

CONFERENCE INTERNATIONALE

L'ABOLITION DES FRAIS SCOLAIRES : PLANIFIER LA QUALITE ET LA PERENNITE FINANCIERE

BAMAHO, 19-22 JUIN 2007

DOCUMENT DE SESSION

**RENFORCEMENT DE LA BONNE GESTION SCOLAIRE :
UNE COMPOSANTE CLEF DE LA QUALITE**

Beïfith KOUAK TIYAB

Conseiller technique du PASEC

tkouak@yahoo.fr

Table des matières

Table des matières	2
Introduction	3
1- Relation entre scolarisation massive et qualité de l'éducation : loin des idées reçues	4
2- Les facteurs d'apprentissage : l'importance de la gestion scolaire	9
3- La gestion scolaire : les principales pistes à privilégier	12
3.1- Gestion des effectifs : la taille des classes et le mode d'organisation des classes.	12
3.2- Temps scolaire : l'absentéisme des enseignants.....	14
3.3- Outils pédagogiques : les manuels scolaires	15
3.4- Pratiques scolaires : la question du redoublement.....	16
3.5- Dynamique locale : les réunions pédagogiques et l'implication des parents d'élèves.	17
Conclusion	17
Bibliographie.....	18
Annexes	20
Annexe n°1 : Présentation de la CONFEMEN et du PASEC.....	20
Annexe n°2 : Cadre d'action sur la gestion scolaire.....	21

Introduction

Ce document de travail s'inscrit dans le cadre de la Conférence internationale sur l'abolition des frais scolaires, organisée par l'ADEA, l'UNICEF et la Banque mondiale du 19 au 22 juin à Bamako au Mali.

Dans le contexte actuel marqué par d'importants progrès en matière de scolarisation massive, beaucoup d'enfants issus de familles pauvres ou de milieux défavorisés n'ont toujours pas accès à l'école dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Même si l'insuffisance de l'offre éducative peut être parfois évoquée, les raisons principales portent essentiellement sur les coûts financiers de scolarisation auxquels les parents doivent faire face (frais d'inscription, frais de fournitures scolaires, achat d'uniformes, cotisations parallèles, coûts indirects, etc.), mais aussi sur les coûts d'opportunités liés à la décision de scolarisation des enfants (l'enfant représente une force de travail qui peut être utilisée pour les travaux domestiques, les travaux champêtres et parfois pour le commerce). Or, ces familles pauvres ou vulnérables représentent la majeure partie de la population dans les pays africains. Des lors, l'abolition des frais scolaires constitue un enjeu majeur pour accroître significativement la demande de scolarisation, et l'espoir d'atteindre un des objectifs de la scolarisation primaire universelle.

Si l'abolition des frais scolaires permet d'offrir à tous les enfants une chance d'accéder à l'école, elle présente néanmoins des conséquences considérables sur la gestion de l'école. En effet, l'importance des flux d'élèves qui va en résulter pose un certain nombre de questions au niveau de l'école : Y'a-t-il suffisamment de salles de classes pour les accueillir ? Y'a-t-il suffisamment d'enseignants pour les encadrer ? Y'a-t-il suffisamment de ressources pédagogiques pour permettre un meilleur suivi des enseignements ? Compte tenu des contraintes budgétaires, comment gérer au mieux les ressources disponibles pour absorber l'important flux d'élèves sans nuire à la qualité des apprentissages ?

Ce document de travail vise à présenter un certain nombre d'éléments factuels sur le renforcement de la gestion scolaire en tant que composante clef de la qualité de l'éducation, et servira de cadre de discussion pour la session. L'idée couramment répandue sur la relation entre quantité et qualité de l'éducation associée à la forte croissance des effectifs d'élèves est une dégradation de la qualité des apprentissages. Aussi, commencerons-nous par mettre en évidence dans une première section, qu'il est bien possible de scolariser un nombre croissant d'élèves tout en améliorant la qualité des apprentissages, à condition que l'afflux massif d'élèves dans les écoles soit suffisamment bien préparé et géré. Pour mettre en évidence le rôle et l'importance de la gestion scolaire dans la qualité des apprentissages, nous nous intéresserons

dans une seconde section aux différentes catégories de facteurs d'apprentissages et à leur contribution dans le processus d'acquisition dans les écoles africaines. Nous verrons au travers des résultats d'analyse du PASEC¹ que la gestion scolaire constitue un élément fondamental de la qualité de l'éducation, particulièrement dans un contexte de ressources limitées.

Enfin, compte tenu des conséquences que peut avoir l'abolition des frais scolaire sur l'extension de la scolarisation, il sera question dans une dernière section de s'interroger sur les différents mécanismes de gestion scolaire qui peuvent permettre d'absorber l'afflux massif d'élèves sans affecter négativement la qualité de l'éducation, ni exercer une trop grande incidence financière sur les coûts de scolarisation.

Il apparaît très utile de rappeler ici que la CONFEMEN a fait de la gestion scolaire une de ses priorités, notamment à travers les différentes assises et sessions qui ont été consacrées à cette thématique. On peut noter particulièrement l'exemple des assises francophones de la gestion scolaire, organisées en collaboration avec l'OIF et l'AFIDES du 04 au 08 avril 2006 à Antananarivo et portant sur le thème : « la gestion scolaire : bien gérer pour mieux éduquer ». Ces assises ont abouti à l'adoption par les Ministres francophones de l'éducation d'un mémorandum et d'un cadre d'action sur la gestion scolaire lors de leur 52^{ème} session ministérielle tenue en juin 2006 à Niamey. Ce mémorandum et ce cadre d'action peuvent être consultés dans l'annexe n°2.

I- Relation entre scolarisation massive et qualité de l'éducation : loin des idées reçues

Bien d'exemples pays tendent à confirmer que l'abolition des frais scolaires entraînera une augmentation rapide de la scolarisation. A titre d'illustration², le Malawi a supprimé les frais scolaire en 1994 et cela a eu pour conséquence un accroissement d'environ 51% des inscriptions. L'Ouganda a suivi le mouvement en 1996 et a assisté à une augmentation de près de 70% des inscriptions. En 2001, c'est le tour de la Tanzanie, et son taux net de fréquentation primaire est passé de 57% à 85%. On peut multiplier les exemples, mais l'évidence d'un afflux massif d'enfants dans les écoles apparaît sans ambiguïté.

Cependant, l'impact sur la qualité est moins évident, et on pourrait même être tenté de penser à une dégradation de la qualité. L'opinion assez répandue sur la question associe d'ailleurs à la croissance massive des élèves une dégradation de la qualité des apprentissages. Une

¹ Il s'agit du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN. On trouvera en annexe n°1 une présentation sommaire de la CONFEMEN et du PASEC.

² Tous les exemples utilisés dans l'illustration ont été tirés du rapport réalisé par les experts de l'OIDEI en collaboration avec l'UNESCO et intitulé « enseignement primaire et gratuité ». Cf. UNESCO et OIDEI, 2005, « enseignement primaire et gratuité ».

plus large couverture scolaire implique-t-elle nécessairement une baisse de la qualité ? Cette question pose toute la problématique de l'arbitrage entre quantité et qualité de l'éducation, avec l'idée simple qu'il faut choisir entre une éducation de qualité et l'accès du plus grand nombre d'enfants à l'école.

Peu d'études ont été réalisées sur la question en raison de l'insuffisance de données disponibles, mais elles n'aboutissent généralement pas à une évidence claire sur la relation entre scolarisation massive et qualité de l'éducation. Pour tester l'hypothèse d'une relation négative entre quantité et qualité, nous nous sommes inspirés des travaux de K. Michaelowa (2001) et en fonction des données disponibles, nous avons mis en relation la qualité des apprentissages avec quelques indicateurs de scolarisation.

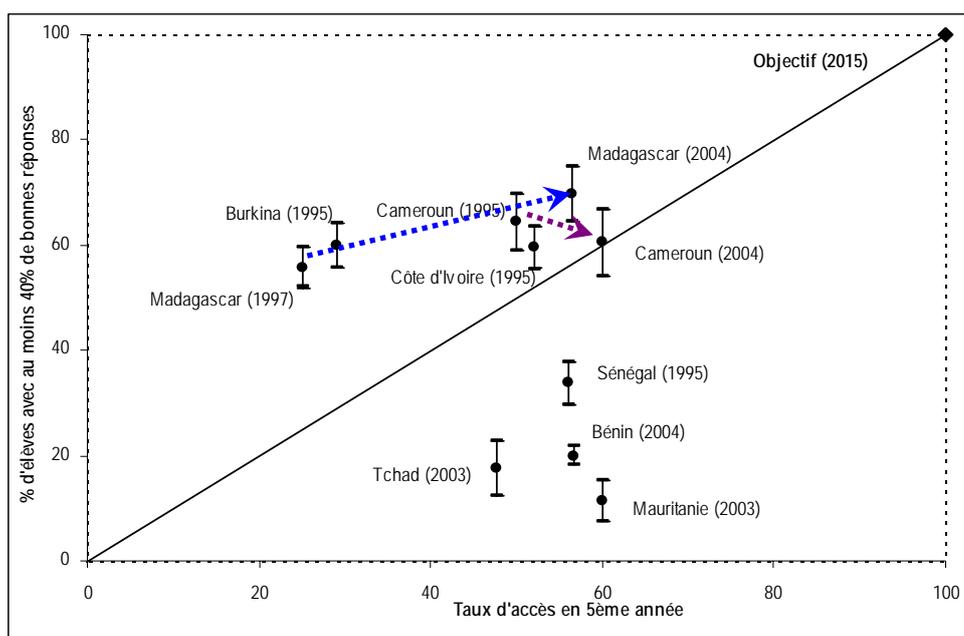
La qualité des apprentissages a été appréhendée par la proportion d'élèves ayant plus de 40% de bonnes réponses aux tests PASEC de français et mathématiques. Ce seuil de 40% est arbitraire, nous reprenons ici une proposition de K. Michaelowa. En effet, les pays n'ont pas défini, ce qui d'après eux, constitue le niveau minimal d'acquisition en français et mathématiques. Toutefois, compte tenu de la structure des tests utilisés, on peut convenir qu'à partir de ce seuil les connaissances fondamentales sont assurées. Ainsi, l'objectif en matière de qualité serait que la totalité des élèves atteignent ce seuil minimal.

L'indicateur de scolarisation utilisé est le taux d'accès en 5^{ème} année, c'est-à-dire la proportion d'une cohorte d'âge d'élèves qui atteint la 5^{ème} année de l'enseignement primaire. Cet indicateur apparaît préférable aux taux d'inscription ou de fréquentation parce qu'il ne suffit pas que les enfants accèdent à l'école, mais qu'ils puissent achever au moins le cycle primaire. Ainsi, l'objectif d'une démocratisation de l'enseignement primaire serait que 100% des élèves terminent le cycle primaire.

Le graphique n°1.1 ci-après met en relation la qualité et la quantité de l'éducation, et nous permet de voir l'évolution de deux pays par rapport à l'arbitrage entre les deux dimensions : le Cameroun et Madagascar.

Globalement, on peut s'apercevoir que sur le plan de la scolarisation, tous les pays considérés sont encore loin des objectifs de la scolarisation primaire universelle. Les taux d'accès vers la fin de cycle primaire varient entre 20 et 60% alors que l'objectif est que 100% des élèves terminent le cycle primaire. De même, les résultats sur la qualité de l'éducation sont assez modestes. La proportion d'élèves qui dépassent le seuil minimal de connaissances en français et mathématiques n'excède pas 65%, ce qui reste également loin des 100% souhaitables. Toutefois, il convient de prendre en compte la perspective temporelle dans cette analyse, puisque tous les pays n'ont pas été évalués au même moment, et la position de certains pays aurait certainement connu des améliorations remarquables.

Graphique n°1.1 : Niveau d'acquisition des élèves et accès en 5^{ème} année



Source : PASEC.

En revenant à notre question de départ à savoir l'arbitrage entre qualité et quantité, **les résultats du Cameroun et de Madagascar permettent de nuancer l'idée souvent proclamée à tort ou à raison sur la baisse de la qualité des apprentissages suite à un accroissement de la scolarisation**. En effet, Madagascar a connu une évolution remarquable de son taux d'accès en 5^{ème} année entre 1997 et 2004 (de 25% à plus de 56%), et dans le même temps, on note une augmentation de la proportion d'élèves ayant au moins 40% de bonnes réponses aux tests PASEC (de près de 56% à près de 70%). **Ce constat apporte l'évidence que la scolarisation massive n'est pas toujours associée à une dégradation de la qualité**. Des progrès sensibles peuvent être réalisés à la fois sur les deux dimensions. Le cas du Cameroun³ est moins impressionnant, puisque le pays a réussi à augmenter le taux d'accès en 5^{ème} année d'environ 10 points de pourcentage entre 1996 et 2005 sans que cela n'affecte significativement la qualité des apprentissages⁴.

Il est particulièrement intéressant de constater que dans les deux pays, cette scolarisation massive qui s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité a concerné beaucoup plus les élèves issus de milieux défavorisés. En effet, le tableau n°1 ci-après nous permet de remarquer que les élèves scolarisés appartiennent de plus en plus aux catégories pauvres. Ainsi, la proportion d'élèves déclarant ne pas avoir l'eau courante à la maison passe de 61% à 81% au Cameroun et de 78 à 88% à Madagascar dans les échantillons PASEC.

³ Il est bon de rappeler pour le Cameroun que les élèves observés en 2004/05 font partie de la cohorte d'élèves qui sont rentrés dans le système l'année où la suppression des frais scolaires a connu un début d'application.

⁴ La légère baisse visible sur le graphique n'est pas statistiquement significative.

Tableau n°1 : % d'élèves de 5^{ème} année ne disposant pas de certaines commodités ou ne possédant pas certains biens à la maison.

	Cameroun		Madagascar	
	1995/96	2004/05	1997/98	2004/2005
Eau courante (robinet à la maison)	61%	81%	78%	88%
Réfrigérateur	59%	85%	87%	95%
Télévision	45%	68%	69%	75%

Source : données PASEC

Il est donc possible d'accueillir de plus en plus de pauvres à l'école à travers des politiques pro-pauvres d'extension de la scolarisation à l'exemple de la gratuité des frais scolaires sans nuire à la qualité des apprentissages, du moins dans ces deux pays.

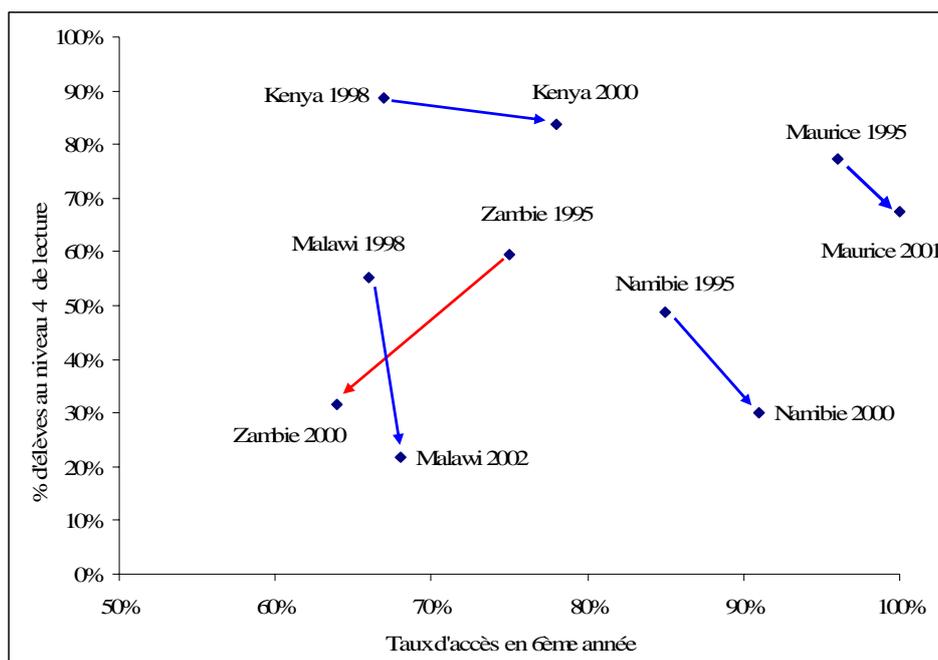
La même analyse peut être reconduite dans certains pays qui ont participé au SACMEQ⁵ pendant les deux vagues d'évaluation entre 1995-1998 et 2000-2002. Ce sont essentiellement le Kenya, l'île Maurice, le Malawi, la Namibie et la Zambie, et il est intéressant de constater que certains sont les pionniers en matière d'abolition des frais scolaires sur le continent. La dimension qualité a été appréhendée ici par la proportion d'élèves de 6^{ème} année qui atteint le 4^{ème} échelon de lecture en anglais. En effet, les tests de lecture administrés par le SACMEQ sont en langue anglaise (une des langues d'enseignement dans ces pays) et comportent huit différents échelons. Le 4^{ème} échelon⁶ peut être considéré comme un minimum souhaitable pour l'ensemble des élèves de 6^{ème} année. Quant à la couverture scolaire, elle est approximée par le taux d'accès en 6^{ème} année.

Le graphique n°1.2 ci-après permet de s'apercevoir qu'il y a eu une amélioration sensible de la couverture scolaire dans tous les pays considérés, à l'exception de la Zambie qui voit son taux d'accès en 6^{ème} année diminuer de 75% à 64% entre 1995 et 2000. Cependant, cette croissance de la scolarisation ne s'est pas suivie d'une amélioration de la qualité des apprentissages. On note particulièrement pour le Malawi, la Namibie et la Zambie une baisse sensible de la dimension qualité, c'est-à-dire la proportion d'élèves qui atteignent au moins le 4^{ème} échelon de lecture.

⁵ C'est le "Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality". Il s'agit d'un programme d'évaluation des acquis scolaires pour les pays de l'Afrique du Sud et de l'Est.

⁶ Cela correspond aux élèves qui lisent et sont capables de faire le lien entre des informations situées dans différentes parties du texte et aussi de les interpréter (Cf. Murimba, 2003).

Graphique n°1.2 : Acquisitions et accès en 6^{ème} année de l'enseignement primaire



Source : SACMEQ, ISU, Pôle de Dakar

Le cas de Malawi pourrait être rapproché de la brutale augmentation des effectifs scolaires résultant de l'abolition des frais de scolaires décidée en 1994. Mais lorsqu'on considère les résultats du Kenya, on se rend à l'évidence qu'il est possible de maintenir le niveau de la qualité, même avec un accroissement de la scolarisation. En effet, ce pays a augmenté son taux d'accès en 6^{ème} année d'environ 10 points de pourcentages tout en maintenant constant⁷ le niveau de la qualité. Il aurait été souhaitable de disposer de données plus récentes sur ce pays, notamment sur quelques années après l'application de la suppression des frais scolaires pour apprécier l'impact sur la qualité. Mais les quelques éléments factuels développés fournissent déjà le panorama assez complexe de la relation entre scolarisation massive et qualité des apprentissages.

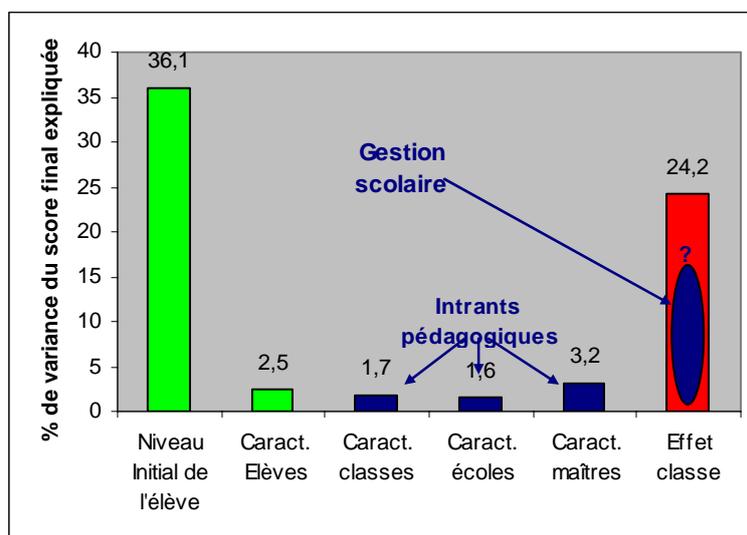
Dans l'ensemble, la démocratisation de l'école n'est pas systématiquement associée à une dégradation de la qualité des apprentissages. Nous avons pu observer à travers les exemples de Madagascar, du Cameroun et du Kenya qu'il est possible de donner la chance à tous les élèves d'achever au moins le cycle primaire tout en améliorant le niveau de la qualité. Toutefois, l'exemple du Malawi montre également qu'une augmentation non maîtrisée des effectifs peut avoir des conséquences néfastes sur la qualité des apprentissages. Cela dénote d'une certaine façon l'importance de la gestion des effectifs, et plus généralement de la gestion scolaire dans la qualité des apprentissages.

⁷ La légère baisse observée sur le graphique n'est pas statistiquement significative.

2- Les facteurs d'apprentissage : l'importance de la gestion scolaire

La littérature empirique est assez partagée sur les différents facteurs qui pourraient avoir une contribution décisive à la qualité des apprentissages. En effet, il n'y a pas de recette unique et les facteurs à privilégier dépendent le plus souvent des contextes nationaux. Malgré cette diversité, les facteurs qui reviennent en grande majorité dans les différences d'apprentissages portent sur les caractéristiques des élèves, des classes, des écoles et des enseignants. Dans le but de mettre en évidence l'importance de la gestion scolaire, nous commençons par nous interroger sur la contribution de chacun de ces catégories de facteurs dans l'explication des différences de performances entre élèves.

Graphique n°2.1 : Le poids des différentes catégories de facteurs dans le processus d'acquisition dans 10 pays d'Afrique subsaharienne⁸



Source : PASEC

On constate que les différences de résultats entre élèves en fin d'année s'expliquent principalement par le niveau initial de l'élève (36% de variance expliquée). Cela n'est évidemment pas étonnant dans la mesure où cette variable résume tout le passé scolaire de l'élève, ainsi qu'une part de ses caractéristiques personnelles dont ses aptitudes intellectuelles. **Les caractéristiques connues de l'élève, de son maître, de sa classe et de son école n'expliquent que très peu les différences de résultats d'apprentissage (9% de variance expliquée).** Le rôle des intrants pédagogiques (mesurés par les caractéristiques connues de la classe, de l'enseignant et de l'école) est globalement faible. **Mais, une autre dimension intervient plus massivement dans les différences de performance. Il s'agit de l'« effet**

⁸ Burkina Faso (1995), Cameroun (1995), Côte d'Ivoire (1995), Guinée (1999), Madagascar (1998), Mali (2001), Mauritanie (2003), Niger (2001), Sénégal (1995) et Togo (2000).

classe »⁹ dont la contribution à la compréhension des différences de résultats est de 24%. Cet effet indique que le fait d'être dans une classe plutôt que dans une autre, à caractéristiques de l'élève et du contexte identiques, se traduit par de très grandes différences d'apprentissages. Cet important effet classe semble être une spécificité des écoles africaines dans la mesure où il se situe entre 10% et 14% seulement dans les pays du Nord comme la France (Bressoux, 2000).

Il est assez difficile de cerner les principaux éléments qui composent cet effet classe. Mais, le fait que des élèves à caractéristiques et contexte identiques présentent des résultats d'apprentissages différents en fonction de la classe ou de l'école où ils sont scolarisés renvoie vers la piste de gestion scolaire. En effet, il n'y a pas de doute que les pratiques pédagogiques de l'enseignant, son engagement, le climat au sein de l'école, l'ambiance pédagogique et la manière dont les classes et l'école sont gérées, constituent une part importante des éléments inclus dans cette partie non expliquée de la variation des résultats des élèves. Cela apparaît d'autant plus vraisemblable puisque avant tout, ce sont ces éléments qui changent d'une classe ou d'une école à une autre, une fois les caractéristiques traditionnelles prises en considération.

Outre la piste de gestion scolaire, l'on peut être tenté de voir en l'effet classe un facteur ressource, avec l'idée simple que les classes ou les écoles qui font progresser plus les élèves sont celles qui possèdent le plus de ressources. En effet, les problèmes d'allocation de ressources aux différentes écoles sont bien connus tout comme d'ailleurs les différences de moyens entre les écoles publiques et les écoles privées. **Toutefois, plusieurs travaux s'accordent à reconnaître le faible lien entre ressources et résultats, contrairement à ce que l'on pourrait y croire.** A titre d'illustration, nous avons mis en relation dans le graphique n°2.2, les ressources dépensées par établissement avec les résultats obtenus par des élèves aux caractéristiques et au contexte identiques. L'exemple du Tchad est considéré ici, mais il convient de signaler que le même panneau se retrouve dans la plupart des pays africains lorsqu'on reconduit l'analyse.

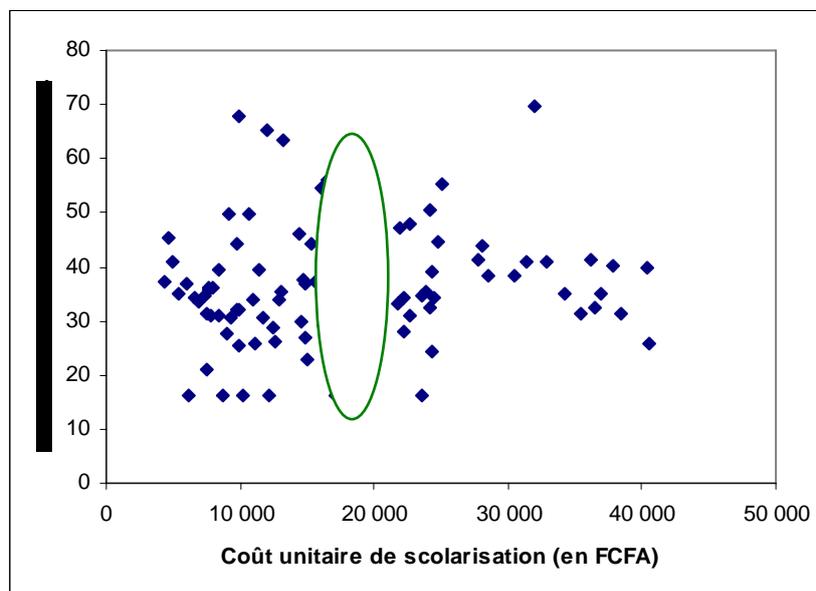
Deux constats peuvent être réalisés :

- i. Il n'existe pas de relation marquée¹⁰ entre les ressources et les résultats obtenus par chaque établissement.**
- ii. Les dépenses moyennes par élève sont très variables entre les écoles, allant de près de 8000FCFA à près de 40000FCFA. Il en est de même des résultats par école qui varient entre 10/100 et 70/100.**

⁹ Techniquement, cet effet est mesuré par l'introduction dans le modèle statistique des variables indicatrices identifiant chacune des classes.

¹⁰ Le R^2 ou pouvoir explicatif du coût unitaire dans les résultats scolaires par classe est très faible (de l'ordre de 0,56%).

Graphique n°2.2 : Les différences de performances à ressources identiques au sein d'un système éducatif : L'exemple du Tchad



Source : PASEC

Ainsi, **il existe de grandes disparités entre écoles sur le plan de l'allocation des ressources.** Pour atteindre un même résultat de 40/100 par exemple, certaines écoles dépensent en moyenne 10000FCFA par élève pendant que d'autres dépensent 4 fois plus, c'est-à-dire 40000FCFA par élève. **Ce constat se retrouve dans la plupart des systèmes éducatifs africains et pose toute la problématique de l'affectation des moyens aux écoles.** A titre d'illustration, on a observé dans des systèmes éducatifs comparables à celui du Tchad que le nombre d'élèves scolarisés est très variable pour des écoles disposant d'un même nombre d'enseignants¹¹. En effet, pour des écoles disposant de 5 enseignants par exemple, certaines écoles scolarisent environ 80 élèves seulement pendant que d'autres scolarisent plus de 400 élèves, avec toutes les situations intermédiaires possibles. De même, pour des écoles dont l'effectif est de l'ordre de 400 élèves, certaines d'entre elles n'ont que 5 enseignants pendant que d'autres en ont 13. **Finalement, il existe des problèmes notables dans l'affectation de personnels aux écoles primaires, et c'est indirectement la question de la gestion du personnel qui se soulève également.**

Au-delà la question de l'affectation des moyens aux écoles, le graphique n°2.2 met en évidence **l'existence de différences considérables en matières de résultats scolaire pour un même niveau de dépense par élève.** En effet, pour une même dépense approximative de 20000FCFA par élève, les résultats par écoles varient très largement, entre 15/100 et 60/100. Cela veut dire que des élèves comparables, scolarisés dans des écoles disposant de moyens identiques auront in

¹¹ Le salaire des enseignants représente en général la majeure partie des coûts unitaires de scolarisation

fine des apprentissages radicalement différents. **La encore, c'est la manière dont l'école transforme les moyens en résultats qui est interpellée.**

Dans tous les cas, c'est beaucoup plus le mode de gestion que les moyens en eux-mêmes qui ressortent dans l'explication des différences de performances. **Au total, l'importance de la gestion scolaire apparaît incontestable dans la qualité des apprentissages.** Ce constat plaide pour une priorité de la gestion scolaire en plaçant les résultats en termes d'accès à l'école, de rétention et d'apprentissages au cœur des préoccupations des responsables éducatifs.

3- La gestion scolaire : les principales pistes à privilégier

Nous avons mis en évidence dans la section précédente l'importance de la gestion scolaire dans l'amélioration de la qualité des apprentissages. **Maintenant que nous sommes convaincu de cette importance, il reste à définir les principales pistes à privilégier pour la conduite d'une bonne gestion scolaire.** Ces pistes apparaissent d'autant plus nécessaires dans la mesure où nous assistons à un afflux de plus en plus important d'élèves dans les écoles en raison de l'adoption et l'application des politiques d'extension de la scolarisation comme l'abolition des frais scolaires.

Bien sûr, la littérature est encore peu développée sur les éventuelles pistes de gestion scolaire, surtout dans le contexte africain. Les quelques éléments factuels disponibles proviennent essentiellement des études de cas pays, et nous allons les mobiliser dans les paragraphes suivants pour fournir aux décideurs des leviers qui vont lui permettre d'absorber la croissance massive d'effectifs d'élèves et d'assurer en même temps une meilleure qualité des apprentissages.

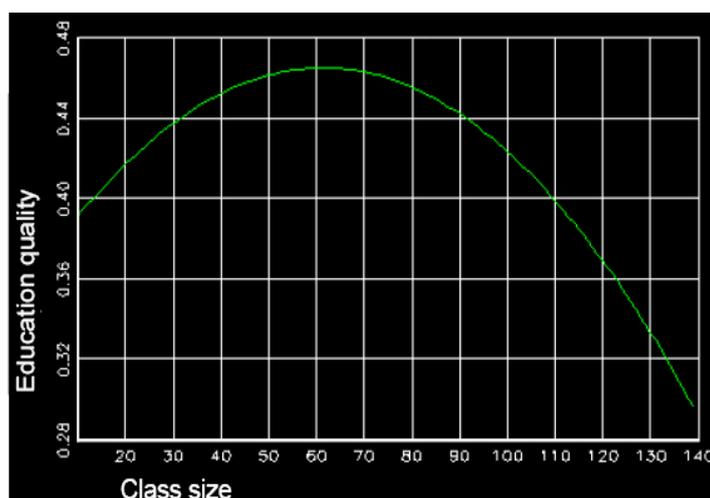
3.1- Gestion des effectifs : la taille des classes et le mode d'organisation des classes.

L'une des conséquences immédiates de l'abolition des frais scolaires, nous l'avons vu, est l'afflux massif des effectifs d'enfants dans les écoles. Cela pose la question de la gestion des effectifs dont trois éléments importants à considérer sont la taille des classes, le mode de regroupement des élèves et la question du recrutement des enseignants.

Par rapport à la taille de classe, il est assez couramment admis que les classes de faibles effectifs présentent des effets positifs sur la qualité des apprentissages. L'argument pédagogique traditionnel de base est que l'enseignant peut consacrer davantage de temps à chaque élève pour

mieux tenir compte de ces besoins personnels. Cependant, **l'effet de la taille des classes sur la qualité des apprentissages apparaît en général très modeste, voire parfois non significatif dans le contexte africain** (Behagel et Coustère, 1999 ; Mingat et Suchaut, 2000 ; Bernard, 2003). Le graphique n°3.1 ci-après, tiré des travaux de K. Michaelowa (2003), présente la relation entre la taille de la classe et les acquisitions scolaires.

Graphique n°3.1 : Relations entre taille de la classe et acquisitions scolaires



Source : K. Michaelowa, (2003)

Il apparaît peu de variations des acquisitions des élèves entre une classe de 40 élèves et une classe de 70 élèves. Par contre, une taille de classe très élevée (plus de 100 élèves) ou très faibles (moins de 20 élèves) semblent affecter négativement les acquisitions scolaires.

Le peu d'effet de la taille des classe sur les acquisitions des élèves s'explique généralement par le fait que les enseignants tendent à adopter des méthodes pédagogiques comparables (souvent la pédagogie dite « frontale ») quel que soit le nombre d'élèves qu'ils ont à enseigner. **Toutefois, il apparaît non fondée de suggérer aux responsables éducatifs d'accepter n'importe quelle taille de classe.** Nous avons vu sur le graphique n°3.1 l'évidence d'une incidence négative de la taille des classes au-delà d'environ 70 élèves par classe. **Cela milite pour une répartition adéquate des élèves dans les classes, et au-delà, un déploiement judicieux des enseignants dans les écoles.** En effet, nous avons vu dans les sections précédentes la très grande variabilité du nombre d'élèves scolarisés pour des écoles disposant d'un même nombre d'enseignants (pendant que certaines écoles scolarisent environ 80 élèves seulement, d'autres scolarisent plus de 400 élèves pour un même effectif de 5 enseignants). **Dans l'ensemble, c'est la question de la gestion des ressources humaines au sens large qui mérite d'être renforcée.**

L'organisation des classes, et plus particulièrement la double vacation, peut constituer également un moyen pour contourner les contraintes liées au nombre limité de places. En effet,

pour éviter d'avoir des classes de plus de 100 élèves (ce que les salles de classes ne peuvent pas contenir et ce qui compromet également la qualité des apprentissages), les classes peuvent être organisées de manière à obtenir un groupe d'élève le matin et un autre l'après-midi. **Cependant, les analyses empiriques menées sur un tel mode d'organisation ou d'autres modes d'organisation comparables aboutissent généralement à une influence négative sur les acquisitions scolaires** (Chuard et Orivel, 1996), **et cela sous l'effet de la réduction du temps scolaire** (Mingat et Suchaut, 2000). En effet, au-delà des concepts décrivant les divers modes d'organisation permettant d'accueillir un nombre important d'élèves, c'est plus ce qui se fait dans les classes qui compte, autrement dit, le temps scolaire effectif consacré aux apprentissages dans les classes. **Une analyse minutieuse des avantages et des inconvénients de tel ou tel mode d'organisation des classes devrait précéder toute décision de politique de gestion scolaire.**

Une autre question qui se pose par rapport à l'afflux massif d'élèves dans les écoles est le recrutement des enseignants. En effet, la suppression des frais scolaires induit, nous l'avons vu, plus d'effectifs, plus de pauvres dans les écoles, et l'on doit recruter beaucoup d'enseignants, en général non titulaires et rapidement opérationnel (moins bien formés). **On craint que le recrutement de ces enseignants en général moins formés, moins expérimentés et moins payés soit un choix délibéré en faveur de la scolarisation du plus grand nombre au détriment de la qualité de l'éducation.** Mais les résultats des études sur l'impact du recrutement d'enseignants non fonctionnaires, réalisées dans le cadre du PASEC¹², aboutissent généralement que la progression des élèves n'est que très peu influencée par le statut de l'enseignant. **Dans la majorité des cas, on observe que les élèves progressent sensiblement de la même façon que l'enseignant soit fonctionnaire ou non.** De plus, lorsqu'on observe des différences de performance, celles-ci ne sont pas systématiquement en faveur d'une catégorie particulière de statut. **Donc a priori, ce n'est pas le recrutement des enseignants non fonctionnaires qui risque de faire baisser la qualité.** Les éléments de réflexions devraient porter beaucoup plus sur ce qui se passe réellement dans les écoles et dans les classes. On peut citer notamment le temps scolaire, le management de l'équipe pédagogique et l'implication des parents d'élèves ou de la communauté.

3.2- Gestion du temps scolaire

Le temps passé en classe constitue incontestablement une composante essentielle des chances d'apprentissage d'un élève, et cela est confirmé par de nombreux travaux réalisés dans les pays en développement (Lockheed et Verspoor, 1991). **Mais dans le contexte africain,**

¹² On peut citer par exemple : Bernard, Beïfith et Katia, 2004, « Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC », CONFEMEN, 2004.

le temps effectif d'enseignements est généralement très réduit par rapport au temps théorique pour plusieurs raisons, dont essentiellement : (i) – la rentrée tardive du fait des affectations tardives des enseignants ou d'un contrôle très lâche des prises effectives de fonction ; (ii) – la suspension de l'année scolaire avant la fin officielle du fait des examens ; (iii) – l'absentéisme injustifiée des enseignants ou le temps mis par certains enseignants pour aller toucher leur salaire ; (vi) – les grèves scolaires ; (v) – la non compatibilité du calendrier scolaire ou des horaires quotidiens d'ouverture des écoles avec les contraintes des familles des élèves, de façon à maximiser le temps effectif de présence des élèves.

La plupart de ces raisons touchent directement ou indirectement à la gestion scolaire. A cet effet, **il convient de mettre en place de nouveaux modes de gestion qui redéfinissent et responsabilisent les différents acteurs comme le chef d'établissement et les responsables locaux de l'administration scolaire par rapport à l'ensemble de ces problèmes.** C'est une question sur laquelle il convient d'insister en priorité car il n'est pas possible d'acquérir des apprentissages de qualité si tous les élèves ne peuvent pas bénéficier d'un temps effectif d'enseignement proche de la norme internationale de 900 heures. En dessous de cette norme, ce sont également des programmes qui ne sont pas terminés et des aspects essentiels d'apprentissages non abordés.

3.3- Outils pédagogiques : les manuels scolaires

Le rôle positif des outils pédagogiques (manuels scolaires, guides du maître, etc.) sur la progression des élèves est couramment admis dans la littérature. Par exemple, pour améliorer la qualité des apprentissages, certaines études recommandent fortement la dotation de manuels scolaires pour chaque matière principale (Lockheed et Verspoor, 1991 ; Verspoor, 2003 ; Mingat, 2003), et cela, au profit de tous les élèves (Kremer et al., 2000).

Cependant, on constate en général que certaines écoles africaines sont relativement bien dotées en manuels pendant que d'autres n'en ont pas. Ce constat plaide pour une meilleure répartition et diffusion des manuels dans les écoles. Comme le souligne d'ailleurs Katia Michaelowa (2005), **chaque école devrait disposer d'au moins 50% des manuels dont elle a besoin.** En effet, si les contraintes budgétaires s'imposent, on peut à la limite prévoir un livre pour deux élèves en raison de l'influence avérée du partage du livre sur les acquisitions scolaires (Frölich et Michaelowa, 2005)

De plus, il se trouve que dans certaines écoles africaines relativement bien dotées, les manuels n'ont pas toujours produits les effets escomptés. Cela renvoie à la question de leur contenu ou de leur utilisation effective dans les classes, ou plus généralement, de la

transformation des moyens en résultats dans les écoles. **Une gestion axée sur les résultats devrait être instaurée dans les écoles pour permettre d'améliorer la qualité des apprentissages.**

3.4- Pratiques scolaires : la question du redoublement

Le redoublement est une pratique très courante dans les écoles africaines, en raison de la perception qui lui est attribuée à tort ou à raison. En effet, il est souvent perçu comme une aide appropriée pour les élèves en difficulté.

Cependant, plusieurs travaux ont mis en évidence l'influence néfaste du redoublement pour la qualité des apprentissages (Bernard J.M., Simon O. et Vianou K., 2005). En effet, la pratique du redoublement dans les écoles africaines renvoie essentiellement à la standardisation des notations et à l'existence d'un système d'évaluation. On remarque généralement que ce ne sont pas forcément les élèves les plus faibles qui redoublent. Cela provient du fait que les notes des élèves ont tendance à être réparties selon une certaine loi qui fait qu'un élève redoublant dans une classe forte pourrait bien ne pas redoubler s'il se trouvait dans une classe de niveau moyen plus faible. De plus, on note un écart important entre les notes attribuées aux élèves par les enseignants et les résultats des tests standardisés PASEC.

Il convient de diminuer au mieux cette pratique dans les écoles, notamment à travers des mécanismes de sensibilisation, d'explication et de plaidoyer auprès des enseignants sur les limites des évaluations qu'ils pratiquent pour faire redoubler les élèves. Il faut noter toutefois que plusieurs pays ont déjà mis en œuvre des politiques de réduction du redoublement au sein des cours du cycle primaire. Ces mesures devraient être renforcées davantage, mais en ayant toujours à l'esprit l'amélioration de la qualité des acquisitions.

Dans la perspective de la suppression des frais d'écolage ou tout simplement d'une augmentation de la demande scolaire, la suppression du redoublement en 1^{ère} année du cycle primaire s'avère une nécessité, au risque de démotiver les élèves et les parents dès l'entrée à l'école. Les pratiques pédagogiques, et notamment d'évaluation et de certification des élèves, doivent donc s'adapter à la réalité des bancs de l'école africaine, ce qui implique de revoir les modes de gestion en se focalisant sur le niveau local. En effet, la scolarisation du plus grand nombre nécessite de trouver des solutions en fonction des différents contextes géographiques et culturels que connaît l'Afrique, et la dynamique locale détermine en partie les résultats à ce niveau, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

3.5- Dynamique locale : les réunions pédagogiques et l'implication des parents d'élèves.

La dynamique au sein de l'école résulte en général de plusieurs facteurs dont essentiellement : **(i)** – la capacité du directeur à mobiliser les enseignants autour des sujets à vocation pédagogique, notamment à travers des réunions pédagogiques ; **(ii)** – les relations entre enseignants et élèves ; et **(iii)** – le degré d'implication des parents d'élèves, et au-delà, de la communauté dans les activités de l'école. **Ces éléments dénotent d'une certaine façon le climat du contexte scolaire et peuvent avoir une influence importante sur la qualité de l'enseignement dispensé.**

Les résultats du PASEC font ressortir dans plusieurs pays un effet positif net de la fréquence des réunions entre enseignants sur la qualité des apprentissages, dénotant ainsi l'importance d'une dynamique pédagogique au sein de l'école. Toutefois, l'effet des rencontres instituées et réglementées, souvent appelées « journées d'animation pédagogique » n'est pas prouvé. **Ce résultat met en évidence l'importance de la forte capacité managériale des chefs d'établissements, d'où la nécessité d'une véritable professionnalisation de la gestion.**

Quant à l'implication des parents d'élèves ou de la communauté, son effet sur la qualité des apprentissages apparaît difficilement mesurable dans les analyses PASEC. En effet, une plus grande implication peut être de l'initiative des parents d'élèves ou de la communauté, en raison de leur prise de conscience sur les enjeux de l'école. Elle peut provenir également d'une dynamique déjà existante dans l'école et particulièrement du directeur de l'école. **Mais dans tous les cas, on peut se permettre de penser que son renforcement peut avoir des effets positifs énormes sur la qualité des enseignements dispensés.** En effet, l'implication des parents se traduit souvent par une aide matérielle et une participation aux activités parascolaires qui entraînent nécessairement une forte demande de résultats auprès du directeur et des enseignants.

Conclusion

Nous venons de passer en revue un certain nombre d'éléments factuels ou d'évidences empiriques qui confortent **l'importance de la gestion scolaire** dans la qualité de l'éducation. Nous avons ainsi pu mettre en évidence qu'**un accroissement de la scolarisation résultant des politiques d'extension comme l'abolition des frais scolaire peut cohabiter avec une amélioration de la qualité des apprentissages, à condition que des mesures adéquates sont prises pour gérer ces effectifs.** Cependant, les questions de gestion scolaire sont souvent

reléguées au second rang par les acteurs de l'éducation, qui considèrent légitimement avant tout les questions de moyens. **Les analyses ont permis de montrer que le facteur ressource n'intervient que très peu dans la qualité des acquisitions.** Ainsi, on a pu noter d'importantes disparités dans les résultats pour une même dépense par élève dans les écoles, ce qui souligne l'importance de la transformation des ressources en résultats et incite à l'instauration et au renforcement de la gestion axée sur les résultats dans les écoles africaines.

Si plusieurs mesures peuvent avoir un effet contribuant à garantir un minimum de niveau à chaque élève tout en permettant d'en scolariser davantage, elles renvoient principalement à la gestion et à la planification des réformes liées aux frais d'écolage. En effet, afin que la scolarisation primaire universelle soit effective, l'ensemble des décisions doit s'insérer dans un cadre pragmatique et réaliste, tenant compte des données culturelles, des spécificités locales et des contraintes financières lourdes pesant sur les pays africains.

En définitive, la nécessité d'instaurer et de renforcer la gestion scolaire s'impose pour donner la chance à tous les enfants de n'importe quel milieu social d'achever un cycle primaire avec des connaissances minimales requises. Cela passe par l'application des politiques de démocratisation de la scolarisation à l'exemple de la gratuité des frais scolaires, mais aussi par des pistes de gestion scolaire qui permettent d'accueillir un grand nombre d'enfants avec l'assurance de pouvoir leur donner un enseignement de qualité. Ces pistes se résument à travers quatre stratégies mentionnées dans le cadre d'action sur la gestion scolaire. Il s'agit de :

- Le renforcement des dynamiques locales
- La gestion participative et partenariale
- La rationalisation et l'optimisation des ressources
- La responsabilisation, le développement des capacités et la valorisation des personnels.

Ces pistes de gestion très peu coûteuses, voire sans coût significatif pour certaines, constitue un minimum d'indications qui peuvent être réfléchies davantage dans une perspective d'amélioration de la qualité de l'éducation.

Bibliographie

ADEA, 2005, « Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne », *Document préparé pour la biennale de l'ADEA (Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003)* et Édité par VERSPOOR, A.. Paris : ADEA.

Behagel et Coustère, 1999, « Les facteurs d'efficacité de l'apprentissage dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur huit pays d'Afrique », *Dakar : PASEC*.

Bernard et al., 2003, « Elements to assess the quality of primary education in French speaking Africa » *Document d'appui préparé pour Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne. Paris : ADEA*.

Bernard, Beïfith, et Katia, 2004, « Profil enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC ». *CONFEMEN, 2004*

Bernard, Katia et Odile, 2005, « Le redoublement : mirage de l'école africaine », *Dakar, PASEC, CONFEMEN*.

Bressoux, P., 2000, « Modélisation et évaluation des environnements et des pratiques d'enseignement. Habilitation à diriger des recherches », *Université Pierre Mendès France, Grenoble*.

CONFEMEN, 2006, « Mémorandum et cadre d'action sur la gestion scolaire », *52^{ème} session ministérielle, Niamey, Niger*.

Frölich et Michaelowa, 2005, « Peer Effects and Textbooks in Primary Education: Evidence From Francophone Sub-Saharan Africa » *HWWA Discussion Paper, 311, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics*.

Kremer, et al., 2000, « Why Do Governments Operate Schools? », *Harvard University. Unpublished document*

Lockheed et Verspoor, 1991, « Improving the Quality of Primary Education in Developing Countries », *Washington, D.C. : Banque mondiale*.

Michaelowa, K., 2001, « les indicateurs de résultats dans l'analyse des politiques de l'enseignement en Afrique francophone », *document de travail*.

Michaelowa, K., 2003, « Les déterminants de la qualité de l'éducation primaire : Enseignements de la mise en œuvre du PASEC en Afrique subsaharienne francophone », *Etude de l'ADEA sur la qualité, Document de travail, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), p.10*.

Mingat et Suchaut, 2000, « Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative », *Bruxelles : De Boeck Université*.

Mingat, 2003, « Analytical and Factual Elements for a Quality Policy for Primary Education in Sub-Saharan Africa in the Context of Education For All », *Background Paper prepared for the ADEA Biennial Meeting 2003, Paris: ADEA.*

UNESCO et OIDEL, 2005, « enseignement primaire et gratuité », *rapport de la consultation d'experts sur la gratuité de l'enseignement au niveau primaire.*

Verspoor, 2003, « The Challenge of Learning: Improving the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa, Summary » *Discussion Paper prepared for the ADEA Biennial Meeting 2003, Paris: ADEA.*

Annexes

Annexe n°1 : Présentation de la CONFEMEN et du PASEC

La **CONFEMEN**, ou Conférence des Ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage, est la plus ancienne institution de la Francophonie, créée en 1960. Elle regroupe 41 États et gouvernements membres. Elle a pour missions principales de : **(i)** - d'informer les membres sur l'évolution des systèmes éducatifs ; **(ii)** - de nourrir la réflexion sur des thèmes d'intérêt commun et les réformes en cours ; **(iii)** - d'animer la concertation entre ministres et experts pour appuyer les politiques d'éducation.

Elle est constituée d'un Président en exercice, d'une Secrétaire Générale, d'un Secrétariat Technique Permanent basé à Dakar et de Correspondants Nationaux dans chaque État et gouvernement membre.

Le **PASEC**, ou Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN, est le programme que sont dotés les Ministres de la CONFEMEN. Il a été créé en 1991 et poursuit quatre objectifs :

- identifier des modèles d'écoles efficaces et peu coûteux.
- développer une capacité interne d'évaluation du système
- diffuser les résultats, les méthodes et instruments d'évaluation
- renforcer le rôle d'observatoire permanent de la CONFEMEN

Il repose sur des équipes nationales, 6 conseillers techniques et un Comité Scientifique. Il est financé par les Etats et gouvernements membres, et reçoit l'appui financier d'autres institutions internationales dont l'OIF et la Banque Mondiale. Les pays bénéficiant des évaluations participent au financement des opérations de terrain (entre 10 et 25%).

Annexe n°2 : Mémoire et cadre d'action sur la gestion scolaire

Inspirés par la volonté d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire et d'Éducation pour Tous, les travaux de la CONFEMEN s'inscrivent dans les orientations adoptées dans le cadre d'action du Forum Mondial de Dakar, notamment celle de « *mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatifs réactifs, participatifs et responsables* ». Ils s'inscrivent également dans le suivi du Cadre d'action de Ouagadougou, adopté par la 50^e session ministérielle de la CONFEMEN qui prévoit notamment de mobiliser et diversifier les ressources, d'en viser l'efficacité et de développer le pilotage des systèmes éducatifs.

Les Etats, les acteurs et les partenaires de l'éducation sont maintenant convaincus que la gestion constitue un élément fondamental de l'accès et de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement en contexte de manque de ressources. Selon les recherches et concertations menées par diverses organisations internationales, aussi bien dans les pays du Sud que dans les pays du Nord, la qualité de l'éducation apparaît autant liée à la quantité des ressources disponibles qu'à leur gestion.

Dans cette perspective, les ministres considèrent que l'amélioration de la gestion scolaire à tous les paliers des systèmes éducatifs permettra de favoriser le renforcement de l'accès, de l'équité et de la qualité de l'éducation. L'analyse montre que si des pratiques de saine gestion scolaire existent déjà dans certains pays, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre une situation optimale.

Sur la base de ce diagnostic, nous, Ministres de la CONFEMEN et Chefs de délégation, convenons des principes suivants :

- le caractère essentiel d'une gestion scolaire efficace et efficiente des systèmes éducatifs mise ultimement au service de tous les apprenants ;
- le rôle incontournable et la responsabilité de l'Etat dans l'élaboration des orientations et des programmes, le financement ainsi que dans l'évaluation du système éducatif ;
- la nécessité d'améliorer et d'instaurer des pratiques de bonne gouvernance et de renforcer la lutte contre la corruption à tous les paliers des systèmes éducatifs ;

- l'importance d'accroître la responsabilisation et l'imputabilité, la culture de l'évaluation, la gestion participative et le partenariat ;
- la nécessité de prendre en compte l'égalité des genres dans le développement des politiques et pratiques de gestion scolaire, afin de poursuivre les efforts d'augmentation de l'accès des filles à la scolarisation ;
- l'importance d'une décentralisation pertinente des pouvoirs et des ressources vers les paliers régionaux et locaux, de sorte que les gestionnaires puissent répondre aux besoins et caractéristiques propres à chaque milieu ;
- l'importance de la professionnalisation et de la valorisation des personnels de gestion.

Par conséquent, nous, Ministres et Chefs de délégation,

- adoptons le Cadre d'action de la gestion scolaire initié par les Assises de Madagascar en avril 2006 et intégré au présent mémorandum ;
- affirmons notre engagement à le mettre en oeuvre grâce au travail d'appropriation et de mise en perspective nécessaire à l'adaptation aux spécificités de nos différents contextes nationaux ;
- invitons, dans cette direction, chaque pays participant à préparer et à mettre en oeuvre un plan d'action opérationnalisant les stratégies de ce Cadre d'action et intégré au programme national de développement de l'éducation ;
- encourageons les pays s'engageant dans ce processus à établir un réseau d'échanges et de coopération favorisant l'inter-apprentissage et le renforcement mutuel des capacités ;
- demandons à l'OIF et aux autres acteurs de la Francophonie d'œuvrer à la mobilisation en faveur du Cadre d'action ;
- lançons un appel à la coopération internationale en matière d'éducation pour soutenir l'ensemble des actions qui seront entreprises en vue de promouvoir une amélioration de la gestion scolaire dans les systèmes éducatifs à tous les niveaux.

En conclusion, nous Ministres et Chefs de délégation, souhaitons accorder une priorité au soutien des mesures suivantes :

- **la capitalisation et le partage des expériences et des acquis en matière de gestion, particulièrement les outils efficaces et les bonnes pratiques, notamment par le biais des nouvelles technologies ;**
- **la mise en place ou le renforcement de programmes de formation et de développement professionnel des gestionnaires à tous les paliers du système ainsi que des partenaires notamment les enseignants et les parents d'élèves ;**

- le développement de référentiels communs de programmes afin de faciliter l'élaboration et la production de manuels scolaires.

CADRE D'ACTION SUR LA GESTION SCOLAIRE

Vers une nouvelle dynamique de la gestion des systèmes éducatifs

Texte adopté à l'issue de la 52^{ème} session ministérielle de la CONFEMEN

Préambule

Le présent Cadre d'action découle des travaux de la 52^{ème} Session ainsi que des réflexions menées lors des Assises francophones de la gestion scolaire, organisées du 4 au 8 avril 2006 à Antananarivo (Madagascar) par la Conférence des Ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN), l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (AFIDES).

Inspirés par la volonté d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire et d'Éducation pour Tous, les travaux de la 52^{ème} et des Assises s'inscrivent dans les orientations adoptées dans le cadre d'action du Forum Mondial de Dakar, notamment celle de « *mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables* ».

Ces réflexions reposent également sur le Cadre d'action de Ouagadougou, adopté par la 50^e Conférence ministérielle de la CONFEMEN, qui s'articule autour des quatre axes prioritaires suivants :

- promouvoir l'éducation pour tous dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ;
- mobiliser et diversifier les ressources ;
- viser l'efficacité dans l'utilisation des ressources ;
- développer le pilotage des systèmes éducatifs.

La communauté éducative est maintenant convaincue que la gestion constitue un élément fondamental de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement en contexte de manque de ressources.

Selon les recherches et concertations menées par diverses organisations internationales, aussi bien dans les pays du Sud que les pays du Nord, la qualité de l'éducation apparaît autant liée à la quantité des ressources disponibles qu'à leur gestion.

Ce cadre a été conçu en vue de renforcer la gestion des systèmes éducatifs des pays francophones afin d'en améliorer la qualité au bénéfice des tous les apprenants. Il présente d'abord un bilan des

pratiques actuelles de la gestion scolaire. Il définit ensuite une vision des évolutions souhaitées dans ce domaine, incluant des objectifs prioritaires. Il propose enfin des stratégies dont la mise en œuvre devra être adaptée à chaque contexte national.

1. BILAN DE LA GESTION SCOLAIRE

Les exposés et les études de cas ont permis de dégager les éléments suivants :

1.1 Une prise de conscience de l'importance du leadership et de la gouvernance :

- mise en place de stratégies et de corps de contrôle de la gestion scolaire ;
- publicité donnée aux affectations des ressources pour renforcer la transparence et le contrôle démocratique.

Mais cette prise de conscience se heurte encore à :

- un processus de déconcentration/décentralisation qui ne s'accompagne pas d'une allocation adaptée des ressources ni d'une formation appropriée des acteurs locaux et intermédiaires par rapport aux nouvelles responsabilités dévolues ;
- une difficulté de repositionnement des structures centrales dans les processus de déconcentration/décentralisation en cours ;
- une distance insuffisante des fonctions de gestion par rapport aux considérations politiques ;
- une articulation parfois difficile entre les orientations nationales et celles des partenaires techniques et financiers ;
- une lutte insuffisante contre la corruption.

1.2 Des initiatives d'implantation de modes de gestion participative et de partenariat :

- protocoles de partenariat liant l'Etat, les syndicats d'enseignants, les associations de parents d'élèves et les autres acteurs de la société civile quant à leurs engagements respectifs dans la mise en œuvre de la politique éducative ;
- comités de gestion, conseils et projets d'établissement, regroupant différents acteurs pour une gestion concertée.

Cependant à côté de ces approches participatives on note :

- des processus insuffisants d'information et de consultation qui limitent l'adhésion de tous les acteurs aux politiques nationales ;
- une transparence insuffisante des modalités de gestion, réduisant la responsabilisation des acteurs ;
- un manque de cadre juridique approprié ;
- une insuffisance des partenaires locaux, notamment des parents d'élèves.

1.3 Un effort de rationalisation et d'optimisation des ressources :

- mise en place de cellules stratégiques de recherche et d'évaluation pour éclairer la prise de décision ;
- institution de cartes scolaires nationales directrices afin de rationaliser la construction et l'implantation des écoles ;
- régionalisation du recrutement, du déploiement et de la gestion des enseignants afin de garantir une répartition équitable et efficace sur tout le territoire national.

Toutefois, cet effort est aux prises avec des pratiques peu efficaces :

- une gestion du temps scolaire ne permettant pas d'assurer un nombre suffisant d'heures d'enseignement ;
- une allocation inéquitable des ressources, notamment au détriment des populations les plus démunies et les plus vulnérables en particulier les filles, les populations rurales, les nomades, les personnes handicapées et les minorités ;
- un déploiement inefficace des ressources humaines ;
- des difficultés dans le transfert des ressources financières et matérielles entre les niveaux central et local, par exemple les manuels scolaires ;
- la faiblesse des capacités locales dans le domaine des manuels scolaires ;
- une corrélation faible entre les ressources investies et les résultats obtenus ;
- une centralisation excessive qui réduit la responsabilité des acteurs locaux ;
- une utilisation insuffisante des données statistiques et de celles de la recherche et de l'évaluation comme outils de gestion.

1.4 Une affirmation de l'importance de la responsabilisation, du développement des capacités et de la valorisation des personnels, soutenue par la motivation des acteurs à y participer :

- mise en place de filières de formation en administration et gestion scolaire en partenariat avec des structures spécialisées ;
- lancement des programmes et des dispositifs spécifiques destinés à la professionnalisation des chefs d'établissement.

Cette tendance est toutefois contrée par des pratiques telles que :

- un manque de clarté dans les descriptions des tâches et des responsabilités, et la faiblesse des processus d'évaluation ;
- une sélection plus ou moins arbitraire dans le recrutement des personnels de gestion ;
- une affectation des enseignants dans des fonctions de gestion pour lesquelles ils n'ont pas été formés ;
- une instabilité des personnels qui affaiblit la mémoire institutionnelle et freine l'accumulation des compétences de gestion ;

- une formation insuffisante aux tâches de gestion à tous les niveaux, limitant l'efficacité des services.

2. VISION ET OBJECTIFS PRIORITAIRES

Les données sur l'évolution des systèmes éducatifs, notamment dans les pays du Sud permettent de prévoir une forte croissance des effectifs à tous les niveaux. Dès lors les sources identifiées d'inefficience et d'inefficacité risquent de s'aggraver. Ce qui fixe l'urgence et l'impératif d'améliorer la gestion, voire de la rénover afin de faire face à ces défis. Les Assises ont fait émerger une nouvelle vision et de nouvelles pistes qui placent la gestion comme condition et facteur essentiels de la fédération et de la mise en œuvre des engagements en faveur de l'amélioration des résultats des systèmes éducatifs et des apprentissages. Sous cette optique, la conception, les stratégies et les pratiques de la nouvelle vision de la gestion convergent vers la construction de partenariats et vers l'autonomisation et le renforcement des dynamiques locales des établissements scolaires. Ceux-ci sont en effet considérés comme unités décisives de la transformation efficace des ressources affectées à l'éducation en résultats scolaires.

Cette nouvelle vision de la gestion scolaire se décline selon les objectifs suivants :

- promouvoir un leadership engagé et une bonne gouvernance des systèmes éducatifs dédiés à la qualité et aux principes de transparence, de participation et d'équité ;
- perfectionner et rationaliser la gestion scolaire en termes d'efficacité et d'efficacités en la focalisant sur l'amélioration des processus et des performances des systèmes éducatifs et sur le renforcement des dynamiques locales au niveau des établissements ;
- renforcer la mobilisation des ressources latentes et leur utilisation selon un rapport coût-efficacité compatible avec leur transformation en résultats scolaires ;
- professionnaliser les personnels de gestion à tous les niveaux grâce à des dispositifs adéquats de recrutement, de formation, de soutien et de reconnaissance.

3. STRATÉGIES

Il est essentiel que l'environnement politique, institutionnel et professionnel des systèmes éducatifs favorise l'émergence et la consolidation de valeurs dans la gestion. Il s'agit notamment de la recherche de l'excellence, de l'évaluation et de la reconnaissance du mérite, de l'attachement au dialogue dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, de la transparence et de l'imputabilité à tous les niveaux et de la lutte contre toutes les sources de gaspillage et de corruption. Il peut se créer ainsi un climat propice à l'affirmation d'une nouvelle vision et de nouvelles pratiques de la gestion qui, à leur tour, contribuent à le renforcer.

3.1 Renforcement des dynamiques locales

La décentralisation/déconcentration représente ici une option stratégique porteuse, à condition :

- qu'elle s'accompagne d'un programme de renforcement des capacités locales ;

- qu'elle implique également un repositionnement des niveaux central et déconcentrés dans de nouveaux rôles d'orientation, d'évaluation, de garant de l'équité dans la distribution des services éducatifs, de régulation, de suivi-appui et de coordination ;
- qu'elle vise à atteindre les objectifs éducatifs fixés au système dans son ensemble ;
- que des procédures d'évaluation de la qualité des dispositifs soient mises en place.

Il s'agit de créer des espaces d'autonomie et d'initiative pour les acteurs de l'établissement à la base afin :

- d'assurer une dévolution conséquente de compétences, de responsabilités et de ressources qui rendent ces acteurs réellement imputables de décisions et des actions qui déterminent les performances de leur établissement ;
- d'impliquer les parents, les communautés, les élèves, les étudiants et les syndicats d'enseignants dans le dialogue sur le projet d'établissement et dans la gestion ;
- de garantir une meilleure efficacité des dépenses en adéquation avec les besoins spécifiques de l'établissement ;
- de prendre en compte l'unicité de chaque établissement et de renforcer la dynamique qui lui est propre en vue de l'atteinte des objectifs généraux du système. A cet effet, il sera possible pour chaque État et gouvernement de réviser ou de redéfinir le statut juridique, administratif et financier des établissements, instituant, selon leurs missions et selon leurs publics, une plus grande autonomie financière, administrative et pédagogique.

3.2 Gestion participative et partenariat

Bien qu'elle relève d'abord de l'État, l'éducation est une responsabilité largement partagée entre différents niveaux et acteurs de l'État et de la société. C'est pourquoi les stratégies de gestion du secteur doivent reposer sur le dialogue, la participation et le partenariat. Il convient donc :

- de mobiliser les différents acteurs, notamment les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, grâce à des stratégies d'information, de consultation et de dialogue et ce, dès le début des processus de changement et tout au long de sa planification, de sa mise en œuvre et de son évaluation ;
- de développer une stratégie de communication favorisant la transparence de la gestion, le contrôle démocratique et l'imputabilité des acteurs ;
- d'engager tous les acteurs concernés dans des processus de concertation qui suscitent l'adhésion et la participation la plus large possible à la gestion des politiques éducatives nationales et des projets locaux de développement des établissements.

3.3 Rationalisation et optimisation des ressources

Dans tous les pays, et plus particulièrement dans des contextes caractérisés par l'insuffisance de ressources, la gestion doit s'orienter de manière combinée, vers, d'une part, la rationalisation et

l'optimisation de la mobilisation, de l'allocation et de l'utilisation de ces ressources et, d'autre part, vers un pilotage par les résultats.

Il convient donc :

- de réaménager le temps scolaire pour assurer un nombre suffisant d'heures d'enseignement et garantir leur effectivité, notamment en réaménageant le temps scolaire ;
- de favoriser la conception et l'élaboration de référentiels de compétences communs ;
- de mettre en place un processus efficace et transparent concernant le transfert des ressources financières et pédagogiques du niveau central vers le niveau local, par exemple pour des fournitures et manuels scolaires accessibles, peu coûteux et adaptés aux besoins des élèves ;
- de favoriser l'utilisation optimale des ressources par des choix raisonnés de coût-efficacité et la mise en place d'un suivi rigoureux ;
- d'orienter le processus d'allocation des ressources et des arbitrages de la gestion quotidienne en fonction des besoins prioritaires et de l'efficacité sur les résultats scolaires ;
- de développer les données statistiques et les dispositifs d'évaluation, non seulement en fonction de la description du système mais également en fonction des besoins de sa gestion et de son pilotage.

3.4 Responsabilisation, développement des capacités et valorisation des personnels en concertation avec les organisations professionnelles et syndicales compétentes

La gestion des systèmes éducatifs et des établissements s'est considérablement complexifiée. Elle exige des aptitudes et des compétences spécifiques qui requièrent entre autres des connaissances, des habiletés, des valeurs et des comportements élevés de leadership, de gestion et de relations publiques. Il faut donc que les personnels en charge de la gestion soient conséquemment recrutés, formés et reconnus pour pouvoir exercer efficacement leurs responsabilités, mutualiser leurs pratiques et affirmer leur identité.

Il faudra donc :

- définir la structure des responsabilités majeures attribuées aux différents paliers du système de gestion ;
- mettre en place des dispositifs transparents et des critères objectifs qui permettent de sélectionner et de recruter les personnels en fonction d'un profil d'aptitudes valide ;
- développer des référentiels de compétences, des dispositifs de formation initiale et continue et des programmes de soutien et de conseil qui assurent le développement professionnel des personnels comme un continuum ;
- reconnaître le statut des personnels de gestion et valoriser la fonction
- favoriser la formation, les échanges d'expertises et d'expériences entre pairs au niveau local, national et international, notamment grâce à l'utilisation des nouvelles technologies éducatives.