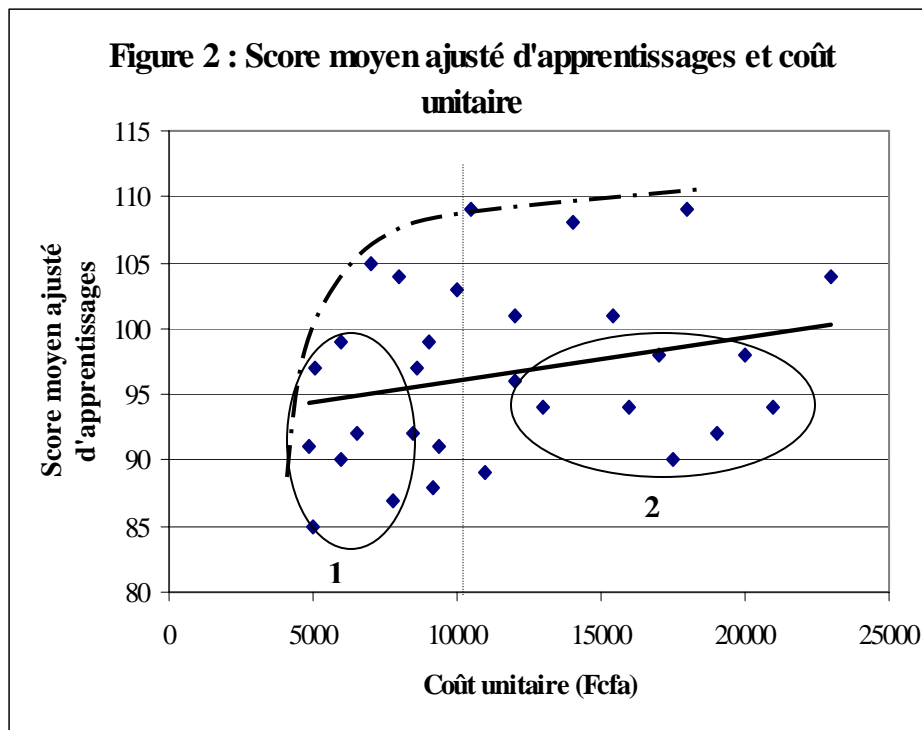


Dans la figure hypothétique ci-dessus, le niveau des acquis dans l'école E^* est comparé avec celui observé dans six autres écoles ($E1$ à $E6$). Les acquis dans l'école E^* ne se situent clairement pas au maximum car il existe des écoles telles que $E4$, $E2$, $E6$ et $E3$ qui, bénéficiant de ressources comparables à celles de E^* et scolarisant des élèves de caractéristiques similaires à celles des élèves de E^* , réalisent de meilleures performances que E^* pour ce qui est des acquis de leurs élèves. Dans l'échantillon considéré, $E3$ est l'école la plus performante, même si on ne peut pas dire que son niveau de performance est lui-même maximum.

La discussion a jusqu'alors ciblé le cas de l'école E^* (ou de n'importe quelle école par référence à d'autres). Cependant, il est plus intéressant d'évaluer la performance du système plutôt que celle de n'importe quelle école particulière. Or, en se plaçant dans la perspective du système, c'est l'ampleur de la variance du niveau d'apprentissages d'élèves de caractéristiques semblables scolarisés dans des écoles bénéficiant d'un niveau comparable de ressources qui importe pour évaluer sa capacité globale à maximiser la transformation des ressources en résultats. Si cette variance est importante, cela signifie qu'une certaine proportion d'écoles ($E5$, $E1$, E^* , $E4$, $E2$ et $E6$) produisent des services éducatifs de qualité bien inférieure à ce qu'elle pourrait être étant donné le niveau de performance de leurs élèves comparé à celui des élèves scolarisés dans les écoles comparables les plus performantes ($E3$). Cette situation permet d'aboutir à une double conclusion : a) des progrès substantiels peuvent être réalisés dans le pays globalement (en améliorant le niveau d'efficacité pédagogique des écoles peu performantes, et b) cette situation illustre que la capacité d'ensemble du système à gérer sa production pédagogique est faible ; il en est ainsi notamment parce que le système tolère de fait l'existence de ces écoles peu

performantes et, généralement, qu'il fait peu de choses pour changer cet état de performance insuffisante dans un certain nombre d'écoles.

Cette analyse fictive a été conduite jusqu'à présent en examinant le cas d'écoles qui avaient des dotations comparables en moyens et ressources. Elle peut être étendue à l'ensemble des écoles du pays, en introduisant la possibilité que les écoles aient des moyens et des coûts par élève différents. Il est probable qu'il en est souvent ainsi si la distribution des ressources entre écoles est elle-même caractérisée par un certain niveau d'incohérence (comme cela a été décrit dans la section précédente). Plutôt que d'utiliser une figure à une seule dimension, nous utilisons maintenant pour représenter la situation d'un système scolaire une figure à deux dimensions (figure 2) dans laquelle chaque école est représentée par un point dont les coordonnées sont le coût unitaire sur l'axe horizontal et le niveau moyen d'apprentissages sur l'axe vertical.



L'axe vertical représente le score des élèves (moyenne au niveau école) à des épreuves standardisées administrées à la fin de l'année scolaire. Ces scores doivent être ajustés pour contrôler l'influence des caractéristiques personnelles et sociales des élèves (sexe, localisation géographique, milieu familial, ainsi que le score d'acquisitions passé en début d'année scolaire). Sur l'axe horizontal, le coût unitaire représente la richesse globale du contexte scolaire qui a prévalu au sein de chaque école au cours de l'année scolaire de référence pour l'analyse (à la fin de laquelle les scores finaux ont été administrés).

Comme la figure 2 le montre, les points représentant chacun une école sont largement dispersés dans l'espace considéré. Il existe bien une relation moyenne positive (ligne en trait plein) entre le montant des ressources par élève dans une école et le niveau moyen d'acquisitions de ses élèves, mais le moins qu'on puisse dire est que cette relation n'est pas très forte dans le pays hypothétique décrit ici. Il en est ainsi parce que quel soit le niveau de coût unitaire considéré (caractérisant la qualité du contexte scolaire vu du côté des ressources), il existe toujours une forte variabilité dans le score des écoles en termes d'apprentissage de leurs élèves; certaines écoles obtiennent des scores élevés alors que nombre d'autres sont beaucoup moins performantes. Pour chaque niveau de coût unitaire on peut identifier la ou les écoles qui ont le niveau de performance maximal (comme E3 dans l'exemple précédent), permettant ainsi de définir un genre de frontière d'efficacité lorsqu'on balaie l'intervalle des valeurs du coût unitaire (courbe en trait mixte dans le graphique). La forme de la courbe frontière dans la figure 2 correspond à ce qui est communément observé dans les pays à faible revenu (dont les pays africains comme on le verra dans la prochaine section). Bien que la pente de la frontière soit positive et forte lorsque le coût unitaire est à un niveau faible (suggérant qu'il n'est pas possible d'atteindre un niveau adéquat d'acquisitions des élèves lorsque les ressources sont très faibles), elle a tendance à se réduire lorsque la dotation en ressources augmente. Au-delà d'un certain niveau de coût unitaire (situé ici aux alentours de 10 000 unités monétaires), la frontière d'efficacité devient plus ou moins plate et le niveau des acquis des élèves dans les écoles les plus performantes n'augmente plus, même si on continue d'augmenter le coût unitaire (la production d'éducation, comme celle de n'importe quel autre bien, serait ainsi caractérisée par une structure de rendement décroissant).

La figure 2 permet aussi d'identifier deux groupes d'écoles. Celles qui sont situées dans la bulle 1 ne sont pas très performantes du point de vue des acquisitions de leurs élèves, mais elles ont clairement l'excuse de n'être pas bien dotées en ressources; pour ces écoles, une augmentation des ressources devrait sans doute être considérée. Cette excuse n'est pas valide pour les écoles situées dans la bulle 2 dans la figure: elles bénéficient de conditions de ressources raisonnablement favorables, mais en dépit de cela n'offrent à leurs élèves que des niveaux modestes d'acquisitions; ces écoles sont clairement peu efficaces dans leur capacité à transformer les ressources qui leur sont confiées en résultats tangibles. Le problème principal, toutefois, n'est pas que ces écoles produisent peu de résultats en dépit des ressources dont elles disposent, il est surtout que la déviance de ces écoles ne soit pas rectifiée par les autorités en charge de la gestion du système, qu'aucune action ne soit entreprise pour remédier à cet état de fait, et pire encore que ces situations de mauvaise performance ne soient pas même systématiquement détectées.

Nous n'avons pas jusqu'à ce point été très explicites sur le point de savoir quel indicateur il pourrait être pertinent d'utiliser pour évaluer les apprentissages des élèves. Deux possibilités de référence existent: i) utiliser les scores à des épreuves d'acquisitions construites dans le contexte d'enquêtes sur les apprentissages des élèves, que celles-ci soient organisées spécifiquement dans un contexte national donné ou bien dans celui d'une initiative internationale, et ii) utiliser les

résultats obtenus par les élèves à des examens nationaux, et qu'il s'agisse des notes moyennes obtenues ou d'un taux de réussite au niveau de chaque école¹⁰.

* Les scores obtenus à des épreuves standardisées sont en principe préférables dans la mesure où les procédures suivies assurent généralement un bon niveau d'homogénéité tant en ce qui concerne les conditions de passation des épreuves que de notation. Par ailleurs, ces enquêtes utilisent parfois une formule dans laquelle on dispose d'une évaluation des acquis des élèves à la fois en début et en fin d'année scolaire permettant ainsi de cibler les progrès faits pendant l'année scolaire et de les mettre en regard avec le contexte scolaire ayant prévalu au cours de cette même année. En outre, ces enquêtes proposent généralement une bonne description des autres caractéristiques de l'élève (sexe, localisation géographique, milieu familial, carrière scolaire antérieure, disponibilité personnelle de manuels scolaires et autres matériels), facilitant ainsi la séparation entre ce qui tient aux caractéristiques de l'élève et ce qui tient à celles du contexte scolaire dans lequel il est scolarisé.

* Les examens nationaux ne sont pas porteurs de caractéristiques aussi favorables. En particulier, ils prennent typiquement place en fin de cycle, si bien que les résultats obtenus ne peuvent être associés qu'aux caractéristiques générales de l'école dans laquelle s'est déroulée la scolarité, pas celles, plus précises du contexte scolaire d'une année particulière. Toutefois, alors que les enquêtes d'évaluation des acquis des élèves ne concernent souvent qu'un nombre limité d'écoles, les résultats aux examens concernent toutes les écoles du pays. Les données des recensements scolaires annuels des écoles peuvent fournir les indications sur les moyens et les modes d'organisation dans chacune de ces écoles (taille moyenne des classes, caractéristiques du corps enseignant, qualité et conditions des bâtiments scolaires, utilisation éventuelle de la double vacation ou de l'enseignement en cours multiples, etc.). Mais ce qui fait que les examens nationaux ont une valeur essentielle, c'est leur légitimité institutionnelle; ils sont ce à quoi les enseignants sont supposés préparer les élèves et ce que les parents attendent effectivement qu'ils fassent.

3.2 La capacité des systèmes d'enseignement primaires africains à gérer leurs ressources; une perspective empirique

En s'appuyant sur ces principes généraux, il est maintenant possible d'évaluer le degré de performance des pays d'Afrique sub-saharienne sur ces deux aspects du management de leur système éducatif, à savoir a) distribuer les ressources budgétaires et humaines du niveau central à

¹⁰ Les résultats aux examens nationaux sont, en principe, très préférables aux notes données par l'enseignant dans le contexte de sa classe au cours de l'année scolaire; il y a à cela au moins trois raisons : a) les enseignants peuvent proposer des évaluations dont le contenu et le niveau de difficulté peuvent varier d'une école à l'autre en reflétant surtout ce qu'ils ont enseigné; b) les enseignants peuvent avoir des échelles de notation non homogènes en ce sens que certains peuvent être plus sévères que d'autres sachant qu'il a été observé que les enseignants sont d'une façon générale plus indulgents lorsque le niveau moyen de leur classe est modeste; c) les pratiques de notation des enseignants ont aussi des objectifs plus larges que celui de mesurer uniquement les acquisitions (encourager des élèves faibles ou bien conserver des incitations à faire encore mieux pour les meilleurs élèves).

celui des écoles individuelles d'une façon qui soit efficace, équitable et cohérente, et b) assurer que les ressources qui sont dévolues à ces écoles individuelles sont transformées avec efficacité en apprentissages des élèves et ce, dans chacune des écoles qui composent le système national. Nous analyserons ces deux aspects de manière successive. Notre objectif sera uniquement d'évaluer l'ampleur des éventuels problèmes de gestion révélés dans le fonctionnement actuel des systèmes éducatifs des pays africains, et pas (à ce stade) d'identifier les raisons sous-jacentes ni les actions remédiatrices qu'il serait pertinent de mettre en œuvre. Nous aborderons toutefois brièvement ces questions dans la dernière section de ce texte.

3.2.1 Gérer la distribution des ressources du niveau national à celui des écoles individuelles

La cible de l'analyse est le déploiement des enseignants qui constituent, notamment au niveau primaire, les acteurs les plus importants du processus de production scolaire (ils représentent la plus grande proportion du budget et ce sont eux qui produisent effectivement les services éducatifs jusque dans les lieux les plus reculés du pays).

Cette question a été documentée avec une précision raisonnable dans le contexte des rapports d'état des systèmes éducatifs nationaux conduits de façon récente (1999-2003) dans environ 20 pays du continent. L'information est disponible sur le sous-système d'enseignement primaire dans l'échantillon suivant de pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Gabon, la Guinée, la Guinée Bissau, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda, São Tomé y Príncipe, le Sénégal, le Tchad, le Togo, et la Zambie. Le tableau 1 ci-après présente la valeur numérique de l'indicateur d'incohérence dans la répartition des enseignants aux écoles primaires individuelles. L'indicateur est la part de la variance du nombre des enseignants qui n'est pas expliquée par le nombre des élèves. Si R^2 est le carré du coefficient de corrélation entre les deux variables (le coefficient de détermination du modèle : Nombre d'enseignants = $a_0 + a_1 \times$ Nombre d'élèves), $[1-R^2]$ mesure l'ampleur relative de l'aléa dans le déploiement des enseignants aux écoles individuelles dans le système. L'idée n'est pas d'établir un classement des pays selon leur degré de performance sur ce plan; elle est seulement de juger de l'ampleur du problème dans la région d'une manière factuelle et descriptive.

Comme le montrent les données consignées dans le tableau 1 et dans la figure 3 ci-après, il existe de relativement grandes variations dans l'ampleur de l'aléa entre les différents pays de l'échantillon. La valeur numérique de l'indicateur s'inscrit dans un intervalle allant de 3 % à São Tomé y Príncipe à 53 % dans le cas du Togo.

La valeur moyenne est de 25,5 % pour l'échantillon global des 22 pays africains sub-sahariens pour lesquels de telles données ont pu être construites. Comme le lecteur ne n'est peut-être pas familier de ce genre d'indicateurs et de la signification de son échelle, il peut être utile de visualiser le cas de pays se situant à des niveaux différents d'aléa dans le déploiement des enseignants. La figure (4a à 4e) ci-après donne ce type d'information.

Tableau 1: Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants aux écoles primaires individuelles

| Pays | Degré d'aléa [1-R²] (%) |
|---|---|
| Bénin | 39,0 |
| Burkina Faso | 28,0 |
| Cameroun | 45,0 |
| Côte d'Ivoire | 33,0 |
| Ethiopie | 29,0 |
| Gabon | 26,0 |
| Guinée | 9,0 |
| Guinée Bissau | 16,0 |
| Madagascar | 28,0 |
| Malawi | 34,0 |
| Mali | 42,0 |
| Mauritanie | 20,0 |
| Mozambique | 15,0 |
| Namibie | 15,0 |
| Niger | 15,0 |
| Rwanda | 21,0 |
| São Tomé y Príncipe | 3,0 |
| Sénégal | 19,0 |
| Tchad | 18,0 |
| Togo | 53,0 |
| Ouganda | 34,1 |
| Zambie | 20,0 |
| Moyenne dans l'échantillon de pays | 25,6 |

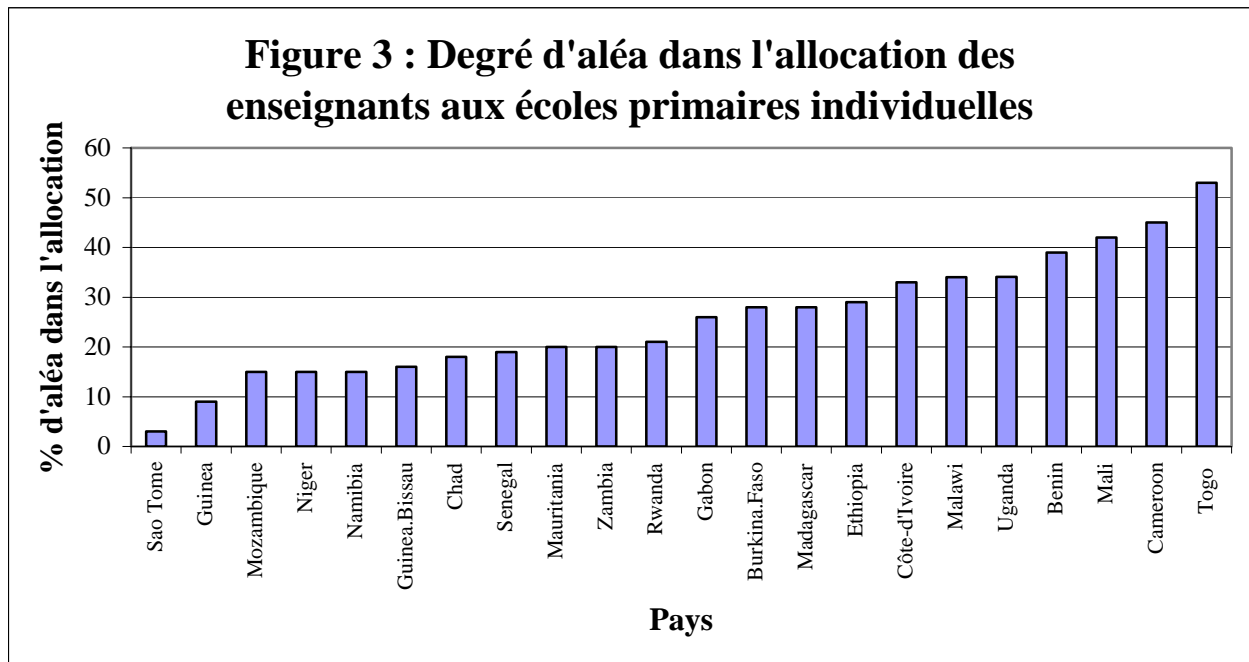


Figure 4c : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires en Guinée-Bissau *
Pourcentage d'aléa : 15 %

Nombre d'enseignants

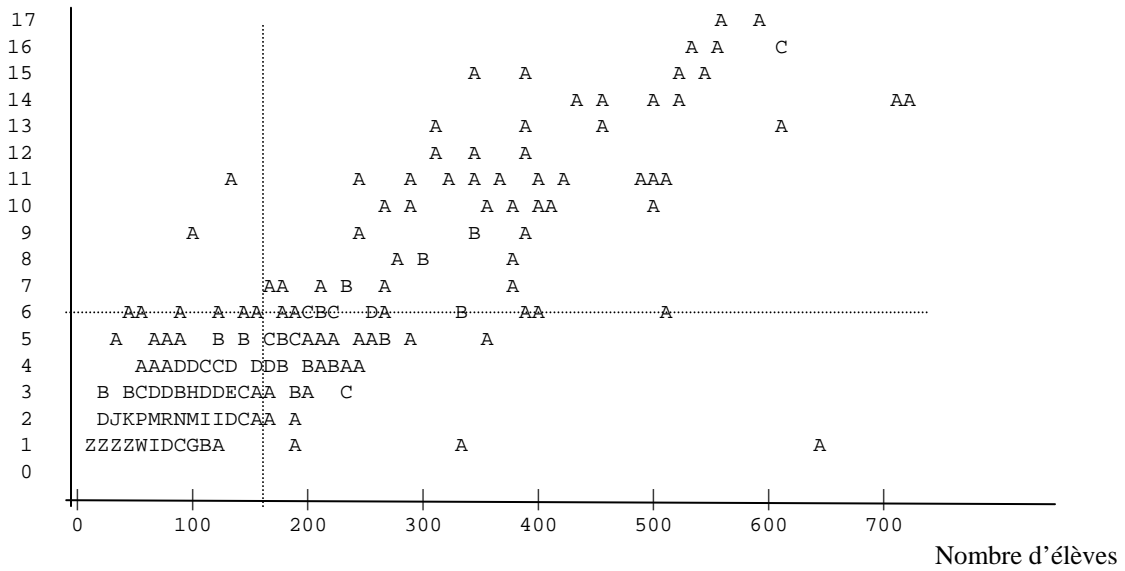


Figure 4d : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires au Burkina Faso *
Pourcentage d'aléa : 28 %

Nombre d'enseignants

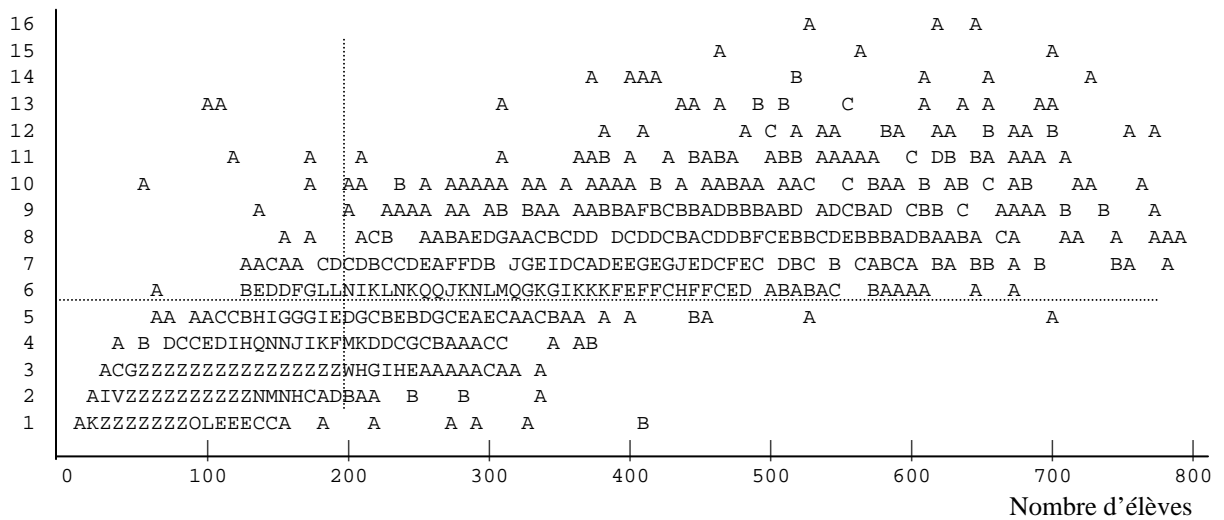
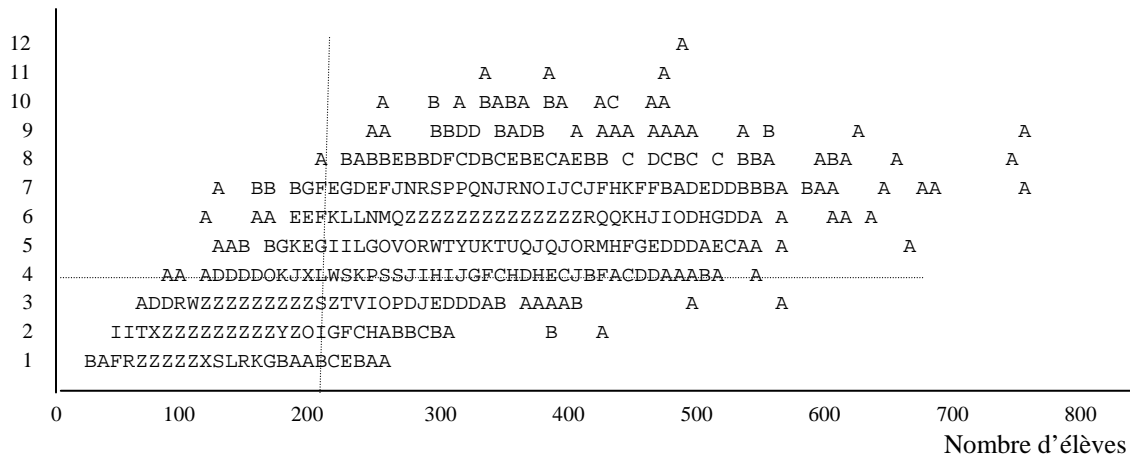


Figure 4e : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires au Bénin *
Pourcentage d'aléa : 39 %

Nombre d'enseignants



Les pays ont été choisis uniquement dans la perspective d'aider le lecteur à se faire une idée concrète de l'échelle de l'indicateur retenu pour mesurer le degré d'aléa dans les allocations d'enseignants. Que signifie une valeur de l'indicateur de 10, 25 ou 40 % ? Un niveau de 20 % est-il acceptable, ou non ? Tout ceci est évidemment affaire de jugement. Il est toutefois possible de se risquer à quelques commentaires sur la base des graphiques présentés ci-dessus. En premier lieu, il est vraisemblable qu'une valeur de 0 % n'est pas susceptible d'être atteinte. Il en est ainsi parce qu'il existe un degré d'indivisibilité inhérente au processus d'allocation des enseignants. Si on peut en effet considérer le nombre d'élèves comme une variable continue, c'est beaucoup moins le cas du nombre des enseignants; on ne peut pas allouer des «fractions d'enseignants» à une école pour que tous les établissements «tombent exactement sur la ligne». Par ailleurs, il faut signaler que les données collectées sont une image instantanée d'un processus d'allocation qui est de nature dynamique. L'effectif des écoles évolue au cours du temps et le nombre d'enseignants ne peut pas être ajusté de façon instantanée. Ceci étant pris en compte, cela ne veut pas dire pour autant qu'un indicateur d'aléa de 25 % dans un pays donné pourrait caractériser une structure d'allocation saine pour un système d'éducation.

Les figures 4a à 4e des différents pays proposent une perception visuelle de l'ampleur des problèmes qui est clairement en ligne avec la valeur numérique de l'indicateur : plus grande est la valeur de l'indicateur, plus on est frappé par l'appréciation de l'ampleur de l'aléa dans le graphique. Dans la figure 4a, il ne fait pas de doute que le déploiement des enseignants (avec un indicateur de 3 %) est proche de la perfection. La figure 4b, qui est associée à une valeur de 9 % pour l'indicateur, apparaît déjà s'éloigner très substantiellement de l'image de la perfection dans le déploiement des enseignants du primaire aux écoles individuelles. Ainsi, des écoles qui ont toutes le même nombre de maîtres, six, peuvent scolariser n'importe quel nombre d'élèves sur

une plage comprise entre 130 et 550. De même, des écoles scolarisant un même nombre d'élèves, 200, peuvent disposer d'un nombre d'enseignant qui varie entre 2 et 8 (pour une école dont l'effectif est de 400 élèves, on trouve un nombre d'enseignants compris entre 4 et 12). Au total, il ne fait pas de doute que des progrès très substantiels peuvent être réalisés dans l'allocation des enseignants aux écoles primaire dans ce pays. Si on se déplace maintenant vers le cas des pays représentés dans les figures 4c, puis 4d et 4e, le degré d'aléa augmente, comme le nombre de situations incohérentes dans les dotations d'enseignants aux écoles individuelles.

Forts de ces observations, nous pouvons maintenant suggérer une appréciation sur le degré de performance des différents pays pour ce qui est de leur capacité à déployer leurs enseignants aux écoles primaires d'une manière qui est efficace et équitable. Bien que les capacités de gestion sur ce point ne soient pas uniformément faibles dans les pays africains étudiés (il existe une forte variabilité dans la valeur numérique de l'indicateur au sein de l'échantillon de pays étudiés), il apparaît tout de même clair que pour la plupart des pays il y a une faiblesse manifeste. Déjà le cas représenté dans la figure 4b (la seconde plus basse valeur numérique de l'indicateur) fait montre de la nécessité de réaliser des progrès substantiels dans l'amélioration de la gestion de l'allocation des personnels enseignants aux écoles. Cela vaut à un degré encore plus manifeste pour tous les autres pays qui sont caractérisés par une valeur plus élevée de l'indicateur. Au total, on peut conclure que dans l'échantillon des 22 pays étudiés, ils sont au moins vingt pour lesquels le niveau de performance est trop faible et l'amélioration de la situation existante une impérieuse nécessité.

Avant de conclure sur cette question, il peut être intéressant d'apporter une qualification complémentaire sur ce qui peut se révéler sous le terme générique d'aléa employé. Dans le contexte de l'analyse globale conduite ici, les aléas concernent tous les écarts de chaque côté de la relation moyenne existant entre l'effectif des élèves et celui des enseignants dans une école. Il s'agit par conséquent d'un aléa de nature statistique, résultant de l'application du principe normatif selon lequel des écoles scolarisant le même nombre d'élèves devraient bénéficier du même nombre d'enseignants et du même volume de ressources. Cela ne signifie par pour autant que ces aléas soient socialement neutres et répartis de manière indifférenciée ou aléatoire entre les différents groupes de population.

Une analyse pour évaluer la mesure dans laquelle ces écarts globaux sont neutres ou bien biaisés en faveur de tel ou tel groupe de population peut alors être conduite. Les résultats montrent qu'une large proportion de l'aléa global correspond bien à une inefficacité fondamentale de la gestion du déploiement des enseignants (sans doute parfois pour des raisons d'influence et d'intérêts personnels). Il existe cependant aussi une part de l'aléa global qui conduit à ce que des zones géographiques (et les populations de caractéristiques particulières qui les habitent) soient systématiquement favorisées, au détriment par conséquent d'autres zones du même pays. Dans la plupart des pays, c'est une structure de ce type qui est observée. Par exemple, au Bénin, il a été estimé qu'il faudrait augmenter le nombre d'enseignants dans les régions du Borgou et du Mono d'un pourcentage aussi élevé que 35 % pour restaurer la parité des conditions d'enseignement

avec celles prévalant dans la région Atlantique. Dans le pays, les zones rurales dans leur ensemble souffrent d'un déficit relatif d'enseignants estimé à plus de 20%. Des observations similaires ont été faites au Cameroun, en Côte-d'Ivoire, à Madagascar, au Togo ou en Zambie. Les études montrent que ce sont les segments les plus pauvres de la population qui souffrent le plus de ces déséquilibres dans les dotations de personnels enseignants.

Cela dit, en dépit des observations très fortes qui viennent d'être faites, la conclusion initiale selon laquelle la plus grande part de l'aléa dans la répartition des enseignants aux écoles tient à une faiblesse gestionnaire ordinaire reste valide; en effet, au-delà des différences systématiques existant entre zones géographiques, provinces ou régions, un aléa très substantiel reste visible au sein de chacune des différentes zones géographiques ou régions, qu'elles soient globalement plutôt bien ou mal dotées.

3.2.2 Gérer la transformation des ressources en acquisitions des élèves au niveau des écoles

Des écoles primaires individuelles ayant des effectifs comparables peuvent disposer d'un nombre d'enseignants bien différent (et plus généralement de ressources différentes si par exemple les manuels scolaires et les matériels pédagogiques ont du mal à atteindre certaines écoles éloignées). Dans la plupart des pays africains, nous savons qu'un degré substantiel d'aléa existe dans la distribution des ressources et des personnels aux écoles individuelles. Nous prenons cette situation pour donnée (sans considérer pour autant qu'elle est souhaitable), et nous examinons maintenant comment ces ressources sont transformées dans ces écoles (bien ou mal dotées) en apprentissages des élèves. Au-delà du cas d'écoles particulières, ciblons l'analyse dans la perspective du système et sur l'efficacité avec laquelle il sait gérer et maximiser cette transformation des ressources en résultats scolaires tangibles. Nous suivons une voie comparable à celle suivie précédemment, celle de la conduite d'observations empiriques; nous suivrons en particulier le cadre analytique présenté plus haut et conduirons une analyse comparative de son application à un échantillon aussi large que possible de pays africains.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, deux indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les acquis des élèves au niveau individuel ou des écoles : a) les scores moyens à des épreuves standardisées (si possible ajustés pour tenir compte des caractéristiques personnelles des élèves), et/ou b) les taux de réussite ou les notes moyennes obtenues par les élèves à un examen national. Nous utiliserons l'un et/ou l'autre selon la disponibilité des données dans chacun des pays étudiés.

Les résultats obtenus dans l'analyse de l'allocation des personnels enseignants montraient l'existence d'une gradation de l'intensité des problèmes d'un pays à l'autre. Ce n'est pas ce que nous observons dans l'analyse de la transformation des ressources en résultats. En effet, c'est une grande faiblesse qui est observée dans tous les cas analysés avec très peu de différences d'un pays à l'autre. L'échantillon des pays pour lesquels des données pertinentes ont pu être mobilisées est toutefois de taille plus limitée que pour l'analyse de l'allocation des enseignants

aux écoles; il comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Togo, le Niger et le Sénégal et concerne seulement l'enseignement primaire. La figure 5 donne des exemples des résultats obtenus dans ces pays.

Figure 5: Résultat scolaire et coût unitaire dans un échantillon de pays africains

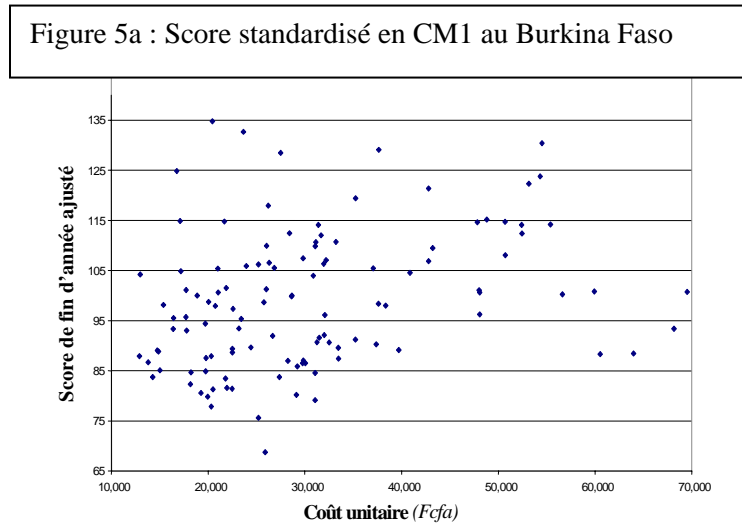
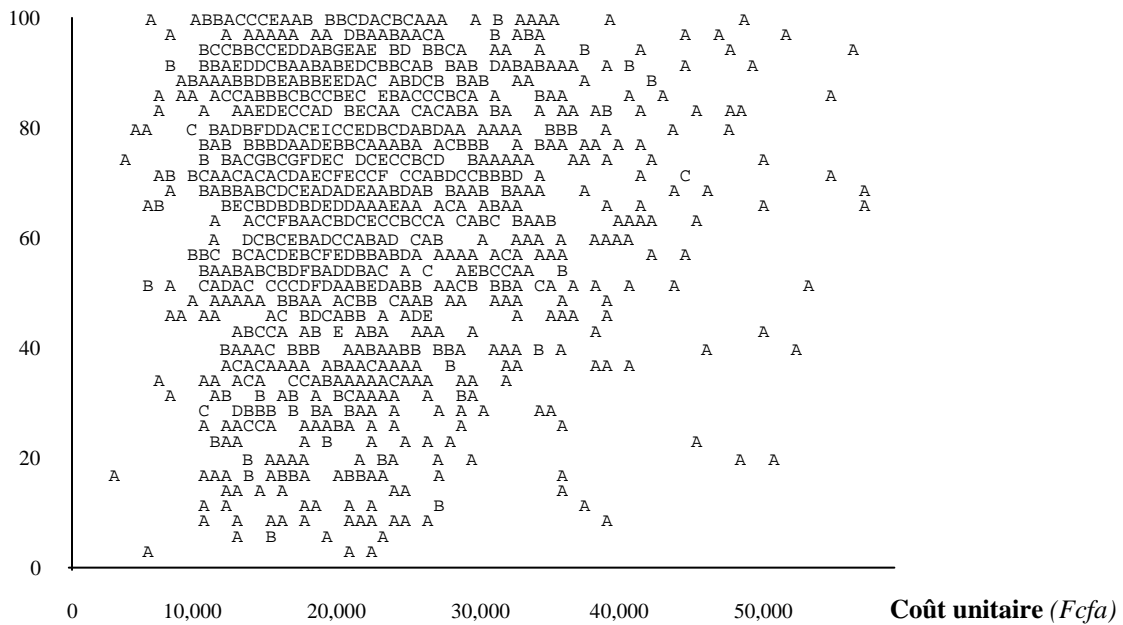


Figure 5b : Taux de réussite à l'examen de fin de primaire au Bénin

Taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire (percent)



Score standardisé dans la 5ème classe primaire et taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire en Mauritanie

Figure 5c : Score standardisé dans la 5ème classe

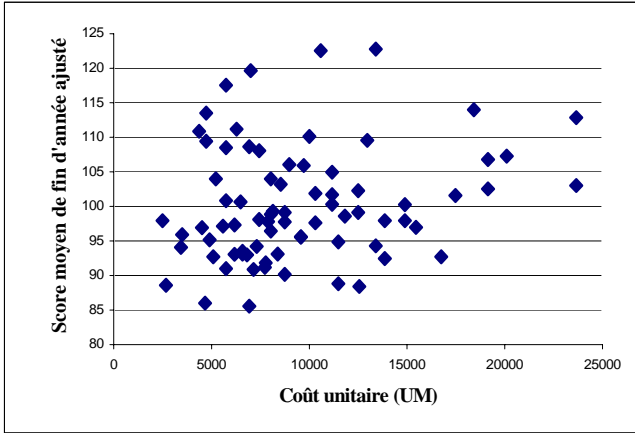
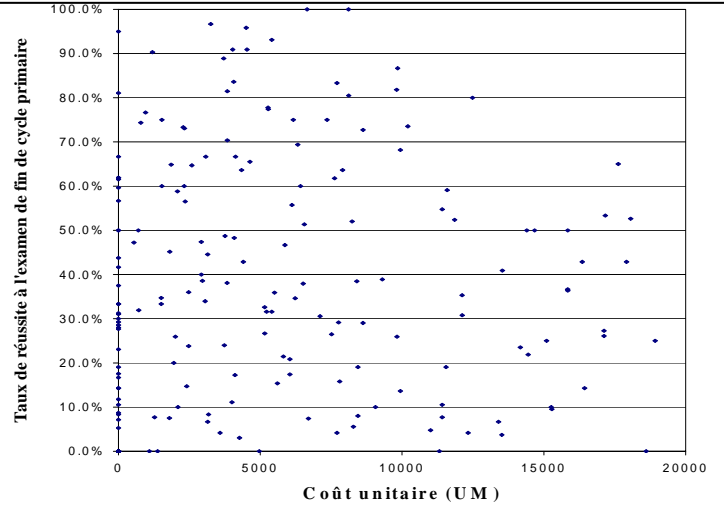


Figure 5d : Taux de réussite à l'examen de fin de primaire



Score à un test standardisé en 2ème année primaire et taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire à Madagascar

Figure 5e : Test standardisé en 2ème année

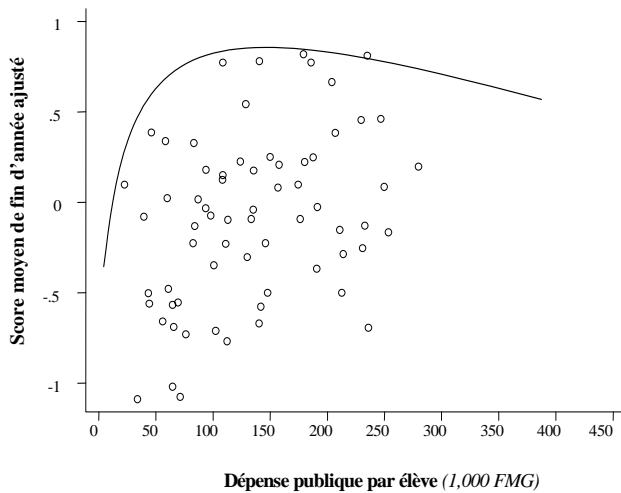
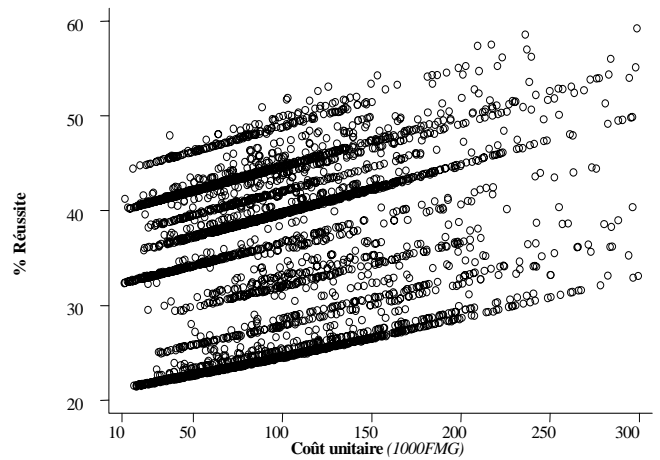


Figure 5f : % de réussite à l'examen de fin de cycle primaire



Sur la base des informations présentées dans la figure 5 ci-dessus et de l'information (non présentée ici) pour les autres pays étudiés, il apparaît qu'il y a une grande constante dans tous les pays de l'échantillon. Dans tous, il existe une très forte variance entre les différents lieux

d'enseignement tant du point de vue des ressources mobilisées par élève au niveau des écoles primaires que de celui des résultats scolaires moyens obtenus dans ces écoles (résultats à des tests standardisés ou taux de réussite à des examens nationaux). Mais une structure très forte émerge : a) une grande variance du résultat obtenu par des écoles bénéficiant de ressources par élève relativement comparables, et b) la relation moyenne entre le volume des ressources mobilisées par une école et les résultats qu'elle obtient chez ses élèves qui est globalement très faible. Quel que soit le niveau des ressources par élève d'une école, on observe toute une variété d'écoles allant d'écoles qui ont des performances très modestes pour ce qui du niveau moyen d'apprentissage de leurs élèves à d'autres qui ont des performances très bonnes. Cette structure implique qu'il n'y a aucune garantie d'obtenir de meilleurs niveaux d'apprentissage des élèves en injectant des ressources supplémentaires dans ces écoles. Si on s'intéresse à la définition d'une stratégie pour améliorer la qualité effective des services éducatifs offerts, ces résultats (un peu perturbants) ont une portée réelle qu'on ne peut se contenter d'ignorer.

De façon globale, nous interprétons ces résultats comme des signaux que la qualité de la gestion pédagogique des systèmes d'enseignement de ces pays au niveau primaire (peut-être aussi aux autres niveaux d'enseignement) est très (trop) faible. Le problème est bien fondamentalement un problème de gestion car a) parmi les écoles ayant des ressources par élève comparables, les écoles qui sont performantes co-existent avec celles qui ne le sont pas, et b) cette situation inadéquate est structurelle et perdure sans que cela suscite des actions correctrices. En fait, la réalité est que les systèmes d'éducation cherchent à gérer les moyens et les ressources (pas toujours de façon très convaincante comme on l'a vu sur l'allocation des personnels enseignants aux écoles), en supposant de façon implicite que ces moyens et ces ressources vont naturellement se transformer en apprentissages. Les résultats obtenus ici soulignent sans ambiguïté que cette hypothèse est empiriquement fausse.

Lorsque l'analyse est poussée au delà de la représentation graphique et tente d'évaluer l'ampleur de la perte d'efficacité sur les apprentissages des élèves qui est due à la modeste performance du système en termes de gestion pédagogique, une méthode possible consiste à a) d'abord identifier les disparités inter-écoles (DIE) dans les résultats (tests d'acquisition ou réussite à un examen national), et b) puis évaluer quelle proportion de celles-ci est associée à des différences dans les moyens et modes d'organisation logistiques mobilisés d'une part et d'autre part à des différences dans les caractéristiques personnelles et sociales des élèves. L'analyse peut alors être représentée sous forme abstraite de la façon suivante :

DIE : *Disparités inter-écoles totales dans le niveau d'apprentissage des élèves*

DIM : *Disparités inter-écoles provenant de différences dans les moyens*

DICE : *Disparités inter-écoles provenant de différences dans les caractéristiques des élèves*

DITR : *Disparités inter-écoles provenant de différences dans la transformation des ressources en résultats*

$$DIE = DIM + DICE + DITR$$

Il n'existe pas de voie directe d'estimer la composante DITR qui nous intéresse de façon centrale ici. Cependant, dans la mesure où les trois autres variables peuvent être estimées de façon directe, DITR peut alors être estimée par différence [DITR = DIE – DIM – DICE]. En utilisant cette approche (qui requiert tout de même l'usage de quelques procédures économétriques appropriées), on peut alors comparer le poids respectif de ce qui tient à des différences dans les ressources (DIM) et ce qui tient aux différences dans la capacité des différentes écoles à transformer les ressources en résultats (DITR) dans l'explication des disparités inter-écoles après qu'on les eut «nettoyées» des différences tenant aux caractéristiques personnelles et sociales des élèves.

Lorsqu'on conduit ce type d'analyse, dans le cas des pays où cela a été possible (Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mali et Mauritanie), on trouve de façon systématique que l'impact de DITR est entre 5 et 8 fois plus grand que celui de DIM. En d'autres termes, l'impact de la variabilité dans l'usage des ressources est beaucoup plus grand que celui des ressources elles-mêmes.

Il convient toutefois de signaler que la procédure par laquelle DITR a été estimée (par différence) est susceptible de produire une certaine sur-estimation de sa mesure; une raison à cela est que l'impact des ressources et des caractéristiques des élèves peut être sous-estimé du fait d'erreurs de mesure ou de spécification du modèle retenu. La prise en compte de cet aspect n'est toutefois pas susceptible de modifier la conclusion à laquelle nous avons abouti, selon laquelle les variations inter-écoles dans la capacité à utiliser efficacement les ressources dont chacune d'entre elles sont dotées, a un impact sensiblement plus grand sur les résultats obtenus que celui des variations dans les moyens (qui est pourtant très substantielle). Que DITR n'ait que 4 ou même 3 fois plus d'importance n'a à la fin qu'une importance limitée. Ce résultat est évidemment très en ligne avec ce qui ressortait directement de l'examen visuel des exemples proposés dans la figure 5.

4. Vers la définition d'une stratégie d'amélioration

Les résultats qui ont été présentés dans cette note apportent un crédit empirique fort à l'idée que la gestion des systèmes éducatifs (ici seul le primaire a été analysé) est faible dans la plupart (si ce n'est dans tous) des pays africains. Ceci est vrai avec toutefois des degrés d'un pays à l'autre pour ce qui concerne l'allocation des ressources et du personnel du niveau central au niveau local; mais c'est encore plus vrai lorsqu'on en vient à analyser la transformation des ressources transférées aux écoles en résultats scolaires (tests d'acquisitions ou résultats à des examens nationaux). On devait probablement s'attendre à ce que la performance dans la gestion de la transformation des ressources en résultats soit moindre que celle dans la gestion de l'allocation des ressources et des personnels, et ce pour les raisons suivantes : a) les ministères de l'éducation sont traditionnellement plus orientés vers les moyens que vers les résultats obtenus; b) les ressources et les moyens sont davantage visibles, alors que les résultats n'ont pas la même

matérialité, sont moins facilement identifiés voire pas observés du tout (les apprentissages des élèves sont plus abstraits que les manuels scolaires ou les salles de classe, alors que les mauvais résultats sont parfois perçus comme reflétant une bonne qualité bien contrôlée, plutôt que comme un signe de défaillance de l'institution); et c) pour ces raisons, les forces qui existent au sein du système (parents d'élèves, syndicats enseignants) sont plus promptes à signaler un retard dans la livraison des livres scolaires ou un transfert inopportun d'enseignants qu'à dénoncer que certains enseignants arrivent systématiquement en retard à l'école et encore moins que tel partie du programme n'a pas été couverte.

Sur la base de ces observations, il est sans doute possible de suggérer d'un côté que des progrès peuvent être plus facilement obtenus sur le plan de l'allocation des personnels (bien que ces questions présentent parfois des aspects ardu); aussi parce que certains pays sont sur ce plan plus performants que d'autres. D'un autre côté, et en dépit du fait que la question de gestion de la transformation des ressources en résultats soit probablement plus difficile, le potentiel d'amélioration est plus grand compte tenu de la performance trop faible sur ce thème qui, pourtant, concerne l'essence même du système d'enseignement. En fait, il n'y a bien sûr pas de raison de choisir entre ces deux grands domaines de la gestion éducative : des progrès significatifs doivent être faits dans chacun d'entre eux. Ce n'est en fait pas une option; la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne devraient connaître une expansion très substantielle de leur système éducatif, du niveau primaire en particulier, au cours des 15 prochaines années; nombre d'entre eux devraient voir leurs effectifs d'élèves et d'enseignants doubler. Compte tenu du niveau actuel de gestion des systèmes éducatifs de la région, on voit qu'il est essentiel de faire des progrès majeurs pour gérer des systèmes deux fois plus grands et utiliser efficacement les ressources nationales et l'aide extérieure qu'ils vont mobiliser pour réaliser les objectifs visés.

Pour progresser dans cette direction, nous commençons avec une réflexion sur les raisons institutionnelles qui peuvent expliquer les résultats décevants observés.

On pourrait sans doute arguer qu'une des raisons à la base des difficultés rencontrées est liée à un manque de responsabilité. Ainsi, au-delà de la toujours possible mauvaise performance de certains individus chargés de différentes tâches au sein du fonctionnement du système, le problème serait que le système reste sans réponse face à une mauvaise performance. Deux aspects pourraient donc être considérés, celui de la pertinence des arrangements institutionnels et, au-delà des dispositifs formels, celui de déterminer comment faire que ces arrangements soient effectivement fonctionnels.

Dans une certaine mesure, les arrangements institutionnels dans les systèmes éducatifs africains sont empruntés de ceux existant dans les pays de l'OCDE. Parmi ces pays, on peut identifier deux styles différents pour la gestion des systèmes : d'un côté celui de pays tels que la France, l'Italie, l'Espagne ou la Suède qui placent en premiers les principes généraux, la centralisation et la mise place de règles administratives relativement strictes; de l'autre, des pays comme le Canada, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suisse ou les Pays-Bas qui laissent davantage

d'initiative au niveau local et donnent un degré plus élevé de responsabilité aux petites structures sur la base des résultats obtenus. Sur la base des résultats tangibles obtenus par ces deux groupes de pays à des enquêtes telles que l'étude PISA (2000) de l'OCDE, il apparaît que ceux qui donnent une plus grande marge aux initiatives décentralisées auraient un petit avantage sur ceux qui fonctionnent sur la base de règles édictées au niveau central. Cependant, la différence reste ténue entre la performance des deux groupes de pays et on peut sans doute conclure que a) les deux styles de gestion, s'ils sont mis en place de façon organisée, peuvent produire des résultats raisonnablement bons, et b) l'imposition de règles administratives depuis le sommet n'est ni la seule, ni nécessairement la meilleure, façon d'opérer.

La lecture que nous faisons des pratiques de gestion de la plupart des pays africains est un peu comme si les pays avaient emprunté la «musique» de la gestion des pays du nord mais avaient oublié d'importer les «paroles». En effet, les systèmes sont souvent en place avec des règles, des organigrammes et des personnels appointés pour remplir les structures, mais à la fin, le système de gestion ne produit pas en termes concrets les fonctions qu'il est censé remplir. En un sens, les termes de référence et les descriptions de poste des différents acteurs (enseignants, directeurs d'école, inspecteurs, directeurs régionaux et directeurs centraux) ne sont décrits qu'en termes généraux et vagues, et qui parfois ne sont pas vraiment connus des acteurs eux-mêmes. Si par chance les descriptions de poste sont précises et connues, la structure d'incitation pour les mettre en pratique est couramment trop faible, si bien qu'à la fin les règles ne sont pas respectées et les fonctions pas ou mal remplies. Dans ce contexte de faiblesse institutionnelle, les systèmes sont exposés à toutes sortes de pressions (politiques et ethniques) externes et d'interventions qui conduisent à beaucoup détériorer l'intégrité professionnelle du système. Lorsque les règles ne sont pas établies de façon suffisamment ferme, la porte est ouverte à des interventions qui finissent même par ne plus en être tellement la dérogation devient la règle. La définition de standards concrets, simples et transparents ne peut pas être négligée.

Par ailleurs, la culture gestionnaire reste souvent concentrée sur l'établissement de règles et de standards concernant les pratiques et les processus formels en n'accordant que peu d'attention i) aux structures d'incitations et aux raisons pour lesquelles les individus concernés suivraient les règles édictées et ii) aux résultats observables de l'application des règles et aux dispositions effectives prises lorsque les objectifs ne sont pas atteints. En principe, un certain équilibre devrait exister entre les trois piliers structurels de l'organisation : a) les règles concernant les pratiques et les processus, b) la structure d'incitations (positive/négative) des acteurs concernés, et c) l'évaluation des résultats et l'identification, en retour, des mesures à prendre en cas de performance insuffisante. Il ne mène nulle part de mettre en place des guides (souvent peu précis) s'il n'y a pas de contrôle pour faire en sorte qu'ils soient suivis et sans incitations des acteurs visant à ce que leur comportement soit «naturellement» en ligne avec ce qui a été déterminé comme étant les bonnes pratiques pour le système. Dans la mesure où un certain nombre de pratiques des acteurs ne sont pas susceptibles de descriptions par le menu, car elles requièrent de la flexibilité et du jugement professionnel, il n'y a pas de substitut à mesurer les

résultats de façon transparente, et à mettre en place une structure d'incitations (récompenses et sanctions) qui encourage l'acteur à améliorer sa performance pour le bien du système.

A ce point, il est sans doute utile de rappeler que l'éducation est d'abord une industrie de main-d'œuvre : ce que font les individus est à la fois crucial et difficile à évaluer. Certains aspects du comportement et des pratiques des acteurs sont relativement aisés à observer et à régler; d'autres ne le sont pas. Par exemple, il est raisonnablement aisé d'observer si les enseignants sont effectivement présents en classe, mais il est plus difficile de déterminer de façon opérationnellement utile l'usage du temps de service jour après jour dans leur classe. Bien que certains éléments de ces pratiques puissent être identifiés comme importants, la flexibilité et le jugement professionnel sont au cœur de l'exercice de cette profession. S'il est certes essentiel de maintenir cet aspect de la profession, il faut aussi reconnaître que cela laisse de larges possibilités de comportements déviants¹¹. Ceux-ci sont spécialement susceptibles d'exister en éducation car les résultats obtenus ne sont pas immédiatement observables; la situation est évidemment plus sérieuse si les résultats ne sont pas mesurés du tout. Nous nous trouvons dans ce que les économistes désignent par une relation entre un principal (le ministère de l'éducation) et des agents (les enseignants individuels) dans laquelle a) le ministère doit passer par l'agent pour que le travail soit fait; b) ce que fait l'agent (en particulier son degré d'engagement et l'énergie qu'il/elle met dans l'exercice de sa fonction) ne peut pas être décrit dans le contrat de travail mais est crucial pour déterminer si les résultats obtenus seront bons ou mauvais; c) les résultats de l'action d'un acteur individuel sont en principe difficiles à mesurer et, dans la pratique pas mesurés du tout; d) les agents savent que les risques d'être découverts si leur performance est médiocre sont très faibles; et e) le risque de sanction serait en toute hypothèse minimal, en particulier si l'acteur est protégé par un statut de fonctionnaire ou équivalent.

Si cette description relativement stylisée est admise comme réaliste, alors on dispose d'un point de départ pour une discussion sur les quelques caractéristiques que devraient sans doute avoir les systèmes africains de gestion de l'éducation dans la perspective d'améliorer leur performance. Nous nous concentrerons sur les principes généraux qui pourraient guider la construction d'un plan global efficace, plutôt que sur des aspects spécifiques de gestion de l'éducation.

1. La ligne de responsabilité dans l'ensemble du système

Un système d'éducation est constitué d'acteurs intervenant à plusieurs strates fonctionnelles : les enseignants, les chefs d'établissement, les inspecteurs, les directeurs régionaux et centraux et le Ministre. Un point de départ consiste à articuler termes de référence et descriptions de poste pour chacun de ces acteurs, et à faire en sorte que ces descriptions de poste soient connues de tous les acteurs concernés. Cette description de poste concerne les comportements et les pratiques ainsi

¹¹ On entend souvent dire que dans certains pays, le système éducatif est trop centralisé. Ce peut bien sûr être vrai, mais il faut aussi souligner que, quel que soit le degré de centralisation ou de décentralisation systémique, l'acte d'éducation est fondamentalement décentralisé; le maître a, *de facto*, dans sa classe de larges marges de liberté pour décider ce qu'il fait ou comment il procède pour accomplir son travail.

que les résultats attendus. Un second point consiste à identifier très clairement comment on pourra vérifier que les acteurs ont bien eu les pratiques particulières souhaitées et comment les résultats seront mesurés pour démontrer que les pratiques générales non contrôlées ont bien été présentes. Un troisième point est de déterminer quelles actions seront prises lorsque les pratiques ou les résultats sont bons ou médiocres (récompense, appui professionnel, sanction).

Il sera important de trouver un véritable consensus entre tous les acteurs du système sur l'ensemble du dispositif, car il n'y a pas de réelles façons d'imposer par la force un système de gestion. Lorsque ces consultations auront été faites, des décisions seront prises; elles devront être exprimées de façon transparente et connues de tous les acteurs. Ceci impliquera la tenue de séminaires et de sessions de formation aux différents niveaux du système. Il sera aussi essentiel d'instrumenter le processus (tous les acteurs devront disposer des descriptions de poste ainsi que des documents leur permettant faire leur travail et de démontrer qu'ils l'ont fait) et de mettre en place le système d'informations qui nourrira le système de gestion.

2. Le rôle de la décentralisation

On dit couramment qu'un certain nombre de systèmes éducatifs africains sont excessivement centralisés et n'ont pas la capacité de fournir des réponses adéquates aux problèmes locaux, alors que d'autres, plus décentralisés, sont dits générer des disparités non souhaitables (la centralisation n'est pourtant pas une garantie que les disparités régionales seront faibles). En tout état de cause, quel que soit le niveau de centralisation ou de décentralisation formelle d'un système, on doit se rappeler que l'enseignant individuel dans sa classe dispose de très larges marges de manœuvre, impliquant que tout système est *in fine*, et *de facto*, très décentralisé. La question n'est pas de savoir si on doit théologiquement être pour ou contre la décentralisation. Il semble clair toutefois qu'un certain nombre de questions sont mieux traitées à un niveau donné, local, régional ou central et qu'il n'est pas pertinent de concentrer le traitement de toutes les questions au niveau central. Le transfert de certaines responsabilités du niveau central au niveau régional, lorsqu'elles devraient l'être au niveau local, ne permettra pas non plus d'obtenir l'effet anticipé (par exemple, le fait que le centre de décision soit localisé à 100 km plutôt qu'à 500 km peut ne faire aucune différence).

L'essentiel est donc que le cadre gestionnaire défini plus avant soit mis en œuvre de façon adéquate. Le contexte de décentralisation bien maîtrisé dans l'articulation entre les différentes strates du système présente bien des vertus potentielles. Mais il faut souligner que ces vertus ne sont que potentielles, notamment parce qu'il est possible d'organiser une structure de responsabilité déconcentrée dans un système formellement centralisé; tout dépend des pratiques effectivement mises en œuvre.

3. Les deux dimensions du processus de contrôle

Quelles que soient les spécificités des activités entreprises dans le contexte de la gestion de l'éducation, il sera nécessaire de mettre en place une forme ou une autre de contrôle. Ceci peut impliquer différents types de procédures; deux dimensions peuvent alors être considérées :

* La première dimension oppose le contrôle interne et le contrôle externe. Le contrôle interne fait appel à la structure administrative du ministère de l'éducation; par exemple, on demande au chef d'établissement de vérifier que les enseignants arrivent chaque jour à l'heure ou bien au directeur régional de vérifier que le directeur départemental a bien alloué les manuels scolaires selon les modalités définies et que ceux-ci sont arrivés à la date prévue. Le contrôle peut aussi être externe; par exemple, on peut demander aux parents de surveiller la présence des enseignants en classe, et on peut demander au syndicat enseignant de vérifier que chaque école a bien reçu les manuels scolaires selon les modalités fixées de façon transparente par le ministère. Selon le sujet dont il s'agit, le contrôle peut être fait en s'appuyant sur des agents internes et/ou externes. Le choix de ce qui est le plus approprié dans telle ou telle circonstance est évidemment affaire de jugement. Cela dit, il sera toujours utile de faire en sorte que la voix des usagers ou des bénéficiaires soit entendue; car il y a évidemment des risques que les membres de l'administration soient moins prompts que les usagers finaux à dénoncer les défauts qui peuvent exister dans le fonctionnement du système.

* La seconde dimension oppose le contrôle qui est mis en œuvre au niveau de l'école et celui qui est fait au niveau du système (ou à un niveau agrégé intermédiaire). Par exemple, pour le déploiement des enseignants, nous supposons que les critères et consignes globaux permettent d'identifier la relation existant entre l'effectif scolarisé dans une école et le nombre d'enseignants dont l'école devrait être dotée. Cette structure d'allocation doit être connue de tous les acteurs. Il s'ensuit que chaque individu peut déterminer le nombre des enseignants d'une école dès lors que son effectif d'élèves est connu. Dans ce contexte, le contrôle peut être fait au niveau de l'école; le chef d'établissement, informé que son école qui compte 245 élèves devrait avoir 6 enseignants, peut en appeler au directeur départemental (et éventuellement au directeur régional si c'est ce dernier qui doit contrôler l'action du directeur départemental) si seuls quatre enseignants ont été affectés à son école. Le directeur régional, de son côté, peut établir une carte de toutes les écoles de sa région avec les effectifs d'élèves et d'enseignants dans chacune d'entre elles; ceci lui permet alors d'identifier les établissements déviants (sur-dotés ou sous-dotés) et par conséquent de contrôler l'action de ses différents directeurs départementaux qui sont en charge de gérer le déploiement des enseignants dans les écoles de sa juridiction.

4. Faire le suivi des ajustements nécessaires

En certains points du processus, des évaluations sont nécessaires pour indiquer si telle pratique prévue a été effectivement suivie ou si le niveau de résultat obtenu est adéquat, soit en référence aux attentes normatives, soit en référence à ce qui est obtenu dans telle autre circonstance. Tout

système de gestion doit récompenser les bonnes performances et réagir de manière appropriée en réponse à des mauvaises performances. Dans certains cas, le fait de rendre publiques ces performances peut déjà contribuer à la régulation de ces mauvaises performances ; souvent, ce n'est pas suffisant. On peut *a priori* distinguer deux cas où une performance inadéquate est enregistrée : le premier est celui où ces mauvais résultats proviennent de déviance comportementale au sens large (les acteurs ne font pas ce qui est attendu d'eux); dans cette circonstance, une gradation de sanctions doit être envisagée mais la persistance de la déviance doit conduire au licenciement car l'intérêt des élèves et l'intégrité du système doivent prévaloir. Le second cas est celui où il y a un déficit de compétences. Dans cette circonstance, les acteurs ou les services concernés doivent recevoir l'appui nécessaire (sous des formes à définir) pour les aider à améliorer leur performance; si la faible performance demeure, des actions plus énergiques devront bien sûr être envisagées. Un ingrédient très important du système gestionnaire est la cohérence, ce qui suppose à la fois que le système sache apporter un appui aux personnes et aux services qui en ont besoin, mais aussi sache prendre effectivement les sanctions sans état d'âme. Tout manquement du système de gestion sur l'un ou l'autre de ces deux aspects serait destructeur du mécanisme mis en place.

Ces principes demandent évidemment à être discutés et affinés; mais ils constituent sans doute une base de départ pour structurer la réflexion concernant la définition de systèmes de gestion de l'éducation qui soient fonctionnels; ceci vaut sans doute en général, mais de façon évidente dans les pays d'Afrique sub-saharienne pour lesquels le *statu quo* n'est pas une option pour aborder les défis des quinze prochaines années.

WB15283

C:\Documents and Settings\wb15283\My Documents\Management\AGEPA Mada1\Mgt Ed French2.doc

April 30, 2004 1:43 AM