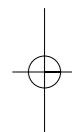
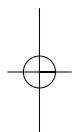


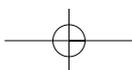
# **CONFEMEN**

**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**

## **POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA GESTION SCOLAIRE**



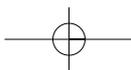
**Document de réflexion  
et d'orientation**



## TABLE DES MATIERES

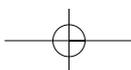
<b>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES</b>	5
<b>PREAMBULE</b>	7
<b>CHAPITRE I : LES ENJEUX</b>	9
1.1 Pourquoi se préoccuper de la qualité de la gestion en éducation ?	11
1.2 Qu'entend-on par gestion scolaire ?	12
1.3 Une gestion parfois trop centralisée des systèmes éducatifs des pays francophones	12
<b>CHAPITRE II : PROBLEMATIQUE DE LA GESTION SCOLAIRE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE</b>	17
2.1 Une gouvernance comportant des lacunes	19
2.2 Une centralisation souvent excessive	22
2.3 Une mobilisation des ressources parfois peu efficace	27
2.4 Directeur d'établissement scolaire : une profession exigeante et peu reconnue	30
2.5 Le manque de concertation et de partenariat	33
2.6 Des difficultés et des défis dans la gestion des manuels scolaires	35
2.7 La gestion aux divers paliers du système éducatif : éléments de diagnostic	39
<b>CHAPITRE III : POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA GESTION SCOLAIRE</b>	43
3.1 La bonne gouvernance	45
3.2 La déconcentration et la décentralisation	46
3.3 La mobilisation des ressources	49
3.4 La professionnalisation de la gestion	50

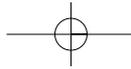
3.5	La création et/ou le renforcement de réseaux de partenariats	52
3.6	La gestion des manuels scolaires	53
3.7	La gestion aux divers paliers du système éducatif : une question de clarification et de redistribution des missions	54
3.7.1	Au niveau central	54
3.7.2	Au niveau régional	55
3.7.3	Au niveau subrégional	56
3.7.4	Au niveau local : l'établissement scolaire	57
3.8	Rôles et responsabilités des acteurs	59
3.8.1	Les partenaires nationaux	60
3.8.2	Les partenaires internationaux	63
3.9	L'évaluation dans un processus de saine gestion	64
3.10	Les mécanismes liés à la reddition de comptes des acteurs au regard des résultats	65
<b>CHAPITRE IV : CADRE D'ACTION</b>		71
4.1.	Bilan de la gestion scolaire	74
4.2.	Vision nouvelle : objectifs prioritaires	76
4.3.	Stratégies	77
4.3.1	Renforcement des dynamiques locales	78
4.3.2	Gestion participative et partenariat	79
4.3.3	Rationalisation et optimisation des ressources	79
4.3.4	Responsabilisation, développement des capacités et valorisation des personnels en concertation avec les organisations professionnelles et syndicales compétentes	80
<b>CONCLUSION</b>		81
<b>ANNEXES</b>		83
<b>ANNEXE 1</b>	: Rapport de synthèse des Assises francophones de la gestion scolaire (avril 2006)	85
<b>ANNEXE 2</b>	: Charte du chef d'établissement scolaire	109
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>		111



## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

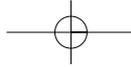
<b>ADEA</b> :	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
<b>AFIDES</b> :	Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires
<b>AGEMAD</b> :	Amélioration de la Gestion de l'Education à Madagascar
<b>AGEPA</b> :	Amélioration de la gestion éducative pour l'Afrique
<b>AGR</b> :	Activités Génératrices de Revenus
<b>AIF</b> :	Agence intergouvernementale de la Francophonie (intégrée à l'OIF depuis novembre 2005)
<b>AME</b> :	Association des Mères Educatrices
<b>APE</b> :	Association des parents d'élèves
<b>APEAE</b> :	Association des parents d'élèves et amis de l'école
<b>BEPC</b> :	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
<b>BM</b> :	Banque mondiale
<b>CGS</b> :	Comité de gestion scolaire
<b>COGES</b> :	Comité de gestion scolaire
<b>CONFEMEN</b> :	Conférence des Ministres de l'Education des pays ayant le français en partage
<b>CSLP</b> :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
<b>DNFPP</b> :	Direction Nationale de la Formation Professionnelle et Perfectionnement
<b>ENPETP</b> :	Ecole Normale des Professeurs d'Enseignement Technique et Professionnel
<b>EPT</b> :	Education pour tous
<b>IIFE</b> :	Institut International de Planification de l'Education





<b>IMOA-EPT :</b>	Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Education pour tous
<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OIF :</b>	Organisation internationale de la Francophonie
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OMD :</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>PASEC :</b>	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
<b>PDEF :</b>	Programme décennal de l'éducation et de la formation
<b>PISA :</b>	Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves
<b>PNDSE :</b>	Programme National du Développement du Secteur Educatif
<b>PPTE :</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PTF :</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>SIGE :</b>	Système d'information pour la gestion de l'éducation
<b>TIC :</b>	Technologie de l'information et de la communication
<b>UNESCO :</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNICEF :</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>UNFPA :</b>	Fonds des Nations Unies pour la population





## PREAMBULE

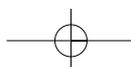
### **UNE GESTION SCOLAIRE DE QUALITE : un facteur essentiel pour atteindre les objectifs de l'Education pour tous**

Améliorer l'accès à la scolarisation ainsi que la qualité de l'éducation et de la formation représente des objectifs que partagent tous les pays membres de la Conférence des Ministres de l'Education ayant le français en partage (CONFEMEN). L'éducation constitue, on le sait, un puissant levier d'accès à l'autonomie des individus et des peuples, de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable. Le monde voit les économies des pays se décloisonner et se complexifier de plus en plus, notamment par le développement rapide des nouvelles technologies. On parle désormais de l'émergence de sociétés dites du savoir reposant sur une refondation des systèmes éducatifs permettant une éducation continue tout au long de la vie et le développement de compétences transversales chez tous les citoyens.

Dans cette perspective, l'une des pistes d'action privilégiées par le Cadre d'action de Dakar (en 2000) et par le Cadre d'action défini par la CONFEMEN à Ouagadougou (en 2002) concerne l'amélioration de la qualité de la gestion scolaire. En effet, les Ministres ont convenu de viser l'efficacité dans l'utilisation des ressources et de développer le pilotage des systèmes éducatifs. Ils sont convaincus que la gestion scolaire sous ses différentes facettes représente l'un des leviers les plus efficaces pour améliorer l'accès à l'éducation et la qualité de la formation offerte aux jeunes et aux adultes.

C'est d'ailleurs dans le cadre d'une telle préoccupation et dans le souci de débattre de la qualité de la gestion en éducation que la CONFEMEN a organisé les Assises francophones de la gestion scolaire à Madagascar en avril 2006, en partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (AFIDES). Bien gérer pour mieux éduquer, tel était le thème de ces Assises. C'est dans cet esprit que la CONFEMEN a poursuivi sa réflexion sur la question lors de la 52<sup>e</sup> session ministérielle.

Ainsi, le fruit de ces Assises, les travaux antérieurs de la CONFEMEN sur la refondation des systèmes éducatifs, de même que les débats menés sur le sujet à l'occasion de la 52<sup>e</sup> session ministérielle de Niamey en juin 2006, ont alimenté la préparation du présent document de réflexion et d'orientation intitulé : Pour une nouvelle dynamique de la gestion scolaire.



Ce présent document de réflexion et d'orientation relatif à la gestion scolaire est constitué de quatre chapitres.

Le premier chapitre brosse un portrait des principaux enjeux de la gestion scolaire. Il s'agit des principales raisons qui motivent une telle préoccupation en ce qui a trait à la qualité de la gestion aux différents paliers des systèmes éducatifs. La CONFEMEN propose une définition de la gestion scolaire et présente les résultats d'une enquête sur cet aspect dans l'espace francophone.

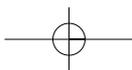
Le deuxième chapitre expose l'état des lieux concernant la gestion scolaire dans les pays membres de la CONFEMEN sous plusieurs aspects : bonne gouvernance, déconcentration/décentralisation, mobilisation des ressources, professionnalisation de la gestion scolaire, création et/ou renforcement des réseaux de partenariats, gestion des manuels scolaires, gestion aux divers paliers du système éducatif. Ce chapitre aborde également la question des stratégies et des moyens pour améliorer la gestion scolaire.

Quant au troisième chapitre, il traite de la nouvelle vision de la CONFEMEN en matière de gestion scolaire en reprenant les aspects mentionnés précédemment.

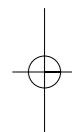
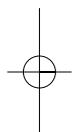
Enfin, le dernier chapitre rappelle les orientations retenues par la CONFEMEN en matière de gestion scolaire et présente le Cadre d'action adopté lors des travaux de la 52<sup>e</sup> session ministérielle.

La CONFEMEN tient d'ores et déjà à remercier tous les représentants de ses pays membres ainsi que les experts internationaux, les institutions internationales, les associations et la société civile qui ont contribué à alimenter cette nécessaire réflexion sur la gestion scolaire, facteur incontournable de toute stratégie visant à améliorer l'accès et la qualité de l'éducation.

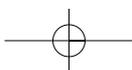
**Le présent référentiel est issu des conclusions des Assises francophones de la gestion scolaire (Madagascar, avril 2006) et de la 52<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN (Niamey, juin 2006). Chaque pays membre pourra l'adapter à sa situation spécifique.**



## CHAPITRE I : LES ENJEUX



**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**



### 1.1 Pourquoi se préoccuper de la qualité de la gestion en éducation ?

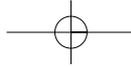
Les défis et les enjeux de l'Education pour tous (EPT) adoptés au Forum de Dakar en avril 2000, visant particulièrement la scolarisation primaire universelle en 2015 et l'élimination de la disparité entre genres, nécessitent tout à la fois la mobilisation de ressources additionnelles substantielles ainsi que l'amélioration de l'efficacité avec laquelle elles pourront être utilisées. Pour l'atteinte de ces objectifs, l'adoption de politiques éducatives plus efficaces, de même que leur mise en œuvre concrète pour assurer une meilleure transformation des ressources en résultats s'imposent. Dans un contexte où les besoins en éducation sont grands, les défis nombreux et les ressources allouées limitées, il devient impératif d'utiliser tous les moyens possibles pour contribuer à améliorer l'accès à la scolarisation et la qualité de l'éducation.

Dans toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, il existe une préoccupation pour la qualité de la gestion. Il est en effet reconnu que la façon dont on gère une organisation, qu'elle soit petite ou grande, se répercute sur son fonctionnement et les résultats qu'elle atteint. L'expérience démontre qu'on peut parfois faire peu avec beaucoup et beaucoup avec peu. D'ailleurs, à cet effet, le Rapport Delors<sup>1</sup> affirme que la qualité de la gestion constitue le premier facteur de l'efficacité scolaire.

Selon le Cadre d'action de Dakar, l'expérience des dernières années montre qu'il faut améliorer l'efficacité, la responsabilité, la transparence et la souplesse des systèmes de gouvernance de l'éducation afin qu'ils puissent mieux répondre aux besoins variés et changeants des apprenants. **La réforme de la gestion de l'éducation**, indispensable pour passer d'un mode de gestion hautement centralisé, standardisé et directif à des procédures de décision, d'exécution et de suivi plus décentralisées et participatives aux échelons de responsabilité inférieurs, **est une nécessité impérieuse**. Ces processus doivent être étayés par un système d'information de gestion qui met à profit à la fois les nouvelles technologies et la participation communautaire pour produire, en temps utile, des informations exactes et pertinentes.

De telles considérations prennent encore plus d'importance lorsqu'on constate que les pays qui demeurent encore loin de l'atteinte de plusieurs des objectifs de l'Education pour tous disposent généralement de ressources humaines, matérielles et financières relativement limitées comparativement aux pays plus avancés. De là, l'importance accrue de s'assurer qu'une gestion judicieuse instaurée à tous les échelons du système éducatif fera en sorte que les ressources seront utilisées de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible.

1 - Commission internationale sur l'éducation pour le 21<sup>e</sup> siècle (1998) — L'Education : un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO, Paris : UNESCO, 311 p.



## 1.2 Qu'entend-on par gestion scolaire ?

**La gestion scolaire se définit comme l'exercice de l'autorité politique, économique, administrative et pédagogique dans le cadre de la gouvernance de l'école. Elle est également l'ensemble des activités qui font le lien entre la sphère des politiques éducatives et celle des résultats obtenus, entre les ressources et les acquisitions scolaires.**

La gestion scolaire se situe à différents niveaux du système éducatif, depuis l'administration centrale jusqu'à l'établissement scolaire, en passant par les échelons intermédiaires. Elle intègre l'ensemble des questions relatives au pilotage du système éducatif, à sa gestion administrative et pédagogique ainsi qu'à son évaluation.

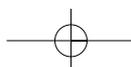
## 1.3 Une gestion parfois trop centralisée des systèmes éducatifs des pays francophones

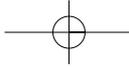
D'après les résultats d'études de cas menées récemment dans certains pays d'Afrique au sud du Sahara, il ressort que, outre l'insuffisance des ressources, les problèmes liés à l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la qualité de l'enseignement tirent leur origine, en partie, dans les politiques de gestion parfois trop centralisées des systèmes éducatifs où la quasi-totalité des décisions sont prises au niveau central et les acteurs directs sur le terrain sont relégués au rôle de simples exécutants sans pouvoir de décision, ni initiative. De même, cette gestion ne fait pas le lien entre les ressources injectées dans le système éducatif et les résultats scolaires obtenus<sup>2</sup>.

En effet, jusqu'ici dans de nombreux pays francophones, l'état des lieux montre généralement un pilotage trop centralisé des systèmes éducatifs où les Etats fixent les normes par rapport aux programmes d'études, à la gestion administrative et financière ainsi qu'à l'évaluation des résultats scolaires. Ce sont les Etats, à travers leurs différents démembrements aux niveaux régional et subrégional, qui mettent en œuvre et coordonnent toutes les activités éducatives. Ce mode de gestion implique très peu les acteurs et bénéficiaires directs sur le terrain que sont les enseignants, les directeurs d'école, les syndicats d'enseignants, les parents d'élèves, les communautés, les collectivités locales et les élèves.

---

2 - AGEPA (2003) — Rapport de l'atelier inaugural du projet : Amélioration de la Gestion de l'Education dans les Pays africains - Antananarivo (Madagascar).





Ce pilotage centralisé des systèmes éducatifs se caractérise généralement par :

➤ Un manque de vision stratégique

Cela se traduit par un accaparement des responsables au niveau central des tâches administratives au détriment des questions stratégiques telles que : Quelle orientation donner au système éducatif face aux enjeux de la mondialisation, de la globalisation et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) ? Quels contenus scolaires enseigner aux apprenants pour leur permettre de s'insérer dans la vie active ? Comment accompagner la mise en œuvre de la décentralisation et de la gestion locale de l'éducation par les communautés à la base ? Quel type d'évaluation pour un système éducatif performant ?

En raison de la faible implication des acteurs et bénéficiaires à la base, le pilotage centralisé n'est pas fondé sur une connaissance réelle du terrain, mais plutôt sur des données approximatives. Il n'est pas à même de prendre en compte les besoins réels des principaux acteurs et bénéficiaires. Cette situation explique très souvent le caractère inadapté des programmes de formation aux besoins des apprenants et du marché de l'emploi notamment dans les systèmes éducatifs du Sud. Cela amène à se poser la question fondamentale suivante : Quelle éducation pour quel développement dans les pays francophones du Sud ?

➤ Un manque d'anticipation sur les questions éducatives

Avec le pilotage centralisé, dans la quasi-totalité des pays francophones du Sud, la gestion quotidienne des problèmes a pris le pas sur la gestion prospective des systèmes éducatifs. Ce qui a conduit pendant longtemps à un pilotage à vue, incapable d'anticiper sur les questions éducatives. Cela fait que la plupart du temps, les Etats, au lieu de prévenir les problèmes, jouent plutôt aux sapeurs pompiers pour faire face aux multiples grèves et débrayages scolaires.

➤ Une gestion administrative des ressources très peu efficace, inéquitable et inefficace

La gestion administrative trop centralisée des ressources et la mauvaise répartition de celles-ci font que les systèmes éducatifs qui la pratiquent sont très souvent confrontés à une pénurie chronique en personnel enseignant, en matériel pédagogique, en fournitures scolaires et en moyens financiers.



On y trouve généralement une gestion très peu efficace du personnel de l'administration centrale qui consacre peu de temps aux tâches normalement dévolues aux structures déconcentrées et aux directions des écoles. Il s'agit là d'une gestion qui repose peu sur des principes et critères d'équité. Cela débouche sur un faible financement des structures déconcentrées et des établissements scolaires. De même, des liens entre les ressources allouées aux structures déconcentrées et leurs transformations en apprentissages scolaires ne sont pas toujours établis.

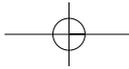
➤ Une gestion pédagogique trop centralisée

Dans la plupart des pays francophones d'Afrique au sud du Sahara, les questions pédagogiques sont très souvent gérées par le niveau central. Qu'il s'agisse de la détermination des programmes d'études, des méthodes et techniques d'enseignement, des normes d'évaluation, de l'organisation pédagogique de la classe, du calendrier scolaire ainsi que du choix et de l'achat des manuels scolaires. Cette gestion accorde très peu de place au rôle déterminant qui devrait revenir aux structures régionales et locales, particulièrement aux écoles et aux chefs d'établissement. Le personnel enseignant bénéficie de peu de formation et d'encadrement pédagogique de la part des structures de supervision. Les directeurs d'école ne sont pas suffisamment bien préparés pour faire face efficacement à leurs missions de premiers encadreurs pédagogiques. Les établissements scolaires n'ont pas de budgets pour leur fonctionnement et le développement de projets d'écoles. Ils n'ont pas non plus d'autonomie, ni de marge de manœuvre pour intégrer des contenus éducatifs spécifiques au contexte local. Cette situation décourage tout esprit d'initiative et de créativité de la part des enseignants.

Malgré le choix fait dans plusieurs pays d'orienter leurs politiques éducatives vers des programmes de formation axés sur le développement de compétences, les systèmes d'évaluation des apprentissages demeurent encore basés sur le contrôle de simples connaissances. C'est ainsi que les choix des sujets de tous les examens de fin de cycle (BEPC, baccalauréat, etc.), dans certains pays, sont encore gérés de façon centralisée, à l'exception de certaines épreuves du certificat de fin d'études primaires.

➤ Un système d'information peu performant

La plupart des pays francophones du Sud ne disposent pas de systèmes d'information fiables. Cela rend difficile toute action de planification rigoureuse. L'absence d'un dispositif performant d'information et la faiblesse de la circulation de l'information du niveau central vers le niveau périphérique et vice-versa contribue aussi à la mauvaise gestion des systèmes éducatifs.



➤ Un manque de coordination des actions des différents acteurs de l'école

Face aux moyens limités des Etats pour répondre aux multiples problèmes qui se posent à l'école, plusieurs partenaires<sup>3</sup> sont engagés dans le développement des systèmes éducatifs. Toutefois, l'intervention de ces différents acteurs se fait sans une coordination et une mise en synergie efficaces de leurs actions, d'où une dispersion des efforts et un gaspillage des ressources.

Il convient de noter également que, dans certains pays, très souvent, les rôles et responsabilités des différents acteurs ne sont pas clairement définis. Il en résulte généralement une confusion des rôles et responsabilités des différents intervenants d'où les conflits fréquents de compétences, notamment, entre l'administration scolaire et les autres acteurs (syndicats d'enseignants, associations de parents d'élèves, associations des élèves et étudiants, ONG, etc.).

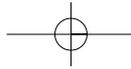
**Enfin, il faut noter souvent des confusions de rôles entre le politique et le technique. La gouvernance dans certains pays francophones du Sud se caractérise parfois par une immixtion du politique dans les domaines de prédilection du technique, en témoignent, par exemple, les repêchages aux examens d'élèves n'ayant pas obtenu la moyenne requise, ce qui entrave dangereusement la qualité et la crédibilité des systèmes éducatifs.**

La gestion centralisée du système éducatif a montré ses limites dans les pays, tant au Nord qu'au Sud, comme en témoignent les écarts importants des taux d'accès à l'école et de réussite éducative à l'intérieur même des Etats.

Dans le contexte des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), des stratégies à long terme ont été définies par certains pays. Celles-ci ont été accompagnées d'efforts considérables de financement du secteur national et international. Si, dans le cadre des réformes mises en œuvre dans les pays, des efforts sont enregistrés çà et là, à des degrés divers, en matière de déconcentration et de décentralisation des systèmes éducatifs, force est de reconnaître que la gestion scolaire constitue actuellement une préoccupation majeure pour la plupart des pays francophones.

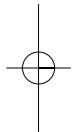
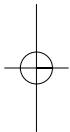
<sup>3</sup> - Ces partenaires sont constitués par les collectivités territoriales, les communautés, les associations des parents d'élèves, les comités de gestion, les associations de développement, les ONG, les partenaires techniques et financiers, les syndicats d'enseignants, le secteur privé, les associations d'élèves et d'étudiants, etc.





Après les efforts très importants faits par les Etats et la communauté internationale pour remettre l'éducation au cœur du développement humain, le goulot d'étranglement de la réussite des objectifs de l'Education pour tous s'est déplacé vers la mise en œuvre et, en particulier, vers l'amélioration de la gestion des systèmes éducatifs engagés dans des réformes en profondeur.

**Aujourd'hui, plus que jamais, la question de la gestion scolaire, en tant qu'élément d'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, interpelle les Etats et gouvernements membres de la CONFEMEN. L'atteinte des objectifs de l'Education pour tous et le succès dans la croisade contre la pauvreté passent nécessairement par la mise en place d'une politique efficace et cohérente en matière d'amélioration de la gestion scolaire.**



## **CHAPITRE II : PROBLEMATIQUE DE LA GESTION SCOLAIRE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**



**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**

Les données qui suivent sont tirées d'une enquête<sup>4</sup> menée pour le compte de la CONFEMEN en 2005, auprès de pays appartenant à l'espace francophone ainsi que des réflexions menées en amont et pendant les Assises francophones de la gestion scolaire<sup>5</sup>.

Dans le cadre de l'enquête, un total de 45 répondants, cadres de ministères de l'Education et directeurs d'établissements, ont répondu à l'ensemble des questions. L'objectif était de recueillir le point de vue des gestionnaires situés en haut et en bas de la pyramide éducative afin d'identifier les convergences et les divergences sur cinq thèmes :

- La bonne gouvernance ;
- La déconcentration/décentralisation ;
- La mobilisation des ressources ;
- La professionnalisation de la gestion ;
- La gestion des manuels scolaires.

### **2.1 Une gouvernance comportant des lacunes**

L'ensemble des répondants de l'enquête considère que la pédagogie est une composante de la bonne gouvernance. Ils sont également d'avis qu'un tel aspect reste un sujet insuffisamment débattu et souhaitent qu'il soit discuté davantage et fasse l'objet de travaux conjoints entre directeurs d'établissements et représentants des ministères.

Par ailleurs, les répondants ministériels et les directeurs d'établissement scolaire expriment une volonté commune de développer la concertation, notamment en intégrant davantage les parents dans les mécanismes ou débats sur la bonne gouvernance. Ils s'entendent pour dire aussi que les pratiques de bonne gouvernance sont raisonnablement ou peu présentes dans leur système éducatif. Ils veulent que chacun et chacune s'engagent davantage dans la diffusion de telles pratiques.

Sur un autre plan, tous accordent une grande importance à la formation initiale et continue des personnels. Toutefois, l'utilisation des TIC à cette fin semble plus importante pour les ministères que pour les directeurs d'école.

D'autres questions mettent en lumière des différences dans les perceptions des répondants ministériels et celles des directeurs. Par exemple, les ministères identifient les syndicats et les autorités locales parmi les partenaires sociaux d'une bonne gouvernance scolaire, tandis que ces instances sont peu

4 - DOMERGUE, A. (2005) — Enquête sur la gestion de l'éducation dans l'espace francophone, 46 p.

5 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire. Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

mentionnées par les directeurs qui voient plutôt dans les enseignants et les parents leurs premiers partenaires. Les directeurs insistent beaucoup sur un gain d'autonomie et de responsabilisation et revendiquent un plus grand rôle dans l'évaluation des pratiques et des résultats.

La bonne gouvernance est une dimension importante de la gestion scolaire. Elle concerne essentiellement les questions relatives :

- A la conduite des établissements scolaires (notamment les projets d'établissement, l'évaluation et l'autonomie) ;
- A la déconcentration/décentralisation ;
- A la gestion globale du système (dont l'élaboration, le suivi et contrôle et l'évaluation) ;
- Aux aspects pédagogiques (par exemple, la formation, les manuels scolaires et la réussite scolaire).

Dans certains systèmes éducatifs des pays du Sud membres de la CONFEMEN, il existe peu ou pas de principes d'éthique en matière de gestion scolaire ; en témoignent la corruption, les tricheries aux examens, le népotisme, les déficits en matière d'égalité de chances et de justice sociale. Toutes ces pratiques de mal gouvernance sont liées à des réalités économiques caractérisées par un état général de pauvreté.

Selon l'enquête menée sur la gestion scolaire dans l'espace francophone, l'application des principes d'éthique dans l'éducation, l'autonomisation et la responsabilisation des principaux acteurs, en particulier des directeurs d'école, la culture de la concertation et du dialogue ainsi que l'élaboration d'outils de pilotage apparaissent comme des éléments importants de la bonne gouvernance auxquels les chefs d'établissement scolaire et les ministères en charge de l'éducation adhèrent massivement.

En matière de bonne organisation de la gestion scolaire, des expériences intéressantes se développent notamment dans certains pays du Sud membres de la CONFEMEN, par exemple en Centrafrique, en Guinée, au Mali et au Sénégal. Ainsi, il ressort de la synthèse des conclusions de la recherche menée conjointement par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) et l'AFIDES<sup>6</sup> que, dans le cadre d'une gestion scolaire structurée et visible, un des premiers constats signalés au sein des écoles qui se distinguent au niveau de la réussite scolaire est la qualité générale de la structuration du travail. Il existe des textes réglementaires connus des personnes concernées.

<sup>6</sup> - PELLETIER, G. (2005) — « La gestion scolaire et la qualité de l'éducation », La revue des Echanges, Revue de l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (soutenue par l'OIF et l'UNESCO). Vol. 22 (3), p. 3-10.

Ces textes, dont le contenu est diffusé, se déclinent dans le fonctionnement des établissements.

Dans le souci d'une organisation opérationnelle du travail, les textes réglementaires sont traduits en actes par une définition claire des rôles et des responsabilités de chaque acteur dans les différents établissements. La clarification des tâches et des responsabilités se manifeste aussi par la mise en valeur d'outils de suivi et de communication. Après les efforts de clarification et de communication du cadre général de fonctionnement, tant législatif que réglementaire, qui légitime l'exercice de la fonction d'autorité, on note au sein des écoles sélectionnées des pratiques de gestion axées sur la transparence et la mobilisation.

Sur la base de différentes études<sup>7</sup>, il est désormais établi que la qualité de l'école en tant que système social est fortement liée à la participation des partenaires relativement à la vie de celle-ci. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les enseignants. Dans les zones rurales des pays en voie de développement, une étude de l'Institut International de Planification de l'Education (IPPE)<sup>8</sup> a mis en évidence la corrélation existant entre l'amélioration des résultats des élèves et l'engagement commun manifeste des parents et des enseignants.

D'autres expériences positives de gestion scolaire, notamment issues de la Communauté française de Belgique et de Madagascar, ont été présentées récemment aux Assises francophones de la gestion scolaire (avril 2006). Celles-ci traduisent à suffisance l'importance de l'implication de tous les acteurs dans la gestion de l'école.

#### **Etude de cas : la Communauté française de Belgique<sup>9</sup>**

Les réformes éducatives promues par la Communauté française de Belgique ont conduit à redéfinir les missions du service public et à assurer une large participation citoyenne depuis les années 1990. Le « décret missions » de 1997 a ainsi permis de définir les missions pour l'enseignement obligatoire et de prescrire le recours à une pédagogie par compétences.

Dans cette perspective, la bonne gouvernance s'est appliquée à la recherche de consensus des parties impliquées, la création de conditions propices à l'engagement de tous les acteurs et la possibilité laissée à l'innovation. Une Commission pédagogique a été créée pour accompagner les réformes pédagogiques, doter la Communauté française de Belgique d'un tableau de bord ainsi que pour diffuser les outils pédagogiques et d'évaluation interne et externe. Les conseils de participation ont permis la participation des acteurs au niveau des établissements. Le cas étudié met en évidence une « nouvelle approche de la gestion de la sphère publique visant à engager des réformes sur un mode plus participatif, à mieux responsabiliser les acteurs, à évaluer en permanence l'action conduite ».

7 - CONFEMEN (2000) — Dynamique partenariale et qualité de l'éducation/formation, Document de réflexion et d'orientation, Dakar : CONFEMEN, p.23.

8 - CARRON. G. et CHAU T.N. (1996) — The quality of primary schools in different development contexts, Paris : UNESCO / Institut international de planification de l'éducation.

9 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

### Etude de cas : Madagascar<sup>10</sup>

L'initiative AGEMAD (Amélioration de la Gestion de l'Education à Madagascar) a été prise par le Ministère Malgache de l'Education Nationale pour remédier à une efficacité mitigée du système éducatif. Elle a permis, grâce à l'augmentation des ressources et de nouvelles mesures de réformes, une augmentation significative du taux de scolarisation au primaire, ainsi qu'une amélioration de la qualité du système éducatif et des résultats des élèves, encore perfectibles.

Une réforme institutionnelle a été mise en place pour une meilleure gouvernance, s'attachant à plusieurs démarches : la mobilisation des acteurs ; la concertation sur des tâches hiérarchisées liées à la pédagogie, au temps d'apprentissage, à la formation, à l'évaluation, à la gestion administrative et à la planification ; la disponibilité des outils de procédure, des outils statistiques et des tableaux de bord ; l'échange d'information et la concertation.

L'effort s'est porté en particulier sur la mise en place d'un tableau de bord faisant apparaître les ressources, l'organisation et les résultats éducatifs au travers d'indicateurs. Ces derniers concernent les performances scolaires des élèves de l'établissement et de la circonscription scolaire, les effectifs d'élèves et du personnel ainsi qu'un classement de l'école en fonction des résultats qui y sont obtenus. L'outil AGEMAD, inspiré à Madagascar de l'initiative AGEPA (Amélioration de la gestion éducative pour l'Afrique) de la Banque mondiale (BM), constitue « l'une des voies les plus rapides pour répondre aux exigences de l'atteinte des objectifs de la bonne gouvernance ».

## 2.2 Une centralisation souvent excessive

La gestion trop longtemps centralisée des systèmes éducatifs dans la plupart des pays francophones s'est traduite essentiellement par :

- Une forte concentration des pouvoirs de décision, des compétences, des ressources et de l'information au niveau central ;
- Une faible implication des acteurs du terrain à l'analyse des besoins et aux prises de décisions ;
- Une maîtrise approximative des besoins des structures déconcentrées et des établissements scolaires ;
- L'impossibilité pour les directeurs d'école d'être associés au recrutement et de sanctionner les enseignants souvent nommés, affectés et évalués par l'administration ;
- L'insuffisance, voire l'absence de prise d'initiatives par les directeurs d'école en raison du fait qu'ils disposent de peu ou pas d'autonomie et de responsabilités par rapport à la gestion de leur établissement.

10 - CONFEMEN (2006) - Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

La centralisation excessive des systèmes éducatifs a eu comme corollaire le renforcement d'une gestion opaque et inefficace des procédures de fonctionnement des structures entraînant une pénurie chronique des ressources humaines, financières et matérielles au niveau des structures déconcentrées. Cette gestion, du reste, est fortement décriée par beaucoup d'acteurs de l'école que sont les élèves, les parents d'élèves, les enseignants, les syndicats d'enseignants, les chefs d'établissement scolaire, les responsables administratifs et les gestionnaires. D'ailleurs, la CONFEMEN avait déjà fait état de cette situation dans un document de réflexion et d'orientation traitant de la dynamique partenariale et de la qualité de l'éducation/formation :

« L'absence quasi-généralisée de contrôle démocratique sur le fonctionnement de l'école, enfin, a fini de jeter le discrédit sur les pratiques du monde scolaire et des centres de formation. Les nombreuses grèves et années blanches s'expliquent en partie par cet ensemble de facteurs »<sup>11</sup>.

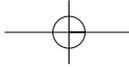
L'absence d'une gestion stratégique des systèmes, qui met véritablement l'établissement scolaire et le directeur d'école au cœur des réformes par le renforcement de leur autonomisation et de leur responsabilisation par rapport aux questions pédagogiques, administratives et financières, a fait que les investissements importants consentis par les Etats et les partenaires au développement n'ont pas permis de produire les résultats scolaires attendus.

L'enquête sur la gestion scolaire dans l'espace francophone a fait ressortir qu'environ la moitié des directeurs d'établissement considèrent qu'ils sont suffisamment à l'aise avec les bases juridiques des notions de centralisation/décentralisation et de concentration/déconcentration. Cependant, la majorité des répondants ministériels expriment l'avis que bon nombre de directeurs ne maîtrisent pas suffisamment ces aspects.

Les représentants des ministères et directeurs d'établissement scolaire affirment qu'il faut davantage de formation sur les aspects juridiques de la décentralisation. Les directeurs insistent particulièrement sur le besoin d'une formation permettant de voir l'application concrète de ces notions. A cet effet, ils souhaitent, notamment, que la formation soit offerte par des pairs et, dans une moindre mesure, par des experts familiers avec leur environnement.

D'une façon générale, les encadrements législatifs et réglementaires ayant trait à la centralisation et à la décentralisation paraissent plutôt clairs et sont bien compris par une majorité d'intervenants ministériels et de directeurs. Cependant, une proportion non négligeable de directeurs souhaite que les textes soient plus clairs.

11 - CONFEMEN (2000) – Dynamique partenariale et qualité de l'éducation/formation, Document de réflexion et d'orientation, Dakar : Editions de la CONFEMEN, p.9.



Sur le plan de la répartition des pouvoirs, ministères et directeurs s'entendent généralement pour affirmer que les pouvoirs relatifs au pilotage global du système éducatif, à la définition des programmes, à la gestion globale des ressources humaines, à la délivrance des diplômes, au financement et à l'évaluation du système doivent demeurer centralisés.

Les processus de déconcentration et de décentralisation, en cours actuellement dans plusieurs pays, s'orientent vers une autonomisation et une responsabilisation des établissements scolaires qui constituent un des principaux axes des réformes éducatives. L'autonomie de l'établissement scolaire se définit comme « l'état d'une entité qui dispose d'une plus grande liberté d'action et de décision en regard de son administration »<sup>12</sup>.

D'après Guy PELLETIER<sup>13</sup>,

**« La déconcentration est le degré le plus faible de la décentralisation. Elle se caractérise surtout par une décentralisation administrative. Au niveau de l'organisation des services publics, la décentralisation administrative se définit comme étant l'action par laquelle la gestion administrative d'une région est confiée à des agents nommés par le pouvoir central. La déconcentration ne comporte pas de transfert d'attribution du centre à la périphérie, mais vise à faciliter l'exercice local ou régional de pouvoirs qui continuent à relever de l'administration centrale ».**

Dans presque tous les pays du Sud, les expériences de déconcentration des services de l'éducation sont très avancées. Une très forte déconcentration peut préparer les conditions d'une meilleure décentralisation. Une bonne gestion du système éducatif passe nécessairement par, d'une part, une meilleure identification des ressources (humaines, matérielles et financières) et, d'autre part, une répartition pertinente des compétences, rôles et responsabilités des différents acteurs.

12 - PELLETIER, G. (2005) — « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence », dans G. Pelletier (Dir.) Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation, Montréal : Editions de l'AFIDES, p.2.

13 - Ibid. p.2.



**« La délégation ou décentralisation fonctionnelle consiste à confier certaines fonctions à des organismes périphériques dont l'autonomie est un peu plus grande que celle des unités déconcentrées. L'organisme bénéficiant de la décentralisation fonctionnelle ne fait pas partie du « centre » ou encore il peut avoir des rapports plus ou moins distants avec ce dernier. De fait, la délégation permet une certaine capacité de gestion parce qu'il y a transfert de compétences et de responsabilités »<sup>14</sup>.**

Selon les résultats de l'enquête menée dans les pays de l'espace francophone, un consensus se dégage pour dire que la décentralisation peut permettre une meilleure distribution des ressources financières. De même, le mode déconcentré permet une meilleure distribution de la ressource pédagogique considérée comme un puissant moyen d'orientation des choix d'éducation.

La nouvelle vision de la gestion scolaire devrait davantage s'orienter vers un renforcement de la déconcentration et de la décentralisation<sup>15</sup>. L'expérience présentée par le Canada-Québec aux Assises francophones de la gestion scolaire à Madagascar (avril 2006) s'inscrit dans cette vision.

#### **Etude de cas : Canada-Québec<sup>16</sup>**

A partir du constat d'une rigidité du système éducatif, le Canada-Québec a cherché à relever les défis organisationnels et législatifs de la décentralisation. La recherche d'une plus grande imputabilité des gestionnaires, la redéfinition du cadre partenarial, la réorganisation du travail, la valorisation professionnelle du personnel, le réaménagement des structures ont été, entre autres, les leviers du changement de pratiques et de culture.

Afin de rapprocher les lieux de décision des lieux d'action, des conseils d'établissement ont été créés en 1997. Ils disposent de pouvoirs décisionnels importants. Ces conseils sont composés d'un nombre égal de parents (dont l'un assume la présidence du conseil) et de membres du personnel (au moins quatre), d'élèves, le cas échéant, et de représentantes et représentants de la communauté (sans droit de vote). La directrice ou le directeur de l'établissement participe aux réunions sans droit de vote. Le conseil d'établissement est désormais un modèle de gouvernance apprécié et la garantie d'une présence accrue de l'établissement dans sa communauté et d'une plus grande transparence.

14 - PELLETIER, G. (2005) — « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence », dans G. Pelletier (Dir.) Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation, Montréal : Editions de l'AFIDES, p.2.

15 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

16 - Ibid.

Tirant les leçons des limites de la gestion centralisée des systèmes éducatifs pour l'atteinte des objectifs de l'Education pour tous, plusieurs pays subsahariens ont entrepris çà et là des réformes en matière de déconcentration et de décentralisation de la gestion vers les structures régionales, subrégionales et locales. Le rythme de mise en œuvre de ces réformes varie d'un pays à l'autre. L'Afrique du Sud, l'Ethiopie, l'Ouganda, le Sénégal et la Tanzanie, par exemple, progressent plus rapidement dans cette voie, pendant que le Ghana, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et la Zambie avancent plus lentement. Dans la plupart des pays, ce processus de déconcentration et de décentralisation s'oriente vers la gestion autonome des écoles<sup>17</sup>. L'expérience présentée par le Niger aux Assises francophones de la gestion scolaire traduit parfaitement cette réalité.

#### Etude de cas : Niger<sup>18</sup>

La réforme de l'éducation au Niger est intervenue dans un contexte marqué par une forte centralisation des moyens et des compétences au niveau de l'Etat. La « centralisation excessive » a eu des conséquences néfastes sur la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Les dispositions pratiques de dévolution des compétences et des moyens au niveau des structures décentralisées reposent principalement sur la mise en place de Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES). Les COGES favorisent l'entretien des bâtiments, des équipements et des supports pédagogiques ainsi que le contrôle de la présence des enseignants. La participation des communautés à l'éducation des enfants est active et multiforme, notamment, à travers les associations de parents d'élèves et de mères d'élèves. Elles contribuent au recrutement des enseignants et à l'extension de la scolarisation. De surcroît, la création de directions régionales a permis le rapprochement de l'administration et de la population, et correspond aux réalités géographiques du pays.

Dans le domaine du transfert des ressources, il se fait sous forme de dotations forfaitaires conditionnelles (par exemple, en Ouganda et en Tanzanie), de soutien aux projets de développement scolaire conçus par les écoles (par exemple, en Guinée, à Madagascar et au Sénégal) ou au travers de subventions versées à des écoles gérées et détenues par les communautés (notamment au Tchad). L'application de ces processus est extrêmement variable et les progrès sont très inégaux et inférieurs aux attentes. Les procédures financières publiques sont en général mal adaptées aux besoins d'une gestion financière décentralisée mais, et ce point est bien plus grave, l'efficacité de ces processus est souvent compromise par le manque d'expériences et de capacités dans les écoles et dans les comités de gestion scolaire.

17 - ADEA (2005) — « Améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne : restructurer la gestion du secteur de l'éducation - Extrait du Document de discussion proposé lors de la Biennale 2003 de l'ADEA », La revue des Echanges, Revue de l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (soutenue par l'OIF et l'UNESCO), vol. 22 (3), p.29 et 32.

18 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

### 2.3 Une mobilisation des ressources parfois peu efficace

Selon les résultats de l'enquête sur la gestion scolaire dans l'espace francophone, l'ensemble des répondants ministériels et des directeurs d'établissement considère que les outils de gestion des ressources humaines doivent être simplifiés et complétés. Au chapitre des instruments de pilotage de l'éducation, ceux-ci doivent également être simplifiés et complétés, et leur accessibilité doit être favorisée. Sur le plan des ressources pédagogiques, les appréciations, tant chez les directeurs que chez les répondants ministériels, divergent selon les pays quant à leur accessibilité, leur quantité, leur qualité et leur coût. Cela reflète sans doute des différences marquées de situations, notamment entre les pays du Nord et ceux du Sud.

Concernant l'appréciation des ressources matérielles, les avis sont partagés, sauf sur un point, celui des coûts jugés trop élevés. Massivement, les directeurs jugent les ressources peu accessibles et insuffisantes. Contrairement aux directeurs, les répondants ministériels considèrent que l'accessibilité de ces ressources est relativement bonne. Sur le plan de la qualité des ressources matérielles, les avis sont mitigés, tant chez les directeurs que chez les répondants ministériels.

S'agissant de l'appréciation des ressources financières, l'unanimité règne à propos de leur insuffisance. Cependant, sur le plan de la répartition de ces ressources, les chefs d'établissement scolaire sont quasi unanimes à la critiquer, tandis que les répondants ministériels jugent qu'elles sont réparties de façon pertinente.

La question des ressources financières, sa gestion ainsi que sa répartition équitable sont d'autant plus importantes qu'elles constituent des éléments déterminants pour l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Dans le domaine de la mobilisation des ressources, il convient de noter une insuffisance dans la coordination des aides. Cette situation ne permet pas une gestion efficace et efficiente des ressources provenant de l'aide et, surtout, ne favorise pas l'atteinte des objectifs assignés dans la mise en œuvre des politiques éducatives.

L'objectif d'atteindre une Education pour tous en l'an 2000 a été adopté pour la première fois en 1990 par la communauté internationale à la Conférence de Jomtiem (Thaïlande). Pour ce faire, des ressources importantes devaient être mobilisées aux plans national et international. Au Forum mondial sur l'éducation, tenu en 2000 à Dakar (Sénégal), la communauté internationale, face au constat amer de la non atteinte de cet objectif, a renouvelé son engagement d'atteindre la scolarisation primaire universelle d'ici 2015 dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'amélioration du bien-être des peuples.

Par ailleurs, les simulations effectuées par la Banque mondiale montrent que les pays africains les plus pauvres manqueront de ressources financières pour la réalisation de l'EPT. Plusieurs initiatives sont actuellement mises en place dans ces pays à travers divers programmes : l'initiative de mise en œuvre accélérée de l'Education pour tous (IMOA-EPT), l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTTE) ainsi que les différents programmes d'ONG.

Dans son Cadre d'action, la CONFEMEN s'est engagée à mobiliser et à diversifier les ressources tant au plan national qu'international en vue d'augmenter de façon significative l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) et la part de celle-ci consacrée à l'éducation.

Dans cette perspective, la CONFEMEN, en parfaite synergie avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) veillera à :

- Ce que soit augmentée la part consacrée à l'éducation de base dans le budget de programmation de l'OIF ;
- Assurer une coordination plus efficace des aides, notamment par l'organisation de tables rondes regroupant les partenaires techniques et financiers ;
- Aider les autorités nationales à concevoir des stratégies de diversification des ressources sur les plans local et national.

En parlant de ressources, il convient de préciser qu'elles concernent les moyens humains, pédagogiques, matériels et financiers ainsi que les instruments de pilotage. L'Etat constitue le principal bailleur de fonds. A cela s'ajoutent les contributions des partenaires au développement (partenaires techniques et financiers, ONG, etc.), des collectivités territoriales, du secteur privé, de l'association de parents d'élèves et des communautés. Du fait de la gestion centralisée, les ressources généralement allouées aux structures déconcentrées ou décentralisées sont non seulement en deçà des besoins, mais aussi et surtout elles n'arrivent pas aux destinataires à temps à cause des lourdeurs administratives.

Au-delà de l'insuffisance des ressources (ressources humaines, matérielles, pédagogiques et financières), on déplore dans plusieurs pays francophones l'insuffisance d'une planification et d'une budgétisation efficaces de l'éducation et on s'interroge sur les capacités de gestion des structures techniques. Quant aux outils de gestion, ils sont soit inexistants, soit peu adaptés ou souvent peu maîtrisés par les différents acteurs.

La notion de mobilisation des ressources accompagne l'approche programme souvent décennal. Les ressources, qu'elles soient financières ou humaines sont considérées au niveau de l'Etat central et aussi au niveau local (déconcentration ou décentralisation). Mobiliser des ressources ne peut se faire que dans une perspective systémique, dans le cadre de plans conçus à partir d'objectifs partagés par toutes les parties prenantes. Aux ressources nationales qui constituent le socle, celles des partenaires internationaux viennent en appui, sous forme soit d'aide directe, soit de fonds d'aide programme, soit d'aide projet ; l'Etat étant garant de la cohérence. Les contributions locales s'y ajoutent et fondent l'appropriation visée des politiques et programmes.

Les ressources humaines nationales, locales ou internationales se mobilisent sous le leadership du ministère, de façon coordonnée : l'articulation nationale/locale est déterminante. Les réseaux de compétences se constituent, travaillant en synergie pour les objectifs partagés, dans une approche systémique. La mobilisation des ressources vise l'appropriation et suppose coordination et cohérence.

Des expériences de mobilisation des ressources intéressantes existent dans certains pays membres de la CONFEMEN, notamment au Sénégal et en Mauritanie dont les études de cas ont été présentées aux Assises francophones de la gestion scolaire, tenues à Madagascar en avril 2006.

#### **Etude de cas : Sénégal<sup>19</sup>**

Le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), mis en place au Sénégal afin de trouver des solutions aux problèmes du secteur, s'est donné comme finalité le développement de l'accès, de la qualité et de la gestion éducative, du primaire au supérieur, avec deux priorités : l'universalisation de l'enseignement élémentaire et le développement de la formation professionnelle, en adoptant une approche systémique ou une approche programme.

Les établissements scolaires ont élaboré des projets d'établissements (ou d'écoles) intégrés dans les plans locaux de développement de l'éducation. Les ressources humaines ont été mobilisées, en maintenant le personnel pédagogique disponible et en recrutant des prestataires de service externes, des contractuels, des volontaires et des vacataires.

La part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement de l'Etat est passée de 33% dans la première phase à près de 40% dans la seconde et les partenaires techniques et financiers sont parties prenantes du plan national. Cependant, le bilan fait apparaître les points suivants : la baisse des coûts unitaires par élève, notamment grâce aux classes alternées, ainsi que l'amélioration du taux de scolarisation grâce au recrutement d'enseignants communautaires. La nouvelle répartition des ressources a abouti à une compression des financements publics au détriment de l'enseignement élémentaire et moyen, des tensions apparaissent entre pouvoirs publics et enseignants, étudiants et parents, les bourses ont été limitées, les organes de concertation connaissent des dysfonctionnements et les missions permanentes de supervision n'ont pas atteint leurs objectifs.

19 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

**Etude de cas : Mauritanie<sup>20</sup>**

L'Etat mauritanien est le plus grand financeur de l'éducation pour tous les ordres d'enseignement (54,5%) au titre du budget. La réforme du système éducatif, adoptée en 1999, maintient l'importance accordée à l'arabe et à la culture nationale, tout en s'engageant dans une perspective de modernisation et d'ouverture. Le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE) a été mis en œuvre pour la période 2001-2010. L'approche multi partenariale du PNDSE a permis de canaliser et de mieux coordonner toutes les interventions des différents partenaires techniques et financiers. Les taux brut de scolarisation ont augmenté et les taux de redoublement ont baissé au niveau du secondaire. Les principales difficultés et contraintes rencontrées sont, notamment, la faiblesse des capacités de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des plans d'actions, l'insuffisance de l'engagement des acteurs et partenaires éducatifs, la faiblesse de formation des enseignants et des personnels de direction d'écoles et d'établissements ainsi que l'insuffisance de la disponibilité des manuels scolaires et des supports didactiques. La pénurie d'enseignants bilingues est criante et a un impact important sur la qualité.

**2.4 Directeur d'établissement scolaire : une profession exigeante et peu reconnue**

Selon l'enquête sur la gestion scolaire dans l'espace francophone, les directeurs d'établissement scolaire et les responsables ministériels sont unanimes à dire que les formations initiales et continues des directeurs d'établissement sont globalement « insatisfaisantes ». Même constat commun sur l'insuffisance de la part accordée par la formation à la professionnalisation dans le domaine spécifique à la fonction de directeur d'école.

De l'avis de tous les répondants de l'enquête, le passage de la position d'enseignant à celle de directeur est insuffisamment travaillé et ne prend que trop partiellement en compte ce changement de tâches professionnelles dans la dynamique d'un changement de métier.

La dimension de la reconnaissance accordée aux personnes détenant des responsabilités importantes est centrale en matière de mobilisation des ressources humaines. Responsables ministériels et directeurs partagent l'avis que des dispositions très concrètes doivent être prises pour attester de cette reconnaissance auprès des personnels. Les directeurs identifient les modalités salariales et d'ordre matériel comme essentielles. Pour les répondants des ministères, la modalité est essentiellement de nature salariale.

Sur le plan des premières personnes interpellées dans le processus d'amélioration de la gestion scolaire, les directeurs s'identifient eux-mêmes au premier titre et voient, en second lieu et à distance, un rôle pour les corps d'inspection et de contrôle et les experts et auditeurs externes. Les répondants des ministères identifient également les directeurs sur le premier plan, mais en compagnie des corps de contrôle et d'inspection qui sont tout autant concernés.

20 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

L'identification par les directeurs des experts et auditeurs externes est sans aucun doute liée à leur souci pour une concertation plus équilibrée et réciproque, dans un échange dépourvu de toute implication du pouvoir. En outre, les responsables ministériels souhaitent voir les directeurs intervenir au-delà de leurs propres établissements pour participer à cet effort.

Sur la question de l'évaluation de la gestion scolaire dans une optique d'amélioration, l'enquête s'est intéressée au statut des professionnels concernés. A ce sujet, les directeurs d'établissements scolaires se placent sur le même pied d'égalité que les corps d'inspection, les experts et auditeurs externes. Ce point de vue s'explique par l'engagement sensible des directeurs pour une responsabilité partagée en matière d'évaluation. Les responsables ministériels placent les directeurs d'établissement loin derrière les corps d'inspection, les experts et les auditeurs externes. Ils semblent privilégier ainsi les professionnels placés à une certaine distance des réalités qu'ils ont à évaluer. La question d'une responsabilité partagée n'est que citée à la marge par les répondants ministériels.

Par ailleurs, le constat a été fait que, jusqu'à présent dans certains pays du Sud, certains cadres nouvellement nommés à des fonctions pédagogiques (conseillers pédagogiques, inspecteurs, etc.) ne reçoivent pas de formation initiale. La plupart d'entre eux apprennent leur métier sur le tas et leur formation continue n'est pas assurée de façon permanente. Or, l'enquête a établi que les appuis aux directeurs d'école, aux corps de contrôle et d'inspection sont les plus déterminants dans la participation aux efforts d'amélioration de la gestion scolaire. L'absence de maîtrise des capacités d'organisation, de gestion et d'administration d'un trop grand nombre de responsables ainsi que la faible formation pédagogique de la plupart des enseignants et formateurs ont largement contribué à dévaloriser l'efficacité de l'éducation/formation et, par voie de conséquence, à démotiver les apprenants.

Malgré ce constat général, il convient cependant de signaler quelques pratiques intéressantes en cours dans certains pays francophones du Sud. Ainsi, il ressort de la synthèse des conclusions de la recherche menée conjointement par l'ADEA et l'AFIDES que, sous des formes différentes, des efforts sont faits au Mali et au Sénégal en matière d'accompagnement professionnel et de formation continue des enseignants et des directeurs d'école<sup>21</sup>. Dans le cadre des réformes engagées dans ces pays, d'importantes ressources sont déployées pour assurer la formation continue des enseignants et des chefs d'établissement scolaire. Toutefois, même lorsque les ressources sont limitées, les écoles développent diverses stratégies de mise en réseau et de travail collaboratif qui constituent des moments privilégiés de coordination des activités pédagogiques et de formation individuelle et collective.

21 - PELLETIER, G. (2005) — « La gestion scolaire et la qualité de l'éducation », La revue des Echanges, Revue de l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (soutenue par l'OIF et l'UNESCO). Vol. 22 (3), p. 3-10.

La professionnalisation de la gestion s'inscrit dans le cadre de réformes visant la modernisation des services publics par une autonomisation et une responsabilisation accrues des personnels d'encadrement. Elle amène à des modifications dans le pilotage et la direction du système éducatif où la reddition de comptes et l'évaluation acquièrent une fonction de régulation déterminante. Fondée sur des activités complexes demandant des compétences élevées, sur la reconnaissance d'un statut spécifique, sur la maîtrise de services spécifiques comme sur des pratiques de socialisation et de formation maîtrisées, la professionnalisation du personnel éducatif s'appuie sur une démarche de co-construction dont le personnel de direction est la clé.

Au-delà des constats indiqués ci-haut, des expériences intéressantes sont menées dans certains pays, au Sud comme au Nord, dont les études de cas ont été présentées aux Assises francophones de la gestion scolaire. Ce sont, par exemple, les expériences en cours actuellement au Congo, en France et en Guinée.

#### Etude de cas : Congo<sup>22</sup>

Les chefs d'établissement sont éligibles à la formation initiale et continue après cinq ans de fonction. Ces formations sont assurées aux niveaux départemental et national. Les champs pris en compte sont :

- Le champ personnel (aptitudes relationnelles et à l'innovation) ;
- Le champ pédagogique (favoriser l'apprentissage chez les élèves) ;
- Le champ administratif (gestion des moyens pédagogiques et des ressources humaines) :
  - La gestion financière (comptes, budget, suivi) ;
  - La gestion administrative (personnels, installations) ;
  - La communication ;
  - Le pilotage du projet d'établissement.

#### Etude de cas : France<sup>23</sup>

Une responsabilisation et une autonomie plus grandes des personnels d'encadrement rendent la professionnalisation indispensable. Avec la décentralisation, les établissements deviennent un lieu d'innovation et de changement et le chef d'établissement doit favoriser l'épanouissement et la réussite de la vie scolaire.

Le protocole institué par l'Education Nationale a pour objectifs de clarifier les missions et les responsabilités du chef d'établissement, de créer les conditions d'un pilotage et d'un fonctionnement efficace, de reconnaître le rôle des chefs d'établissement et de les accompagner ainsi que de valoriser et d'accompagner les trajectoires professionnelles.

Un référentiel définit les missions politique, éducative, administrative, relationnelle, communicationnelle, de gestion, etc. du chef d'établissement, qui représente l'Etat et dirige l'établissement. Les chefs d'établissement doivent donc être aptes à savoir administrer l'établissement, construire, dans la concertation la politique pédagogique et éducative de l'établissement ainsi qu'impulser, animer et conduire la politique pédagogique et éducative. Ils doivent également avoir l'autonomie permettant d'inscrire leur établissement dans des réseaux, d'assurer les liens avec l'environnement (acteurs de l'économie locale, autres secteurs, médias, parents, associations) et de piloter l'innovation.

22 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

23 - Ibid.

**Etude de cas : Guinée<sup>24</sup>**

Afin d'améliorer l'accès à l'école, de former davantage d'enseignants, les autorités de l'éducation sont passées d'un mode de gestion centralisé à un mode décentralisé.

La formation des gestionnaires du primaire et du secondaire se fait, hors dispositif de formation spécifique et à la carte. Le dispositif de formation de gestionnaires d'établissements techniques et professionnels veut répondre à divers besoins, dont gestion générale, développement organisationnel, travail d'équipe, gestion de la formation, gestion des ressources matérielle, financière et comptable, de la production, curriculum, méthodologie de recherche et relations publiques.

Pour y répondre, la Direction Nationale de la Formation Professionnelle et Perfectionnement (DNFPP) a été créée, et celle-ci confie à l'Ecole Normale des Professeurs d'Enseignement Technique et Professionnel (ENPETP) la mise en œuvre des différentes formations. Parallèlement, la formation à l'administration scolaire bénéficie de la coopération de l'Université du Québec.

La complexité croissante des tâches rend prioritaires le perfectionnement des gestionnaires d'établissement en poste et la formation des futurs directeurs.

**2.5 Le manque de concertation et de partenariat**

Face aux moyens limités des Etats à faire face seuls aux problèmes que rencontrent les systèmes éducatifs, plusieurs acteurs interviennent de nos jours dans le processus de développement de l'école. Ces partenaires sont l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés, les associations de parents d'élèves, les comités de gestion, les associations de développement, les ONG, les partenaires techniques et financiers, les syndicats d'enseignants, le secteur privé, les associations d'élèves et d'étudiants. Si la multiplicité des intervenants dans le développement de l'école est un élément important qu'il convient de saluer, force est cependant de reconnaître qu'il existe beaucoup de problèmes quant à la synergie et à la coordination de leurs actions. Très souvent, tous ces acteurs interviennent dans un contexte de confusion des rôles et des responsabilités ainsi que dans un contexte de cadres législatifs vagues et peu opérationnels. Non seulement cette situation ne permet pas de répondre à l'ensemble des attentes, mais elle conduit également et surtout à une dispersion des efforts et un gaspillage des ressources déjà insuffisantes.

Dans le souci d'une meilleure gestion des systèmes éducatifs, des expériences intéressantes de partenariat, de dialogue et de concertation à tous les niveaux (national, régional, local) entre les différents acteurs de l'école sont expérimentées çà et là dans les Etats.

24 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

Ces expériences menées ont permis :

- La création par les communautés à la base d'associations, de comités de développement ou d'autres structures qui prennent en charge totalement ou en partie les dépenses d'éducation (bâtiments, rémunérations, matériel, etc.);
- La mise en place de conseils de participation, réunissant des représentants de parents, des élèves, des collectivités locales et du monde socio-économique, qui élaborent le projet d'établissement et assurent sa mise en œuvre et son évaluation ;
- L'adoption par plusieurs Etats de politiques visant à déconcentrer et à décentraliser davantage leurs systèmes éducatifs ;
- La mise en place d'un cadre de concertation à tous les niveaux (national, régional, subrégional et local).

A titre d'exemples, ces expériences sont illustrées par les centres « Nafa » en Guinée, les écoles communautaires au Tchad, les établissements scolaires en Communauté française de Belgique, la dynamique partenariale au Mali et le Conseil consultatif en Côte d'Ivoire<sup>25</sup>.

Le partenariat entre les écoles, les bureaux de l'association des parents et amis de l'école (APEAE) et du conseil du quartier se traduit dans plusieurs domaines. Les membres de ces bureaux interviennent dans le règlement des différends entre le personnel et les parents d'élèves. L'APEAE, d'une manière générale, participe à la gestion de tous les types de conflits au sein des établissements. Quand un problème se pose, cette association discute avec la direction et une solution est arrêtée sur la base d'un consensus. L'APEAE collabore avec l'école dans le cadre du recouvrement des cotisations parentales. Les enseignants récupèrent les contributions et l'école les verse au trésorier de l'association. La gestion est assurée normalement de façon conjointe par le trésorier de l'APEAE et le directeur de l'école, celui-ci étant d'office secrétaire général dudit bureau. L'APEAE achète les tables-bancs, s'occupe de l'entretien de l'établissement et fait des travaux de réparation. L'appartenance des membres du bureau de l'APEAE à différentes professions concourt à renforcer l'efficacité dudit bureau dans les actions à entreprendre au sein de l'école.

Toutefois, dans certains pays, le statut et la fonction de l'association de parents d'élèves (APE) sont en questionnement. C'est le cas notamment au Mali où l'on a introduit des comités de gestion scolaire (CGS).

25 - CONFEMEN (2000) – Dynamique partenariale et qualité de l'éducation/formation, Document de réflexion et d'orientation, Dakar : CONFEMEN, 80 p.

La mise en place des politiques de décentralisation et la création de comités de gestion scolaire nécessitent effectivement la redéfinition du statut et de la fonction des structures existantes. Les comités de gestion scolaire, bien que récents, ont souvent une assise représentative plus large que celle des parents. C'est le cas notamment au Sénégal où ces comités sont mobilisés pour améliorer la réussite scolaire.

Le comité de gestion scolaire vise à créer une synergie entre les différents acteurs de l'école pour une meilleure efficacité. Il est fondé sur une base sociale plus large et son bureau comprend les représentants des différentes couches de la population.

D'autres partenaires apportent des contributions essentielles à la réussite scolaire des élèves. Cet apport peut varier selon les pays et les établissements. Toutefois, il convient de souligner l'importance de certaines ONG, des programmes de l'UNESCO ou ceux de l'UNICEF, du l'UNFPA (Fonds des Nations Unies pour la population), de la coopération internationale de certains pays, etc.

## **2.6 Des difficultés et des défis dans la gestion des manuels scolaires**

En matière de gestion des manuels scolaires, l'enquête a recueilli le point de vue des intervenants sur l'identification des entités les mieux placées pour gérer les manuels scolaires ainsi que sur la présence ou l'absence de soutien à l'édition scolaire.

D'abord, il y a lieu de mentionner que la modalité d'emploi des manuels dans la plupart des classes identifiées dans cette enquête vise actuellement à ce que chaque élève soit muni d'un manuel personnel pour chacune des disciplines d'enseignement. Ainsi, pour les écoles qui ont fait partie de l'enquête, les situations où plusieurs élèves sont contraints de se partager un même manuel sont moins nombreuses, de même que les cas de pénurie complète d'ouvrages scolaires qui constituent davantage la règle que l'exception.

Les chefs d'établissement sont pratiquement unanimes à considérer que l'établissement scolaire constitue l'instance la mieux placée pour gérer les manuels scolaires. Pour eux, c'est l'établissement qui doit avoir en charge la ligne opérationnelle complète en la matière : gestion du budget, gestion des achats et gestion du stock.

De leur côté, les ministères s'accordent pour considérer que l'établissement scolaire est bien placé pour gérer les stocks de manuels. En revanche, ils sont partagés sur la question à savoir si l'établissement scolaire forme l'unité

de gestion pertinente de la ressource en manuels scolaires en matière de budget. S'agissant des achats, ils sont majoritaires à considérer que là n'est pas la bonne solution.

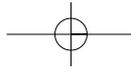
À la question de savoir quelles pourraient être les instances susceptibles de gérer aussi bien ou mieux que l'établissement scolaire le budget et les achats, les avis des responsables ministériels sont partagés. D'une part, les ministères, avec les services centraux et leurs organes déconcentrés, sont cités en tout premier lieu par certains représentants ministériels, mais essentiellement, et à hauteur identique, pour la gestion du budget et pour la gestion des achats. Par ailleurs, pour d'autres répondants des ministères, la gestion des achats pourrait être dévolue à des partenaires locaux extérieurs à l'institution scolaire tout en lui étant proches ou étroitement associés (associations de parents, comités de gestion, etc.). Ce positionnement est en harmonie avec la volonté de conserver un contrôle effectif sur des aspects financiers ainsi que sur les orientations pédagogiques de l'éducation.

Selon les chefs d'établissement, la moitié des gouvernements ont mis en place une politique de soutien à l'édition scolaire de manière effective ou qui reste en marge, c'est-à-dire que la politique est reconnue mais encore non opérationnelle. La pratique de l'aide internationale à la distribution des manuels scolaires n'est pas courante dans la Francophonie. Cependant, quelques directeurs indiquent que leur établissement bénéficie d'une aide provenant de la Francophonie ou d'autres partenaires. Ce sont donc là les seuls appuis identifiés.

De leur côté, les répondants des ministères sont nettement majoritaires à déclarer que leur gouvernement met en oeuvre une politique de soutien à l'édition scolaire avec un nombre non négligeable de pays où cette pratique n'a pas lieu.

Le sondage effectué sur l'aide internationale à la distribution de manuels scolaires auprès des responsables ministériels montre que, dans la majorité des pays, la plupart des établissements scolaires ne sont pas engagés dans cette dynamique. Parallèlement, une minorité d'autres pays s'y trouve engagée dans la mesure où la plus grande partie de leurs établissements scolaires bénéficient de cette démarche de solidarité nationale.

Malgré les efforts importants consentis par les Etats et les partenaires au développement, les manuels scolaires font, en général, cruellement défaut dans les systèmes éducatifs de beaucoup de pays du Sud. Or, il ne fait pas de doute que la qualité de l'apprentissage, la garantie d'acquisition des savoirs essentiels mais surtout de compétences en dépendent.



Cette insuffisance de manuels scolaires s'explique par :

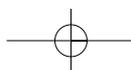
- L'absence d'une politique adéquate du manuel scolaire en matière de conception, d'édition et de distribution ;
- L'insuffisance de financement ;
- La mauvaise gestion des fonds alloués à l'école.

Dans le domaine de la conception des manuels scolaires, les difficultés résident principalement dans le fait qu'aucune concurrence n'existe puisque cette activité est parfois réalisée par des fonctionnaires de l'Etat. Ces derniers manquent en général de motivation car, en dehors de leurs salaires, ils ne perçoivent pas souvent de droits d'auteurs, ni aucune gratification de quelque nature que ce soit, même pas leurs noms sur les œuvres. Les manuels élaborés dans ces conditions sont généralement de faible qualité. Une des questions essentielles liées à l'édition des manuels scolaires est l'organisation des appels d'offres (nationaux et internationaux). A ce niveau, existent ces principaux problèmes :

- La lourdeur dans la préparation des dossiers d'appels d'offres et de l'exécution des marchés ;
- La détention des droits d'auteurs par les ministères en charge de l'Education Nationale ;
- L'existence des taxes sur les matières premières entrant dans la fabrication du manuel scolaire (papier, encre, films, plaques, produits chimiques etc.) ;
- La faible capacité des maisons d'édition nationale ; cette situation fait que le coût des manuels est souvent très élevé et ils ne sont pas accessibles à tous.

En matière de distribution de manuels scolaires, dans la plupart des Etats francophones, et en particulier ceux du Sud, il n'existe pas de réseaux efficaces de distribution, ni de fonds de renouvellement de stocks.

Dans la majorité des pays du Sud, la gestion des manuels relève encore de l'administration centrale. Dans le contexte de la décentralisation, le choix, l'achat et la distribution des manuels scolaires devraient, progressivement, être transférés aux niveaux déconcentré et décentralisé. La gestion et le suivi de l'utilisation des manuels scolaires représentent une question essentielle. Ces activités requièrent une forte implication du secteur associatif à la base : associations des parents d'élèves, syndicats d'enseignants, ONG à vocation éducative, associations villageoises, coopération décentralisée, etc.



L'implication de ces différents intervenants passe nécessairement par la mise en place de comités de gestion scolaire dont une des tâches essentielles est la gestion et le suivi de l'utilisation des manuels en général et, en particulier, ceux en langues nationales.

Le partenariat entre le secteur public et associatif à la base implique une clarification des rôles et responsabilités des différents intervenants. Des expériences intéressantes de gestion des manuels scolaires ont été développées dans certains pays, notamment au Bénin et au Laos :

#### **Etude de cas : Bénin<sup>26</sup>**

La réforme des Nouveaux Programmes d'Etudes au Bénin est basée sur l'établissement du profil souhaité d'un citoyen et consiste à changer d'approche en privilégiant la construction de compétences. Elle est appuyée par un plan d'actions concernant les manuels scolaires et les matériels didactiques qui vise à assurer la disponibilité des manuels et à créer les conditions de disponibilité et de renouvellement du livre. La facilitation de l'exploitation des droits d'auteurs et des droits d'éditeurs locaux, l'encouragement de l'industrie locale du livre, le maintien à des prix raisonnables, l'amélioration du réseau de distribution et la lutte contre le piratage et le détournement des manuels sont les actions fortes de ce plan. A ce jour, le processus de production est entièrement tenu par des nationaux, et plusieurs modes de distribution ont été testés. La dynamisation du réseau documentaire va de pair avec la réforme du secteur de l'édition des manuels, au niveau des procédures d'appel d'offres. Les insuffisances constatées n'ont pas été réduites mais l'expérience béninoise est jeune et permet aux éditeurs nationaux de développer une expertise certaine.

#### **Etude de cas : Laos<sup>27</sup>**

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement, les programmes ont été adaptés pour mettre davantage les élèves au centre de l'enseignement, pour s'aligner sur les standards internationaux et pour moderniser l'enseignement. Cependant, beaucoup reste à faire au niveau de l'approvisionnement durable, du partage des responsabilités, de la définition de la place du privé et des aspects techniques. Une véritable industrie de l'édition doit naître. Des comités d'approbations des curricula ont été mis en place mais les adaptations locales restent rares. Les principaux axes de la politique s'organisent autour des contenus, des outils pédagogiques, de la possibilité de création d'une usine, de la formation des enseignants, de la conception, du test, de l'édition, de la production et de la distribution des manuels.

Les manuels sont gérés par le directeur de l'école et par le chef de village. Leur utilisation effective doit concourir à améliorer les enseignements et à dépasser les approches pédagogiques traditionnelles.

26 - CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.

27 - Ibid.

## 2.7 La gestion aux divers paliers du système éducatif : éléments de diagnostic

La gestion du système éducatif se situe à tous les paliers : niveaux central, régional, subrégional et local (établissement scolaire). Elle porte essentiellement sur des questions d'ordre administratif, financier et pédagogique ainsi que sur le système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE).

Au plan de la **gestion administrative des ressources humaines**, d'après des études réalisées dans certains pays de la CONFEMEN, la gestion des ressources humaines, notamment du personnel enseignant, reste une tâche absorbante pour l'administration scolaire au niveau de tous les ordres d'enseignement. La mise à disposition des écoles de personnel enseignant tient en une série de mouvements du niveau central jusqu'au niveau local. Malgré les efforts de déconcentration et de décentralisation de l'éducation entrepris dans plusieurs pays, le système de gestion des ressources humaines reste encore centralisé dans bien des cas. En général, ce système de gestion se fait sur des principes peu rigoureux en termes d'équité et d'efficacité. L'insuffisance de personnel enseignant qualifié aux différents niveaux du système rend encore plus difficile cette gestion. Aussi, le caractère centralisé de la gestion ne fait-il pas que l'affectation des enseignants dans les écoles soit souvent assujettie à beaucoup d'aléas politiques et sociaux ? Il arrive fréquemment de constater que le nombre d'enseignants alloué aux établissements scolaires n'est pas toujours en adéquation avec les besoins de ces écoles. Ainsi, il arrive que des écoles ayant des effectifs scolaires plus élevés ne reçoivent pas suffisamment d'enseignants au même moment où des établissements abritant des nombres plus petits d'élèves disposent de plus de maîtres.

D'une façon générale, il ressort de l'enquête sur la gestion de l'éducation dans l'espace francophone que les outils de gestion des ressources humaines ne sont pas au point. Les procédures et les réglementations dans ce domaine doivent être complétées et simplifiées.

En matière de **gestion financière**, l'allocation des moyens financiers, la préparation et l'exécution des budgets de l'éducation n'apparaissent pas comme une activité intégrée aux tâches de pilotage et de gestion du système qui souffrent elles-mêmes de difficultés liées aux faiblesses de gestion stratégique. Les acteurs opérationnels que sont les directions centrales et déconcentrées n'intègrent pas très souvent la réflexion budgétaire dans leurs pratiques : les mécanismes de ventilation des dépenses ainsi que la traduction budgétaire des priorités politiques leur échappent grandement. La préparation budgétaire dans plusieurs pays membres de la CONFEMEN demeure encore très centralisée. Cela est à mettre en lien avec la faiblesse des dépenses consacrées aux services déconcentrés. De façon générale, les critères d'allocation des ressources dans la plupart des pays francophones sont peu clairs. Il convient de noter également que l'exécution des budgets souffre de lenteurs importantes de l'engagement à la liquidation. Les moyens financiers alloués aux établissements (fournitures scolaires, bourses, budgets de fonctionnement, etc.) sont faibles et peu corrélés aux résultats observés.

Au plan de la **gestion pédagogique**, dans la plupart des pays francophones, la détermination des contenus des programmes de formation, de la formation des enseignants, des méthodes d'enseignement, du matériel pédagogique et de la fixation des normes d'évaluation des apprentissages restent encore des activités fortement centralisées. Si le maintien au niveau central de la définition de la politique éducative, de la détermination des contenus de formation et de la fixation des normes d'évaluation se justifie par un souci de sauvegarde de l'unité nationale, par contre, des efforts importants devraient être menés dans le sens d'une plus grande déconcentration en matière de méthodes d'enseignement, d'achat de matériel pédagogique et de formation continue des enseignants. Une plus grande autonomisation devrait être accordée aux écoles et aux chefs d'établissement scolaire.

Dans le domaine de la gestion pédagogique, la question fondamentale relative à l'établissement du lien entre les moyens investis dans les écoles et les apprentissages scolaires attendus demeure. Dans ce cadre, il apparaît que la transformation des moyens en résultats scolaires au niveau des établissements pris individuellement n'est pas toujours automatique. Les résultats scolaires sont très variables d'une école à une autre, et ce, même dans le cas où celles-ci présentent des caractéristiques similaires en termes de nombre d'enseignants, d'effectifs scolaires, de budget de fonctionnement et de matériels pédagogiques.

Au niveau du **système d'information pour la gestion de l'éducation**, dans la plupart des pays francophones, en particulier ceux du Sud, le problème réside souvent dans l'absence et/ou la non fiabilité des données statistiques. En effet, en raison de la faiblesse des capacités des services déconcentrés en matière de collecte, les données statistiques ne sont pas toujours disponibles ou fiables. Par ailleurs, l'existence de plusieurs sources d'information avec des données différentes rend difficile leur exploitation. Aussi, faut-il le souligner, les éléments du système d'information ne sont pas toujours pris en compte dans les décisions opérationnelles pour l'atteinte des objectifs des politiques éducatives.

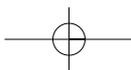
S'agissant de l'**évaluation des processus d'acquisition scolaire des systèmes éducatifs**, en dépit des efforts importants fournis par les différents Etats et gouvernements membres de la CONFEMEN et les partenaires en matière de développement de l'éducation, force est de constater que l'évolution de la qualité des apprentissages demeure toujours en deçà des attentes contrairement à l'accès qui a connu, relativement, un progrès significatif. Les systèmes éducatifs de la plupart des pays francophones, en particulier ceux du Sud, se caractérisent, en général, par la faiblesse de leurs rendements interne et externe, même si les performances varient d'un Etat à l'autre.

L'analyse de la situation montre que si les pratiques d'évaluation existent au niveau international (PISA, PASEC et autres analyses sectorielles conduites par des organisations internationales), dans la plupart des pays francophones, notamment du Sud, il y a très peu de dispositifs nationaux spécifiquement organisés dans ce domaine. Par ailleurs, la prise en compte des évaluations intégrées au fonctionnement ordinaire des systèmes éducatifs, permettant l'amélioration de la gestion des établissements sur le plan local, est relativement insuffisante. Les fortes disparités constatées sur ce plan invitent à souligner que des progrès sont à rechercher sur cet aspect du fonctionnement des systèmes éducatifs.

C'est sur la base de ce diagnostic que la 51<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN a convenu, dans son mémorandum<sup>28</sup> sur l'évaluation des systèmes éducatifs adopté en 2004 à Grand-Baie (Maurice), des principes suivants :

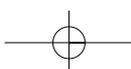
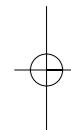
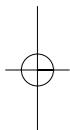
- Le caractère essentiel de l'évaluation pour le pilotage des systèmes éducatifs ;
- La nécessité d'intégrer la fonction de l'évaluation au cœur de ses systèmes éducatifs ;

28 - CONFEMEN (2004) — « Mémorandum sur l'évaluation des systèmes éducatifs », Actes de la 51<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN de Grand-Baie (Maurice), Dakar : CONFEMEN, 114 p.



- Le besoin d'articuler les politiques nationales d'évaluation aux initiatives et dispositifs internationaux ;
- L'indispensable inscription de l'évaluation dans une démarche transparente, en vue d'une meilleure gouvernance et d'une implication de tous dans la mise en œuvre des réformes de politiques éducatives.

**En somme, au regard du diagnostic décrit ci-haut, le nouveau contexte socio-politico-économique nécessite de repenser les modes de gestion actuels des systèmes éducatifs. La prise en compte d'une plus grande accessibilité aux dispositifs éducatifs ainsi que la recherche d'une plus grande qualité d'enseignement s'imposent.**



## **CHAPITRE III : POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA GESTION SCOLAIRE**



**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**

Amener la gestion scolaire sur le terrain des pratiques renouvelées signifie l'abandon progressif de structures et procédures centralisées qui limitent l'action, des acteurs sur le terrain, au strict respect des directives venant d'en haut. Dans ce cadre, un rôle accru devrait revenir aux acteurs locaux, notamment aux établissements scolaires. Les directeurs d'école, les enseignants, les parents d'élèves, les collectivités locales et d'autres acteurs à la base devraient avoir désormais une autonomie et une responsabilité plus grandes en matière de gestion administrative, pédagogique et financière du système éducatif.

L'analyse des résultats des études de cas, menées dans plusieurs pays de l'OCDE et certains Etats d'Afrique au sud du Sahara, fait ressortir que l'amélioration de la gestion scolaire devrait nécessairement s'orienter vers les principales tendances ci-après :

### 3.1 La bonne gouvernance

En matière de bonne gouvernance, les politiques devraient s'orienter vers :

- Une prise en compte réelle des élèves et des étudiants de façon à susciter leur émulation ;
- La participation plus accrue des femmes à la gestion scolaire ;
- Une meilleure communication ayant recours à des stratégies prenant en compte la gestion du temps et du rythme des acteurs, la clarification des notions de gouvernance, de décentralisation et de gestion ainsi que de leur intérêt pour l'éducation ;
- Une meilleure structuration des instances de concertation (acteurs locaux, nationaux et internationaux) ;
- Une mobilisation et une implication des communautés et des partenaires dans une vision prospective, commune ou solidaire et dans une gestion claire et équitable des ressources et des responsabilités (création de comités de gestion scolaire) ;
- Une systématisation de la reddition de comptes de façon à assurer la plus grande transparence.

**La bonne gouvernance de l'école passe nécessairement par l'application des principes d'éthique dans l'éducation, l'autonomisation et la responsabilisation des principaux acteurs, en particulier des chefs d'établissement scolaire<sup>29</sup>, la culture de la concertation et du dialogue ainsi que la mise en valeur d'outils de pilotage.**

### **3.2 La déconcentration et la décentralisation<sup>30</sup>**

La gestion autonome des écoles — qui accorde aux établissements scolaires une plus grande autonomie au niveau des décisions de programmes, de budgets, d'allocation des ressources, de personnel et d'élèves — est absolument vitale. Tout en respectant des normes et des paramètres opérationnels définis par l'Etat, les écoles devront bénéficier d'une autonomie et d'une flexibilité accrues pour adapter l'organisation scolaire et les pratiques pédagogiques aux conditions locales. Les enseignants devront être encouragés à adapter les réformes et les innovations au contexte local et aux besoins d'apprentissage des élèves.

Dans le domaine de la déconcentration/décentralisation, les politiques devraient s'orienter vers :

- Un diagnostic précis des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes des systèmes éducatifs ;
- L'évaluation des systèmes de décentralisation et l'organisation, en conséquence, du partage d'expériences entre pays ;
- La rédaction d'un manuel de procédures, servant de support aux Etats et gouvernements engagés dans les réformes qu'exige la décentralisation ;
- La définition, par les Etats et gouvernements, de cadres institutionnels et législatifs, favorisant la flexibilité dans l'affectation des moyens ;
- La création d'organes de régulation et de suivi ;
- La fourniture de moyens humains et financiers aux structures engagées dans la réforme et le renforcement des capacités des autorités locales ;

29 - Il s'agit des chefs d'établissement scolaire de tous les niveaux : du primaire au secondaire.

30 - Se référer aux définitions données au point 2.2 du présent document de réflexion et d'orientation.

- La décentralisation progressive ;
- La mise en œuvre d'une concertation impliquant les différents partenaires de l'éducation et débouchant sur des objectifs clairs ;
- L'organisation de campagnes de sensibilisation adaptées à toutes les composantes de la population ;
- Un renforcement des politiques de déconcentration de l'éducation, condition favorable pour une meilleure décentralisation de celle-ci ;
- La garantie de la stabilité des politiques éducatives ;
- Le concours de la CONFEMEN et de l'OIF pour la définition consensuelle de concepts de déconcentration et de décentralisation ;
- L'appui des pays du Nord aux pays du Sud et aux communautés engagés dans la décentralisation.

Le passage à la déconcentration/décentralisation doit être conduit par un leadership national fort qui jouit d'une crédibilité vis-à-vis de la communauté éducative, particulièrement vis-à-vis des enseignants et de la société en général. Ce leadership doit être assuré idéalement par le Ministre de l'Éducation avec une grande motivation de superviser lui-même la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. L'île Maurice<sup>31</sup> a eu ce genre de leader.

Il va de soi que les expériences vécues dans chaque pays sont guidées par des contextes politiques, culturels et économiques spécifiques qui jouent sans doute pour la réussite ou l'échec desdites expériences. La décentralisation est un processus évolutif qui doit s'adapter progressivement aux contextes et réalités.

D'abord, il est important de savoir quelles fonctions décentraliser après s'être assuré qu'elles sont mal assumées au niveau central et qu'elles le seront mieux une fois déléguées à des niveaux locaux. Il est évident, par exemple, que la formation continue des enseignants et la supervision pédagogique soient mieux gérées à proximité, alors que le service central puisse mieux assurer la définition et l'application homogène des normes de qualification des enseignants et des personnels d'encadrement.

Considérer que tous les établissements scolaires sont par définition aptes à recevoir le même traitement est une erreur. La capacité des écoles à s'autogérer dépend parfois de leur taille qui leur permet plus ou moins de réaliser

---

31 - Monsieur PARSURAMAN, qui a été Ministre de l'Éducation de l'île Maurice pendant près de dix ans, a conduit la réforme de l'éducation dans son pays avec un leadership très fort, ce qui a permis d'atteindre des résultats très significatifs notamment en matière d'amélioration du taux d'accès ainsi que de la qualité de l'éducation.

des économies d'échelle ; elle dépend aussi de la compétence des ressources humaines dont elles disposent pour piloter leurs projets ; elle dépend également de leur environnement qui peut les aider ou non à réaliser leurs objectifs pédagogiques. Dans le contexte d'une décentralisation, un soutien important doit donc être apporté aux écoles qui rencontrent des difficultés à réaliser leurs objectifs.

Déléguer des ressources importantes à des cadres au niveau local implique un engagement personnel de ces derniers. Or, ce statut est peu connu dans la fonction publique. Une telle gestion doit être assurée par une instance locale collective et guidée par des normes de résultats à atteindre. Elle doit rendre compte régulièrement à la fois aux bénéficiaires et aux responsables politiques au niveau central.

D'une façon générale, les grands enjeux de la décentralisation dans la plupart des pays du Sud tournent autour de la responsabilité vis-à-vis des programmes scolaires, du personnel enseignant, des compétences ainsi que des ressources à transférer au niveau décentralisé. D'une part, l'Etat garde jalousement le maintien au niveau central des programmes scolaires en raison de la sauvegarde de l'unité nationale et de la finalité de l'école. D'autre part, les organisations syndicales du personnel enseignant refusent de déléguer le sort du corps enseignant aux autorités locales de peur de perdre certains de leurs acquis, notamment les salaires et les conditions d'emploi. Quant aux compétences et ressources, l'enjeu principal réside non seulement dans la résistance de l'administration centrale de transférer certains pouvoirs aux structures décentralisées, mais aussi dans la faiblesse des capacités institutionnelles de ces dernières.

Il est important de noter que si la décentralisation de la gestion scolaire vise l'amélioration du service éducatif en augmentant son efficacité et en rationalisant l'utilisation de ses ressources, sa mise en œuvre peut, par contre, donner, dans certains contextes, des résultats tout à fait contraires si les conditions de réalisation ne sont pas favorables.

Si le processus de décentralisation de la gestion scolaire ne se met pas en place dans des conditions idoines, l'équité et la qualité, deux principes les plus chers aux politiques et aux planificateurs, pourraient s'en trouver affectées. Les ressources dont disposent les différentes localités sont généralement très disproportionnées. Les plus pauvres d'entre elles sont alors contraintes à lésiner sur certains postes qui affectent directement la qualité de l'éducation. Considérant que l'un des postes les plus coûteux étant celui des enseignants, on imagine bien que des inégalités de salaires pour des qualifications comparables peuvent créer une démotivation chez ces derniers et, donc, entraîner moins de rendement.

Dans tous les cas, la décentralisation n'est pas la panacée des dysfonctionnements des systèmes éducatifs. Elle ne peut garantir un meilleur rendement de l'action éducative si les conditions de mise en œuvre n'ont pas été étudiées et expérimentées avant d'engager des efforts, des moyens et du temps qui peuvent s'avérer inutiles. Beaucoup de pays ont dû revoir leur politique de décentralisation après avoir rencontré des handicaps matériels et humains.

**En tout état de cause, la meilleure décentralisation de l'éducation est celle qui mène à la réussite des élèves et à des prises de décisions éclairées sur la gestion des établissements scolaires.**

### 3.3 La mobilisation des ressources

Au regard de ce diagnostic présenté ci-dessus, il est indispensable, pour les Etats et gouvernements, de renforcer leurs politiques de mobilisation des ressources. Cela devrait passer par :

- Une déconnexion entre gestion éducative et enjeux politiques et partisans ;
- La participation de tous les secteurs économiques à l'effort de développement de l'éducation ;
- L'augmentation de l'aide internationale (bilatérale et multilatérale) et de la part de celle-ci consacrée à l'éducation ;
- La mise en place d'un cadre de concertation pour mobiliser les ressources endogènes et optimiser l'aide extérieure<sup>32</sup> ;
- La répartition équitable et judicieuse des ressources humaines et financières ;
- La mise en place de mécanismes de sécurisation des fonds mobilisés, sous contrôle indépendant ;
- L'élaboration d'une fiche d'enregistrement des ressources financières, ainsi qu'un guide sur la mobilisation et la gestion des ressources ;
- Le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation ;
- L'effectivité de la liaison entre la mobilisation des ressources et la décentralisation ;

32 - Rapport du séminaire sous régional de bonnes pratiques et de modélisation d'approches de concertation pour le financement de l'Education pour tous (EPT) (Conakry, du 17 au 20 octobre 2006).

- Le renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion des ressources ;
- La formation à la réalisation de véritables projets d'établissements ;
- La formation des chefs d'établissement scolaire à une bonne utilisation des ressources ;
- La formation spécifique des personnels et cadres de l'enseignement technique et professionnel à la recherche de financement pour leur secteur ;
- La mise au point et/ou l'adaptation et l'appropriation des outils de gestion ;
- La revalorisation de la fonction enseignante, par la relecture de leurs statuts ;
- L'utilisation optimale des ressources locales ;
- L'élargissement de la participation des parents d'élèves, des communautés, des associations civiques, des entreprises industrielles ou commerciales dans un souci de démocratiser les chances d'accès à l'éducation et de renforcer les liens entre l'éducation et la société ;
- La participation bénévole à des activités extrascolaires des parents et d'autres personnes ressources proposant leur concours aux établissements scolaires dans les limites de leurs aptitudes personnelles, dans un souci de mettre en valeur et d'utiliser les ressources latentes de la communauté.

### 3.4 La professionnalisation de la gestion

Une des principales causes de la faillite de nombreux systèmes éducatifs dans les pays du Sud réside dans l'insuffisance, voire l'absence totale d'une politique claire et opérationnelle en matière de professionnalisation de la gestion scolaire. Pour faire face à cette situation, il faudrait :

- L'organisation d'échanges internationaux entre les directeurs d'établissement scolaire avec l'appui financier et technique de l'OIF ;
- L'organisation, sous l'égide de la CONFEMEN, de cadres de concertation et d'échange d'expériences pour les directeurs d'école et chefs d'établissement ;

- La contribution de l'UNESCO et de l'AFIDES à l'élaboration de manuels, de modules de formation des directeurs d'école intégrant des cas de pratiques exemplaires ;
- L'encouragement aux regroupements et associations de professionnels de la gestion scolaire ;
- La création d'une institution de formation régionale ;
- La garantie d'une formation minimale à la fonction de chef d'établissement intégrant les dimensions gestion et planification ;
- Le recours, si besoin, aux modules de formation à distance ;
- L'intégration dans les programmes de formation initiale des enseignants de modules relatifs à la gestion scolaire ;
- La définition du profil et des attributions du directeur d'école et du chef d'établissement gestionnaire ;
- La définition de modes de recrutement, en privilégiant les concours, et la nomination impartiale et équitable ;
- La prise de dispositions favorisant le recrutement des femmes dans les fonctions de chef d'établissement scolaire ;
- La stabilité des gestionnaires dans la fonction, afin d'augmenter l'efficacité de leurs services ;
- L'établissement de plan de carrière stimulant pour les chefs d'établissement ;
- L'élaboration d'un code déontologique et d'un guide des bonnes pratiques professionnelles ;
- La restauration de l'autorité du directeur en accroissant ses prérogatives et son autonomie ;
- Le recours aux lettres de mission pour tester les aptitudes et compétences des chefs d'établissement ;
- L'attribution aux directeurs d'école et chefs d'établissement d'indemnités conséquentes, proportionnelles à la diversité et à la complexité de leurs missions ;
- L'évaluation périodique des pratiques et des résultats des gestionnaires ;
- Des dispositions pour éviter une concurrence négative entre les établissements.

### 3.5 La création et/ou le renforcement de réseaux de partenariats

L'ouverture de l'école sur son environnement et l'intérêt pour celle-ci d'établir des relations de collaboration et de partenariat constitue une réalité de plus en plus partagée. Des expériences en matière de gestion de la vie partenariale sont développées en Guinée, au Sénégal et en République Centrafricaine. Parmi les partenaires, il faut signaler les différentes associations concernées par l'éducation, les ONG et les structures civiles ou privées en relation avec l'établissement scolaire. Le premier partenaire est généralement, selon les contextes nationaux, soit l'association des parents et amis de l'école (APEAE) ou l'association des parents d'élèves (APE), une structure que l'on retrouve dans plusieurs pays. Ces dernières remplissent différentes fonctions et peuvent s'avérer d'un apport important pour la réussite scolaire des élèves.

Le partenariat, c'est aussi et surtout les réseaux de relations et de liens que les chefs d'établissement scolaire entretiennent avec les autres structures gouvernementales, municipales et privées dans le but de maintenir et d'accroître les ressources nécessaires au développement de leur école. Or, cet intérêt pour la mobilisation et le développement de relations partenariales avec l'environnement peut varier selon les directions d'établissement. Les directions d'école qui se distinguent par la réussite de leurs élèves s'investissent dans le développement de relations de collaboration avec leur environnement afin d'accroître les ressources disponibles pour l'élaboration des activités d'apprentissage.

Pour permettre une gestion efficace des systèmes éducatifs, les politiques devraient s'orienter vers :

- Une démarche d'ouverture (écoute et compréhension) à l'autre (le milieu et tous les acteurs concernés) ;
- Le partage de pouvoirs, de compétences et de responsabilités ;
- La valorisation de la complémentarité de tous les acteurs concernés, la reconnaissance des apports et des gains mutuels ;
- Des échanges de bonnes pratiques entre les établissements scolaires.

### 3.6 La gestion des manuels scolaires

La gestion efficace et efficiente des manuels scolaires doit s'inscrire dans le cadre plus global de la mise en place d'une véritable politique du manuel scolaire au niveau national. Cette préoccupation constitue aujourd'hui un des axes majeurs des différentes réformes éducatives en cours dans plusieurs pays. La réalisation de cet axe prioritaire passe nécessairement par la création d'un certain nombre de conditions indispensables parmi lesquelles l'existence et la disponibilité en nombre suffisant de manuels scolaires et autres matériels didactiques de qualité.

La politique du manuel scolaire dans les Etats et gouvernements devra viser les objectifs suivants :

- La fourniture effective d'un livre pour chaque élève et pour chaque discipline ;
- L'existence de lignes budgétaires consacrées aux manuels au niveau central ;
- La priorité accordée au manuel dans le budget des écoles ;
- La promotion de l'utilisation des langues maternelles ;
- La promotion de l'élaboration de programmes de base communs à des régions ou sous-régions ;
- Le bannissement des valeurs négatives, des préjugés et des images discriminatoires dans les manuels scolaires ;
- La conception et la production des manuels scolaires au niveau sous régional, notamment dans les disciplines scientifiques et grâce au soutien de la communauté internationale ;
- Le soutien et le développement d'une expertise locale et sous régionale dans le secteur de l'édition scolaire ;
- La réduction des taxes d'importation des produits de base nécessaires à la fabrication locale des manuels scolaires ;
- La réalisation d'un guide de correspondance entre les programmes scolaires et les manuels ;
- La création de fonds communs au niveau de l'école ou de groupes d'écoles avec l'appui de différents partenaires ;

- L'implication des instances et communautés de base dans la gestion des manuels par la création de comités de gestion des manuels scolaires ;
- La formation des directeurs d'école, des enseignants et des parents d'élèves à la gestion des manuels ;
- Une plus grande autonomie pour le directeur de l'école et les enseignants dans le choix des manuels validés par le ministère de l'Éducation ;
- Le suivi pédagogique des manuels dans les établissements.

Pour atteindre les objectifs indiqués ci-dessus, une des options possibles de cette politique pourrait être la privatisation progressive de toutes les activités de production des manuels scolaires de manière à ce que cela n'engendre pas de coûts supplémentaires pour les bénéficiaires. Les activités à réaliser par le secteur privé seront faites sur la base de cahiers de charge techniques et pédagogiques précis élaborés par les services compétents de l'Etat.

### **3.7 La gestion aux divers paliers du système éducatif : une question de clarification et de redistribution des missions**

Au regard du diagnostic dressé ci-haut et dans la perspective de l'amélioration de la qualité de l'éducation dans les différents cycles scolaires, il apparaît impérieux de mettre les élèves dans des conditions idoines d'apprentissage, notamment par une formation des enseignants adéquate et par une disponibilité de ressources didactiques, particulièrement le matériel pédagogique, dont les manuels scolaires pour les élèves et les guides pour les maîtres. Il est également primordial de faire en sorte que les moyens investis dans les établissements puissent être transformés en résultats scolaires conséquents. Cela passe nécessairement par une clarification et une redistribution des missions des différentes structures aux divers paliers du système éducatif.

#### **3.7.1 Au niveau central**

Les services centraux continueront d'assumer les fonctions d'orientation, de coordination, de contrôle et d'évaluation de la politique éducative. Ils auront une vocation purement nationale et conserveront les missions d'élaborer les éléments de la politique éducative nationale et de veiller à en assurer l'exécution, d'une part, et d'assurer la coordination et le contrôle technique des services régionaux, d'autre part.

Au niveau central, la politique de déconcentration et de décentralisation de l'éducation devra être davantage renforcée à travers un plus grand transfert des compétences et des ressources aux structures régionales et locales. Afin de permettre aux chefs d'établissement scolaire d'affirmer leur leadership pédagogique, il est important que soient renforcées leurs capacités par un soutien et un accompagnement continus. Les structures locales devront être davantage responsabilisées et l'autonomisation des chefs d'établissement scolaire renforcée, notamment dans les domaines de la pédagogie et de la gestion des ressources de l'école. Toutes les missions d'exécution devront être désormais du ressort des structures déconcentrées. Le niveau central se consacrera à la coordination et au contrôle de la mise en œuvre de la politique nationale. De cette façon, le niveau central cessera d'être juge et partie. Ainsi, il sera à même d'exiger des structures déconcentrées une meilleure gouvernance de l'école et des résultats scolaires à la hauteur des investissements consentis par l'Etat, notamment par rapport à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation. Les acteurs qui obtiendront des résultats satisfaisants devront bénéficier de motivations conséquentes. Ceux, par contre, qui ne donneront pas de résultats satisfaisants devront faire face aux mesures disciplinaires qui s'imposent.

L'administration centrale, en tant que garante de la performance du secteur de l'éducation, devra adopter un système de gestion axé sur les résultats et créer une véritable culture de la réussite à tous les niveaux. Pour ce faire, elle devra créer les conditions nécessaires.

### 3.7.2 Au niveau régional

La structure régionale<sup>33</sup> coordonne les activités d'éducation au niveau régional et travaille en étroite collaboration avec les collectivités territoriales, notamment l'Assemblée régionale (ou structure équivalente) qui, de son côté, s'assure de la mise en œuvre de la politique éducative.

<sup>33</sup> - Les dénominations des structures de l'administration scolaire varient selon les pays. Dans le présent document, nous utilisons le terme générique de « structure de l'éducation » en spécifiant le niveau concerné.

C'est à ce niveau que les missions de formation pédagogique du personnel d'encadrement, de suivi et de contrôle des structures locales devront être renforcées, de même que les relations de travail des structures déconcentrées de l'éducation avec les collectivités régionales et les autres services techniques (santé, urbanisme, budget, énergie, communication, etc.) en vue de la déconcentration et de la décentralisation effectives de l'éducation en direction des structures subrégionales. En tant que structure technique déconcentrée, l'administration scolaire régionale devra apporter aux collectivités régionales tout l'appui-conseil nécessaire. Le niveau régional devra créer les conditions nécessaires pour faciliter la création et/ou le renforcement des réseaux de partenariats entre les différents partenaires et les structures locales et assurer une meilleure coordination de leurs activités. La structure déconcentrée régionale devra être dotée de ressources conséquentes. Quant à ses capacités, notamment en planification, formation, suivi-évaluation, gestion et communication, elles devront être renforcées afin de lui permettre de faire face à ses nouvelles missions de façon efficace.

La structure régionale de l'éducation apportera les appuis techniques nécessaires aux différents acteurs (structures techniques, collectivités territoriales, communautés, promoteurs privés, etc.) et proposera les ajustements nécessaires.

### 3.7.3 Au niveau subrégional

L'instance subrégionale de mise en œuvre de la politique éducative est l'Inspection d'Enseignement Fondamental (ou structure équivalente). Elle est chargée du suivi des écoles. Son rôle dans la formation continue des enseignants est déterminant. Les structures subrégionales assureront des fonctions de gestion, d'exécution et d'assistance aux collectivités territoriales et aux communautés. Au niveau subrégional, les missions d'encadrement pédagogique des enseignants et des chefs d'établissement scolaire, de suivi et de contrôle des écoles devront être renforcées.

En tant que structure déconcentrée la plus rapprochée des écoles, la structure subrégionale devra être dotée en ressources matérielles, financières et surtout humaines à la hauteur de ses missions. La qualité des relations de travail entre les responsables des structures subrégionales déconcentrées, les communautés et les collectivités territoriales est importante dans la vie de l'école. L'administration subrégionale devra jouer un rôle d'appui-conseil de proximité auprès des collectivités territoriales.

Les relations de travail des structures subrégionales avec les collectivités locales et les autres services techniques déconcentrés (santé, urbanisme, budget, énergie, communication, etc.) devront être renforcées en vue de la mise à disposition effective des établissements scolaires des ressources infrastructurelles, humaines, matérielles et financières nécessaires pour l'atteinte des objectifs assignés. Le niveau subrégional devra créer les conditions nécessaires pour faciliter la création et/ou le renforcement des réseaux de partenariats entre les différents partenaires et les structures locales et assurer une meilleure coordination de leurs activités. Les structures subrégionales, en tant que structures techniques, devront apporter aux collectivités tout l'appui-conseil nécessaire.

#### 3.7.4 Au niveau local : l'établissement scolaire

Les missions de l'établissement scolaire résident principalement dans l'exécution des programmes d'enseignement, l'évaluation des apprentissages et l'atteinte des résultats scolaires satisfaisants. La réalisation de ces missions est liée à l'organisation pédagogique et au fonctionnement de l'école.

Au niveau local, un accent particulier devra être mis sur la responsabilisation et l'autonomisation des chefs d'établissement dans divers domaines, notamment ceux de la pédagogie, de la gestion des manuels scolaires, de la gestion administrative et financière ainsi que des activités de communication avec ses différents partenaires. Le renforcement et la professionnalisation de la formation des chefs d'établissement scolaire seront indispensables afin de leur permettre de faire face à leurs tâches avec efficacité. Dans la professionnalisation des chefs d'établissement scolaire, un accent important devra être accordé à la mise en place des **équipes pédagogiques et des comités de gestion scolaire ainsi qu'à l'élaboration des projets d'écoles**. Les rôles et les responsabilités du chef d'établissement scolaire sont déterminants dans la réussite des élèves à l'école. Pour ce faire, des pouvoirs accrus devraient être accordés au chef d'établissement scolaire<sup>34</sup> à travers son autonomisation, sa responsabilisation et sa professionnalisation en matière de gestion pédagogique, administrative et financière. Cela suppose nécessairement un renforcement de ses capacités et la mise à sa disposition de ressources importantes à la hauteur de ses missions car, n'oublions pas qu'en définitive, c'est concrètement à l'école et dans la classe que se règle la question de la performance du système éducatif. Toutes les écoles qui obtiennent de bons résultats scolaires le doivent en grande partie à la qualité du chef d'établissement et de son équipe pédagogique.

<sup>34</sup> - Les rôles et les responsabilités décrits ici concernent les chefs d'établissement scolaire des niveaux primaire et secondaire.

A partir des observations faites dans les écoles qui obtiennent des résultats scolaires satisfaisants, le rôle du chef d'établissement dans la nouvelle vision de la gestion scolaire devrait s'articuler autour des principales fonctions suivantes, à savoir :

- La définition des orientations et le développement de l'établissement scolaire à travers des projets d'école ;
- L'implication des directeurs d'école dans le processus de recrutement des maîtres ainsi que dans la gestion administrative et pédagogique du personnel enseignant y compris les contractuels ;
- Le suivi régulier des activités pédagogiques à travers l'observation des progressions des programmes d'enseignement tels que prévus par les instructions officielles ;
- L'évaluation à mi-parcours des pratiques et des stratégies d'enseignement afin de procéder à une adaptation ou au renouvellement de celles-ci ;
- La mise en œuvre des programmes trimestriels ou annuels de motivation qui ouvrent la voie au renforcement de l'estime de soi chez l'enfant ainsi que de ses résultats ;
- La prise de dispositions amenant les enseignants à participer de manière effective aux prises de décisions à travers la répartition des responsabilités en considérant que le directeur n'est pas le seul responsable de l'établissement ;
- La gestion et l'animation du personnel ;
- La prise de mesures pour affecter les enseignants dans les classes et de les impliquer dans la supervision et le soutien pédagogiques ;
- Le compte-rendu des activités ;
- La prise de dispositions amenant tous les partenaires à participer de manière effective à la gestion de l'école à travers des comités de gestion scolaire (APE, syndicats, société civile, partenaires au développement, etc.) ;
- La mise en place de réseaux de partenariats autour et au service de l'école.

**La nouvelle vision de la gestion scolaire doit s'inscrire dans le cadre d'une politique volontariste de déconcentration et de décentralisation du système éducatif qui met un accent particulier sur l'autonomisation de l'école, la responsabilisation et la professionnalisation de la fonction de chef d'établissement.**

### **3.8 Rôles et responsabilités des acteurs**

Une gestion efficace et efficiente des systèmes éducatifs passe nécessairement par la mise en place de partenariats dynamiques impliquant l'ensemble des partenaires de l'école parmi lesquels les acteurs politiques, les administrateurs ainsi que les partenaires internationaux, nationaux, régionaux et locaux (syndicats, ONG, société civile, etc.). Dans ce cadre, il est important que soient définis et clarifiés les rôles et responsabilités de chaque acteur, de manière à ce que chacun joue son rôle, tout son rôle et rien que son rôle.

Face à la très forte demande sociale et aux contraintes internes et externes des systèmes éducatifs, s'est mise en place une dynamique regroupant les différents partenaires qui interviennent dans le développement de l'école. Cette dynamique partenariale, qui existe dans plusieurs pays sous des formes diverses, est à la base une initiative des communautés. Elle permet d'identifier, de clarifier et de reconnaître dans les faits les rôles, les responsabilités et les compétences des différents partenaires. Elle permet également de favoriser la qualité de l'éducation/formation et de répondre aux contraintes internes et externes des systèmes éducatifs.

Les partenaires traditionnels de l'école sont : l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés, l'association des parents d'élèves, les comités de gestion, les associations de développement, les ONG, les partenaires techniques et financiers, les syndicats d'enseignants, le secteur privé, les associations d'élèves et d'étudiants.

Il s'agit donc de réorganiser le partenariat autour de l'école à tous les niveaux à partir des potentialités et des acteurs appelés à jouer un rôle complémentaire à côté de l'Etat.

Le partenariat, espace de concertation de tous les acteurs concernés par le développement de l'école, devra viser essentiellement à :

- Mettre en synergie toutes les potentialités pour le développement de l'école ;

- Assurer une meilleure circulation de l'information entre tous les acteurs concernés ainsi que le suivi des actions ;
- Instaurer des mécanismes permettant au partenariat de bien fonctionner ;
- Clarifier les rôles et les responsabilités des partenaires en tenant compte de leurs aptitudes et des spécificités de leurs interventions.

**La nouvelle vision du partenariat devra s'inscrire dans la reconnaissance de la complémentarité des rôles des différents partenaires, la redéfinition de leurs rôles et responsabilités et l'implication résolue du privé.**

### 3.8.1 Les partenaires nationaux

Les partenaires nationaux sont principalement constitués de l'Etat, des collectivités territoriales, des communautés et des associations de parents d'élèves/conseils de gestion scolaire. Dans le cadre du partenariat pour une gestion efficace de l'école, la définition et la clarification des rôles et responsabilités devront assigner notamment :

A l'Etat :

- La définition de la politique nationale ;
- L'appui aux autres partenaires pour la mise en œuvre de la politique nationale ;
- Le contrôle et la coordination de la mise en œuvre de la politique éducative ;
- L'évaluation du système éducatif.

Aux collectivités territoriales :

- L'élaboration de leurs programmes de développement de l'éducation ;
- La participation à la définition de la carte scolaire ;
- La participation à l'élaboration des curricula et du calendrier scolaire ;
- Le recrutement et la prise en charge des enseignants ;

- La construction et l'équipement des écoles ;
- La gestion des compétences transférées par l'Etat en matière d'éducation.

Aux communautés, associations de parents d'élèves et conseils de gestion scolaire :

- La participation à l'élaboration des curricula et du calendrier scolaire ;
- Le recrutement et la prise en charge des enseignants ;
- La construction, l'équipement et l'entretien des infrastructures ainsi que la gestion de l'école ;
- La sensibilisation des populations et le recrutement des élèves ;
- La mobilisation des ressources ;
- L'identification des sites pour les écoles ;
- La participation à l'évaluation des activités scolaires ;
- Le recrutement des élèves.

La participation des enfants à la gestion de l'école revêt une importance capitale. Une des expériences réussies dans ce domaine est celle initiée par l'UNICEF dans certains pays comme le Cameroun, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Mali. Cette expérience est « L'école amie des enfants, amie des filles »<sup>35</sup>. Elle est fondée sur les droits des enfants. « Une école amie des enfants, amie des filles » est une école :

- **Saine** qui protège la **santé** des enfants ;
- Du **succès, utile** aux enfants ;
- Qui **intègre et protège** tous les enfants ;
- Qui promeut l'**égalité** entre filles et garçons ;
- Où les familles, les communautés et les enfants **s'impliquent et participent**.

35 - L'école amie des enfants, amie des filles - Le Gouvernement des enfants, Dossier de l'atelier de formation 2006 — Ministère de l'Education Nationale UNICEF/Mali.

Dans cette expérience, au niveau de l'école, il est mis en place un Gouvernement des enfants qui comprend un Premier Ministre et des Ministres. Chaque membre du Gouvernement a des missions précises par rapport à la gestion de l'école : discipline, sports et culture, solidarité, lutte contre la discrimination, santé, environnement, assainissement et eau, etc.

Enfin, pour l'instauration d'un partenariat autour de l'école et au service de l'école, il serait nécessaire de mettre en œuvre des actions prioritaires telles que :

- La mise en place d'un conseil de gestion scolaire au sein de chaque école ;
- L'élaboration de cahiers des charges partenariales entre les partenaires ainsi que l'adoption des instruments juridiques nécessaires ;
- La formation des acteurs du partenariat ;
- Le renforcement des capacités en moyens logistiques, financiers et matériels ;
- La reconnaissance de l'utilité publique des APE ;
- La mise en œuvre d'une stratégie de communication.

Des expériences réussies<sup>36</sup> de participation des femmes à la gestion de l'école existent dans certains pays membres de la CONFEMEN. C'est, par exemple, le cas des « Associations des Mères Educatrices (AME) » au Niger. L'implication des AME dans la gestion de l'école constitue un axe stratégique pour promouvoir la scolarisation en général et celle des filles en particulier.

C'est suite à une analyse critique du travail des associations des parents d'élèves (APE) et des comités de gestion scolaire (COGES) au Niger, qu'il a été remarqué une très faible représentation voire une absence totale des femmes au niveau de ces structures classiques de gestion de l'école à cause des pesanteurs socioculturelles. Or, plusieurs rencontres et échanges avec les communautés à la base ont fait ressortir qu'en milieu rural, les mères jouent un rôle déterminant dans l'inscription et le maintien des filles à l'école. Ainsi, en s'inspirant des expériences réussies dans certains pays de la sous-région, le Niger a pris l'option de mettre en place des AME dans chaque école du pays. Il s'agit d'un cadre de mobilisation des femmes afin qu'elles puissent mener le débat entre elles-mêmes d'abord et ensuite participer davantage à la gestion de l'école.

<sup>36</sup> - Ces informations ont été tirées d'une contribution du Niger sur l'implication des femmes dans la gestion scolaire.

Les Associations des Mères Educatrices (AME) visent essentiellement à assurer aux enfants, et surtout aux jeunes filles, des conditions de vie scolaires favorables à leur épanouissement à travers :

- Un suivi régulier de leur travail scolaire ;
- Une organisation de leur temps à la maison afin qu'elles ne soient pas entièrement accaparées par les travaux de ménage ou de petits commerces ;
- Un soutien de l'école dans ses activités post et périscolaires grâce aux Activités Génératrices de Revenus (AGR) ;
- La défense des intérêts matériels et moraux des enfants et particulièrement des jeunes filles ;
- La représentation des mères auprès des pouvoirs publics et autres structures et en agissant légalement en leur nom (participation à la commission de recrutement des élèves et de vaccination des enfants, etc.).

Avec la mise en place des AME, les résultats suivants ont été obtenus :

- Les membres des AME des villages ciblés ont été formés en techniques de gestion des AGR et sont en train de conduire des AGR ;
- Certaines activités de l'école (tutorat notamment) sont financées grâce aux retombées des AGR dans les villages ciblés ;
- Une réelle mobilisation des femmes est suscitée autour de la scolarisation des filles dans les villages bénéficiaires ;
- L'évolution de la proportion des filles pour les nouvelles inscriptions en classe de première année du primaire est plus rapide dans les écoles ciblées que dans celles non couvertes par l'intervention des AME.

### 3.8.2 Les partenaires internationaux

Les partenaires internationaux sont constitués principalement des partenaires techniques et financiers (PTF) et de quelques ONG. Dans le cadre d'un partenariat dynamique, les PTF doivent accompagner les Etats dans la mise en œuvre des politiques éducatives en partageant avec eux leurs expériences et expertises ainsi qu'en apportant leur appui financier et logistique. Les partenaires internationaux sont soit bilatéraux, soit multilatéraux.

Dans la nouvelle vision de la gestion scolaire, les rôles et responsabilités des partenaires internationaux devraient aller au-delà de l'appui financier aux politiques éducatives nationales. Ils devraient beaucoup œuvrer au renforcement des capacités institutionnelles des structures de mise en œuvre de la politique nationale d'éducation.

### 3.9 L'évaluation dans un processus de saine gestion

Au regard des principes énoncés ci-haut, les Ministres, lors de la 51<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN à l'Île Maurice, ont adopté les recommandations suivantes :

- Faciliter la mise en place d'un dispositif national d'évaluation ayant un ancrage institutionnel adapté et convenablement doté en personnels et en moyens ;
- Développer, articuler et valoriser ces dispositifs nationaux par des actions concrètes de formation et par l'élaboration d'instruments afin que les travaux engagés soient d'une qualité technique appropriée et qu'ils permettent une comparabilité internationale des résultats obtenus ;
- Promouvoir de nouvelles modalités de gestion sur le plan local fondées sur une démarche de pilotage par les résultats dans le cadre d'une dynamique partenariale engageant l'ensemble de la communauté éducative. Un tel processus impliquera à la fois une activité de formation de ces différents acteurs, de même que la mise à disposition des données pertinentes pour l'animation et la supervision d'ensemble ;
- Identifier les aspects opérationnels de ces actions en examinant les options possibles, les outils nécessaires, les activités concrètes à mettre en œuvre, les calendriers et les budgets adéquats.

**Les défis et les enjeux de l'Education pour tous, adoptés au Forum mondial sur l'éducation à Dakar, visant particulièrement la scolarisation primaire universelle en 2015 et l'élimination de la disparité entre genres, ne pourront être relevés sans l'institutionnalisation de l'évaluation sous ses différentes formes afin de permettre, d'une part, d'identifier les voies par lesquelles des gains d'efficacité devront être obtenus et, d'autre part, de rendre compte à la communauté nationale et internationale des progrès réalisés.**

Un appui de la coopération internationale francophone serait nécessaire pour soutenir l'ensemble des actions destinées à promouvoir la culture de l'évaluation dans les systèmes éducatifs à tous les niveaux.

### **3.10 Les mécanismes liés à la reddition de comptes des acteurs au regard des résultats**

La décentralisation de l'éducation en cours dans divers pays de l'espace francophone est intervenue après une analyse approfondie des résultats obtenus avec les politiques de gestion centralisée<sup>37</sup>. Elles dénotent de la volonté des Etats et gouvernements d'apporter des changements importants dans la façon de gérer leurs systèmes éducatifs dans un monde en constante mutation marqué, notamment, par une libéralisation des échanges commerciaux, un alourdissement du poids de la dette, un dérapage des coûts des programmes sociaux et des insatisfactions des populations.

Il est de plus en plus reconnu que la place et l'action de l'Etat doivent être redéfinies dans le domaine de la gestion de l'éducation. Le contexte de démocratie et celui de la politique de décentralisation font que les contraintes pesant sur les Etats sont d'une nouvelle nature. Les réponses à y apporter doivent elles aussi changer. Ces contraintes sont d'autant plus lourdes pour les pays francophones du Sud qu'elles interviennent dans un contexte marqué historiquement par une forte culture de gestion centralisée léguée depuis la colonisation. La gestion publique traditionnelle de l'école a montré ses limites et semble à bout de souffle. En effet,

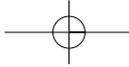
« la plupart des gestionnaires paraissent ainsi devoir passer le plus clair de leur temps à gérer le quotidien, à « éteindre des feux ». [...] On se contente le plus souvent de faire du « suivi de gestion », c'est-à-dire de rendre compte des activités réalisées, des échéanciers et des coûts, sans mesurer l'impact réel des activités sur l'amélioration de la qualité des services »<sup>38</sup>.

Dans le domaine de la gestion de l'école dans l'espace francophone, les établissements scolaires<sup>39</sup> devront disposer de ressources infrastructurelles, humaines, matérielles et financières suffisantes pour l'atteinte des résultats attendus. Dans ce cadre, la responsabilité des chefs d'établissement scolaire sera entière et ils seront imputables des résultats obtenus.

37 - Voir le point 1.3 du présent document de réflexion et d'orientation : Une gestion parfois trop centralisée des systèmes éducatifs des pays francophones.

38 - Conseil supérieur de l'éducation (1993) — Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation : la gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle, Ste-Foy : Le Conseil, p.16.

39 - Le terme « établissement scolaire » concerne l'ensemble des écoles du primaire au secondaire.



**Une des missions essentielles des établissements scolaires est d'atteindre des résultats scolaires satisfaisants à la hauteur des moyens investis en matière d'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation. Les établissements scolaires qui atteignent des résultats scolaires satisfaisants doivent bénéficier de motivations conséquentes. Par contre, les écoles qui n'arrivent pas à produire les résultats attendus devront rendre compte de leur gestion.**

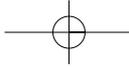
**Le contexte socio-économique et politique difficile que traversent la plupart des Etats et gouvernements membres de la CONFEMEN commande aujourd'hui la recherche d'une utilisation optimale des ressources. Cela passera nécessairement par une rénovation de la gestion de l'éducation et une évaluation de l'efficience des investissements et des politiques publiques.**

Naturellement, la réponse aux nouvelles contraintes varie d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, la gestion publique de l'éducation s'inspire soit des méthodes de gestion du secteur privé, soit d'une plus grande forme d'autonomie confiée aux acteurs intervenant dans ce domaine.

Evidemment, cette recherche de la performance devra se réaliser dans le respect des principes propres à la gestion publique et être empreinte d'équité, d'un souci de redistribution, de justice, d'égalité des chances et d'accessibilité, toutes choses qui ne sont pas actuellement des préoccupations présentes dans le secteur privé. Beaucoup de pays francophones ont déjà compris la nécessité d'opérer ce virage.

**Ce virage consistera essentiellement à mettre en place une nouvelle démarche de gestion axée sur les résultats dont le but principal est d'accroître la transparence, la responsabilité et la reddition de comptes dans la gestion de l'école. Elle devra permettre une plus grande liberté d'action dans l'utilisation des ressources, mais en revanche, exiger une imputabilité des gestionnaires dans l'atteinte d'objectifs mesurables.**





Pour ce faire, il est important, au préalable, d'avoir une compréhension commune de certains concepts clés liés à la reddition de comptes. La **reddition de comptes** doit être perçue comme :

« l'obligation de rendre compte, [...] l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée ou de répondre de ses actions à quelqu'un d'autre. C'est l'obligation de faire la preuve et d'assumer la responsabilité d'un rendement à la lumière d'attentes convenues »<sup>40</sup>.

Quant à **l'obligation de rendre compte des résultats**, elle doit être comprise comme le devoir :

« d'être comptable des résultats, [de] se demander si l'on a fait tout ce qui était possible avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait pour influencer sur l'atteinte des résultats escomptés. Rendre ainsi compte des résultats, c'est faire la preuve qu'on a fait une différence, que par ses actions et ses efforts, on a contribué aux résultats obtenus »<sup>41</sup>.

Enfin, **l'imputabilité** fait référence à :

« l'attribution de responsabilités à quelqu'un et l'obligation pour celui-ci d'en rendre compte. L'imputabilité implique une responsabilité accrue de la part des gestionnaires et des élus. De la responsabilisation accrue des gestionnaires découle une plus grande autonomie, une plus grande discrétion quant au choix des moyens et celle-ci est indissociable de l'obligation de répondre de la quantité et de la qualité des actions entreprises en relation avec les mandats reçus »<sup>42</sup>.

La reddition de comptes pourrait être une pratique efficace dans la gestion de l'école dans le contexte actuel des pays membres de la CONFEMEN, où avec les politiques de décentralisation on a recours à des modes différents de prestation des services.

L'imputabilité exige la mise en place de mécanismes de reddition de comptes de la gestion administrative. La démarche de reddition de comptes passe nécessairement par l'élaboration et l'adoption par les structures de gestion de l'école de plans stratégiques articulés autour des éléments suivants :

40 - Fédération des commissions scolaires du Québec— Clinique 7 : La reddition de comptes dans le réseau scolaire - La force de nos voix, La démocratie scolaire, 41<sup>e</sup> CONGRES DE LA FCSQ, Montréal, p.8.

41 - Ibid. p. 8.

42 - Ibid. p. 8-9.



- La clarification de la mission, de la vision et des valeurs de l'établissement scolaire ;
- La prise en compte du contexte et des enjeux auxquels devra faire face l'établissement scolaire dans les prochaines années ;
- L'élaboration des orientations stratégiques qui guideront les actions des structures chargées de la gestion scolaire ;
- La détermination des objectifs d'intervention, de régulation et des résultats visés ;
- La formulation d'indicateurs de performance qui permettront d'évaluer la réalisation de ces objectifs ;
- L'établissement de plans d'action et d'affectation des ressources ;
- L'analyse des résultats obtenus et la comparaison avec la stratégie retenue afin de proposer des mesures correctrices.

La **reddition de comptes** suppose :

➤ La clarté des rôles, des responsabilités et des pouvoirs

Les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des uns et des autres doivent être bien compris par les parties prenantes à la reddition de comptes, car pour être imputable d'un résultat obtenu, il faut avoir l'autorité et le contrôle nécessaires à l'accomplissement des actions à poser.

➤ La clarté des attentes de rendement

Les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes à respecter doivent être explicites, compris et acceptés. Il y a nécessité d'une entente, a priori, sur l'apport de chaque partie au résultat final.

➤ L'équilibre des attentes et des capacités

Les attentes de rendement doivent être clairement liées à la capacité (pouvoirs, compétences et ressources) de chaque partie de s'exécuter et y correspondre. Une reddition de comptes véritable est améliorée par la clarté des liens et l'équilibre des ressources et des résultats attendus.

Il faut présenter une information crédible et fiable, au moment opportun, pour faire la preuve du rendement obtenu, d'où la nécessité de faire rapport de ce qui a été accompli : décrire les résultats obtenus, établir un lien entre les pouvoirs, les ressources et les mesures prises, les présenter à la lumière des attentes et les communiquer dans un délai raisonnable.

➤ Le caractère raisonnable des mécanismes d'examen et d'ajustement

Les parties impliquées examinent et commentent de façon éclairée et informée le rendement obtenu en considérant les réalisations et les difficultés constatées. Cette démarche permet d'apporter les corrections nécessaires. Une reddition de comptes doit comporter des mécanismes formels d'évaluation et faire l'objet de suivis. Ces mécanismes seront d'autant plus solides qu'ils s'appuieront sur des valeurs communes quant à la responsabilité, à l'intégrité et à la confiance.

➤ La reddition de comptes doit être vue davantage comme un processus essentiel de gestion et de régie pour :

- Comprendre le rendement des programmes, des services et des opérations ;
- S'entendre sur les attentes de rendement ;
- Améliorer le rendement par une évaluation et une rétroaction constructive (apprentissage continu et prise de mesures correctrices au moment voulu) ;
- Faire connaître aux autres, y compris la population, les niveaux de rendement atteints.

## CHAPITRE IV : CADRE D'ACTION



**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**

Animée par la volonté politique d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, et ainsi offrir un accès à tous à une éducation de qualité, que la 52<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN a adopté à Niamey (2006) le présent **Cadre d'action**<sup>43</sup>. Il est le fruit des réflexions menées lors des Assises francophones de la gestion scolaire (avril 2006, Madagascar) organisées en collaboration par la CONFEMEN, l'OIF et l'AFIDES.

Les travaux de la 52<sup>e</sup> session ministérielle et des Assises s'inscrivent en droite ligne des orientations adoptées par le Forum mondial sur l'éducation, tenu en 2000 à Dakar, notamment celle de « mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables ». Les réflexions menées au cours des Assises francophones de la gestion scolaire se fondent également sur le Cadre d'action de Ouagadougou, adopté en 2002 par la 50<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN. Ce Cadre d'action (2002) porte sur les 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'efficience dans l'utilisation des ressources ;
- Développer le pilotage des systèmes éducatifs.

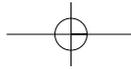
La communauté éducative est maintenant convaincue que la gestion constitue un élément fondamental de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement dans un contexte d'insuffisance de ressources.

Selon les recherches et les 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.

Le **Cadre d'action** embrassé à Niamey (2006), a été conçu en vue d'imprimer une nouvelle dynamique à la gestion des systèmes éducatifs des pays francophones afin d'en améliorer la qualité au bénéfice de tous les apprenants. Il vise également à donner un caractère opérationnel à la nouvelle vision de la gestion scolaire.

Ce **Cadre d'action**, présenté intégralement dans les pages suivantes, illustre 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.

43 - CONFEMEN (2006) — Actes de la 52e session ministérielle de la CONFEMEN de Niamey (Niger), Dakar : CONFEMEN, 157 p.



## **4.1 Bilan de la gestion scolaire<sup>44</sup>**

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

### **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 :**

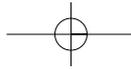
- Un processus de déconcentration/décentralisation qui ne s'accompagne pas d'une allocation adaptée des ressources ni d'une formation appropriée des acteurs locaux et intermédiaires par rapport aux nouvelles responsabilités dévolues ;
- Une difficulté de repositionnement des structures centrales dans 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.

### **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.

44 - Le texte qui suit est le Cadre d'action tel qu'il a été adopté par la 52<sup>e</sup> session ministérielle à Niamey (juin, 2006).





**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.

**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, de celles de la recherche et de l'évaluation comme outils de gestion.

**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.

#### **4.2 Vision nouvelle : 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.

### 4.3 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.

#### 4.3.1 Renforcement des dynamiques locales

La déconcentration/décentralisation 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 centraux 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 Etat 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.

#### 4.3.2 Gestion participative et partenariat

Bien qu'elle relève d'abord de l'Etat ou du gouvernement, l'éducation est une responsabilité largement partagée entre différents niveaux et acteurs de l'Etat ou du gouvernement 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.

#### 4.3.3 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.

#### 4.3.4 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 aux niveaux local, national et international, notamment grâce à l'utilisation des nouvelles technologies éducatives.

## CONCLUSION

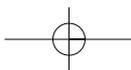
L'atteinte de la scolarisation universelle et des objectifs du Millénaire pour le développement passe nécessairement par la mise en place dans les pays d'une politique claire et efficace de la gestion scolaire. La CONFEMEN et ses partenaires se sont mobilisés pour réfléchir sur cet aspect et trouver des pistes de solution aux différentes préoccupations qui découlent de la gestion scolaire. Les Assises francophones de la gestion scolaire ont porté les fruits d'une collaboration fructueuse. Ces Assises ont permis de mettre en lumière divers éléments de la situation actuelle relative à la gestion scolaire dans plusieurs pays francophones. Le constat permet d'insister sur l'importance d'accroître les efforts en vue de transformer les systèmes de gestion à caractère centralisé. Des voies de solutions ont été apportées afin de faciliter la circulation de l'information, assurer une coordination adéquate et permettre une vision prospective afin de voir émerger des projets prometteurs adaptés à chaque contexte national. De plus, un besoin urgent de créer un réseau de partenariats nationaux et internationaux s'est fait sentir en prenant bien soin d'établir les rôles et les responsabilités de chacun.

Ces Assises ont également rendu compte des pratiques exemplaires d'une bonne gouvernance, de la déconcentration/décentralisation, de la mobilisation des ressources, de la professionnalisation de la gestion et de la gestion des manuels scolaires.

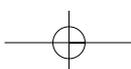
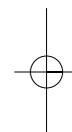
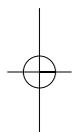
Le Cadre d'action proposé lors de ces Assises, et accepté lors de la 52<sup>e</sup> session ministérielle, manifeste et réitère la volonté d'action des Ministres de l'Éducation membres de la CONFEMEN d'orienter leurs politiques éducatives nationales vers une meilleure gouvernance de leur système éducatif.

Enfin, dans l'optique d'optimiser la gestion scolaire, huit principaux facteurs déterminants devraient être considérés pour favoriser la réussite de la mise en œuvre d'une meilleure gestion scolaire dans les pays membres de la CONFEMEN, à savoir :

- La concrétisation d'un engagement politique fort à travers un processus de déconcentration/décentralisation des systèmes éducatifs ;
- L'établissement d'une gestion participative par des réseaux de partenaires diversifiés et ouverts tout en renforçant les dynamiques locales et internationales ;



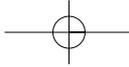
- La valorisation de la responsabilisation, de l'autonomisation et de la professionnalisation des rôles des principaux acteurs concernés, notamment les chefs d'établissement scolaire et les enseignants ;
- La clarification des rôles et missions de chacun des acteurs de la gestion scolaire ;
- L'investissement dans la formation et le développement des capacités en gestion ;
- L'assurance de l'évaluation et de l'imputabilité de la gestion ainsi que de la reddition de comptes transparente ;
- La garantie de rationalisation et d'optimisation des ressources.



# ANNEXES



**Conférence des Ministres de l'Éducation  
des pays ayant le français en partage**



# **ANNEXE 1 :**

## **Rapport de synthèse des Assises francophones de la gestion scolaire (avril 2006)**

### **Constitution du groupe des rapporteurs**

Mahamadou Karamoko DIALLO / AFIDES (Mali)

Jean-Pierre KORSAGA / Burkina Faso

Patrick KLEIN / Organisation internationale de la Francophonie

Pierre VARLY / CONFEMEN

### **1 - CÉRÉMONIE D'OUVERTURE**

#### **Discours de Monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique de Madagascar**

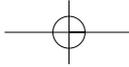
Monsieur le Ministre remercie les membres de la CONFEMEN pour avoir bien voulu accepter que les Assises francophones de la gestion scolaire se tiennent à Madagascar. C'est la première fois que Madagascar a l'occasion d'accueillir une rencontre d'une telle envergure sur l'éducation. Souhaitant la bienvenue à tous, il salue l'effort réalisé par les participants qui ont traversé les océans pour partager et échanger sur les expériences acquises.

Madagascar ne manquera pas de communiquer aux participants les modestes expériences et pratiques vécues au cours de la mise en œuvre du plan stratégique de réforme et du plan Education pour tous. Citant les hautes personnalités présentes dans l'assistance, notamment Mesdames et Messieurs les Ministres, il adresse ses vifs remerciements à l'OIF et à l'AFIDES et remercie ardemment les experts ici présents ainsi que les Correspondants nationaux, techniciens et pédagogues pour leurs contributions attendues lors des ateliers. Il termine son allocution en adressant un mot de gratitude au comité préparatoire des Assises.



### **Discours de Monsieur Samir Marzouki, Directeur de l'Education et de la Formation de l'Organisation internationale de la Francophonie**

S'acquittant d'un devoir qui l'honore, Monsieur Marzouki transmet le salut fraternel et les vœux de succès de Monsieur Abdou DIOUF, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, conscient de l'importance des enjeux et de l'apport décisif de la maîtrise de la gestion scolaire à l'efficacité des systèmes éducatifs des pays membres. La Direction de l'Education et de la Formation s'est associée depuis la naissance du projet à la préparation de cet événement et participe avec une partie de son équipe et plusieurs experts mandatés par ses soins à l'ensemble des travaux. L'OIF, dans la phase d'affinement actuelle de sa programmation, inscrira celle-ci, pour tout ce qui relève de la question de la gestion scolaire, dans le Cadre d'action des Assises. Espérant que tous les partenaires présents s'associeront à l'OIF dans la mise en œuvre de ce plan d'action, il remercie particulièrement pour leur apport à ces Assises, la Banque mondiale, la Banque islamique de développement, l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique ainsi que les gouvernements de la France, du Canada, de la Suisse et du Canada-Québec. La CONFEMEN et l'OIF dont on qualifie l'étroite collaboration d'exemplaire, s'étaient associées naguère pour organiser les Assises de Bamako, en 1998, sur le thème de la formation technique et professionnelle. L'OIF s'emploie à faire en sorte que sa programmation corresponde aux orientations décidées par les Ministres de la CONFEMEN. Le troisième partenaire dans l'organisation de ces Assises est l'AFIDES dont l'OIF appuie les actions d'information, de concertation et de formation. Rendant hommage aux hôtes malgaches, il les remercie d'abriter le Centre régional francophone pour l'océan Indien, le CREFOI. Il souligne les éléments clés du succès d'un établissement scolaire comme celui de l'ensemble du système éducatif, à savoir sa gestion administrative, financière, pédagogique et humaine. La bonne gouvernance, la centralisation/déconcentration/décentralisation, la mobilisation des ressources, la professionnalisation de la gestion scolaire et la gestion des manuels scolaires sont les cinq entrées pour aborder la gestion. Il souhaite que soit formulé un cadre d'action réaliste, adapté aux réalités et spécificités des pays francophones, pragmatique, consensuel, susceptible de mobiliser l'ensemble des acteurs réels et potentiels. Au nom du Secrétaire général de l'OIF, il atteste que son Organisation prendra la part qui lui revient de cet effort commun et qu'elle s'emploiera à mettre en œuvre dès la clôture des travaux, le Plan d'action auquel nous aurons abouti.



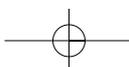
### **Discours de l'honorable Dharambeer Gokhool, Président en Exercice de la CONFEMEN**

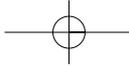
Son Excellence remercie les autorités malgaches pour l'accueil exceptionnel et les attentions soutenues réservées aux participants. Il adresse ses chaleureuses félicitations au Comité d'organisation local et au personnel du STP de la CONFEMEN, de la Direction de l'Education et de la Formation de l'OIF et aux représentants de l'AFIDES.

Il salue l'OIF, la Banque mondiale, la BID, l'ADEA, les Etats et gouvernements membres de la France, du Canada, de la Suisse et du Canada-Québec pour le support apporté à cet événement. Le nombre significatif de partenaires associés traduit la conviction acquise de la pertinence incontestable du thème choisi. Il rappelle que la CONFEMEN est l'organisation chargée au sein de la Francophonie de contribuer à l'élaboration des politiques éducatives et d'orienter la programmation en éducation et formation.

Les différents forums et instances ont affirmé et confirmé la priorité accordée à l'éducation mais force est de constater la faiblesse des principaux indicateurs retenus pour l'atteinte des objectifs de l'EPT en 2015. Les Assises francophones sont organisées dans le but de favoriser un accès plus grand à l'école et une meilleure qualité de l'éducation. Un mode de gestion déphasé, incompris et parfois contesté par certains acteurs de l'éducation doit être repensé. Le dirigisme et le centralisme étouffent les énergies, découragent les initiatives et créent un sentiment de frustration générale. La démarche doit être plus réaliste, plus libératrice et soutenue par les aspirations des populations. Il rappelle aux participants qu'ils doivent : analyser la gestion, dégager des pratiques exemplaires, élaborer et adopter un cadre d'action susceptible de favoriser une évolution positive du pilotage des systèmes éducatifs.

Il faut pour cela adopter une vision d'ensemble systémique, éthique et holistique. Il insiste auprès de ses homologues ministres en charge de l'éducation et auprès de la Communauté éducative à tous les niveaux sur l'impérieuse nécessité de traduire les engagements en actions pérennes devant se traduire en résultats scolaires.





### **Discours d'ouverture de Monsieur le Premier Ministre de Madagascar**

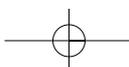
Souhaitant la bienvenue aux participants, le Premier Ministre affirme l'attachement de son pays à la Francophonie, sous l'impulsion de son Excellence Monsieur le Président de la République, Marc Ravalomanana. Cette rencontre fait suite à plusieurs manifestations tenues récemment à Madagascar. Ces Assises illustrent le dynamisme de ce pays dans le domaine de l'éducation, dont la qualité est primordiale pour l'humanité toute entière. Adhérant aux objectifs du Millénaire, Madagascar, pour sa part, œuvre dans ce sens et cela est confirmé par l'un des engagements du « Madagascar Action Plan », qui veut transformer l'éducation nationale en quantité, en qualité et en efficacité. Il rappelle les prochaines échéances : préparer la 52<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN et contribuer au prochain Sommet des Chefs d'Etats et de gouvernements de la Francophonie. Les Assises devront procéder à l'analyse de la situation actuelle concernant la gestion scolaire, à la conduite de réflexions sur les paradigmes et fonctionnements les plus efficaces dans l'administration de l'éducation et en dégager les pratiques exemplaires, à l'élaboration d'un cadre d'action pour favoriser l'évolution positive du pilotage des systèmes éducatifs dans les pays francophones.

Ces Assises, se tenant sous le thème « Bien gérer pour mieux éduquer », traduisent bien la conviction que l'éducation de qualité est essentielle et que la Francophonie, sous l'égide de laquelle seront menés les travaux, est bien un vecteur de développement. Différentes pratiques vont être partagées et confrontées durant ces quelques jours, afin d'en créer la quintessence.

Des échanges d'expériences vont enrichir les méthodes. Une contribution significative sera apportée au patrimoine éducatif mondial, par l'institution d'une compréhension élargie et davantage de complémentarité dans les approches. Les identités culturelles vont être valorisées tout en bénéficiant des apports extérieurs, pour un meilleur usage de la connaissance par les générations futures. Comme disait Léopold Sedar Senghor, dont nous célébrons cette année le centenaire : « s'enrichir de nos différences pour converger vers l'universel ».

Le Premier Ministre est convaincu que les participants, parmi lesquels des sommités du monde éducatif et des professionnels éprouvés, sont venus à ces Assises pour donner le meilleur d'eux-mêmes, pour leurs pays respectifs et pour le rayonnement et la vitalité de l'espace francophone.

Il exhorte donc à faire de l'éducation une arme puissante contre la pauvreté, un facteur de développement efficace et un moyen de compréhension universelle. Comme le dit un proverbe malgache: « Ny fianarana no lova tsara indrindra », « l'éducation est le meilleur des héritages ». Il adresse ses plus vifs remerciements à l'ensemble des participants venus de tous les horizons francophones et aux organisateurs pour avoir choisi sa capitale comme lieu de ces Assises.



## 2 - EXPOSÉS GÉNÉRAUX

### **Exposé général de Monsieur Pierre Varly – Coordonnateur du PASEC Gestion scolaire et réussite éducative : les analyses du PASEC**

L'objectif de la présentation est d'aborder les questions de gestion scolaire au travers des résultats d'analyse du PASEC.

Les capacités de mobilisation des ressources financières expliquent, en partie, la variété des niveaux de scolarisation et d'acquisitions scolaires entre pays, notamment entre pays du Sud et du Nord. Cependant, d'autres facteurs concourent à la création de larges différences entre systèmes éducatifs des pays de la Francophonie, parmi lesquels le cadre et les pratiques de gestion.

Au niveau local, celui de l'école et de la classe, les analyses PASEC montrent que les questions de moyens ne font pas forcément toute la différence. La plupart des facteurs de réussite éducative restent inconnus et l'effet des intrants pédagogiques classiques n'a pas l'ampleur qu'on lui accorde généralement sur les acquisitions scolaires des élèves. Bien que le protocole d'enquête PASEC reste limité pour les décrire, les modes de gestion semblent exercer un impact important sur la réussite scolaire.

L'expérience de la confrontation des résultats scientifiques aux représentations collectives indique que la gestion scolaire est perçue comme essentielle pour une grande majorité des acteurs du système éducatif. Le débat sur la question d'un recentrage de la gestion sur les résultats au niveau local mérite d'être ouvert.

### **Exposé général de Monsieur Alain Domergue – Consultant La gestion de l'éducation dans l'espace francophone**

L'objectif de la présentation est d'aborder la gestion à partir de l'analyse des réponses à un questionnaire adressé aux autorités ministérielles et à des directeurs d'école des pays membres de la CONFEMEN. Une bonne gestion de l'éducation telle que se la représentent les responsables des ministères et les chefs d'établissement s'articule autour de cinq axes : le positionnement institutionnel, les composantes de base que sont la pédagogie et la formation, la responsabilité de l'Etat, l'organisation et le fonctionnement du système éducatif.

Les cadres des Ministères se définissent comme des opérateurs stratégiques, contrôlant le système éducatif, et les directeurs en tant qu'experts de la gestion professionnelle, technique et humaine de leurs établissements. Les deux catégories reconnaissent le rôle essentiel de la pédagogie et de la formation mais dénoncent les insuffisances dans ce domaine. La fonction de direction d'établissement devrait être mieux définie par l'Etat, qui doit en même temps, rechercher le consensus autour des questions de pilotage, des programmes, des formations, des examens et du suivi des projets.

Les divergences de vues entre directeurs et responsables du ministère tiennent à l'effectivité de l'aide internationale en éducation, à la responsabilité dans la gestion des manuels scolaires et militent pour une redistribution des rôles entre centre et périphérie.

**Exposé général de Monsieur Gueye, représentant Son Excellence, Monsieur André Sonko, Ministre-Conseiller du Président de la République du Sénégal et Ancien Ministre de l'Education Nationale**

L'objectif de la présentation est d'identifier les éléments clés d'une bonne gestion scolaire.

Si le volume de l'aide publique au développement reste insuffisant pour atteindre l'EPT et les objectifs du Millénaire, une volonté politique affirmée et assumée ainsi qu'un partenariat efficace sont de nature à mieux les poursuivre grâce à une bonne gestion scolaire. L'ouverture de débats autour de cette question montre qu'à cet égard une nouvelle dynamique se met en place.

La nature et la qualité du cadre juridique et le bon fonctionnement des organes de concertation sont à la base d'une dynamique partenariale garantissant la durabilité, l'efficacité et la paix sociale afin d'éviter le blocage du système. La participation de la communauté et le professionnalisme des enseignants sont des principes fondateurs. La gestion du temps scolaire et celle des manuels sont également déterminants pour la réussite scolaire. Sur ce dernier point, le dénuement en matériel pédagogique encore constaté dans nombre de classes interpelle toute la communauté éducative.

Enfin, dans une approche globale et intégrée des questions d'éducation et de formation, il convient de ne pas négliger l'attention particulière qui doit être accordée à la petite enfance.

### 3 - BONNE GOUVERNANCE

#### **Exposé de cadrage de Madame la Ministre Aïcha Bah Diallo – Bonne gouvernance**

L'objectif de la présentation est de mettre en perspective la notion de gouvernance dans les réformes éducatives.

La bonne gouvernance, en tant que processus permettant d'optimiser la prise de décision, prend en compte, dans le secteur de l'éducation, la formulation des politiques éducatives, leur adoption, leur mise en œuvre et leur évaluation. Fondée sur l'adhésion et la participation, elle est déterminante pour le développement durable, qualitatif et quantitatif, de l'éducation.

Les réformes éducatives nécessaires imposent ainsi une meilleure maîtrise du pilotage et de la gestion du système, en valorisant les ressources humaines par la formation initiale et continue, en agissant sur la gestion centrale et déconcentrée.

L'Etat, qui a la responsabilité de la formulation des politiques éducatives, doit permettre d'obtenir un consensus national en favorisant l'implication de tous les acteurs nationaux, régionaux et locaux (Etat et société civile) comme internationaux (coopérations, agences, fondations, ONG). Pour ce faire, l'installation de structures de pilotage, d'administration, d'action, de gestion, de communication et d'évaluation pertinentes permettra une vision globale de la réforme et la mise en synergie des ressources humaines et financières.

La bonne gouvernance suppose la promotion d'une culture de la concertation, la transparence de la décision, la participation d'acteurs qui se fassent confiance ainsi que la valorisation des cadres impliqués ; visant systématiquement à l'équité, elle favorise la régulation sociale.

#### **Etude de cas : la Communauté française de Belgique**

La Belgique est composée de trois groupes linguistiques : les Belges qui s'expriment en français (Wallonie), ceux qui parlent le néerlandais (Flandre) et d'autres, moins nombreux, qui utilisent l'allemand. Les réformes éducatives promues par la Communauté française de Belgique ont conduit à redéfinir les missions du service public et à assurer une large participation citoyenne depuis les années 1990. Le « décret missions » de 1997 a ainsi permis de définir les missions pour l'enseignement obligatoire et de prescrire le recours à une pédagogie par compétences.

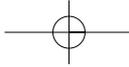
Dans cette perspective, la bonne gouvernance s'est appliquée à la recherche de consensus des parties impliquées, la création de conditions propices à l'engagement de tous les acteurs et la possibilité laissée à l'innovation. Une Commission pédagogique a été créée pour accompagner les réformes pédagogiques, doter la Communauté d'un tableau de bord, diffuser les outils pédagogiques et d'évaluation interne et externe. Les conseils de participation ont permis la participation des acteurs au niveau des établissements. Le cas étudié met en évidence une « nouvelle approche de la gestion de la sphère publique visant à engager des réformes sur un mode plus participatif, à mieux responsabiliser les acteurs, à évaluer en permanence l'action conduite ».

### **Etude de cas : Madagascar**

L'initiative AGEMAD a été prise par le Ministère Malgache de l'Education Nationale pour remédier à une efficacité mitigée du système éducatif. Elle a permis, grâce à l'augmentation des ressources et de nouvelles mesures de réformes, une augmentation significative du taux de scolarisation dans le primaire, ainsi qu'une amélioration de la qualité du système éducatif et des résultats des élèves, encore perfectible.

Une réforme institutionnelle a été mise en place pour une meilleure gouvernance, s'attachant à plusieurs démarches : la mobilisation des acteurs, la concertation sur des tâches hiérarchisées liées à la pédagogie, au temps d'apprentissage, à la formation, à l'évaluation, à la gestion administrative et à la planification, la disponibilité des outils de procédure, des outils statistiques et des tableaux de bord, enfin l'échange d'information et la concertation.

L'effort s'est porté en particulier sur la mise en place d'un tableau de bord faisant apparaître les ressources, l'organisation et les résultats éducatifs au travers d'indicateurs concernant : les performances scolaires des élèves de l'établissement et de la circonscription scolaire, les effectifs d'élèves et du personnel et un classement de l'école en fonction des résultats qui y sont obtenus. L'outil AGEMAD, inspiré à Madagascar de l'initiative AGEPA (amélioration de la gestion éducative pour l'Afrique) constitue « l'une des voies les plus rapides pour répondre aux exigences de l'atteinte des objectifs de la bonne gouvernance ».



### **Interventions des participants en séance plénière sur le thème de la bonne gouvernance**

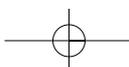
Les points soulevés par les participants sont les suivants :

- Quels sont les écueils qu'une bonne gouvernance doit éviter ?
- Comment les partenaires au développement peuvent aboutir à une bonne articulation sur les politiques nationales, dans le cadre d'un leadership national ?
- Comment les dispositifs nationaux pourraient-ils mieux intégrer la société civile (délégués, syndicats, organisations professionnelles, représentants des parents d'élèves, etc.) avec une meilleure représentativité des partenaires ?
- Comment assurer l'équité territoriale (Nord/Sud, zones urbaines/zones rurales) ?
- Ne conviendrait-il pas de rappeler quelles sont les valeurs qui fondent la bonne gouvernance ?
- Ne pourrait-on renforcer la communication, l'information et la diffusion (en rendant disponibles les tableaux de bord, en formant des journalistes spécialisés en éducation) ?

### **Recommandations des participants aux ateliers au sujet de la bonne gouvernance**

Les participants recommandent :

- Une meilleure structuration des instances de concertation (acteurs locaux, nationaux et internationaux) ;
- La mobilisation et l'implication des communautés et des partenaires dans une vision prospective, commune ou solidaire et dans une gestion claire et équitable des ressources et des responsabilités ;
- La systématisation de la reddition de comptes de façon à assurer la plus grande transparence ;
- La prise en compte réelle des élèves et des étudiants de façon à susciter leur émulation ;
- Une meilleure communication ayant recours à des stratégies prenant en compte la gestion du temps et du rythme des acteurs, la clarification des notions de gouvernance, de décentralisation et de gestion ainsi que de leur intérêt pour l'éducation.



## 4 - DECONCENTRATION/DECENTRALISATION

### Exposé de cadrage par Monsieur Anton de Grauwe – Déconcentration/Décentralisation

Le thème de la décentralisation a été abordé sous l'angle de ses « défis et promesses » compte tenu de sa complexité. La présentation dégage les grandes tendances et quelques préoccupations et constats principaux relatifs au pilotage de la qualité et à la gestion des ressources financières. Des principes clés pour la construction d'une politique de décentralisation sont mis en lumière.

L'intervenant propose une méthode de construction des politiques de décentralisation en faisant ressortir les faiblesses éventuelles pouvant intervenir au cours de l'élaboration de cette politique. Il met en même temps l'accent sur des éléments d'espoir tels que l'importance de la contribution des parents, un certain consensus autour de l'utilité de la décentralisation, l'existence d'initiatives innovatrices aux niveaux locaux.

Le rôle de l'Etat est primordial dans la définition de la politique de décentralisation, la mise en place et le renforcement des structures et des capacités, la distribution équitable des ressources pour aider à garantir la transparence. Il rappelle en conclusion les avantages et les risques de la décentralisation en responsabilisant les différents acteurs du système.

### Etude de cas : Niger

La réforme de l'éducation au Niger est intervenue dans un contexte marqué par une forte centralisation des moyens et des compétences au niveau de l'Etat. La « centralisation excessive » a eu des conséquences néfastes sur la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Les dispositions pratiques de dévolution des compétences et des moyens au niveau des structures décentralisées reposent principalement sur la mise en place de Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES). Les COGES favorisent l'entretien des bâtiments, des équipements et des supports pédagogiques ainsi que le contrôle de la présence des enseignants. La participation des communautés à l'éducation des enfants est active et multiforme, à travers les associations de parents d'élèves et de mères d'élèves. Elles contribuent au recrutement des enseignants et ainsi à l'extension de la scolarisation. De surcroît, la création de directions régionales a permis le rapprochement de l'administration et de la population, et correspond aux réalités géographiques du pays.

### **Etude de Cas : Canada-Québec**

A partir du constat d'une rigidité du système éducatif, le Canada-Québec a cherché à relever les défis organisationnels et législatifs de la décentralisation. La recherche d'une plus grande imputabilité des gestionnaires, la redéfinition du cadre partenarial, la réorganisation du travail, la valorisation professionnelle du personnel, le réaménagement des structures ont été, entre autres, les leviers du changement de pratiques et de culture. Le conseil d'établissement est désormais un modèle de gouverne apprécié et la garantie d'une présence accrue de l'établissement dans sa communauté et d'une plus grande transparence.

### **Interventions des participants en séance plénière sur le thème de la déconcentration/décentralisation**

Les questions se sont articulées autour des préoccupations suivantes :

- La décentralisation de l'éducation au Niger est-elle intégrée dans un processus global de décentralisation de l'administration ?
- Cette décentralisation est-elle nécessairement un processus positif, voire un modèle, compte tenu des risques encourus ?
- Quel avenir pour la décentralisation, si les acteurs ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur incombent et si les compétences ne sont pas renforcées ?
- L'autonomie croissante des établissements et la diversification de leurs statuts et de leurs modes de fonctionnement n'est-elle pas susceptible de générer des disparités et de rendre le contrôle de l'Etat difficile ?
- Dans quelle mesure les pouvoirs et représentants locaux peuvent-ils être associés à l'élaboration des curricula ?
- L'appropriation des politiques éducatives, et plus généralement de l'éducation par les communautés, est essentielle pour résoudre des problématiques telle que celle de la scolarisation des filles.
- L'association des mères d'élèves et les avantages en terme de scolarisation des filles.

## **Recommandations des participants aux ateliers au sujet de la déconcentration/décentralisation**

Les participants recommandent :

- Un diagnostic précis des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes des systèmes éducatifs ;
- L'évaluation des systèmes de décentralisation et l'organisation, en conséquence, du partage d'expériences entre pays ;
- Le concours de la CONFEMEN et de l'OIF pour la définition consensuelle de concepts de déconcentration et de décentralisation ;
- La rédaction d'un manuel de procédure, servant de support aux Etats et gouvernements engagés dans les réformes qu'exige la décentralisation ;
- La garantie de la stabilité des politiques éducatives ;
- La définition, par les Etats et gouvernements, de cadres institutionnels et législatifs, favorisant la flexibilité dans l'affectation des moyens ;
- La création d'organes de régulation et de suivi ;
- La fourniture de moyens humains et financiers aux structures engagées dans la réforme et le renforcement des capacités des autorités locales ;
- La décentralisation progressive ;
- La mise en œuvre d'une concertation impliquant les différents partenaires de l'éducation et débouchant sur des objectifs clairs ;
- L'organisation de campagnes de sensibilisation adaptées à toutes les composantes de la population ;
- L'appui des pays du Nord aux pays du Sud et aux communautés engagés dans la décentralisation.

## 5 - MOBILISATION DES RESSOURCES

### Exposé de cadrage de Madame Josiane RABETOKOTANY

La notion de mobilisation des ressources accompagne les approches programme. Les ressources, qu'elles soient financières ou humaines seront considérées au niveau de l'Etat central mais aussi au niveau local (déconcentration ou décentralisation). Mobiliser des ressources ne peut se faire que dans une perspective systémique, dans le cadre de plans conçus à partir d'objectifs partagés par toutes les parties prenantes. Aux ressources nationales qui constituent le socle, celles des partenaires internationaux viennent en appui, sous forme soit d'aide directe, soit de fonds d'aide programme, soit d'aide projet, l'Etat étant garant de la cohérence. Les contributions locales s'y ajoutent et fondent l'appropriation visée des politiques et programmes.

Les ressources humaines, nationales, locales ou internationales se mobilisent sous le leadership du ministère, de façon coordonnée : l'articulation nationale/locale est déterminante. Les réseaux de compétences se constituent, travaillant en synergie pour les objectifs partagés, dans une approche systémique. La mobilisation des ressources vise l'appropriation, elle suppose coordination et cohérence.

### Etude de cas : Sénégal

L'approche programme présentée concerne le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) au Sénégal qui a été mis en place afin de trouver des solutions aux problèmes du secteur. Le PDEF s'est donné comme finalité le développement de l'accès, de la qualité et de la gestion éducative, du primaire au supérieur, avec deux priorités : l'universalisation de l'enseignement élémentaire et le développement de la formation professionnelle, en adoptant une approche systémique ou une approche programme.

Les établissements scolaires ont élaboré des projets d'établissements (ou d'écoles) intégrés dans les plans locaux de développement de l'éducation. Les ressources humaines ont été mobilisées, en maintenant le personnel pédagogique disponible et en recrutant des prestataires de service externes, des contractuels, des volontaires et des vacataires.

La part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement de l'Etat est passée de 33 % dans la première phase à près de 40 % dans la seconde et les partenaires techniques et financiers sont parties prenantes du plan national. Cependant, le bilan fait apparaître les points suivants : la baisse des coûts unitaires par élève, notamment grâce aux classes alternées, l'amélioration du taux de scolarisation grâce au recrutement d'enseignants communautaires. La nouvelle répartition des ressources a abouti à une compression des financements publics au détriment de l'enseignement élémentaire et moyen, des tensions apparaissent entre pouvoirs publics et enseignants, étudiants et parents, les bourses ont été limitées, les organes de concertation connaissent des dysfonctionnements et les missions permanentes de supervision n'ont pas atteint leurs objectifs.

#### **Etude de cas : Mauritanie**

L'Etat mauritanien est le plus grand financeur de l'éducation pour tous les ordres d'enseignement (54,5 %) au titre du budget. La réforme du système éducatif, adoptée en 1999, maintient l'importance accordée à l'arabe et à la culture nationale, tout en s'engageant dans une perspective de modernisation et d'ouverture. Un programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE) a été mis en œuvre pour la période 2001-2010. L'approche multi partenariale du PNDSE a permis de canaliser et de mieux coordonner toutes les interventions des différents partenaires techniques et financiers. Les taux brut de scolarisation ont augmenté et les taux de redoublement ont baissé au niveau du secondaire. Les principales difficultés et contraintes rencontrées sont notamment la faiblesse des capacités de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des plans d'actions, l'insuffisance de l'engagement des acteurs et partenaires éducatifs, la faiblesse de formation des enseignants et des personnels de direction d'écoles et d'établissements, l'insuffisance de la disponibilité des manuels scolaires et des supports didactiques. La pénurie d'enseignants bilingues est criante et a un impact important sur la qualité.

### **Interventions des participants en séance plénière sur le thème de la mobilisation des ressources**

Les interventions ont porté principalement sur les difficultés de mobilisation des ressources financières auprès des partenaires internationaux.

Pour amoindrir ces difficultés, des pistes de solutions ont été proposées :

- La participation de tous les acteurs de l'éducation à l'élaboration des politiques et programmes que l'on envisage de mettre en œuvre pour leur appropriation réelle.
- Le rôle de leadership de l'Etat à travers le Ministère qui est essentiel pour assurer la cohérence de la mise en œuvre du programme.
- Les programmes devraient être élaborés en fonction des moyens disponibles internes afin d'assurer la continuité et la pérennité des programmes et ne pas dépendre des financements extérieurs.
- Les difficultés de motivation des personnels des ministères liées aux différences de traitements salariaux entre les experts nationaux et les experts internationaux. Peut-on se passer des experts internationaux ? Ne faut-il pas plutôt capitaliser leurs expériences ?
- L'instabilité du système éducatif liée aux différentes catégories d'enseignants (volontaires, vacataires, contractuels, fonctionnaires). Que faire alors pour satisfaire les besoins de qualité et de quantité de l'éducation ?
- Quels mécanismes mettre en place pour distinguer l'appui à l'éducation des conditions politiques, notamment dans un cadre d'instabilité ou de conflit ?
- Comment surmonter les difficultés sectorielles et intersectorielles de la mobilisation des ressources ?
- Quels mécanismes pour réguler les ressources humaines ou matérielles externes, les capacités d'absorption nationales ?
- Comment assurer un bon leadership national quand il y a recours à l'expertise externe ?
- Comment parvenir à maîtriser les interventions des partenaires aux cahiers des charges différents ou celles des ONG ou associations ?
- Y a-t-il un seuil de financement national garantissant le leadership optimal de l'Etat ?
- La volonté de maîtriser les coûts (volontariat ou vacatariat), ne fait-il pas encourir le risque d'une diminution qualitative de l'enseignement ?

### **Recommandations des participants aux ateliers au sujet de la mobilisation des ressources**

Les participants recommandent :

- La répartition équitable et judicieuse des ressources humaines et financières ;
- L'utilisation optimale des ressources locales ;
- La formation des chefs d'établissement, sur qui reposent la réussite scolaire, à une bonne utilisation des ressources ;
- La formation spécifique des personnels et cadres de l'enseignement technique et professionnel à la recherche de financement pour leur secteur ;
- La formation à la réalisation de véritables projets d'établissements ;
- La mise en place de mécanismes de sécurisation des fonds mobilisés, sous contrôle indépendant ;
- L'élaboration d'une fiche d'enregistrement des ressources financières, ainsi qu'un guide sur la mobilisation et la gestion des ressources ;
- L'effectivité de la liaison entre la mobilisation des ressources et la décentralisation ;
- La mise en place d'un conseil national pour la mobilisation des ressources financières ;
- La revalorisation de la fonction enseignante, par la relecture de leurs statuts ;
- Une déconnexion entre gestion éducative et enjeux politiques et partisans.

## **6 - PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION**

### **Exposé de cadrage de Monsieur Guy Pelletier, Phd – Professionnalisation de la gestion**

L'objectif de la présentation est de centrer la thématique sur les enjeux d'une responsabilisation accrue des chefs établissements en matière de gestion éducative.

La professionnalisation de la gestion s'inscrit dans le cadre de réformes visant la modernisation des services publics par une autonomisation et une responsa-

bilisation accrues des personnels d'encadrement. Elle amène à des modifications dans le pilotage et la direction du système éducatif où la reddition de comptes et l'évaluation acquièrent une fonction de régulation déterminante. Fondée sur des activités complexes demandant des compétences élevées, sur la reconnaissance d'un statut spécifique, sur la maîtrise de services spécifiques comme sur des pratiques de socialisation et de formation maîtrisées, la professionnalisation du personnel éducatif s'appuie sur une démarche de co-construction dont le personnel de direction est la clé.

### **Etude de cas : Congo**

Les chefs d'établissement sont éligibles à la formation initiale et continue après cinq ans de fonction. Ces formations sont assurées aux niveaux départemental et national.

Les champs pris en compte sont :

- Le champ personnel (aptitudes relationnelles et à l'innovation) ;
- Le champ pédagogique (favoriser l'apprentissage chez les élèves) ;
- Le champ administratif (gestion des moyens pédagogiques et de la ressource humaine :
  - La gestion financière (comptes, budget, suivi) ;
  - La gestion administrative (personnels, installations) ;
  - La communication ;
  - Le pilotage du projet d'établissement.

### **Etude de cas : France**

La responsabilisation et une autonomie plus grandes des personnels d'encadrement rendent la professionnalisation indispensable. Avec la décentralisation, les établissements deviennent un lieu d'innovation et de changement et le chef d'établissement doit favoriser l'épanouissement et la réussite de la vie scolaire.

Le protocole institué par l'Education Nationale a pour objectifs de clarifier les missions et les responsabilités du chef d'établissement, de créer les conditions d'un pilotage et d'un fonctionnement efficace, de reconnaître le rôle des chefs d'établissement et de les accompagner, de valoriser et accompagner les trajectoires professionnelles.

Un référentiel définit les missions du chef d'établissement, qui représente l'Etat et dirige l'établissement (politique éducative, administration, gestion, ressources humaines, relations et communication). Les chefs d'établis-

ment doivent donc être aptes à savoir administrer l'établissement, construire, dans la concertation la politique pédagogique et éducative de l'établissement, impulser, animer et conduire la politique pédagogique et éducative. Ils doivent également avoir l'autonomie permettant d'inscrire leur établissement dans des réseaux, d'assurer les liens avec l'environnement (acteurs de l'économie locale, autres secteurs, médias, parents, associations), de piloter l'innovation.

### **Etude de cas : Guinée**

Afin d'améliorer l'accès à l'école, de former davantage d'enseignants, les autorités de l'éducation sont passées d'un mode de gestion centralisé à un mode décentralisé.

La formation des gestionnaires du primaire et du secondaire se fait, hors dispositif de formation spécifique et à la carte. Le dispositif de formation de gestionnaires d'établissements techniques et professionnels s'attache à répondre aux besoins en : gestion générale, développement organisationnel, travail d'équipe, gestion de la formation, des ressources matérielles, financières et comptables, de la production, curriculum, méthodologie de recherche et relations publiques.

Pour y répondre, une direction nationale a été créée (DNFPP), qui confie à l'école normale des professeurs (ENPETP) la mise en œuvre des différentes formations. Parallèlement, la formation à l'administration scolaire bénéficie de la coopération de l'Universités du Québec.

La complexité croissante des tâches rend prioritaires le perfectionnement des gestionnaires d'établissements en poste et la formation des futurs directeurs.

### **Interventions des participants en séance plénière sur le thème de la professionnalisation de la gestion**

Deux questions se sont posées à l'issue des communications autour du thème de la professionnalisation de la gestion :

- Comment valoriser la professionnalisation ? Est-il possible de l'associer à un renforcement du statut ?
- Comment serait-il possible d'étendre la professionnalisation aux inspecteurs du secteur préscolaire ?

### **Recommandations des participants aux ateliers sur le thème de la professionnalisation de la gestion**

- Le soutien par l'OIF des échanges internationaux de directeurs d'école ;
- L'organisation, sous l'égide de la CONFEMEN, de cadres de concertation et d'échange d'expériences pour les directeurs d'école et chefs d'établissement ;
- La contribution, par l'UNESCO, à l'élaboration de manuels, de modules de formation des directeurs d'école intégrant des cas de pratiques exemplaires ;
- L'encouragement aux regroupements et associations de professionnels de la gestion scolaire ;
- La garantie d'une formation minimale à la fonction de chef d'établissement intégrant les dimensions gestion et planification ;
- La création d'une institution de formation régionale ;
- La formation des personnels de direction ;
- Le recours, si besoin, aux modules de formation à distance ;
- La stabilité des gestionnaires dans la fonction, afin d'augmenter l'efficacité de leurs services ;
- L'établissement de plan de carrière stimulant pour les chefs d'établissement ;
- La restauration de l'autorité du directeur en accroissant ses prérogatives et son autonomie ;
- L'élaboration d'un code déontologique et d'un guide des bonnes pratiques professionnelles ;
- La définition du profil et des attributions du directeur d'école et du chef d'établissement gestionnaire ;
- La définition de modes de recrutement, en privilégiant les concours, et de nomination impartiale et équitable ;
- Le renforcement du cadre réglementaire et administratif des mutations et affectations ;
- Le recours aux lettres de mission pour tester les aptitudes et compétences des chefs d'établissement ;
- L'évaluation périodique des pratiques et des résultats des gestionnaires ;

- L'attribution aux directeurs d'école et chefs d'établissement d'indemnités conséquentes, proportionnelles à la diversité et à la complexité de leurs missions ;
- Des dispositions pour éviter une concurrence négative entre les établissements.

## 7 - MANUELS SCOLAIRES

### Exposé de cadrage par Monsieur Adriaan VERSPOOR – Consultant

La présentation a pour objectif, de dégager des pistes pour la politique des manuels scolaires, selon une approche principalement économique.

A partir des études de la Banque mondiale et d'autres travaux, un bilan des voies dites « prometteuses » et sans « issues » a été établi s'agissant des curricula, des supports éducatifs, du temps scolaire, des infrastructures, des enseignants, des élèves et des parents. L'estimation de la rentabilité économique et des effets sur les acquisitions des manuels a fait l'objet d'études spécifiques qui en montrent toute l'importance.

Cependant, peu de pays ont encore atteint l'objectif d'un manuel par élève et les projets de fourniture de manuels ont souvent échoué. Cela révèle des défaillances de la gestion sectorielle marquée par les interventions politiques, la corruption, la centralisation excessive et l'absence de lignes budgétaires dédiées aux manuels. La mise à niveau du personnel des ministères et des industries locales reste une priorité et s'inscrit dans une réforme progressive de la gestion des manuels, marquée par la libéralisation de ce secteur. Une plus grande implication des partenaires privés, la fourniture à la demande, la réforme de la distribution, l'intervention de professionnels, la promotion du commerce transfrontalier et une plus grande mobilisation des ressources sont des pistes à explorer.

La mobilisation de ressources, en dehors de la masse salariale, reste faible et devrait progresser d'ici 2015 alors que la fourniture d'intrants minimums aux écoles ne représente que 15 \$ par élève et par an. Des contrats de fourniture à long terme, une subvention globale et une plus grande responsabilité des écoles sont des pistes à explorer. Un engagement politique de renforcement de l'industrie africaine de la publication, l'augmentation des budgets, le renforcement des capacités sur la chaîne du livre et l'adoption d'une approche systémique sont autant de conditions pour le succès.

### **Etude de cas : Bénin**

La réforme des Nouveaux Programmes d'Etudes est basée sur l'établissement du profil souhaité d'un citoyen et consiste à changer d'approche en privilégiant la construction de compétences. Elle est appuyée par un plan d'actions manuels scolaires et matériels didactiques qui vise à assurer la disponibilité des manuels et à créer les conditions de disponibilité et de renouvellement du livre. La facilitation de l'exploitation des droits d'auteur et éditeurs locaux, l'encouragement de l'industrie locale du livre, le maintien à des prix raisonnables, l'amélioration du réseau de distribution et la lutte contre le piratage et le détournement des manuels sont les actions fortes de ce plan. A ce jour, le processus de production est entièrement tenu par des nationaux, et plusieurs modes de distribution ont été testés. La dynamisation du réseau documentaire va de pair avec la réforme du secteur de l'édition des manuels, au niveau des procédures d'appel d'offre. Les insuffisances constatées n'ont pas été réduites mais l'expérience béninoise est jeune et permet aux éditeurs nationaux de développer une expertise certaine.

### **Etude de cas : Laos**

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement, les programmes ont été adaptés pour mettre davantage les élèves au centre de l'enseignement, pour s'aligner sur les standards internationaux et pour moderniser l'enseignement. Cependant, beaucoup reste à faire au niveau de l'approvisionnement durable, du partage des responsabilités, de la définition de la place du privé et des aspects techniques. Une véritable industrie de l'édition doit naître. Des comités d'approbations des curricula ont été mis en place mais les adaptations locales restent rares. Les principaux axes de la politique s'organisent autour des contenus, des outils pédagogiques, de la possibilité de création d'une usine, de la formation des enseignants, de la conception, du test, de l'édition, de la production et de la distribution des manuels.

Les manuels sont gérés par le directeur de l'école et par le chef de village et leur utilisation effective doit concourir à améliorer les enseignements et à dépasser les approches pédagogiques traditionnelles.

### **Interventions des participants en séance plénière sur le thème des manuels scolaires**

Les interventions des participants ont concerné :

- La place réservée à l'apprenant dans l'appropriation du livre ;
- Le problème de la formation des enseignants à l'utilisation des manuels ;
- Une information de l'OIF sur l'appui qu'elle apporte à la production du livre dans ses Etats membres ;
- La question de la comparaison des coûts entre pays ;
- Le problème d'une évaluation des acquis trop centrée sur la mémorisation ;
- La prolifération des documents piratés et les mesures à prendre pour la contrer.

### **Recommandations des participants aux ateliers au sujet des manuels scolaires**

Les participants recommandent :

- La fourniture effective d'un livre pour chaque élève et pour chaque discipline ;
- L'existence de lignes budgétaires consacrées aux manuels au niveau central ;
- La priorité accordée au manuel dans le budget des écoles ;
- La création de fonds communs au niveau de l'école ou de groupes d'écoles avec l'appui de différents partenaires ;
- L'implication des instances et communautés de base dans la gestion des manuels par la création de comités de gestion des manuels scolaires ;
- La formation des directeurs d'école, des enseignants et des parents d'élèves à la gestion des manuels ;
- Le suivi pédagogique des manuels dans les établissements ;

- Une plus grande autonomie dans le choix des manuels pour le directeur d'école et les enseignants ;
- La promotion de l'utilisation des langues maternelles ;
- La réalisation d'un guide de correspondance programmes scolaires-manuels ;
- Le bannissement des valeurs négatives, des préjugés et des images discriminatoires dans les manuels scolaires ;
- La conception et la production des manuels scolaires au niveau sous régional, notamment dans les disciplines scientifiques, et grâce au soutien de la communauté internationale ;
- Le soutien et le développement d'une expertise locale et sous régionale dans le secteur de l'édition scolaire ;
- La réduction des taxes d'importation des produits de base nécessaires à la fabrication locale des manuels scolaires ;
- La promotion de l'élaboration de programmes minimums communs à des régions ou sous-régions.

Fait à Antananarivo,  
Le 8 avril 2006  
Les rapporteurs



## **ANNEXE 2 :**

### **Charte du chef d'établissement scolaire\***

**Nous, chefs d'établissement scolaire réunis en Assemblée générale à Dakar en ce 29 octobre 2003, adoptons la Charte suivante et nous engageons à la mettre en œuvre.**

#### **Préambule : nos principes**

- L'accès à une éducation de qualité constitue un droit fondamental pour chaque membre de nos sociétés.
- L'éducation est essentielle au développement durable de toute société.
- L'éducation fait partie du bien commun et doit être gérée selon un modèle démocratique.
- Le système d'éducation doit être au service de la population.
- L'éducation doit viser le développement intégral de chaque individu, au maximum de ses capacités, ainsi que son intégration sociale, économique et culturelle, incluant une éducation à la culture de la paix.
- La cohérence et l'efficacité du système éducatif exigent le partage des responsabilités par tous les partenaires de l'école.
- La qualité de la gestion influence directement la qualité de l'éducation, et doit préoccuper les professionnels de la gestion, les gouvernants ainsi que les organisations nationales et internationales qui se consacrent à l'amélioration de l'éducation.
- La gestion scolaire exige des compétences complémentaires à celles de l'enseignement et constitue une profession distincte.
- La gestion d'un établissement scolaire est une profession de l'éducation et exige une expertise et de l'expérience dans le domaine de l'éducation.
- Une formation initiale et continue est essentielle à la qualité de la gestion scolaire.
- Le regroupement en association professionnelle comporte des avantages pour les chefs d'établissement, mais aussi pour leur système scolaire.

\* Cette Charte a été adoptée, en 2003, par l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (AFIDES).





## **Nos engagements**

### **Nous nous engageons à :**

- Agir dans le respect des lois et règlements en vigueur dans nos systèmes scolaires, tout en conservant le droit à une critique constructive ;
- Remplir nos fonctions en toute équité ;
- Assumer pleinement les responsabilités qui nous sont confiées ;
- Faire de notre formation professionnelle une priorité ;
- Accorder la priorité, dans nos décisions, aux services éducatifs qui constituent l'essence du système scolaire ;
- Promouvoir les échanges internationaux pour favoriser un enrichissement mutuel.

## **Nos besoins**

### **Pour remplir nos fonctions efficacement, nous, professionnels de la gestion, avons besoin :**

- D'une reconnaissance officielle de notre statut, incluant une définition précise de nos responsabilités ;
- De bonnes conditions de travail favorisant une certaine stabilité dans la fonction ;
- D'une formation initiale et continue de qualité ;
- D'une autonomie dans la gestion des personnes et des ressources qui nous sont confiées ;
- D'un processus d'évaluation formative qui nous permette d'améliorer constamment les services que nous rendons à notre communauté éducative.



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. ADEA (2005) — « Améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne : restructurer la gestion du secteur de l'éducation - Extrait du Document de discussion proposé lors de la Biennale 2003 de l'ADEA », La revue des Echanges, Revue de l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (soutenue par l'OIF et l'UNESCO). vol 22 (3), p.29 et 32.
2. AGEPA (2003) — Rapport de l'atelier inaugural du projet : Amélioration de la Gestion de l'Education dans les Pays africains, Antananarivo (Madagascar).
3. CARRON. G. et CHAU T.N. (1996) — The quality of primary schools in different development contexts, Paris : UNESCO/Institut international de planification de l'éducation.
4. Commission internationale sur l'éducation pour le 21<sup>e</sup> siècle (1998) — L'Education : un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO, Paris : UNESCO, 311 p.
5. CONFEMEN (2000) — Dynamique partenariale et qualité de l'éducation/formation, Document de réflexion et d'orientation, Dakar : CONFEMEN, 80 p.
6. CONFEMEN (2004) — « Mémoire sur l'évaluation des systèmes éducatifs », Actes de la 51<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN de Grand-Baie (Maurice), Dakar : CONFEMEN, 114 p.
7. CONFEMEN (2006) — Actes de la 52<sup>e</sup> session ministérielle de la CONFEMEN de Niamey (Niger), Dakar : CONFEMEN, 157 p.
8. CONFEMEN (2006) — Actes des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, Madagascar 04-08 avril 2006, Dakar : CONFEMEN, 192 p.
9. CONFEMEN (2007) — Etudes de cas de la gestion scolaire, Dakar : CONFEMEN, 201 p.
10. Conseil supérieur de l'éducation (1993) — Rapport annuel 1991-1992 sur l'état et les besoins de l'éducation : la gestion de l'éducation : nécessité d'un autre modèle, Ste-Foy : Le Conseil, 56 p.
11. DOMERGUE, A. (2005) — Enquête sur la gestion de l'éducation dans l'espace francophone, 46 p.
12. Fédération des commissions scolaires du Québec — Clinique 7 : La reddition de comptes dans le réseau scolaire - La force de nos voix, La démocratie scolaire, 41<sup>e</sup> CONGRES DE LA FCSQ, Montréal.
13. PELLETIER, G. (2005) — « La gestion scolaire et la qualité de l'éducation », La revue des Echanges, Revue de l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (soutenue par l'OIF et l'UNESCO). vol. 22 (3), p. 3-10.
14. PELLETIER, G. (2005) — « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs. Un cadre de référence », dans G. Pelletier (Dir.) Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation, Montréal : Editions de l'AFIDES, 159 p.
15. OCDE (2001) — Des innovations dans l'enseignement, gestion des établissements, des nouvelles approches, enseignement et compétences, 236 p.
16. Rapport du séminaire sous régional de bonnes pratiques et de modélisation d'approches de concertation pour le financement de l'Education pour tous (EPT) (Conakry, du 17 au 20 octobre 2006).
17. L'école amie des enfants, amie des filles - Le Gouvernement des enfants, Dossier de l'atelier de formation 2006 — Ministère de l'Education Nationale UNICEF/Mali.