

C o n c l u s i o n

Du technique
au politique :
vers un pacte
éducatif au
service de
l'intérêt
général

5.1 Des solutions à la mesure du défi

Les progrès enregistrés aujourd'hui dans la plupart des pays africains sont réels. En particulier des efforts considérables ont été consentis pour accroître la capacité d'accueil des enfants dans les systèmes éducatifs. En moyenne, l'accès en première année du primaire a progressé sur le continent : de 7 enfants sur 10 en 1990/91 à 9 enfants sur 10 en 2002/03. Mais entre le premier accès et une scolarisation primaire complète porteuse d'alphabétisation durable, il y a une distance considérable : en 2002/03, en moyenne 4 enfants africains sur 10 n'achèvent toujours pas le cycle primaire, et environ la moitié ne sont pas alphabétisés durablement. De plus, les projections en tendance, sur la base des structures actuelles des systèmes, ne sont guère optimistes : **la majorité des pays africains n'est pas sur le sentier d'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire universelle de qualité d'ici 2015** avec deux conséquences fortes si la réponse des politiques d'éducation ne change pas radicalement d'échelle :

- La première conséquence serait l'exclusion de millions d'enfants et futurs adultes des bénéfices sociaux et économiques liés à une alphabétisation durable.
- La seconde conséquence serait le maintien de l'Afrique dans une trappe à pauvreté faute d'atteindre un seuil critique de scolarisation qui conditionne la rentabilité de tous les autres investissements et donc la croissance à long terme.

Toutefois, l'analyse présentée dans le présent rapport, fondée sur des cas réels représentatifs de l'ensemble du continent, indique que des solutions nationales sont à la mesure du défi. En effet, il existe des marges de manœuvre considérables sur la mobilisation des ressources intérieures, sur les choix de politique éducative et sur la gestion pédagogique et administrative des systèmes. **Les pays disposent donc d'un espace de liberté pour réaliser les progrès décisifs.** L'intégration de ces marges de manœuvre aux politiques publiques d'éducation peut faire toute la différence entre stagnation et décollage de la scolarisation. Et cette démonstration faite, jointe à une volonté nationale exprimée, constituent un puissant levier d'attraction des financements internationaux indispensables à la réalisation des objectifs d'Education Pour Tous en Afrique.

L'ambition de ce rapport est de convaincre de la faisabilité des grands objectifs d'éducation, sa limite - dont les auteurs sont bien conscients - est que cette démonstration technique n'a d'efficacité que dans un contexte politique et institutionnel favorable. Or, ce contexte est encore aujourd'hui insuffisamment accueillant pour permettre l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques volontaristes. Là encore les choses peuvent changer et **la conviction des auteurs est qu'il existe le même potentiel de progrès sur l'environnement institutionnel et politique que celui qui a pu être mis en évidence sur les plans financiers et techniques.** Il faut donc analyser ces obstacles de nature institutionnelle et politique, et envisager comment déplacer cette contrainte pour permettre la pleine valorisation des marges de manœuvre financières et techniques. Cela conduira logiquement, comme moteur du mouvement proposé, à appeler au plan national comme au plan international à l'explicitation du pacte qui a été conclu à Dakar en 2000 au bénéfice des générations d'enfants qui feront l'Afrique de demain.



5.2 L'économie politique de la réussite des objectifs d'EPT

Il est crucial de dépasser la contradiction suivante : les objectifs d'EPT sont globalement partagés par les responsables des systèmes éducatifs mais les choix de politiques éducatives observés (y compris le choix de ne pas faire de choix) apparaissent insuffisamment cohérents, et parfois opposés, à ces mêmes objectifs. C'est le cas, par exemple, de priorités affichées sur l'objectif de scolarisation primaire universelle qui s'accompagnent, dans beaucoup de pays, d'un développement de fait plus important des cycles secondaires et du supérieur.

On ne peut comprendre ces contradictions sans reconnaître l'existence d'une contrainte institutionnelle et politique particulièrement forte en Afrique : celle d'une **difficulté à faire émerger l'intérêt général dans le processus de décision publique**. Deux explications possibles à cette difficulté peuvent être avancées.

La première explication tient à l'**inégalité des capacités des différents groupes d'acteurs de l'éducation à faire entendre leurs voix**. A ce titre, le groupe le plus défavorisé est incontestablement celui des enfants non scolarisés qui non seulement sont à l'extérieur du système éducatif mais de plus appartiennent aux groupes sociaux les moins à même de participer aux débats publics (les enfants issus des familles pauvres en majorité rurales et très souvent analphabètes). Inversement, certains groupes d'acteurs ou de bénéficiaires des systèmes en leur état focalisent le débat public et orientent la prise de décision de manière disproportionnée : les étudiants, les professionnels (cadres administratifs et enseignants), les parents d'élèves du secondaire, etc.

La seconde explication apparaît liée au **fonctionnement politico-administratif des systèmes éducatifs** qui ont tendance à privilégier une gestion horizontale des intérêts exprimés plutôt que de hiérarchiser l'ensemble des intérêts (exprimés ou non) pour servir les objectifs finaux du système. Plusieurs exemples peuvent être donnés en ce sens. Tout d'abord, sur le plan de l'organisation institutionnelle, lorsque le système éducatif est géré par plusieurs ministères techniques, il apparaît difficile de faire prévaloir une régulation d'ensemble en l'absence d'une instance supérieure organisée à cet effet. Ensuite, sur le plan du fonctionnement, la tendance est à une gestion au jour le jour des intérêts catégoriels plutôt qu'à un pilotage qui protège l'ensemble des usagers du système.

La question est de savoir si l'on a bien affaire à un système : en effet, une offre d'éducation qui n'articule pas un objectif d'universalisation dans sa partie basse et un objectif d'adéquation à la structure des emplois dans la partie haute, rend moins évident pour le responsable politique les arbitrages et régulations. Ces derniers ont en effet un coût pour certains sous-secteurs ou acteurs, et si le bénéfice, au travers de l'existence du système, ne compense pas ce coût, la décision politique sera plus difficile, d'autant plus difficile que en éducation plus qu'ailleurs les coûts sont immédiats, et les bénéfices sont lointains.

Cette économie politique des systèmes éducatifs permet de réintroduire la rationalité des acteurs là même où l'inconséquence semblait prévaloir. Elle permet aussi de comprendre pourquoi les systèmes éducatifs ont tendance à évoluer à la marge quand une modification en leur cœur serait nécessaire. **Pour passer du statu quo aux réformes décisives, il apparaît donc utile de remettre à plat les règles du jeu éducatif** : d'une part en associant aux décisions tous les acteurs de la communauté éducative et, d'autre part, en faisant de l'Etat le garant d'un pacte éducatif clair.

L'expertise n'est d'aucune utilité si elle ne s'inscrit pas dans un environnement institutionnel et politique favorable aux arbitrages

L'inégale capacité des différents acteurs à faire entendre leurs voix et l'éparpillement des centres de décision sont autant d'obstacles à l'émergence de l'intérêt général

*Faire des objectifs
d'Education Pour Tous
le fondement d'un
pacte social éducatif*

5.3 Expliciter le pacte éducatif conclu à Dakar

Sur le plan international, depuis le Forum mondial de Dakar (avril 2000) et la déclaration du millénaire (septembre 2000), il n'est pas un pays qui ne souscrive aux objectifs d'Education Pour Tous et qui n'en fasse une référence fondatrice de sa stratégie éducative. Toutefois, il s'avère qu'au plan national, l'intégration opérationnelle de ces objectifs d'EPT à une politique sectorielle qui englobe tous les cycles et ordres d'enseignement ne fait pas consensus faute d'un pacte éducatif explicite. En effet, **le chaînon manquant est le positionnement de ces objectifs d'EPT comme constitutifs du bien public éducation et de l'intérêt général.**

La reconnaissance de ce positionnement implique d'une part de protéger ces objectifs tant qu'ils ne sont pas atteints, et d'autre part de leur appliquer les principes associés à la production d'un bien public, au premier rang desquels l'universalité de l'achèvement du cycle primaire et sa gratuité. Le bénéfice d'un tel pacte conclu en amont est **de fixer un des paramètres de la négociation sectorielle** et de permettre au système de s'ajuster sur un objectif accepté par tous que l'allocation et l'utilisation des moyens doivent ensuite servir.

Dès lors, il découle de ce pacte éducatif **quelques grands principes pour la définition des stratégies sectorielles éducatives.** Il s'agit, d'abord de protéger les objectifs d'EPT. Il s'agit, ensuite, d'étendre autant que possible le premier cycle du secondaire suivant les capacités d'extension physique et financière et de développer parallèlement les autres cycles et ordres d'enseignement en fonction des besoins sociaux et des demandes de l'économie.

Mais l'intérêt du pacte éducatif ne s'arrête pas à ces principes pour la définition des stratégies, il a aussi des vertus pour la mise en œuvre de ces politiques au plan national comme au plan international.

5.4 La mise en œuvre du pacte éducatif au plan national : une responsabilité publique

Le pacte éducatif au plan national situe les objectifs d'Education Pour Tous comme un service social de base dont la puissance publique est le garant et au sujet duquel le citoyen et l'utilisateur peuvent et doivent demander des comptes.

Cette exigence est stricte, mais elle laisse pourtant possibles des variations considérables dans les modalités concrètes d'organisation et de fonctionnement de ce service éducatif de base.

5.4.1 Responsabilité publique et variété des solutions pour la fourniture du service éducatif

Certaines formes d'Etat et de gouvernement prédéterminent les niveaux de définition, de responsabilité et d'organisation du service éducatif. L'idée est que sans être neutres, ces formes diverses ne sont pas intrinsèquement favorables ou adverses à la réalisation d'un service éducatif de base. Ainsi, sur le plan de la couverture scolaire comme de la qualité des acquisitions, la comparaison entre systèmes centralisés et systèmes déconcentrés/décentralisés ne fait pas apparaître de différence sensible : cela ne signifie pas que la déconcentration ou la décentralisation ne sont pas de bonnes idées (la section 3 du rapport plaide pour une gestion de proximité, notamment par les communautés locales), mais plutôt qu'aucune solution n'est bonne en soi : tout dépend des modalités concrètes de mise en œuvre, qui puissent être validées par des résultats observables.

Ainsi, il pourra exister des organisations territoriales (Etats fédéraux ou formes poussées de lois de décentralisation) qui laissent au gouvernement fédéral ou central peu de responsabilité en matière d'éducation. De même, les modes concrets d'organisation, ou les choix curriculaires et linguistiques, pourront bénéficier d'adaptations locales. **Que le système soit fédéral ou non, déconcentré ou non, décentralisé ou non, l'équité dans l'accès au service éducatif de base peut et doit être vérifiée sur l'étendue du territoire.** Ainsi, le financement du service éducatif à partir d'une base fiscale locale présente bien des avantages pour l'implication des collectivités territoriales et la gestion de proximité, mais elle présente aussi, en raison des variations de richesse au plan régional, des risques d'inégalité dans le financement du service public d'éducation, lesquelles inégalités appellent, en retour, à un mécanisme de compensation au plan national.

Quels que soient les choix, notamment en matière d'organisation territoriale, l'Etat reste garant du droit à l'Education Pour Tous

Mais existe-t-il une méthode, au-delà des héritages et historiques de développement des systèmes éducatifs, pour opérer des choix qui soient plus à même de porter la réalisation du pacte social d'éducation ?

5.4.1.1 Un arbre de décision pour choisir un mode de prestation ...

De manière générale, le choix des modalités de prestation d'un service social peut en être le fait d'un prestataire public ou privé, sur un mode centralisé ou décentralisé, gratuit ou non pour l'utilisateur. Pour l'éducation, ce choix ne sera pas forcément le même suivant les différents niveaux d'éducation. Un arbre de décision pour aider à instruire ces choix est proposé dans le rapport sur le développement dans le monde 2004, au travers de trois questions :

- (i) S'agit-il d'un bien public, i.e. le financement relève-t-il de la responsabilité des individus ou de la communauté nationale ? La réponse est vraisemblablement différente selon le niveau d'éducation considéré (plutôt financement par la collectivité nationale et dans certains cas internationale pour l'éducation primaire - bien public éminent - mais financement privé en part croissante au fur et à mesure que l'on atteint les ordres supérieurs d'éducation, où la logique de rendement individuel justifie davantage un effort d'investissement de l'individu ou de sa famille) ; encore faut-il que le financement privé des niveaux supérieurs d'éducation ne ferme pas la porte de ces niveaux aux plus pauvres ;
- (ii) Peut-on fournir ce service de façon homogène sur l'étendue du territoire ou pas ? Si oui, le mode de délivrance peut être uniforme, sinon il faudra avoir des politiques décentralisées, différenciées selon le lieu et les besoins spécifiques ;
- (iii) La fourniture de ce service est-elle facile à évaluer ? Si oui, la délivrance de ce service peut être confiée à un prestataire non public (privé, associatif,...) car on pourra facilement la contrôler. Sinon, il vaudra mieux se fier au service public, mieux à même de répondre à un cahier des charges complexe du fait de la possibilité de jouer à la fois sur les incitations et sur le commandement.

5.4.1.2 ... adapté à la situation et à la problématique de l'école en Afrique

Pour l'Afrique, l'application de cet arbre de décision, et particulièrement la dernière question conduit souvent à **privilégier une fourniture publique de l'école primaire** (l'Etat, ou l'autorité décentralisée, est prestataire en plus d'être commanditaire et financeur). **En effet, le service d'éducation ne peut être évalué aussi facilement que d'autres services.** Ainsi, la fourniture en eau potable, pour ne prendre que cet exemple, est ou n'est pas réalisée dans un lieu donné. Par contre, l'accès de tous les enfants à une scolarisation primaire de qualité est un objectif multidimensionnel et dont chacune des dimensions comporte bien des degrés. Qui plus est, la prestation elle-même ne relève pas d'un choix technologique simple, mais intègre

Le pacte social d'éducation et des considérations sur la nature du service éducatif peuvent légitimer le choix majoritaire d'une prestation publique pour le cycle primaire

des dimensions humaines, sociales et politiques qui relèvent d'une politique au sens complet et complexe du terme.

Si les arguments qui précèdent tendent à indiquer que l'école publique est un choix cohérent avec la réalisation du pacte social d'éducation pour le niveau primaire, ceci n'exclut pas la possibilité d'une prestation privée ou de solutions communautaires ne serait-ce que pour des raisons de liberté scolaire ou d'atteinte de publics particuliers.

Le choix observé des pays africains en faveur d'une école publique pourrait donc être vu comme un seul fait d'héritage, mais l'explicitation du pacte social d'éducation offre une nouvelle légitimité à ce choix, qui correspond à une ambition de meilleure réalisation du service d'éducation de base.

En conséquence, si le pacte éducatif est réaffirmé, notamment par les plus hautes autorités de l'Etat, l'érosion relative en proportion et en réputation de l'école publique, observée dans nombre de pays, est un symptôme inquiétant mais réversible dans la mesure où il n'est pas la conséquence de la remise en cause d'un choix social et politique fondé en raison, mais plutôt parce qu'il est la conséquence d'une dégradation de la prestation publique en tant que telle.

Pour revitaliser cette idée d'école pour tous, il faut donc non seulement réaffirmer le pacte éducatif, mais aussi traduire concrètement ce pacte éducatif en associant dans sa réalisation ceux qui en sont les garants et les bénéficiaires actuels ou futurs, c'est-à-dire les citoyens, les politiques, les usagers... et les exclus d'aujourd'hui.

5.4.2 S'assurer d'un contrôle du service public d'éducation

Il existe structurellement **une tension entre l'universalité** du service public d'éducation, garantie de manière générale par la puissance publique, **et la prestation locale** de ce service (les écoles doivent être là où sont les enfants, c'est-à-dire partout). En fait il s'agit plus que d'un risque mais d'une certitude tant que des enfants sont exclus de l'école. La tension demeurera toujours, mais une manière de la réduire est de repenser les structures de responsabilité au sein des systèmes de manière à ce qu'elles portent les objectifs ultimes du système (pilotage par les résultats, contrats objectifs moyens,...).

5.4.2.1 Un schéma pour définir les responsabilités

La question des responsabilités gagne à être précisée, et le rapport sur le développement dans le monde 2004 de la Banque Mondiale propose aussi à cet égard un paradigme commode pour repenser la fourniture des services éducatifs par rapport aux rôles respectifs de trois acteurs : **l'usager, le commanditaire, et le prestataire**.

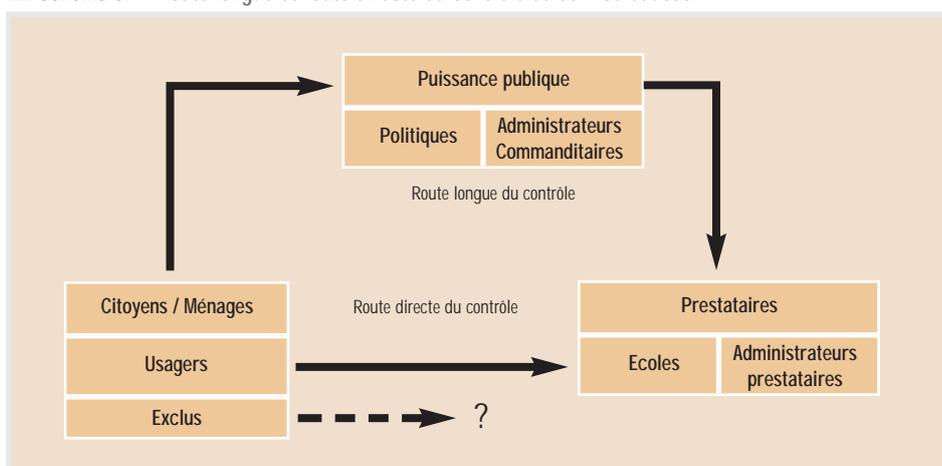
L'usager, le plus intéressé à la bonne marche du service éducatif, dispose en général d'une «route longue» du contrôle sur le prestataire, celle qui va d'abord du citoyen vers le gouvernement (commanditaire) puis qui retourne au niveau de l'établissement scolaire via un circuit qui varie du pur administratif hiérarchique à des formes diverses de contractualisation.

Mais cette route longue, indispensable dans le cadre d'un traitement démocratique des grands choix de politique éducative, est inopérante pour ce qui est du contrôle de proximité. C'est là qu'intervient la «route directe» du contrôle local par la communauté, l'une des voies saluée actuellement en Afrique comme potentiellement la plus susceptible de «rendre aux pauvres» (mais aussi aux moins pauvres) le contrôle sur le service qui leur est destiné.

Dans ce schéma, on distingue bien la position différente du bloc commanditaire et du bloc

prestataire. Cela est parfois évident, par exemple lorsque l'Etat est commanditaire, et que le privé ou le communautaire est prestataire. Mais parfois, et cela s'avère souvent un choix valide, notamment au niveau du primaire, l'Etat est à la fois commanditaire et prestataire. Dans ce cas il est alors primordial de distinguer fonctionnellement l'un et l'autre des rôles, comme condition d'évaluation sereine de la prestation, faute de quoi la route «longue du contrôle» serait inopérante.

■ Schéma 5.1 : Route longue et route directe du contrôle du service éducatif



Le bon fonctionnement du système éducatif passe par la définition d'une structure de responsabilité et d'imputabilité entre commanditaires, prestataires et usagers

Source : adapté du Rapport sur le Développement dans le Monde 2004

5.4.2.2 Les limites de l'application de ce schéma de responsabilité dans un contexte de pauvreté et les aménagements possibles

a) Les limites

L'une des failles d'un tel schéma, dans des contextes de pauvreté est l'exclusion des populations défavorisées des deux formes du contrôle : le contrôle citoyen, qui demande une capacité de participation à la vie citoyenne auquel l'analphabétisme, entre autres, fait obstacle, et le contrôle direct sur la prestation locale, du fait de toutes les barrières économiques, sociales et culturelles entre l'école et ces populations.

Là encore, la réaffirmation du pacte social d'éducation est primordiale : l'école sans ce pacte peut devenir un mécanisme qui renforce l'exclusion, qui sanctionne et perpétue la fracture sociale, alors que l'école qui intègre ce pacte au cœur de son principe et de son fonctionnement devient au contraire l'instrument privilégié de l'insertion économique et sociale.

b) Les aménagements

Toutes les formes institutionnelles et organisationnelles ne se valent pas pour promouvoir ces différents niveaux de contrôle de réalisation du pacte éducatif. Les choix concernant la prestation publique ou privée, ainsi que la nécessaire distinction des rôles et la place des différents acteurs, viennent d'être évoqués. La scène éducative bouge de ce point de vue : les statuts des établissements d'enseignement, et en particulier des écoles, sont revus pour donner plus de place à la communauté éducative, au travers de diverses formes (associations de parents d'élèves, comités de gestion,...).

A des niveaux plus agrégés, les fédérations d'usagers, les syndicats, les leaders d'opinion (politiques, journalistes) ont aussi leur rôle à jouer : si le début de cet argumentaire a dénoncé une certaine capture du débat public, la porte de sortie n'est pas en effet par moins de débat, mais par un double mouvement d'adhésion générale à un pacte social éducatif au niveau national et d'élargissement du débat à ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

Mais pour instruire le débat et le contrôle de la fourniture du service public d'éducation à tous les niveaux (route «longue» et route «directe» pour reprendre le schéma), encore faut-il disposer d'une information pertinente, et que le système soit transparent de ce point de vue. C'est l'objet du paragraphe suivant sur les enjeux de l'évaluation.

5.4.3 L'évaluation au service de la réalisation du pacte social d'éducation

Organiser la prestation du service éducatif, associer le citoyen et l'utilisateur à son contrôle, sont le corollaire de la mise en œuvre du service public d'éducation. Il est donc important d'outiller et le pilotage et le contrôle de cette prestation par des dispositifs et informations adéquats. Ceci depuis le niveau local de l'école, là où les apprentissages se passent, jusqu'au niveau national des grands objectifs en terme de quantité, de qualité, et d'équité. L'ambition est de rendre possible l'évaluation à tous les niveaux du système pour rendre la gestion plus transparente, et pour favoriser les prises de décision et les pratiques les plus efficaces. En effet, dans la production d'un bien sur financement public, il n'y a pas de sanction du marché : **les écoles d'Etat, ou subventionnées intégralement, qui manquent à leurs obligations, ne font pas faillite. Il faut donc mettre en place un dispositif d'évaluation pour éviter que ne perdurent des situations de déni de service éducatif ou de gaspillage de ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.**

*L'information et la
transparence, gages
de la réalisation
du pacte social
d'éducation*

L'organisation d'un véritable système national d'évaluation est un enjeu important des systèmes éducatifs nationaux. Les enjeux de cette organisation nouvelle sont les suivants :

- les objectifs nationaux tardent à se décliner en indicateurs mesurables à tous les niveaux du système,
- les structures d'incitation et de responsabilité des acteurs sont rarement en ligne avec les objectifs du système.

Ces enjeux dépassent le cadre strict du système éducatif et de ses responsables : l'idée, ici, est que **la politique d'évaluation n'est pas seulement un outil de l'administration, mais aussi un outil citoyen.** La domiciliation des cellules nationales d'évaluation à un niveau politique, éventuellement hors du ministère de l'éducation, est une solution souvent envisagée pour mettre en œuvre cette ambition.

Le chantier demeure celui d'une **transparence** des enjeux et fonctionnements des systèmes éducatifs. C'est à cette condition que le pacte social d'éducation peut se transformer en accord sur des politiques sectorielles vigoureuses qui font le choix des enfants.



