



Une analyse des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation de base au Niger : résultats et perspectives

PROGRAMME RÉGIONAL
D'APPUI AU PILOTAGE DE LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION
DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Novembre 2020



AVEC LE SOUTIEN DE



Publié en 2020 par :

IIEP- UNESCO Dakar
Alamadies - Route de Ngor
BP 3311 Dakar – Sénégal
Tél : + 221 33 820 57 56
<https://dakar.iiep.unesco.org>

Attribution :

Une analyse des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation de base au Niger : résultats et perspectives.
Programme régional d'appui au pilotage de la qualité à l'enseignement de base, République du Niger, IIEP-
UNESCO Dakar, 2020.



Creative commun

Non Commercial

No Derivative Works

Vous êtes libre de partager — reproduire, distribuer et communiquer l'œuvre.

Selon les conditions suivantes :

- Attribution — Vous devez attribuer l'œuvre de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits.
- Pas d'utilisation commerciale — Vous n'avez pas le droit d'utiliser cette œuvre à des fins commerciales.
- Pas d'œuvres dérivées — Vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter cette œuvre.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part de l'UNICEF, l'UNESCO ou de l'IIEP, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNICEF, l'UNESCO ou de l'IIEP.

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un travail mené entre février 2019 et mai 2020 de façon conjointe par une équipe nationale de recherche composée de cadres du ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des langues nationales et de l'Éducation civique et une équipe de supervision du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité de l'IIPE-UNESCO Dakar. Le travail effectué résulte avant tout de la volonté nationale de poursuivre les efforts engagés pour améliorer la qualité de l'éducation au Niger.

Cette production est placée sous la responsabilité de :

- M. Daouda Mamadou MARTHE, Ministre ;
- M. Mahamadou ASSOUMANE, Secrétaire général ;
- Mme Zara BAKINGUE, Directrice de la formation initiale et continue, point focal du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité.

L'équipe nationale de recherche était composée de huit membres :

- Mme Diallo FATI, conseillère pédagogique ;
- M. Amadou MASSALATCHI, conseiller pédagogique ;
- M. Gousmane SILIMANE, inspecteur principal de l'enseignement primaire ;
- M. Hamadou SIAKA, inspecteur principal de l'enseignement primaire ;
- M. Ismailou MAMAN KEITA, évaluateur ;
- M. Issa BACHAROU, inspecteur principal de l'enseignement primaire ;
- M. Mazidou YACOUBA, inspecteur principal de l'enseignement primaire ;
- M. Zakariaou SEYDOU, inspecteur de l'enseignement primaire.

Cette équipe a eu un rôle crucial pour la collecte et la mobilisation des données ainsi que pour des discussions sur les analyses envisagées ou réalisées. Elle a été appuyée par M. André BIDON, consultant international.

L'équipe de supervision du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité, impliquée dans ce processus de bout en bout, était composée de : M. Patrick NKENGNE, M. Marcelo SOUTO, M. Thierry HUG, M. Brian BEGUE, Mme Nesrine GOURINE, Mme Ghyslaine LETHUILLIER, M. Jacques MARCHAND et Mme Mireia GIL ALCAZAR.

Les résultats de la recherche ont donné lieu à des séances de partage avec différents acteurs aux niveaux école, déconcentré et central de l'administration éducative. Une équipe nationale élargie d'environ 50 personnes a été désignée par le ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des langues nationales et de l'Éducation civique pour réfléchir à la transformation des résultats en une feuille de route opérationnelle pour l'amélioration du pilotage de la qualité au Niger.

Les remerciements vont également à l'endroit de :

- l'Agence française de Développement qui a dégagé les ressources financières nécessaires à la réalisation du travail ;
- l'ensemble des partenaires techniques et financiers du Niger avec qui des échanges réguliers ont eu lieu tout au long du projet ;
- la Commission nationale de l'UNESCO et de l'Organisation islamique pour l'éducation, les sciences et la culture, notamment son Secrétaire général M. Malan DJIBRIN, pour tout l'accompagnement et la gestion logistique à différentes étapes du programme ;
- M. Salifou BOUBACAR, responsable de programme UNESCO au Niger.

Enfin, nous disons MERCI à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce rapport.

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
Sigles et abréviations	5
Chapitre 1. Nécessité pour le Niger d'analyser le pilotage de la qualité de l'éducation	7
Chapitre 2. Présentation de la méthodologie adoptée	10
2.1 Une définition spécifique du pilotage de la qualité.....	10
2.2 Une intervention en trois phases pour contribuer à la transformation des pratiques professionnelles	11
2.2.1 La phase de diagnostic (phase 1)	11
2.2.2 La phase d'élaboration de la feuille de route (phase 2)	13
2.2.3 La phase d'accompagnement au changement (phase 3).....	14
2.3 Une méthode d'échantillonnage raisonnée : ciblage d'écoles performantes dans des contextes éprouvants	14
2.4 La constitution d'une équipe nationale de recherche puis la transition vers une équipe élargie de praticiens.....	15
Chapitre 3. Appréciation des capacités de pilotage de la qualité du système éducatif nigérien.....	16
3.1 Constats pour la définition d'objectifs et l'impulsion de l'action	16
3.2 Constats pour la négociation de l'action et l'allocation de moyens	19
3.2.1.....	21
Une forte présence des partenaires conduisant à une démultiplication des initiatives et actions pour l'amélioration de la qualité	21
3.2.2 Des canaux de transmission des injonctions ministérielles et des réformes qui ne permettent pas toujours de mobiliser efficacement les acteurs du terrain pour la mise en œuvre des orientations	22
3.2.3 Une couverture inéquitable des interventions au détriment de certaines zones	24
3.3 Constats pour l'accompagnement et le suivi de l'action	28
3.3.1.....	31
Une inadéquation des outils pédagogiques à la réalité des classes.....	31
3.3.2.....	33
Une inadéquation de la formation des enseignants sur la prise en charge des élèves en difficulté et sur la réalité des contextes dans lesquels ils évoluent.....	33
3.3.3.....	34
Des pratiques d'accompagnement pédagogique encore fortement ancrées sur le contrôle de l'action des enseignants, produisant peu d'incitations et une réelle méfiance entre acteurs	34
3.4 Constats sur l'appréciation des effets de l'action et la régulation.....	38
3.4.1 La faible incitation des agents, à chaque niveau, à produire des données fiables sur les acquis des élèves	40
3.4.2 La faible incitation des agents à innover ou à documenter des pratiques innovantes menées notamment par les agents sous leur responsabilité.....	42
3.4.3.....	42
L'insuffisance d'espaces de dialogue pour promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les enjeux et problématiques impactant le pilotage du système.....	42
3.5 Analyse globale des constats clés ressortant des capacités de pilotage	43
Chapitre 4. Résultats transversaux de la recherche.....	48
4.1 Le dispositif d'accompagnement pédagogique a un impact limité sur les acquis des élèves car il contribue peu à la transformation des pratiques enseignantes.....	48
4.1.1.....	49
Un verrouillage du dispositif d'accompagnement autour du contrôle de conformité aux normes qui bloque les capacités d'innovation des agents.....	49
4.1.2.....	52

Une absence de vision claire de l'approche d'accompagnement pédagogique conduisant à la coexistence d'approches relativement antagonistes sur le terrain et limitant les possibilités d'un changement de posture professionnelle des encadreurs.....	52
4.2 Les données des évaluations scolaires sont peu utilisées par les autorités pour piloter les apprentissages et les parcours des élèves.....	53
4.2.1.....	53
Un système d'évaluation scolaire fortement outillé et brassant un volume important de données, mais peu utilisées par les agents	53
4.2.2.....	56
Une analyse insuffisante des résultats des élèves à étudier sous l'angle de la faible incitation des agents à utiliser l'évaluation comme un vecteur effectif de pilotage des apprentissages	56
4.2.3 Un pilotage des évaluations scolaires en relative déconnexion avec les parcours des élèves .	57
4.2.4.....	60
Des tentatives récentes de réforme dont l'efficacité est mise en danger en raison de leur caractère trop injonctif	60
4.3 La formation des enseignants et la conception des outils pédagogiques s'appuient très peu sur les réalités qu'ils rencontrent en classe.....	64
4.3.1.....	64
Une inadaptation des outils pédagogiques conçus pour les enseignants à la réalité des classes	64
4.3.2.....	65
Une inadéquation des formations ponctuelles délivrées aux enseignants par le Ministère à leurs contextes réels.....	65
4.3.3.....	66
Un dispositif pérenne de formation continue qui ne réussit pas à transposer dans ses thématiques les problématiques rencontrées par les enseignants sur le terrain	66
4.3.4.....	68
Une difficulté pour le niveau central à prendre en charge la capacitation des enseignants dans une dynamique d'amélioration de la qualité	68
4.4 Une insuffisance d'espaces de dialogue pour promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les enjeux et problématiques impactant le pilotage du système	68
4.4.1.....	70
Une forte verticalité de la mise en œuvre des politiques et des injonctions ministérielles.....	70
4.4.2.....	76
Un enracinement de postures professionnelles antagonistes avec la collaboration entre services	76
Chapitre 5. Feuille de route pour l'amélioration du pilotage de la qualité.....	78
5.1 Des problématiques persistantes et résistantes	78
5.2 Les approches stratégiques en lien avec les problématiques résistantes	79
5.3 Les activités opérationnelles envisagées dans le cadre de la feuille de route	81
5.3.1.....	81
Chantier n° 1 : Accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils et modes d'organisation des apprentissages	81
5.3.2 Chantier n° 2 : Repositionner l'évaluation au service des apprentissages et d'une liaison école-collège réussie	81
5.3.3 Chantier n° 3 : Repenser le pilotage de l'accompagnement pédagogique sur le terrain pour l'adapter aux défis des apprentissages dans les écoles.....	82
5.3.4.....	82
Chantier n° 4 : Explorer les conditions pour un nouveau contrat social afin d'atteindre les objectifs des plans communaux de l'éducation.....	82
5.3.5.....	82
Chantier transversal : Étude d'opportunité pour la mise en place d'une CONAPIQ.....	82
Bibliographie.....	85
Annexes	87
Annexe n° 1. Composition de l'ENR.....	87
Annexe n° 2. Composition de l'E2i	87

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
AME	Association des mères éducatrices
APE	Association des parents d'élèves
CAPED	Cellule d'animation pédagogique
CE1	Cours élémentaire 1, 3 ^e année du primaire
CE2	Cours élémentaire 2, 4 ^e année du primaire
CFEPD	Certificat de fin d'études du premier degré
CGDES	Comité de gestion décentralisée des établissements scolaires
CI	Cours d'initiation, 1 ^{re} année du primaire
CM1	Cours moyen 1, 5 ^e année du primaire
CM2	Cours moyen 2, 6 ^e année du primaire
CONAPIQ	Coordination nationale d'appui au pilotage de la qualité
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage
CP	Cours préparatoire
CRESAS	Cellule régionale d'évaluation et de suivi des acquis scolaires
DCPLN	Direction des curricula et de la promotion des langues nationales
DESCP	Direction de l'évaluation scolaire et des concours professionnels
DFCIP	Division de la formation, du contrôle et des innovations pédagogiques
DFIC	Direction de la formation initiale et continue
DGPQ/N	Direction générale de la promotion de la qualité et de la normalisation
DREP	Direction régionale de l'enseignement primaire
E2i	Équipe intercatégorielle et interrégionale
ELAN	Programme École et langues nationales en Afrique
ENI	École normale d'instituteurs
ENR	Équipe nationale de recherche
ENS	École normale supérieure
FCSE	Fonds commun sectoriel de l'éducation
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
IEP	Inspecteur d'enseignement primaire
IPE	Institut international de planification de l'éducation (UNESCO)
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MEP	Ministère de l'Enseignement primaire
MES	Ministère de l'Enseignement secondaire
NECS	Programme <i>Niger Education and Community Strengthening</i>
PAEQ	Projet d'appui à une éducation de qualité
PAQUE	Programme d'appui à la qualité de l'éducation
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PEP	Programme d'enseignement prioritaire
PMAQ	Plan minimum axé sur la qualité
PMN	Programme de mise à niveau
PNSAS	Plan national de suivi des acquis scolaires
PSEF	Programme sectoriel de l'éducation et de la formation

PTF	Partenaires techniques et financiers
RESEN	Rapport d'état sur le système éducatif national
SG	Secrétaire général
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPL	Unités pédagogiques de Lettres
UPS	Unités pédagogiques de Sciences

Chapitre 1. Nécessité pour le Niger d'analyser le pilotage de la qualité de l'éducation

La qualité de l'éducation est une question préoccupante dans quasiment tous les systèmes éducatifs. Ce concept de qualité, multidimensionnel, touche à la fois à des éléments de résultats de la politique éducative (accès à l'éducation, parcours scolaires fluides, apprentissages, équité) ainsi qu'aux conditions qu'il est nécessaire de réunir pour donner à l'action éducative le maximum de chances d'atteindre ses objectifs. On comprend donc les multiples réformes éducatives adoptées depuis plusieurs décennies, dont on attend un impact sur les différentes facettes de la qualité.

Dans le cas spécifique du Niger, le paysage actuel de l'éducation a été principalement façonné par deux réformes. La première est celle de la massification de l'éducation. En effet, pour atteindre l'éducation pour tous, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, le Niger a opté pour la gratuité de l'enseignement primaire et l'allègement des conditions d'accès à l'école. Les résultats sur les taux de scolarisation ont été immédiats (le taux brut de scolarisation au primaire est passé de 34 % en 2000 à 71 % en 2017¹). Cette première réforme est allée de pair avec une seconde. Pour faire face au nombre grandissant d'élèves inscrits, le ministère de l'Éducation a en effet créé un nouveau statut d'enseignants : les volontaires de l'éducation, caractérisés par l'exigence d'un niveau académique et une rémunération inférieures à celles des enseignants fonctionnaires. De plus, on n'exigeait pas que ces enseignants aient une formation professionnelle initiale. Certains d'entre eux ont donc commencé la profession sans aucune préparation.

Ces réformes innovantes à l'époque sont souvent perçues – à tort ou à raison – comme les éléments déclencheurs du faible niveau des apprentissages qui caractérise le système actuellement. D'une part, l'évolution des infrastructures scolaires n'a pas été proportionnelle au rythme d'arrivée des nouveaux inscrits, amplifiant le problème des salles de classe à l'effectif pléthorique et de la détérioration des conditions d'accueil des élèves. D'autre part, les évaluations du niveau des élèves et même des enseignants donnent des résultats préoccupants. On peut citer les résultats de l'évaluation du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN² (PASEC) 2014³ qui indiquent qu'en fin de scolarité primaire, près de 90 % des élèves n'atteignent le seuil « suffisant⁴ » ni en lecture, ni en mathématiques. Pire encore, l'étude conclut qu'après six années de scolarisation, seulement un tiers des élèves maîtrise les compétences les plus élémentaires. Une autre évaluation, portant cette fois-ci sur les enseignants, réalisée par le Ministère en 2017 a montré leur très faible maîtrise des compétences qu'ils sont censés enseigner.

Ces problèmes de qualité n'ont pas échappé aux acteurs du système éducatif : cadres du Ministère et partenaires techniques et financiers (PTF), voire aux familles. Ces acteurs ont pris diverses mesures pour essayer d'améliorer la situation : réalisation de diagnostics sur diverses thématiques assortis de recommandations, organisation de formations continues pour différentes catégories d'acteurs afin de mieux aborder les problèmes de l'éducation,

¹ Source : Base d'indicateurs de l'IIPE-UNESCO Dakar et rapport d'état sur le système éducatif national (RESEN) publié en 2020.

² Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage.

³ PASEC (2016). PASEC 2014 – Performances du système éducatif nigérien : compétences et facteurs de réussite au primaire. PASEC, CONFEMEN, Dakar, pp. 36-39.

⁴ Selon le PASEC, le seuil suffisant détermine le niveau au-delà duquel les élèves disposent des connaissances et compétences indispensables pour poursuivre leur scolarité dans de bonnes conditions. En deçà de ce seuil, les élèves risquent de multiplier les difficultés et d'être contraints à l'abandon de leur scolarité.

élaboration de stratégies globales et même régionales pour le développement de l'éducation. Toutes ces initiatives sont louables dans la mesure où elles permettent de mieux comprendre les difficultés auxquelles fait face le système éducatif. Elles mettent également en évidence deux problématiques relatives à la capacité des acteurs à tirer profit des éléments de contexte pour orienter l'action éducative dans le sens souhaité :

- **Une abondance d'informations issues de données et d'études sur l'éducation, mais dont on ne voit pas si elles servent au système** : durant les dix dernières années, un comptage non exhaustif des études et analyses réalisées sur le secteur de l'enseignement de base permet d'établir une liste d'un peu plus d'une quarantaine de documents. Ces documents sont de portées très différentes (analyse globale du système, analyses sur des thématiques précises, etc.) mais tous apportent des connaissances utiles pour l'action des décideurs. Certaines études font des constats⁵ qui permettent de mieux appréhender la situation de la qualité au Niger. Ces constats sont globalement les suivants : une couverture scolaire toujours éloignée de l'universel, y compris pour le primaire, des difficultés quant aux constructions et rénovations des infrastructures scolaires (avec plus de 40 % des salles de classe du primaire construites en pailloles), des disparités sociales et géographiques d'accès et d'achèvement des cycles de scolarisation au désavantage des filles, des ruraux et des populations pauvres, des acquis particulièrement faibles des élèves avec un temps scolaire effectif très insuffisant sur l'année ; une gestion perfectible de l'allocation des personnels aux établissements scolaires aux cycles de base 1 et 2 ; et une faible efficience de la dépense publique. Malheureusement, ces constats sont toujours d'actualité.
- **Un questionnement sur la capacité du système à utiliser efficacement les outils et ressources qu'il développe** : le système éducatif nigérien a une grande capacité à développer des outils plus ou moins sophistiqués pour accompagner ses agents dans leurs tâches. On peut notamment citer les outils de l'encadrement pédagogique, les annuaires statistiques et les tableaux de bord, les contrats de performance assortis d'un plan d'amélioration. Cependant, la persistance des difficultés et des faibles résultats interroge la capacité du système à mettre à disposition dans tous les lieux nécessaires ces outils et ressources, et celle des acteurs de s'approprier ces outils et ressources supposés les aider. Se pose également la question du suivi de la mise en œuvre des outils et de création d'espaces d'échanges (par exemple les réunions entre les représentants des services centraux et déconcentrés, les réunions entre les inspecteurs, directeurs d'école, etc.).

Compte tenu des questions induites par ces problématiques, il apparaît que toute tentative d'améliorer la qualité de l'éducation doit s'intéresser au rôle des acteurs. Arrivent-ils à tirer profit des éléments du contexte (informations disponibles, mobilisation des outils, etc.) pour orienter l'action éducative dans le sens souhaité ? Cela renvoie à s'intéresser au pilotage de la qualité, défini comme une démarche d'amélioration permanente de l'action éducative. Il s'agit alors d'analyser les capacités du système à diagnostiquer, outiller et transformer les postures professionnelles afin de réorienter et rendre plus efficaces les politiques éducatives nationales. C'est cette orientation qui est retenue dans le présent travail.

⁵ Parmi les études les plus transversales sur l'enseignement de base, il est possible de citer : A. Mingat, I. Diallo, S. Seydou, *Éléments d'évaluation externe de la première phase du PSEF-Niger*, Cambridge-Éducation pour l'Unicef-NIGER, mars 2019 ; IPE-UNESCO Dakar, *Analyse du secteur de l'éducation du Niger (RESEN), Éléments pour de nouvelles orientations dans le cadre de la 2^e phase du PSEF*, République du Niger, 2019 ; Direction de la formation initiale et continue, *Analyse diagnostique de la formation initiale et continue des enseignants et les perspectives d'amélioration*, juin 2018.

De façon plus spécifique, ce projet s'intéresse à l'analyse des initiatives et des actions routinières menées dans le cadre de leur travail par les acteurs à tous les niveaux du système pour améliorer la qualité de l'enseignement de base (l'analyse du « déjà là ») et qui est constituée de :

- ce que le Ministère a mis en œuvre ou tente de concevoir comme initiative pour améliorer la qualité ;
- ce que les agents administratifs et pédagogiques font effectivement au quotidien, en réaction aux initiatives du Ministère ou dans le cadre de leurs attributions ;
- ce que les agents, y compris les enseignants, font au titre de leur pratique quotidienne et qui mérite d'être valorisé en raison du caractère prometteur de leur initiative.

Ce travail est présenté dans le chapitre 4 de ce rapport. Par la suite, l'analyse de l'articulation de toutes ces actions aux différents niveaux du système (qu'on appellera l'analyse du pilotage de la qualité) permettra de mieux comprendre les jeux d'acteurs menant aux situations observées sur le terrain, de comprendre les facteurs explicites et implicites sous-tendant l'action de chaque acteur, d'interroger l'information servant à la prise de décisions à chaque niveau, les incitations auxquelles les acteurs sont confrontés ou encore leurs représentations sur leurs pratiques.

Cette analyse est structurée autour de quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité. Ces éléments d'ordre méthodologique seront davantage explicités au chapitre 2.

Chapitre 2. Présentation de la méthodologie adoptée

Ce chapitre présente les choix méthodologiques réalisés pour apporter des réponses aux problématiques explicitées dans le chapitre précédent.

2.1 Une définition spécifique du pilotage de la qualité

Le programme envisage le pilotage de la qualité comme une démarche d'amélioration permanente de l'action éducative. Il permet de diagnostiquer, d'outiller et de transformer les postures professionnelles dans la perspective de réorienter et rendre plus efficaces les politiques éducatives nationales.

Le cadre conceptuel du programme identifie quatre fonctions fondamentales concourant au pilotage de la qualité à l'échelle d'un système éducatif. Dans les pays participant au programme, l'analyse de ces fonctions permet de répondre à la question générale « Comment le système éducatif pilote-t-il la qualité de l'enseignement de base ? » Ces quatre fonctions sont représentées dans le tableau 1.

Tableau 1. Définition des fonctions du pilotage de la qualité selon le cadre conceptuel du programme

Fonctions fondamentales du pilotage de la qualité	Définitions
Définition d'objectifs et impulsion de l'action	Capacité des autorités du système éducatif à définir des objectifs et des cibles clairs pour l'amélioration de la qualité pour les établissements scolaires du pays et à déterminer des stratégies pour opérationnaliser ces objectifs et inciter des actions en chaîne pour les atteindre. Ceci implique aussi une capacité des autorités à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité du territoire basée sur des critères explicites et observables.
Négociation de l'action et allocation de moyens	Capacité des autorités du système éducatif à mobiliser les acteurs aux niveaux déconcentré et scolaire (établissements) pour la mise en œuvre des objectifs établis pour améliorer la qualité. Cela suppose de prévoir des espaces d'échanges au niveau local servant à l'opérationnalisation des objectifs établis, de définir des objectifs détaillés jusqu'au niveau de l'école, et enfin de mettre à disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires identifiées.
Accompagnement et suivi de l'action	Capacité des autorités éducatives à suivre et à accompagner la mise en œuvre des objectifs planifiés pour améliorer la qualité, ce qui nécessite plusieurs compétences : produire de l'information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants, orienter et transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système, et enfin adapter l'appui à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques.
Appréciation des effets de l'action et régulation	Capacité des autorités éducatives à réviser et réguler les projets et politiques liés à l'amélioration de la qualité en fonction d'une appréciation préalable du pilotage du système. Cette appréciation se fait par la documentation de tout élément susceptible d'impacter positivement ou négativement le pilotage de la qualité jusqu'à la qualité même des apprentissages (les pratiques innovantes des acteurs par exemple mais pas seulement). La capacité d'appréciation et de régulation des politiques implique de promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système, puis la diffusion de cette réflexion partagée à une audience élargie afin d'ajuster les projets et politiques en vigueur suite à ces réflexions capitalisées.

Il est important de noter que ces quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité sont présentes à tous les niveaux du pilotage. Chaque acteur, chaque autorité contribue plus

ou moins à chacune d'entre elles à son niveau respectif et en interaction plus ou moins grande avec les autres acteurs de son niveau administratif ou de niveaux différents. Bien entendu, certaines spécificités sont à souligner, comme la capacité proprement nationale des acteurs du niveau ministériel à définir et impulser des actions, ou encore la plus grande proximité avec le terrain des acteurs déconcentrés et scolaires pour accompagner et apprécier les effets de l'action.

2.2 Une intervention en trois phases pour contribuer à la transformation des pratiques professionnelles

2.2.1 *La phase de diagnostic (phase 1)*

Lors de cette phase, un travail de recherche est effectué pour apprécier le niveau de développement des capacités de pilotage à tous les échelons de l'administration éducative. La collecte des données poursuit un triple objectif :

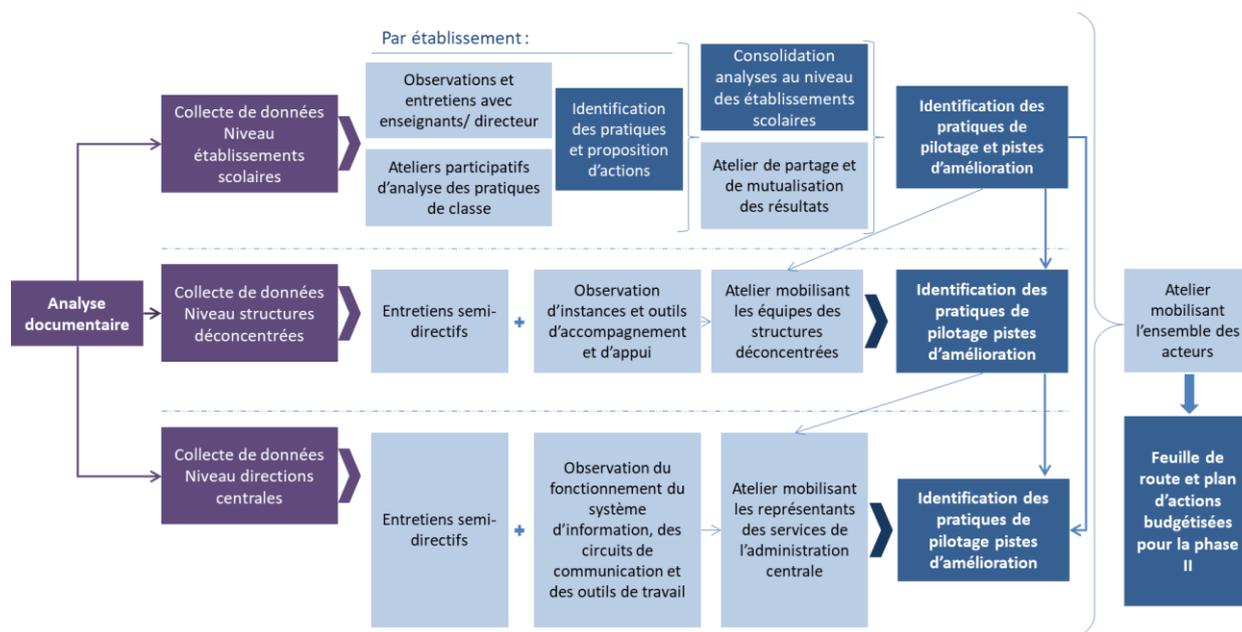
- documenter les pratiques routinières mobilisées par les acteurs pour atteindre la qualité de l'enseignement de base, ainsi que leurs difficultés récurrentes ;
- apprécier le degré d'articulation entre les pratiques des acteurs à chaque niveau de l'administration éducative ;
- recueillir des propositions d'axes d'amélioration des pratiques routinières ou de remédiation à des problématiques plus holistiques formulées par les acteurs à tous les niveaux.

Ce travail s'effectue selon une méthode inspirée de la recherche-action participative qui structure les activités de collecte des données. Plus concrètement, les personnes enquêtées sont volontairement placées dans une posture de sujet actif de la recherche car elles contribuent à la production des connaissances, à la validation des analyses faites par les facilitateurs et proposent des orientations pour la poursuite de l'analyse. Le programme utilise cette approche dans toutes ses techniques de collecte : les groupes de discussion (ateliers), les entretiens individuels et collectifs, l'observation directe et l'analyse documentaire.

Le schéma suivant représente l'ensemble de ces activités et souligne des points essentiels :

- l'analyse documentaire irrigue la collecte à tous les niveaux ;
- à chaque échelon, un atelier participatif restitue les analyses réalisées suite aux entretiens et observations ;
- à chaque niveau, les données identifiées sur les pratiques de pilotage et les axes d'amélioration permettent de construire des chantiers de travail afin de définir une feuille de route pour l'amélioration du pilotage de la qualité à la suite d'un atelier de restitution réunissant les acteurs enquêtés à chaque niveau.

Figure 1. Schéma des activités de la phase diagnostique du programme



Enfin, il est utile de préciser le champ applicable des constats présentés dans ce rapport. Il a été choisi de se concentrer sur deux régions et sur 12 écoles afin de pouvoir véritablement s’immerger sur le terrain. Ainsi, l’équipe de recherche a passé deux semaines dans chaque école, ce qui était le temps minimal pour observer les classes, s’entretenir avec les enseignants, le directeur et regrouper toute l’école lors d’un atelier visant à construire un diagnostic partagé des difficultés de l’établissement ainsi qu’une vue synthétique des pratiques en place pour la qualité (le déjà là) et susciter des propositions des acteurs pour améliorer le pilotage de la qualité à leur niveau et aux niveaux supérieurs de l’administration. De plus, après avoir analysé chaque école d’une inspection donnée, un atelier regroupant 12 autres écoles de la zone a été systématiquement organisé afin de partager les analyses réalisées dans les écoles enquêtées et identifier des tendances plus globales sur un panel élargi d’écoles.

Encadré n° 1 : Le bilan quantitatif de la collecte des données au Niger

Au Niger, ce protocole s'est traduit par le bilan quantitatif suivant :

- 12 écoles de deux régions différentes du Niger (Tahoua et Zinder) dans lesquelles les pratiques des enseignants et des directeurs ont été documentées et différentes instances observées : conseil des maîtres, comité de gestion décentralisée des établissements scolaires (CGDES), association des parents d'élèves (APE) et association des mères éducatrices (AME) ;
- 48 classes (CI, CP, CE1, CM2) dont les pratiques des enseignants ont été analysées après observations et entretiens (pré et post-observation) sur une durée globale d'environ 200 heures ;
- quatre équipes d'inspection (inspecteurs d'enseignement primaire, conseillers pédagogiques, agents de bureau) dont les pratiques de pilotage ont été identifiées à la suite d'entretiens personnalisés ;
- 12 ateliers intra-établissements de restitution et de partage des données recueillies dans les observations de classe et entretiens avec les enseignants, ayant regroupé la totalité des équipes pédagogiques des 12 écoles visitées pour approfondissement des analyses ;
- quatre ateliers inter-établissements regroupant des représentants des 12 écoles enquêtées et 40 autres écoles des inspections concernées. Ces ateliers ont permis d'élargir la documentation des pratiques de pilotage dans le panel des écoles invitées, de restituer les données collectées dans les 12 écoles enquêtées puis d'échanger sur les principales problématiques du pilotage de la qualité ;
- trois séances de formation – cellule d'animation pédagogique (CAPED) et mini-CAPED – observées dans leurs objectifs de formation, leurs modes opératoires et les résultats obtenus ;
- deux ateliers participatifs avec les services déconcentrés réalisés afin de documenter leurs pratiques de pilotage et pour restituer les données récoltées dans les écoles et les principales problématiques structurant le dialogue avec les acteurs des établissements ;
- 20 entretiens avec les agents des directions centrales les plus impliquées dans le pilotage de la qualité (Direction de la formation initiale et continue, Direction de l'évaluation scolaire et des concours professionnels, Direction des études et de la programmation, Cellule d'appui au développement de la décentralisation, Direction de la décentralisation, Direction des curricula et de la promotion des langues nationales, écoles normales d'instituteurs, École normale supérieure, UNICEF, Cellule d'appui à la mise en œuvre du PSEF), la Direction générale (Direction générale de la promotion de la qualité et de la normalisation), le Secrétaire général et quelques partenaires (AFD Niger, Commission nationale de l'UNESCO, Banque mondiale, GIZ) ;
- un atelier avec les services centraux du ministère de l'Enseignement primaire tenu afin de documenter les pratiques de pilotage des services centraux et restituer les données récoltées (dans les écoles et les services régionaux) ainsi que les principales problématiques structurant le dialogue avec ces acteurs ;
- un atelier de restitution des résultats de la recherche aux représentants des principales

2.2.2 La phase d'élaboration de la feuille de route (phase 2)

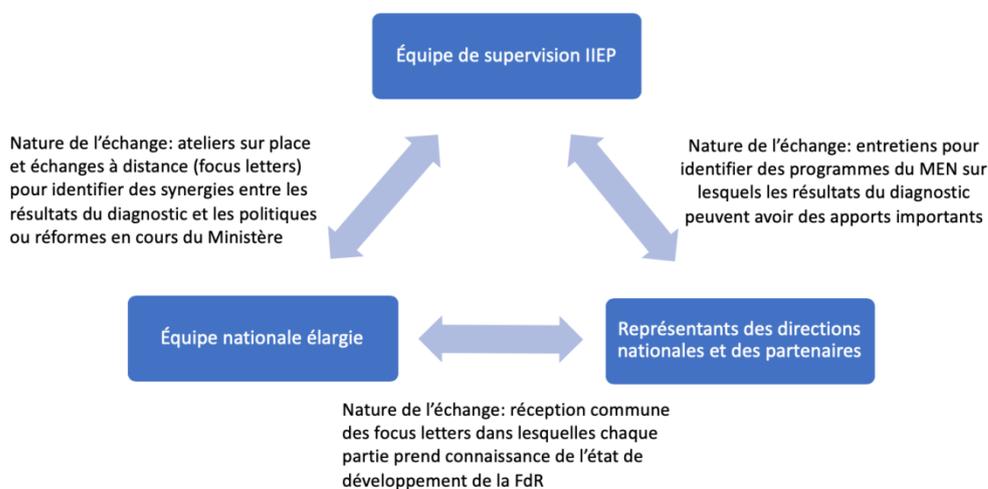
Lors de cette phase, l'objectif principal est de formuler une stratégie d'intervention pour aborder les problématiques soulevées par les chantiers, en synergie avec les initiatives des autorités nationales et des partenaires. Elle se matérialise par des échanges techniques réguliers avec trois principales parties prenantes :

- les représentants des directions nationales et les partenaires ayant des programmes d'appui ;
- les membres de l'équipe nationale élargie constituée des praticiens ayant participé au diagnostic, réunie en communauté de pratiques (pour plus de détails, voir la section 2.4) ;
- l'équipe de supervision de l'IIEP-UNESCO Dakar qui agit comme catalyseur des échanges.

Ce triptyque d'acteurs est ainsi mobilisé dans un processus d'intelligence collective afin de transformer les résultats du programme en activités opérationnelles pour renforcer les programmes du Ministère.

Figure 2. Schéma des relations de travail entre les acteurs impliqués dans la conception de la feuille de route

Un tryptique d'acteurs pour le développement de la feuille de route (FdR)



En parallèle de ce triptyque, il est important de souligner que certains partenaires ont été associés de façon régulière aux échanges au regard de la pertinence de leurs interventions avec les chantiers de la feuille de route.

Cette phase du programme est importante car elle favorise l'appropriation par le pays des résultats du diagnostic.

2.2.3 La phase d'accompagnement au changement (phase 3)

Enfin, la phase 3 consiste en la mise en œuvre des activités opérationnelles de la feuille de route en collaboration avec les acteurs nationaux.

2.3 Une méthode d'échantillonnage raisonnée : ciblage d'écoles performantes dans des contextes éprouvants

Le choix des sites d'observation (régions, inspections et écoles) se base sur une méthode d'échantillonnage raisonnée. L'analyse cible des « écoles performantes dans des contextes éprouvants ». Ce choix se justifie par l'intention d'identifier des pratiques locales de pilotage pouvant servir, à moyen terme, de levier à un processus endogène de renforcement des capacités.

Encadré n° 2 : L'échantillonnage au Niger

Les 12 écoles sélectionnées sont le résultat d'un processus en trois étapes :

- **1^{re} étape** : Sélection de deux régions marquées par un fort indice d'échec du système éducatif sur la base des taux : (i) de scolarisation, (ii) d'accès, (iii) d'achèvement, (iv) de rétention, (v) de réussite dans l'enseignement de base. Ces taux sont inférieurs à la moyenne nationale dans les deux régions.
- **2^e étape** : Au sein de chaque région, deux inspections ayant une forte proportion d'écoles peu dotées en ressources matérielles et pédagogiques sont sélectionnées. La sélection se fait sur la base d'un indice composite de ressources matérielles et de ressources pédagogiques des écoles.
- **3^e étape** : Sélection des écoles publiques performantes : au sein de chaque inspection retenue, on cible quatre écoles sur la base des taux de réussite aux examens nationaux et des taux de rétention des établissements scolaires.

2.4 La constitution d'une équipe nationale de recherche puis la transition vers une équipe élargie de praticiens

Au Niger, l'enquête a été menée par une équipe nationale de recherche (ENR) composée de huit cadres du ministère chargé de l'enseignement de base formel, missionnés officiellement par le ministère de l'Enseignement primaire (MEP). Les membres de l'ENR ont été désignés par les autorités nationales. Les membres de l'équipe de recherche devaient :

- avoir de l'expérience dans l'enseignement de base formel et dans les fonctions relatives au pilotage de la qualité, au niveau de l'administration déconcentrée ou centrale ;
- provenir des différents services de l'administration éducative ou du corps d'encadrement des enseignants – conseillers pédagogiques, inspecteurs, formateurs dans les écoles normales d'instituteurs (ENI) – afin d'apprécier le pilotage de la qualité depuis des angles complémentaires ;
- être des agents censés continuer leurs fonctions pour une période d'au moins cinq ans après cette étude afin de capitaliser leur expérience au bénéfice du système.

L'ENR a été placée sous l'égide d'un point focal national, le plus souvent ayant le statut de directeur national d'un service directement impliqué dans le pilotage de la qualité dans l'enseignement de base formel, au Niger la Direction de la formation initiale et continue (DFIC). Le point focal a été chargé d'informer régulièrement la hiérarchie et d'assurer à l'ENR de bonnes conditions de travail.

L'orientation, la coordination et la supervision technique de l'ENR, dans chaque pays, ont été réalisées, d'une part, par le recrutement d'un consultant coordonnateur sur place. D'autre part, l'IPE-UNESCO Dakar a assuré une supervision à distance *via* une plateforme numérique et des missions d'accompagnement sur le terrain dans des moments jugés stratégiques au titre de la formation et de l'accompagnement de l'ENR.

Tout au long de l'enquête, la stratégie de supervision a envisagé l'autonomisation graduelle des ENR, en vue du renforcement pérenne de leurs capacités d'analyse. Ce dispositif institutionnel offre aux membres de l'ENR l'opportunité d'expérimenter un changement de posture professionnelle au cours du travail d'enquête et d'influencer, ensuite, d'autres collègues sur les possibilités de changement. Il vise également à s'assurer l'appropriation nationale des résultats de l'enquête et la pertinence des actions qui en découlent.

À la fin de l'enquête, cette ENR intègre une équipe élargie de praticiens à tous les niveaux du système. Cette équipe élargie se compose d'acteurs principalement issus des deux régions ayant participé à l'enquête diagnostique. Le rôle de cette équipe, constituée en communauté de pratiques, est d'appuyer la réflexion pour le développement de la feuille de route à partir des résultats du programme. Ses membres joueront également un rôle important dans la mise en œuvre des activités opérationnelles découlant de la feuille de route.

Chapitre 3. Appréciation des capacités de pilotage de la qualité du système éducatif nigérien

Ce chapitre propose une analyse synthétique du pilotage de la qualité des apprentissages des élèves au sein du système éducatif du Niger. Il présente les principaux constats ressortant de l'étude menée à tous les niveaux du système. Cette analyse est structurée autour des quatre fonctions du pilotage de la qualité issues du cadre conceptuel du programme.

Le chapitre comprend :

- les observations de l'équipe de recherche suite au diagnostic réalisé à tous les niveaux de l'administration de l'éducation de base, sous la forme de plusieurs constats clés pour chaque fonction du pilotage de la qualité ;
- une analyse plus globale de ce qui ressort de la lecture des constats pour toutes les fonctions de pilotage, en mettant notamment l'accent sur les fonctions déficitaires.

3.1 Constats pour la définition d'objectifs et l'impulsion de l'action

Rappel de ce qui a été analysé par l'équipe de recherche	La fonction définition d'objectifs et impulsion de l'action correspond à la capacité des autorités du système éducatif à définir des objectifs et des cibles clairs pour améliorer la qualité pour le bassin d'établissements scolaires du pays et de déterminer des stratégies pour opérationnaliser ces objectifs et inciter des actions en chaîne pour atteindre les objectifs définis. Ceci implique une capacité des autorités à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité du territoire, basée sur des critères explicites et observables.
-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'analyse ci-dessous présente les principaux constats de la recherche par rapport au niveau de développement de cette première fonction du pilotage de la qualité au sein du système éducatif nigérien.

Constat clé n° 1 : Le système éducatif nigérien dispose d'une forte capacité d'impulsion d'objectifs et de stratégies pour l'amélioration de la qualité, notamment sous la forme d'injonctions fortement normatives par le niveau central.

Ce constat peut d'abord être étayé par la simple disponibilité de documents de planification sectoriels qui constituent des cadres appuyant l'action du ministère de l'Éducation. Au Niger, comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique francophone, ces documents de planification comportent des objectifs spécifiques dont plusieurs concernent directement l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base. Ainsi, une revue documentaire permet d'identifier une liste non exhaustive des principaux documents sur lesquels le ministère de l'Éducation s'appuie pour définir des objectifs et des cibles pour l'amélioration de la qualité.

Tableau 2. Liste non exhaustive des principaux documents utilisés par le ministère de l'Enseignement primaire pour impulser des objectifs et des actions pour l'amélioration de la qualité

Type de document	Nom du document
Documents stratégiques interministériels ou interdirections du MEP	Plan sectoriel de l'éducation et de la formation, 2014-2024 (2013)
	Plan de transition du secteur de l'éducation, 2020-2022 (2019)
	Projets/programmes du ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des langues nationales et de l'Éducation civique
	Feuille de route pour la qualité de l'éducation et de la formation au Niger (2017)
	Feuille de route pour un enseignement primaire de qualité au Niger, 2017-2021 (2017)
Documents opérationnels interdirections du MEP	Plan d'action annuel du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) (2020)
	Document de programmation pluriannuelle des dépenses 2020-2022 (2019)
	Programme d'études de l'enseignement primaire (2015)
Documents stratégiques spécifiques aux directions	Manuel d'accompagnement pédagogique de la formation continue (DFIC)
	Contenus stabilisés du Programme de mise à niveau (PMN)
	Manuel de procédures de la mise en œuvre de la décentralisation (Cellule d'appui au développement de la décentralisation)
	Plan national de suivi des acquis scolaires (Direction de l'évaluation scolaire et des concours professionnels ou DESCP)

Le tableau ci-dessus montre que le Ministère dispose d'une palette relativement importante de documents pour impulser des objectifs et des actions visant l'amélioration de la qualité de l'éducation, notamment pour l'enseignement de base. Le tableau montre que ce processus de définition d'objectifs au niveau national s'appuie à la fois sur :

- des cadres stratégiques interministériels ou interdirections, c'est-à-dire des documents de programmation d'actions stratégiques concernant tout ou partie des directions du ministère de l'Éducation ;
- des cadres opérationnels interdirections du MEP, ici des documents de programmation de la mise en place des actions qui vont définir des activités concrètes pour réaliser les actions stratégiques précédentes et les associer à un budget et à des acteurs responsables de la mise en œuvre ;
- des cadres stratégiques spécifiques aux directions, qui permettent à chaque direction d'établir sa propre programmation en fonction des orientations établies par les cadres stratégiques interdirections.

Les entretiens réalisés avec les acteurs des directions centrales confirment que ces documents constituent des cadres qui structurent effectivement leur pilotage routinier des actions et programmes qu'ils supervisent.

Constat clé n° 2 : Une difficulté du système à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité de l'éducation au niveau des territoires.

Plusieurs éléments indiquent cependant que l'impulsion d'objectifs et d'actions pour l'amélioration de la qualité par le Ministère, mais aussi par les autorités déconcentrées, ne repose pas suffisamment sur une connaissance informée des niveaux de qualité et des besoins

des élèves et des enseignants dans les régions du pays. Trois éléments de preuve permettent d'étayer ce constat.

Un premier élément documenté vient de l'insuffisance, voire de l'absence, d'analyse des données des évaluations et des tests. Elles constituent une masse d'informations que les autorités, notamment au niveau déconcentré, mais aussi les écoles, n'utilisent pas suffisamment pour l'impulsion d'actions au niveau local (par exemple en termes de remédiations réellement adaptées aux difficultés spécifiques des élèves). Ces constats sont revenus de façon récurrente dans les témoignages des agents rencontrés au niveau déconcentré qui indiquent se contenter de consolider les données relatives aux tests et aux évaluations et de les transmettre à leur hiérarchie. Dans leur routine de travail, les agents rencontrés donnent donc peu d'espace à l'analyse et à l'interprétation des données provenant des évaluations. Les causes ne se résument pas à des manques de compétences mais sont plutôt liées à un manque d'incitations (ce volet sera davantage analysé dans la sous-section 3.1.4 portant sur l'analyse de la fonction d'appréciation des effets de l'action et de régulation).

En guise d'illustration, il est possible de se reporter à un témoignage d'un agent de l'administration déconcentrée parlant de la faible utilisation des pré-tests et post-tests dans la catégorisation des élèves de sa région :

« Après l'administration du pré-test, les écoles ont juste présenté les résultats globaux sans les analyser. Rien ne les prédispose à analyser ces résultats. La conséquence est qu'aucune région n'a analysé les résultats du pré-test et du post-test. Elles ont toutes présenté les résultats globaux issus de la compilation des résultats. Or l'apprentissage est individuel, c'est pourquoi une analyse plus approfondie s'impose. J'ai mené une analyse sur le pré-test et le post-test et j'ai constaté qu'aucune école n'a fait l'analyse telle que ça devrait se faire car les acteurs n'ont rien compris des items, de leur mise en œuvre et de leur traitement même s'il faut reconnaître la pertinence des items... »

Un deuxième élément vient de l'analyse faite par l'équipe de recherche sur le Programme de mise à niveau (PMN). La mise en œuvre de ce programme atteste de la forte capacité d'impulsion du Ministère, ici d'un programme de remédiation visant à rehausser le niveau des élèves. L'observation de la mise en œuvre de ce programme sur le terrain indique toutefois que les contenus du programme de remédiation sont enseignés à tous les élèves, quel que soit leur niveau, et se concentrent majoritairement sur des compétences de très bas niveau. Les enseignants suivent ainsi un programme dont la mise en œuvre a été observée et analysée par l'ENR dans certaines des classes enquêtées. Ces observations ont montré que le programme prescrit est le même pour tous les niveaux, à la différence que pour les élèves en fin de cycle le contenu est délivré en condensé. Les observations ont aussi montré qu'il existait une inadéquation de ces séances, d'une part, avec les besoins des bons élèves, qui maîtrisent déjà les compétences élémentaires enseignées mais qui sont tout de même tenus d'assister à ces cours qui se font hors temps scolaire et, d'autre part, pour les élèves en fin de cycle, qui ont déjà acquis une certaine maîtrise de ces contenus. Le PMN illustre donc la difficulté des autorités à faire reposer l'impulsion d'objectifs (ici en termes de remédiation dans le cadre du PMN) sur une connaissance informée des besoins différenciés en matière d'apprentissage.

Un troisième élément documenté concerne les formations délivrées aux acteurs, quel que soit le domaine de compétence. L'impulsion par le niveau central est pénalisée par une faible adaptation aux contextes différenciés des milieux où elles sont censées être ensuite utilisées. Ainsi, les acteurs enquêtés soutiennent que les formations leur sont souvent « parachutées de la centrale » et que les modules de formation ne subissent aucune modification à des fins

d'adaptation selon le maillon de la chaîne. La triangulation de ces informations avec les observations réalisées dans les écoles permet de conclure que les formations délivrées aux acteurs prennent souvent peu en compte les pratiques menées dans les écoles, qui ne sont pas toujours suffisamment connues au titre d'un déjà là susceptible d'impacter les contenus de formation.

Finalement, ces premiers éléments soulignent qu'il existe une forte capacité du Ministère à impulser des objectifs et des projets ambitieux afin d'améliorer la qualité de l'éducation sur le territoire nigérien. Toutefois, cette impulsion d'objectifs et d'actions souffre d'une connaissance insuffisamment développée des niveaux de qualité et des besoins souvent différenciés des régions. Les réformes et actions provenant du niveau central sont souvent bien perçues par les acteurs locaux, mais ces derniers considèrent souvent que leur mise en œuvre est trop standardisée. Ce caractère standard et relativement injonctif des actions et des réformes impulsées par l'administration centrale affaiblit leur appropriation par les acteurs sur le terrain, limitant ainsi leur impact sur l'amélioration de la qualité des apprentissages.

3.2 Constats pour la négociation de l'action et l'allocation de moyens

Rappel de ce qui a été analysé par l'équipe de recherche	La fonction négociation de l'action et allocation de moyens correspond à la capacité des autorités du système éducatif à mobiliser les acteurs au niveau déconcentré et scolaire pour la mise en œuvre des objectifs établis pour l'amélioration de la qualité. Cela suppose de prévoir des espaces d'échanges au niveau local servant à l'opérationnalisation des objectifs établis, de définir des objectifs plus micro jusqu'au niveau de l'école et, enfin, de mettre à disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs escomptés.
-----------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'analyse ci-dessous présente les principaux constats de la recherche par rapport au niveau de développement de cette fonction du pilotage de la qualité au sein du système éducatif nigérien.

Constat clé n° 1 : Dans le système éducatif nigérien, la mobilisation des acteurs des niveaux déconcentré et école pour la réalisation des objectifs nationaux liés à l'amélioration de la qualité passe surtout par la production de normes et la délivrance de formations.

Le diagnostic mené indique que les deux principales voies par lesquelles le système mobilise les acteurs locaux pour la mise en œuvre d'actions⁶, par le biais des directions ministérielles, sont, d'une part, la production de normes et d'orientations stratégiques et, d'autre part, la délivrance de formations et la production d'outils censés appuyer les activités des acteurs sur le terrain.

La production de normes et d'orientations stratégiques ne revêt pas une importance particulière pour ce diagnostic car c'est un processus de travail qui est généralement mis en œuvre dans tout système de gouvernance publique afin d'opérationnaliser des objectifs établis au niveau national.

Toutefois, il est important de souligner dans le contexte nigérien que pour mobiliser les acteurs du terrain dans la mise en œuvre et dans l'opérationnalisation des normes, stratégies

⁶ Il s'agit ici des actions liées à l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base mais on fait l'hypothèse que ce mode opératoire concerne l'ensemble des actions prescrites au sein du système éducatif.

et réformes, le principal canal utilisé par le Ministère est la formation des agents et la production d'outils spécifiques et/ou de supports divers censés appuyer les agents au niveau déconcentré et scolaire dans leur travail de tous les jours. Il est important de souligner cette approche de mise en œuvre des politiques et actions sur le terrain car elle fera l'objet de questionnements forts dans le chapitre suivant (pour plus de précisions, voir la section 3.1.3 sur l'accompagnement et le suivi de l'action).

La politique d'accompagnement pédagogique illustre assez bien ce mode opératoire. En l'espèce, la DFIC responsabilise les acteurs au niveau déconcentré selon leur position respective dans la chaîne de pilotage. Ainsi, les conseillers et les inspecteurs pédagogiques sont plutôt responsabilisés sur la planification des besoins d'accompagnement des enseignants alors que les agents de la Direction régionale sont plutôt tenus de suivre la mise en œuvre effective de l'accompagnement. Un dispositif de formation se met alors en place, composé des dispositifs de formation de proximité (mini-CAPED, CAPED surtout) et des formations délivrées par le Ministère sur des thématiques spécifiques, le plus souvent appuyées par les partenaires (voir l'encadré n° 1 pour une illustration avec la DFIC). Il est utile de souligner qu'un nouveau courant de réforme a actuellement lieu afin de recentrer le pilotage des dispositifs (CAPED, visites d'inspection) et les pratiques des acteurs sur les acquis des élèves. En appui à cette initiative, un nouveau manuel d'accompagnement pédagogique sera bientôt mis à la disposition des acteurs au niveau déconcentré et central. Il constituera le document de référence pour renforcer et normer leurs pratiques quotidiennes. Par ailleurs, afin d'opérationnaliser cette approche axée sur les résultats, plusieurs initiatives au niveau national ont été entreprises telles que la production de supports numériques (vidéos de séquences de classe) destinés aux enseignants et encadreurs ainsi que la formation des acteurs sur le pilotage de la qualité des apprentissages.

Encadré n° 3 : Liste non exhaustive des formations délivrées entre 2017 et 2019 par la DFIC

- Le renforcement des capacités de 8 864 enseignants contractuels sans formation initiale en mathématiques, français, évaluation et en didactique des disciplines, 393 conseillers pédagogiques/tuteurs ; 281 inspecteurs/superviseurs formés à travers le dispositif Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres.
- Le renforcement des capacités de 9 860 directeurs d'école, 216 conseillers pédagogiques/tuteurs et 32 inspecteurs/superviseurs sur le leadership pédagogique et en gestion administrative à travers le dispositif de formation à distance.
- Le renforcement des capacités de 20 350 enseignants du CI, CP, CE1, 407 directeurs d'école/tuteurs ; 16 conseillers pédagogiques/superviseurs en technique d'apprentissage de lecture écriture, mathématiques et évaluation à travers le dispositif de lecture écrite.
- Organisation de journées pédagogiques pour le renforcement des capacités de 87 conseillers pédagogiques et 2 200 enseignants et élèves maîtres en didactique des disciplines.
- Renforcement des capacités des enseignants sur le guide de fabrication d'activités de lecture écriture CI, CP, CE1.
- Positionnement de 1 684 enseignants par rapport aux quatre compétences du domaine de l'enseignement à travers les pratiques de classe et les acquis des élèves.
- Formation de 261 conseillers pédagogiques et 87 inspecteurs d'enseignement primaire (IEP) sur la posture d'accompagnateur pédagogique.
- Renforcement des capacités en mathématiques et français de 8 223 enseignants contractuels du troisième groupe issus de l'évaluation 2017.
- Renforcement des capacités de 4 600 enseignants sur les contenus disciplinaires en mathématiques et français.
- Soutien à distance des enseignants, phase mini-pilote.

- Renforcement des capacités de quatre enseignants de CI et quatre directeurs d'école sur le coaching à distance.
- Positionnement de 2 400 enseignants de CI, CP, CE1 sur la base des quatre compétences du domaine de l'enseignement à travers leurs pratiques de classe.
- Formation sur la relance pédagogique.
- Renforcement des capacités de 2 000 enseignants du CI/CP, CE1 sur la prise en charge des erreurs et difficultés des élèves.
- Mon école numérique : mini-expérimentation à l'école Tondibiah.
- Formation sur la multigradation (écoles à classes à faible effectif).
- Formation de 40 encadreurs (pool de formateurs) sur le développement professionnel des enseignants.
- Stage des cadres de la DFIC, ENI et Direction régionale de l'enseignement primaire (DREP) au Centre international d'études pédagogiques de Sèvres sur le pilotage de la formation initiale et continue.
- Partage des supports de pilotage avec les responsables centraux et régionaux.
- Formation des acteurs en assurance qualité.

Cette mobilisation des acteurs sur le terrain par la délivrance de formations et d'outils visant à les aider à répondre aux injonctions ministérielles constitue un mode opératoire constaté par l'équipe de recherche dans la quasi-totalité des dispositifs de pilotage du système éducatif nigérien, à savoir : les différents dispositifs d'évaluation des acquis, la décentralisation des ressources, l'accompagnement pédagogique, ou encore la gestion des enfants en difficulté et des classes multigrades⁷. Il sera démontré dans les développements ci-après que cette approche d'opérationnalisation des réformes et actions en faveur de la qualité, bien qu'elle soit présente dans beaucoup de pays, comporte quelques limites qui seront soulignées (pour approfondir, voir la section 3.1.3., constats clés n^{os} 2 et 3 et la section 3.1.4, constats clés n^{os} 1 et 2).

Constat clé n° 2 : Les autorités de l'administration centrale et déconcentrée parviennent difficilement à mobiliser de façon coordonnée les acteurs au niveau local pour la mise en œuvre des politiques et actions en éducation.

Les données de la recherche indiquent que, malgré une forte capacité du ministère de l'Éducation nigérien à impulser des objectifs et des actions pour la qualité – capacité assortie d'un dispositif relativement large de formations des acteurs –, la mise en œuvre de ces objectifs et actions de façon coordonnée sur le terrain rencontre quelques difficultés qui nuisent à l'appropriation par les acteurs de terrain des politiques et réformes entreprises. Ce constat s'explique par plusieurs facteurs.

3.2.1 Une forte présence des partenaires conduisant à une démultiplication des initiatives et actions pour l'amélioration de la qualité

Ce constat est notamment visible dans certaines régions où la forte présence des partenaires contribue à rendre difficile le pilotage coordonné des actions menées par les autorités publiques. Les entretiens et les ateliers tenus avec les acteurs à tous les niveaux ont fait émerger l'importance des PTF qui, au Niger, contribuent à la définition des objectifs et à l'impulsion d'actions sur le terrain de façon plus ou moins coordonnée avec le Ministère. Dans le domaine de la formation des enseignants et des agents de l'administration éducative, cette

⁷ Ces dispositifs de pilotage de la qualité du système éducatif nigérien ne sont pas exhaustifs mais peuvent être considérés comme structurants pour comprendre les grandes dynamiques liées au pilotage du système. Chacun de ces dispositifs a fait l'objet d'une analyse spécifique par l'équipe de recherche.

présence des partenaires est particulièrement forte, de sorte que leur intervention sur le terrain se fait parfois en chevauchement, voire en l'absence de coordination avec le Ministère. Selon certains agents interrogés, cela ne constitue pas une condition favorable pour l'impact des formations transmises. Un agent interrogé au niveau central affirme notamment :

« Il y a des formations organisées çà et là par les partenaires [...] sans passer par le Ministère [...] L'existence d'un plan national de formation pourrait servir de cadre aux différentes actions. »

3.2.2 Des canaux de transmission des injonctions ministérielles et des réformes qui ne permettent pas toujours de mobiliser efficacement les acteurs du terrain pour la mise en œuvre des orientations

Pour illustrer ce constat, prenons l'exemple des réformes prises par le Ministère relatives à trois dispositifs centraux pour le pilotage de la qualité : les évaluations des élèves, l'accompagnement pédagogique et le dispositif de remédiation qu'est le PMN. Ces dispositifs ont fait l'objet d'analyses approfondies lors des entretiens, des ateliers participatifs et des analyses documentaires réalisées par l'équipe de recherche.

Concernant les réformes relatives à l'évaluation des élèves, les acteurs rencontrés évoquent une difficulté importante du Ministère à responsabiliser les acteurs et à inciter des actions en chaîne pour la mise en œuvre de certaines réformes jugées importantes. La réforme supprimant le certificat de fin d'études du premier degré (CFEPD) illustre ce constat : l'étude a constaté une grande divergence dans la perception de cette réforme entre les acteurs des différents niveaux. Pour le niveau central, cette réforme devait responsabiliser les directeurs d'école et les acteurs locaux sur l'évaluation des acquis et les décisions d'orientation. Les acteurs au niveau déconcentré ont toutefois indiqué qu'au niveau local, la pratique qui s'est instituée est la manipulation des résultats des évaluations trimestrielles afin de donner systématiquement de bons résultats même s'ils ne reflètent pas les acquis réels des élèves. Cette manipulation des résultats est à la fois due aux pressions des familles mais aussi de la hiérarchie dans un système qui pressurise les agents à produire de bons résultats. Ce décalage entre l'objectif de la réforme programmée par le niveau central et les comportements des acteurs sur le terrain indique une faible capacité du système à mobiliser les acteurs et à inciter des actions en chaîne, y compris des actions de communication et d'accompagnement adéquates pour l'atteinte des objectifs préétablis pour la réforme du CFEPD. Une citation d'un agent de niveau déconcentré illustre cette difficulté :

« La suppression du CFEPD ne se doit pas aux coûts : elle a répondu à une intention de responsabiliser davantage les directeurs d'école et les acteurs au niveau local sur l'évaluation des acquis et les décisions d'orientation (redevabilité horizontale), mais cela n'a pas marché. »

Un autre exemple peut être donné sur les difficultés du Ministère à opérationnaliser la réforme portant sur l'accompagnement pédagogique axé sur les résultats. Cette nouvelle approche pédagogique, davantage axée sur les résultats des élèves, doit théoriquement contraster avec l'approche traditionnelle plus focalisée sur le suivi des prestations des enseignants. Toutefois, la collecte des données sur le terrain indique que cette nouvelle approche n'est pas toujours bien reçue par les acteurs interrogés qui s'accordent à dire que la réforme n'a pas été officialisée, qu'il n'existe pas suffisamment d'outils pour opérationnaliser la partie innovante de l'approche (le focus sur l'analyse des résultats des élèves), que les acteurs ont été insuffisamment formés et que les écoles rurales sont délaissées. Selon d'autres agents du niveau déconcentré, il existe également un décalage entre le temps important que

demande un encadrement plus axé sur les résultats et l'obligation contre-productive de remplir des bulletins qui capte le temps des agents de terrain. Dans le discours des acteurs interrogés, ces obstacles réglementaires et opérationnels ne contribuent pas à une mise en œuvre efficace de cette nouvelle approche et à sa pérennisation sur le moyen terme. Enfin, le discours des acteurs interrogés dans les entretiens et les ateliers au niveau déconcentré indiquent que, sur le terrain, l'approche traditionnelle d'accompagnement pédagogique structure toujours les pratiques. Certains encadreurs interrogés ont même déclaré continuer mettre en œuvre l'ancienne approche qui s'avère selon eux plus efficace et plus concrète. Enfin, l'analyse des conditions de mise en œuvre du PMN illustre aussi une réforme qui, selon certains acteurs, a été implémentée de façon précipitée avec une implication insuffisante des directions centrales et des acteurs à la base. Les témoignages suivants de quelques acteurs centraux interrogés peuvent être repris :

« Le PMN a été parachuté sans aucune étude préalable... »

« Les directions centrales n'ont pas été consultées. Les DREP étaient impliquées, mais non les directions centrales, ni les enseignants... »

« Les travaux de groupes de recherche sur le terrain ont révélé que les enseignants ont mal saisi ou compris cette notion de remédiation. »

3.2.3 Une faible capacité de mise à disposition effective des ressources sur le terrain

L'analyse des données indique tout d'abord l'insuffisance, voire l'absence de ressources à disposition des acteurs sur le terrain pour réaliser les activités prescrites bien que ces ressources soient budgétisées. Ce constat est démontré par la triangulation des documents de planification avec les témoignages des agents des administrations, enquêtés dans le cadre des entretiens et des ateliers à tous les niveaux. Ainsi, un acteur rencontré du niveau central affirme :

« Depuis la mise en place du Fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE), les services déconcentrés, notamment par le biais des directions régionales, ont la possibilité de programmer eux-mêmes leurs activités sur la base d'une enveloppe (ressources FCSE) mise à leur disposition. Les activités ainsi proposées sont prises en compte dans le Projet annuel de performance du ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des langues nationales et de l'Éducation civique qui est le document de programmation budgétaire annuelle du Ministère. Avant la mise en place du FCSE, la programmation est faite au niveau de la centrale ; cette dernière relègue certaines des activités retenues aux services déconcentrés pour l'exécution. [...] Il s'agit surtout des ressources pour le fonctionnement des services ; [...] en général, on n'a pas l'intégralité des fonds prévus. Il est presque impossible d'exécuter un budget à 100 %... »

Ce type de témoignage a également été recueilli chez les inspecteurs, les conseillers pédagogiques et les DREP qui disent être fortement limités par les ressources mises à leur disposition pour atteindre les objectifs et les cibles établis. Cette insuffisance conduit alors les acteurs à s'appuyer sur des moyens locaux alternatifs tels que les cotisations des parents, les legs, ou encore l'appui des bonnes volontés.

3.2.4 Une couverture inéquitable des interventions au détriment de certaines zones

Les données issues des entretiens et des ateliers démontrent que l'effort du Ministère en faveur de l'amélioration de la qualité, en termes d'impulsion de projets et/ou de nouvelles politiques, se fait souvent en faveur des zones urbaines et des zones davantage couvertes par les PTF. Ce constat vaut notamment pour deux dispositifs centraux pour le pilotage, l'accompagnement pédagogique et les formations. Les acteurs rencontrés soutiennent que les zones urbaines et fortement couvertes par les partenaires bénéficient davantage d'accompagnements et de formations sans qu'il y ait à un moment une mise à l'échelle suffisante dans les autres zones.

Constat clé n° 3 : Des espaces de pilotage de la politique éducative relativement peu fonctionnels au niveau local.

Le pilotage national et local de la politique éducative au Niger repose notamment sur plusieurs espaces ou instances dont l'existence est prévue par la réglementation. Il s'agit notamment des espaces liés à la mobilisation communautaire (assemblées des parents d'élèves et des comités de gestion), à l'accompagnement pédagogique (mini-CAPED et CAPED), aux évaluations (conseils de maîtres, conseils de classe). Le rôle de ces instances est important en ce qu'elles constituent des espaces de pilotage servant à l'opérationnalisation des réformes et des actions impulsées par les autorités nationales. Les données collectées sur le terrain indiquent que, dans certains cas, les acteurs du terrain utilisent ces espaces pour prendre des initiatives visant à améliorer la qualité des apprentissages des élèves, le plus souvent dans le respect des orientations stratégiques du Ministère.

Par exemple, en ce qui concerne les espaces liés à la mobilisation communautaire, l'équipe de recherche a recueilli de nombreux témoignages qui montrent l'importance de la mobilisation communautaire dans les écoles (voir Zoom n° 1). En particulier, les comités de gestion décentralisée des établissements scolaires (CGDES), structures installées officiellement dans toutes les écoles primaires, participent à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'école en élaborant et en mettant en œuvre des plans d'activités. Dans l'une des écoles visitées, l'équipe pédagogique a pris l'initiative de collaborer avec les structures de gestion fonctionnelles de l'établissement – à savoir l'APE, l'AME et le CGDES – pour sensibiliser les parents d'élèves et la communauté villageoise à travers des réunions périodiques et des assemblées générales trimestrielles en vue d'inciter la communauté à participer activement à la gestion partagée de l'établissement. Cette approche participative a permis certains résultats, notamment un suivi régulier de la fréquentation scolaire et une implication des parents dans certaines dépenses en matière d'équipement/réhabilitation (notamment la réparation des portes et fenêtres de l'établissement).

Zoom n° 1 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

Dans certaines écoles de Zinder et de Tahoua, l'APE, l'AME et le CGDES jouent un rôle effectif en matière de sensibilisation et d'implication des parents à la gestion partagée de l'établissement.

À Zinder et Tahoua, on a observé dans un panel significatif de l'échantillon des pratiques de pilotage des équipes scolaires qui mettent en valeur la participation des familles à la gestion partagée de l'établissement. Faire de l'école un espace communautaire permet de renforcer le bien-être des élèves, améliorer la fréquentation scolaire et, en définitive, développe l'importance à l'accès à l'éducation. Plusieurs pratiques ont été identifiées dans ce sens :

- **Exemple 1. La sensibilisation des parents d'élèves et de la communauté pour la gestion de l'établissement** : il s'agit de sensibiliser les parents d'élèves et la communauté villageoise à travers des réunions périodiques et des assemblées en vue de mobiliser la communauté à participer activement à la gestion partagée de l'établissement. Elle est menée par l'équipe pédagogique de l'école en collaboration avec les structures d'appui fonctionnelles de l'établissement : APE, AME et CGDES.
- **Exemple 2. La sensibilisation des parents pour la scolarisation des élèves en temps d'activité aux champs** : à partir du constat que de nombreux élèves s'absentent en raison de leur participation aux activités maraîchères moyennant une rémunération à la fin des récoltes et une prise en charge alimentaire, les acteurs de plusieurs des écoles enquêtées sensibilisent les parents pour réduire l'impact négatif de ces activités sur les apprentissages des enfants et qu'ils continuent à aller à l'école.
Le chef de canton, leader communautaire, rend visible la problématique de la participation aux activités maraîchères des enfants et des jeunes. Il s'engage à rappeler aux membres des CGDES l'importance de la scolarisation pendant cette période. Cette action a comme but de sensibiliser les parents d'élèves sur le travail et de réduire les mariages précoces des filles scolarisées. Lors de rencontres entre le chef et les membres des CGDES, le chef rappelle les problématiques existantes concernant les élèves et surtout les filles.
- **Exemple 3. Mise en place d'un dispositif assurant le bien-être des élèves à l'école à partir de l'appui économique des parents** : l'école a initié différentes séances de sensibilisation des élèves dans les classes sur l'hygiène, la clôture de l'école et le ravitaillement des classes en eau. Les enseignants ont doté chaque classe d'un récipient rempli par des porteuses d'eau gratifiées. Pour cela, une cotisation de 25 francs CFA par élève a été instituée chaque lundi. Ce fonds sert à l'achat d'eau. La création d'une clôture a réduit significativement les perturbations des cours. Cette action est née à l'initiative des élèves car ils ont constaté beaucoup de perturbations pendant les cours (passages des piétons, des motocyclistes, des animaux...). Pour sa mise en œuvre, chaque élève avec l'appui de ses parents a mobilisé cinq briques. L'argile ayant servi au montage du mur a été collectée par les élèves et pétrie à l'école par l'ensemble des élèves. C'est ainsi qu'une grande partie de la cour de l'école est clôturée par les élèves aux heures d'activités pratiques et productives en collaboration avec les parents d'élèves.

L'équipe de recherche a identifié d'autres utilisations par les acteurs locaux des espaces de dialogue à leur disposition pour prendre des initiatives à leur niveau afin d'améliorer la qualité. Par exemple, les acteurs au niveau des établissements scolaires enquêtés mettent en œuvre de façon plus ou moins récurrente plusieurs actions pour prendre en charge les élèves en difficulté. Ces actions sont souvent impulsées dans les espaces locaux de pilotage, tels que les assemblées des CGDES ou des APE/AME. Dans certaines écoles, des cours de soutien ont été organisés par l'équipe pédagogique en dehors des heures de classe, notamment pendant les vacances (voir le Zoom n° 2). En outre, un acteur du niveau déconcentré a expliqué à l'équipe de recherche que, pour sensibiliser la communauté à l'importance de la fréquentation scolaire, il a initié une plateforme WhatsApp pour mieux communiquer avec ses collaborateurs et la chefferie traditionnelle qui ont été d'une aide précieuse.

Zoom n° 2 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

Les espaces de dialogue de l'école utilisés pour le pilotage des acquis des élèves, dans certaines écoles de Zinder et de Tahoua.

L'utilisation des espaces de dialogue poursuit plusieurs objectifs tels que la planification des évaluations, des cours de soutien ou encore pour faire un bilan de l'année. Plusieurs exemples issus de plusieurs écoles sont donnés ci-dessous :

- **Exemple 1. Utilisation du conseil des maîtres pour organiser les évaluations et les cours de soutien** : le travail en réseau et entre enseignants renforce la cohérence du projet

d'établissement et fait participer l'équipe pédagogique. Dans certaines écoles enquêtées, pour préparer et organiser les différentes compositions trimestrielles, les enseignantes se retrouvent en conseil des maîtres sous la supervision de la directrice. L'objectif est de partager et de valider les items d'évaluation du CP au CM1 et obtenir ainsi des résultats crédibles. Ce partage sert ensuite à organiser des cours de soutien aux élèves en difficulté. Dans l'une des écoles où cette pratique a été identifiée, ces cours de soutien sont organisés durant les 30 dernières minutes des après-midi ouvrables (du lundi au vendredi de 17 heures à 17 h 30 sauf le mardi).

- **Exemple 2. Soutien aux nouveaux admis à l'entrée aux collèges** : dans les écoles où cette pratique a été identifiée, les enseignants et les élèves du secondaire en vacances au village soutiennent les élèves nouvellement admis au collège à travers l'organisation de cours de vacances. L'engagement des enseignants et des élèves du secondaire originaires du village, la mise à disposition des classes de l'école par le directeur mais également le soutien moral du CGDES et la disponibilité des élèves concernés et de leurs parents est indispensable pour le bon déroulement de la pratique. Elle est programmée en trois séances de quatre heures par semaine, sur une période de deux mois (août et septembre).
- **Exemple 3 : Organisation d'une réunion « bilan » dans le cadre du conseil des maîtres** : la remise du dossier d'activités d'enseignement-apprentissage au directeur constitue une tâche habituelle des enseignants. Dans l'une des écoles, ce processus de travail est mis en œuvre dans le cadre du conseil des maîtres qui agit comme un espace de prise de décisions sur l'affectation des classes l'année suivante. Cette pratique a été observée dans l'une des écoles enquêtées où la directrice convoque une « réunion bilan » lors de laquelle elle demande à chaque enseignant(e) de faire le bilan des activités d'enseignement-apprentissage qu'il ou elle a tenues dans l'année et du niveau des élèves. Les acteurs interrogés ont indiqué que ces discussions sont appuyées par divers documents qui servent de support aux présentations de chaque classe. Les données produites à l'issue de la réunion font l'objet d'un partage aux responsables de l'encadrement. La directrice a souligné à l'équipe de recherche que cette réunion annuelle lui permettait d'attribuer des classes aux enseignants l'année suivante. Pendant l'atelier interétablissements, les représentants de l'école mettant en œuvre cette pratique ont indiqué que c'est notamment le choix de l'enseignant de CM2 qui est « *capital* ».

Toutefois, l'analyse globale des données récoltées indique que ces cas illustrant une appropriation par les acteurs des espaces de pilotage à leur disposition restent marginaux. Le plus souvent, ces espaces demeurent peu fonctionnels pour de multiples raisons. Ce constat a été dégagé à la suite des longues phases d'observations et d'échanges avec les acteurs dans les écoles enquêtées, mais aussi à l'issue des entretiens et ateliers tenus au niveau déconcentré et central.

Par exemple, les mini-CAPED et les CAPED sont théoriquement censés constituer des espaces pérennes de dialogue entre les enseignants. Dans la pratique, ces instances ne sont pas régulièrement tenues et, selon les acteurs rencontrés, ne semblent pas être bénéfiques sur le plan pédagogique pour la plupart des enseignants. Des observations de séances et les entretiens réalisés par l'ENR dans les écoles enquêtées indiquent que leur contenu se résume souvent à la présentation de leçons modèles par des animateurs, suivie d'échanges restreints le plus souvent aux aspects formels. Les faibles manifestations d'intérêt observées durant ces séances confirment que les CAPED ont des difficultés à être des espaces d'échanges et de mutualisation entre enseignants. Dans de rares cas toutefois, les CAPED sont investis par les équipes pédagogiques et deviennent de véritables espaces de pilotage au sein des écoles. Dans les écoles enquêtées, un cas illustrant ce type d'appropriation a pu être suffisamment documenté par l'équipe de recherche pendant les entretiens menés avec l'équipe pédagogique (voir Zoom n° 3).

Zoom n° 3 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

La CAPED peut accompagner les enseignants dans la mise en œuvre d'une réforme de politique (le Programme d'enseignement prioritaire) affectant leur programme d'enseignement.

Le directeur de l'une des écoles de l'échantillon a pris l'initiative d'utiliser la mini-CAPED pour aborder une situation nouvelle issue d'une réforme du Ministère et ayant un impact sur le programme d'enseignement. À l'origine de cette initiative, les inquiétudes manifestées par l'équipe pédagogique sur le fait que les emplois du temps des classes de CM ne prévoyaient pas l'enseignement de l'élocution, qui apparaissait dans le programme prioritaire. Les enseignantes n'avaient jamais enseigné cette matière. Elles ont d'abord tenu une réunion restreinte pour partager leurs inquiétudes. Constatant qu'elles avaient toutes la même préoccupation, elles ont décidé de rencontrer le directeur pour en savoir plus.

Ce dernier décida alors de convoquer une réunion de conseil des maîtres pour partager ce problème et identifier des talents qui pouvaient accompagner les enseignantes les plus en difficulté dans la planification et la mise en œuvre des leçons d'élocution. Toutes les enseignantes conviées ayant déclaré n'avoir aucune prédisposition en la matière, le directeur a alors proposé et commenté le plan d'une leçon d'élocution. À la fin de la réunion, il décida de débattre à nouveau de ce thème dans la mini-CAPED prévue la même semaine, initialement prévue pour la lecture. Il sollicita aussi la présence du conseiller pédagogique.

Le conseiller pédagogique, ayant compris l'enjeu, décida alors de débattre de l'enseignement de l'élocution en CAPED (plutôt qu'en mini-CAPED) pour que cela profite au plus grand nombre. C'est ainsi que le thème de la CAPED fut modifié pour prendre en charge la préoccupation du moment. La CAPED a vu la présence des enseignants des 12 écoles que regroupe cette instance. Elle a débuté par la présentation d'une leçon modèle portant sur le thème « à l'école ». Le conseiller pédagogique a par la suite déroulé les différentes étapes d'une leçon d'élocution tout en insistant sur la mise en œuvre. Selon les acteurs interrogés, cette initiative a été fructueuse puisqu'après la CAPED, toutes les enseignantes ont su intégrer cette leçon d'élocution dans leur programme. En général, elles planifient et mettent en œuvre les leçons d'élocution en raison de deux thèmes par mois (par exemple l'hygiène, les maladies, le marché, la récréation ont été étudiés au CM2 ; le marché, le mariage et l'école au CM1).

Enfin, ce qui est intéressant dans cette pratique n'est pas tant la prise en charge des enseignants en difficulté que l'utilisation que font les acteurs de la CAPED pour répondre à une situation nouvelle résultant d'une prescription du Gouvernement.

Cette problématique liée à la dysfonctionnalité des espaces de pilotage se pose aussi à certains niveaux de mise en œuvre où l'absence de ce type d'instance est soulignée par les acteurs comme une déficience importante pour la mise en œuvre de la politique éducative. Ainsi, au niveau central, malgré l'existence de six ministères de l'Éducation, il n'existe pas d'organes de gestion et de pilotage du PSEF pour le suivi des objectifs⁸. Cette problématique est également revenue pendant la collecte réalisée au niveau central où les acteurs ont questionné l'absence d'espaces de partage du même type que les CAPED entre les directions ministérielles du MEP pour leur permettre d'échanger, de coconstruire et de coordonner les politiques et réformes qu'elles entendent mettre en œuvre sur le terrain. Certains participants des ateliers ont notamment illustré cette problématique avec l'exemple de la politique des formations qui ne fait pas l'objet d'un dialogue entre les directions du Ministère pour assurer une meilleure coordination des actions sur le terrain.

Ces informations confirment une certaine difficulté des services centraux du Ministère à opérationnaliser sur le terrain les décisions de politique éducative du fait de l'insuffisance de fonctionnalité des instances censées endosser cette responsabilité. Ces difficultés sont variables mais sont surtout liées à une forte verticalité des canaux de transmission et des modes d'opérationnalisation des réformes qui sont impulsées au niveau central. Ces difficultés conduisent concrètement à l'insuffisance sur le terrain d'espaces pérennes de

⁸ MEP (2017), Rapport d'exécution du plan d'action annuel 2017.

travail collaboratif entre les acteurs où ceux-ci sont incités à s’entendre sur des mises en œuvre et/ou des déclinaisons possibles des décisions nationales en fonction des besoins différenciés des territoires.

3.3 Constats pour l’accompagnement et le suivi de l’action

Rappel de ce qui a été analysé par l’équipe de recherche	Capacité des autorités éducatives à suivre et à accompagner la mise en œuvre des objectifs planifiés pour améliorer la qualité , ce qui nécessite différentes compétences : la capacité à produire de l’information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants, d’orienter et de transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système et, enfin, d’adapter l’appui à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques.
-----------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L’analyse ci-dessous présente les principaux constats de la recherche par rapport au niveau de développement de cette fonction du pilotage de la qualité au sein du système éducatif nigérien.

Au Niger, comme dans d’autres systèmes éducatifs, se doter de capacités solides pour accompagner et suivre la mise en œuvre des politiques sur le terrain est crucial en ce qu’elle conditionne l’appropriation des acteurs du terrain des réformes, stratégies et orientations impulsées par le niveau central. Les données du diagnostic soulignent qu’un certain nombre d’obstacles handicapent le développement de cette fonction importante du pilotage dans le système éducatif nigérien, malgré l’existence de pratiques prometteuses sur le terrain.

Constat clé n° 1 : Un système éducatif disposant d’outils diversifiés pour la production d’informations sur le suivi des politiques, mais contribuant faiblement à la production de connaissances pour ajuster ou réguler les actions et politiques en cours.

Les données de la recherche réalisée montrent que le système éducatif nigérien est relativement bien outillé pour le suivi des politiques et actions planifiées par le Ministère. Un simple aperçu du tableau ci-dessous permet de voir qu’il existe une grande diversité d’outils remplissant des fonctions spécifiques pour suivre les politiques, projets et actions en faveur de l’amélioration de la qualité.

Tableau 3. Liste (non exhaustive) des outils de suivi des politiques éducatives au Niger

Niveau	Outils	
Établissement scolaire	<p>Outils de planification</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projet école/établissement • Plan d’action axé sur la qualité et Plan minimum axé sur la qualité (PMAQ) • Pacte de progression 	<p>Outils de gestion pédagogique</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outils observation de classe • Fiche de présence des enseignants • Portfolio enseignant-élève • Registre d’élèves • Journal de classe • Prévision de matières • Cahier de préparation de cours • Livret d’accueil de l’élève de 6^e • Programme d’activités des Unités pédagogiques de Lettres (UPL) et Unités pédagogiques de Sciences (UPS)

		<ul style="list-style-type: none"> • Rapports et procès-verbaux des UPS et UPL • Rapports hebdomadaires (ou mensuels) d'encadrement, périodiques, de rentrée et de fin d'année • Normes fondamentales de qualité et d'équité
Secteur pédagogique	<u>Outils de planification</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fiche de présence des enseignants • Plan de formation annuel • Rapports d'activité et rapports ponctuels • Procès-verbaux d'animation pédagogique 	<u>Outils de gestion pédagogique</u> <ul style="list-style-type: none"> • Portfolio enseignant-élève • Fiches modèles type fiche de préparation de leçon • Bulletin de visite de classe • Rapport sur l'accompagnement pédagogique • Grille d'observation de leçon • Guide d'entretien post-leçon
IEP	<u>Outils de gestion pédagogique</u> <ul style="list-style-type: none"> • Bulletin d'inspection pédagogique • Programme spécifique des CAPED 	<u>Outils de suivi</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fiche de présence des enseignants • Calendrier d'encadrement • Plan d'action annuel • Rapports périodiques de suivi des activités de l'IEP • Rapports ponctuels dont rapport sur la supervision et l'accompagnement pédagogique
Direction départementale de l'enseignement primaire et DREP	<u>Outils de suivi</u> <ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action annuel • Rapport annuel sur les acquis des élèves • Rapports périodiques de suivi des activités de la direction départementale de l'enseignement primaire, dont rapport (départemental pour la direction départementale de l'enseignement primaire et régional pour la DREP) sur la formation continue • Carnet de bord des superviseurs régionaux • Fiches/tableaux/rapports de suivi de l'établissement dans le cadre du pacte 	
MEP	<u>Outils de pilotage et de suivi de la politique sectorielle</u> <ul style="list-style-type: none"> • Aide-mémoire de la revue sectorielle • Plan d'action annuel • Programme annuel des CAPED (DFIC) <u>Outils pédagogiques</u> <ul style="list-style-type: none"> • Programme d'études et outils d'accompagnement au primaire • Supports pédagogiques d'accompagnement du préscolaire 	<u>Outils issus de la feuille de route pour la qualité</u> <ul style="list-style-type: none"> • Codification et catégorisation par niveau des enseignants contractuels <u>Outils de collecte de données</u> <ul style="list-style-type: none"> • Annuaire statistiques • Évaluations standardisées • Fiches de recensement des résultats des évaluations trimestrielles • StatEduc2 • Questionnaire d'enquête à destination des établissements scolaires

La recherche menée a permis de constater que la plupart de ces outils sont disponibles sur le terrain et font partie des habitudes de travail des agents correspondants.

Par ailleurs, cette présence relativement importante d'outils pour mesurer et suivre les résultats des élèves, ou la formation continue des enseignants, devrait inciter les acteurs à tous les niveaux à renseigner périodiquement des informations permettant de suivre les politiques en cours, indépendamment des éventuelles difficultés d'acheminement de ces outils. De plus, cette capacité d'utilisation des outils pour apporter des régulations constitue un objectif central des outils de suivi des politiques. Les données de la recherche indiquent toutefois que ces outils ne sont pas efficacement utilisés pour produire des connaissances générant des ajustements sur les politiques et actions en cours en faveur de la qualité de l'éducation.

Par exemple, les outils de suivi des acquis scolaires, selon les acteurs interrogés, ne sont pas toujours utilisés pour la production d'informations pertinentes, précises et fiables. À ce sujet, un participant à l'atelier national affirme :

« L'analyse qui est faite au niveau national catégorise les élèves en quatre niveaux de compétences. On préfère exploiter les données des classes, plutôt que les données qui sont transmises par les régions, car on constate qu'à chaque couche, la qualité des données se détériore... »

Un autre exemple peut être donné avec les outils de la formation continue. Les données récoltées indiquent que différents outils sont disponibles au sein du système pour identifier les besoins de formation des enseignants et assurer leur suivi dans le cadre des dispositifs de formation continue. Par exemple, les enquêtes et les bulletins d'accompagnement pédagogique qui sont traités au niveau des inspections et des DREP permettent d'identifier des besoins tandis que les rapports de suivi des formations permettent aux agents de la DFIC de renseigner le nombre de bénéficiaires de chaque action de formation. Toutefois, le suivi réalisé par les autorités du niveau central est essentiellement quantitatif (nombre de formés) et ne permet pas un suivi individualisé permettant de préciser si un enseignant a bénéficié, dans une même année et dans les années précédentes, de plus d'une formation. De plus, le manque d'indicateurs précis pour apprécier l'efficacité des formations limite l'appréciation (d'abord par les bénéficiaires) de leur utilité.

Un dernier exemple concerne la palette d'outils de l'accompagnement pédagogique (outils relatifs aux visites d'inspection, aux cellules pédagogiques, etc.) : une analyse des contenus de ces outils et les échanges avec leurs utilisateurs révèlent que ces outils sont surtout focalisés sur la collecte d'informations formelles (propreté et entretien des écoles, respect des durées et des fréquences des séances d'animation pédagogique, respect des durées et des contenus prescrits dans les programmes lors des visites pédagogiques, etc.). Par contre, il y a peu d'espace dans ces outils pour la collecte d'informations de nature à appuyer la régulation du dispositif d'accompagnement pédagogique aux besoins, difficultés et réalités des acteurs du terrain. Cependant, il est important de noter qu'une réforme est en cours pour améliorer le dispositif d'accompagnement pédagogique au Niger, notamment pour axer davantage les pratiques et les rapports d'inspection sur la prise d'actions afin d'améliorer les acquis des élèves et appuyer l'équipe pédagogique en ce sens. Ces processus demandent toutefois de solides compétences de la part des encadreurs. Il est possible d'espérer que les initiatives en cours aient des effets visibles sur le moyen terme si un accompagnement adéquat est offert aux acteurs de terrain.

Constat clé n° 2 : Une faible capacité du dispositif de formation continue des enseignants à transformer les pratiques enseignantes et *in fine* à renforcer les acquis des élèves.

Ce constat fort a été construit au fur et à mesure de la conduite de la recherche, en triangulant les données ressortant de l'ensemble des techniques de collecte mobilisées⁹. Une analyse croisée de ces données montre que le dispositif d'accompagnement pédagogique au Niger a peu d'impact sur les acquis des élèves, notamment car il contribue faiblement à la transformation des pratiques enseignantes.

Ce constat s'explique par le fait que l'accompagnement pédagogique des enseignants relève quasi systématiquement d'une approche traditionnelle qui a montré ses limites. Cette approche passe par deux canaux principaux :

- le renforcement des capacités, par la conception d'outils pédagogiques (qui se fait parfois en réunissant des praticiens de terrain dans une instance formelle) et leur acheminement dans les écoles suivi plus ou moins systématiquement de formations des enseignants sur leur utilisation, ou par la formation des enseignants sur des thématiques spécifiques, souvent dans le cadre d'instances hors de l'école ;
- le suivi-encadrement par les encadreurs où prévaut un contrôle de conformité des enseignants sur le respect de normes et/ou d'obligations formelles.

Le travail de recherche montre que ces approches ont des limites (d'ailleurs soulignées dans d'autres études¹⁰) : le caractère trop standard de certains outils par rapport à la diversité des contextes, l'inadéquation des formations par rapport à ce que l'enseignant peut faire en classe, l'installation d'une réelle méfiance entre acteurs suite à l'approche de contrôle initiée par l'encadrement. Ci-dessous, une analyse plus approfondie de ces limites.

3.3.1 Une inadaptation des outils pédagogiques à la réalité des classes

La collecte des données sur le terrain indique que les outils pédagogiques actuellement disponibles pour accompagner l'enseignant dans la conduite des apprentissages s'avèrent peu adaptés à la réalité effective des classes, notamment avec des corpus de textes particulièrement ardues. La recherche a identifié deux éléments d'explication :

- d'abord, la conception de ces outils dans des instances externes à l'école ou par la convocation d'une instance de praticiens chargée de produire des outils qui seront ensuite généralisés¹¹ ;
- ensuite la faible prise en compte du savoir-faire des enseignants dans la conception des outils pédagogiques, due à la forte verticalité du système éducatif au sein duquel la conception des intrants de l'enseignement passe par un renforcement de capacité vertical (du haut vers le bas, des encadreurs vers les enseignants).

Dans ce cadre, quelques exemples tirés des données du terrain peuvent être mobilisés.

Un premier exemple porte sur le suivi de la mise en œuvre des outils de la remédiation issus du Programme d'enseignement prioritaire (PEP). Leur mise en œuvre dans les classes a été analysée par l'équipe de recherche puis observée et documentée à l'issue de plusieurs

⁹ Il s'agit notamment des témoignages des agents rencontrés, en particulier ceux des inspections et ceux bénéficiant des prestations des inspecteurs et conseillers, les données ressortant de l'analyse des outils de travail et des traces des acteurs dans ces outils, ainsi que des observations des CAPED réalisées par l'équipe de recherche.

¹⁰ Voir notamment : Coalition nigérienne des associations, syndicats et ONG de campagne EPT au Niger (ASO-EPT Niger), « Recherche-action sur l'opérationnalité des CAPED au Niger », mars 2014, p. 18-28 ; Serge Leblanc *et al.*, « Concevoir des dispositifs de formation professionnelle des enseignants à partir de l'analyse de l'activité dans une approche enactive », 2008, <https://journals.openedition.org/activites/1941>.

¹¹ Ceci est aussi sans doute renforcé par le fait qu'on n'arrive pas à délivrer des formations à grande échelle qui pourraient permettre une bonne utilisation des outils développés par ailleurs.

entretiens¹². Il ressort de ces travaux que les séances de remédiation se résument à la mise en œuvre d'un programme standardisé très peu contextualisé sur le niveau réel des classes. Les cours se focalisent surtout sur le renforcement de compétences de très bas niveau pour l'ensemble des élèves. Peu d'initiatives touchent spécifiquement les élèves réputés en difficulté. Difficulté supplémentaire : le suivi-accompagnement de ce dispositif par les encadreurs tend à se réduire à un contrôle de conformité, notamment le respect par l'enseignant du contenu du programme prescrit et le taux d'exécution de ces remédiations (constat ressortant des entretiens réalisés avec les enseignantes après la tenue de ces séances observées par l'équipe de recherche).

Zoom n° 4 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

Comment une séance de remédiation du PEP est-elle habituellement menée en classe ?

L'exemple d'une classe observée à Birni Nkonni.

L'enseignante a abordé dans cette séquence les cinq premières séances du programme de français du PEP, avec un déroulé progressif ayant porté sur les compétences suivantes :

- reconnaissance auditive et visuelle de lettres (et du son afférent) : la séance a commencé par une interrogation individuelle orale visant la lecture à haute voix de lettres, syllabes et des mots affichés au tableau (exemple : « i », « a », « e » ; « mina », « numéro » ; « Mina n'est pas allée à l'école ») ;
- reconnaître la graphie de la lettre dans des mots : par interrogation orale, les élèves devaient localiser le son « m » dans les mots écrits au tableau (« mais », « gomme », « madame », « mouton ») et les souligner au tableau. Puis ils devaient mentionner le nombre de syllabes dans des mots lus à haute voix ;
- reconnaître et former des syllabes : les premiers exercices ont alors consisté à décomposer des mots en syllabes. Pour cela, l'enseignante a donné les mots « Mariamma », « madame », « médicaments » et a demandé aux élèves combien de syllabes étaient présentes dans chaque mot. Ensuite, l'enseignante est passée à des exercices de formation de syllabes à partir d'énoncés simples du type : « à m on ajoute i, ça fait ? Réponse attendue : *mi* » ;
- reconnaître et former des mots : ici, les élèves devaient former des mots à partir des syllabes « ma ». Exemple de réponses des élèves : « matin », « mouton », « malgré », etc. Un seul élève se trompe et dit « nombre ». À partir des mots identifiés, les élèves devaient alors former des phrases. Deux élèves forment alors des phrases parfaites sans aucune hésitation : « Madame la maîtresse de CM2 va au marché pour acheter des mangues » ; « Maman pile le mil » ;
- lire des mots et des suites de mots : l'enseignante interrogeait les élèves au tableau, afin de lire tous les mots et phrases présentés au tableau.

Plusieurs observations ont été dressées à partir de cette séance, à partir d'un échange avec l'enseignante :

- L'absence d'élèves en difficulté sur la séance est reliée aux compétences de bas niveau ciblées par les exercices. Pour chaque exercice, un taux de réussite approchant les 100 % a été observé dans la majorité des exercices. Cette grande maîtrise semble s'expliquer par le faible niveau des exercices réalisés, par exemple l'identification et la lecture de lettres et de syllabes, qui ont monopolisé une partie importante de la leçon et qui sont des compétences de faible niveau en inadéquation avec le niveau d'élèves de CM2.
- L'enseignante a déjà été observée dans la conduite de ces séances de remédiation mais cette observation, réalisée par un conseiller pédagogique, s'est focalisée sur un contrôle de conformité (le respect du plan de la séance) plutôt que sur le contenu de la séance.

¹² Ces observations ont surtout eu lieu dans les dernières écoles visitées à Tahoua, où l'équipe de supervision a appuyé l'équipe de recherche dans l'observation de ce dispositif qui n'était initialement pas dans l'agenda de la collecte mais qu'il était nécessaire d'intégrer à l'analyse vu son importance pour le pilotage de la qualité.

Un autre exemple porte sur les pratiques liées à l'autonomisation des élèves et à la gestion des classes multigrades : des pratiques innovantes de mise au travail des élèves de manière autonome ont été identifiées et observées dans les écoles visitées. Il s'agissait le plus souvent d'un dispositif organisationnel reposant sur une série d'exercices écrits au tableau, avec une première phase où les élèves travaillent seuls. Toutefois, ces pratiques, très peu formalisées, restent méconnues et peu valorisées par les encadreurs de proximité. Les entretiens menés aux niveaux déconcentré et central de l'administration ont permis de voir que ces pratiques étaient relativement répandues dans les écoles du pays. Toutefois, aucun outil pédagogique spécifique n'a été observé sur ces pratiques alors même que l'offre de formation est relativement diversifiée (voir *supra*) et que l'autonomisation des élèves requiert des compétences complexes. La compétence des enseignants et l'appétence des élèves pour mettre en œuvre cette pratique innovante restent donc insuffisamment capitalisées dans les politiques de formation au sein de l'enseignement primaire au Niger.

Par ailleurs, ces constats nourrissent l'hypothèse que ni un expert, ni un collectif de praticiens réunis dans une instance trop externe à l'école ne peuvent produire des outils pédagogiques suffisamment adaptés aux besoins des enseignants. C'est l'enseignant lui-même, réuni dans un collectif apprenant où il peut confronter et améliorer sa pratique, qui est en mesure de produire les outils susceptibles d'accompagner son projet de transformation de sa pratique de classe. Cette hypothèse est renforcée par le fait que, dans les écoles enquêtées, une proportion significative d'enseignants exprime la volonté d'être impliqués dans ces projets de transformation de leurs pratiques.

3.3.2 Une inadéquation de la formation des enseignants sur la prise en charge des élèves en difficulté et sur la réalité des contextes dans lesquels ils évoluent

Cet obstacle important a été dégagé après une analyse approfondie du discours des acteurs à tous les niveaux, comparés aux initiatives en matière de formation. Cette analyse indique notamment que les formations aux innovations pédagogiques sont déconnectées des problèmes des enseignants et des contextes réels dans lesquels ils évoluent. Ce constat laisse penser qu'il ne suffit pas de former les enseignants sur des contenus spécifiques car le caractère décontextualisé de ces formations n'entraînera aucun impact effectif sur le terrain. Cet obstacle est aussi en contrepoint avec une représentation dominante, notamment des agents du niveau central et déconcentré impliqués dans l'encadrement des enseignants, qui est que si les enseignants veulent bien faire, ils ne savent toutefois pas le faire par manque de formation, d'accompagnement et de suivi. Bien que ce dernier obstacle soit revenu avec récurrence dans les discours, il se réfère uniquement à l'argument d'un défaut d'intrants, dont les solutions (l'apport d'intrants) sont peu susceptibles de produire un changement endogène¹³. En effet, une hypothèse forte défendue par ce travail de recherche est que l'argument de l'insuffisance de formation en lui-même ne suffit pas à générer une transformation des pratiques enseignantes et un changement de posture professionnelle de façon générale – ce qui est analysé par le programme comme un levier pérenne de changement – car il sera souvent tentant de répondre que la solution proviendra d'un renforcement de la formation, ce qui n'intervient pas sur les causes profondes des problèmes qui sont plus liés à des postures professionnelles.

¹³ C'est-à-dire un changement qui implique fortement les acteurs du système car l'organisation est avant tout un ensemble de comportements humains.

3.3.3 Des pratiques d'accompagnement pédagogique encore fortement ancrées sur le contrôle de l'action des enseignants, produisant peu d'incitations et une réelle méfiance entre acteurs

Au Niger, deux exemples analysés par l'équipe de recherche permettent d'étayer ce constat : la verticalité de l'animation pédagogique et la course aux bulletins des encadreurs.

La verticalité de l'animation pédagogique

Les CAPED et les mini-CAPED sont des dispositifs qui ont été observés par l'équipe de recherche sur le terrain. Cette observation indique que le fonctionnement effectif de ces instances contribue faiblement au développement professionnel des enseignants pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le contenu des séances s'articule souvent sur un contrôle de conformité des gestes des enseignants. D'une manière générale, les séances consistent en des présentations de leçons par un enseignant ou un directeur observé par des pairs. Les observations des pairs sur la prestation de l'animateur sont généralement d'ordre général en conformité avec ce qui est attendu d'une fiche-type de leçon. L'observation indique donc qu'un faible espace est offert pour la mutualisation et la valorisation des pratiques enseignantes. Pour les enseignants, notamment les plus expérimentés, ces fiches de leçon présentent peu d'intérêt car elles constituent des redites par rapport aux plans standards intégrés durant leur formation initiale et lors des sessions précédentes. La participation des enseignants les plus expérimentés est donc surtout motivée par le souci de figurer sur la liste de présence pour des raisons pécuniaires ou éviter une sanction, plutôt que pour en tirer un bénéfice professionnel. Ensuite, les séances se caractérisent par une faible interaction entre les participants et une forte verticalité animateur(s)-enseignants par le jeu de questions fermées-réponses brèves sans travaux de groupe permettant de développer des échanges entre les participants. Enfin, l'équipe de recherche a observé des comportements montrant un faible intérêt pendant les deux premières phases de la séquence (peu de prise de notes, attention distraite par les sonneries de téléphone, causeries en aparté), contrastant toutefois avec un regain d'intérêt observé lors de la production d'une fiche-type faisant l'objet de la troisième phase de la réunion.

Zoom n° 5 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

Comment une CAPED est-elle pilotée ? L'exemple d'une mini-CAPED observée dans l'inspection de Mirriah.

Cette mini-CAPED observée par l'équipe de recherche se compose d'une séquence consacrée à la lecture au CM1 et d'un exposé portant sur les techniques des méthodes actives. Cet événement a regroupé les enseignants du CI au CM2 de cinq établissements. Le directeur et l'inspecteur sont les deux animateurs de ce mini-CAPED.

Comme la majorité des instances de ce type au Niger¹⁴, la séance observée s'est articulée autour de la mise en œuvre d'une fiche de leçon, qui s'est déroulée en trois phases :

- Phase 1 : présentation de la fiche de leçon. Une enseignante de CM1 de l'école d'accueil présente alors une leçon de lecture à ses 18 élèves (titre de la leçon : « Le poulailler scolaire »). Globalement, l'enseignante montre une posture valorisant des étayages fréquents aux élèves, dont une majorité montre une faible fluence, un vocabulaire limité et des problèmes de compréhension.
- Phase 2 : échanges autour de la leçon présentée. Dans cette phase, trois participants ont été invités à retracer la synthèse de la leçon présentée. Après cette synthèse, l'inspecteur a défini la lecture et présenté ses finalités dans l'enseignement primaire.

¹⁴ Une étude sur l'opérationnalité des CAPED en 2014 a ainsi démontré que les fiches de leçon constituaient la grande majorité des thèmes des CAPED au Niger (environ 90 % selon l'étude).

Phase 3 : amendement de la fiche de leçon en vue de sa stabilisation. Les autres enseignants présents sont invités à commenter la fiche de la leçon présentée. L'animateur invite alors les participants à privilégier des échanges spécifiques sur la démarche de l'enseignante et les enjeux de la lecture au CM1. Globalement, les échanges ont donc porté sur des observations générales touchant à des aspects formels sur la façon d'améliorer la trame de la leçon de lecture en CM1. Après quelques amendements, les participants sont parvenus à une fiche consensuelle modèle pour les écoles de la mini-CAPED pour application.

Plusieurs observations ont été dressées à partir de cette séance, à partir de plusieurs échanges avec les participants :

- Cette séance a été planifiée dans le cadre de la stratégie de formation suivante : le directeur identifie des besoins de formation, il les fait remonter à l'inspecteur qui les transpose dans un programme à mettre en œuvre dans les mini-CAPED. Les thèmes de ces formations ne sont pas en relation explicite avec les pratiques et les difficultés identifiées en classe.
- Le pilotage de la séance ne s'ancre pas dans une analyse des pratiques d'enseignement et des comportements du groupe d'élèves. L'enseignante qui a présenté la leçon n'a pas pris la parole au cours de l'échange, qui s'est focalisé sur les présentations de l'inspecteur et les échanges formels des autres participants sur l'amélioration du canevas de la fiche de leçon. Il n'y a donc pas eu d'échanges sur les gestes professionnels que l'enseignante a utilisé pendant sa séance, ou sur les gestes et pratiques des autres enseignants pour remédier aux difficultés des élèves en lecture.
- La fiche de leçon a été le seul outil utilisé et cet outil n'a pas été exploité dans l'analyse des apprentissages des élèves de la classe observée. La focalisation des débats sur l'amendement et la stabilisation de la fiche ont occulté toute réflexion sur les objectifs de la lecture au CM1, les démarches d'apprentissage et les difficultés des élèves en lecture.

La principale valeur ajoutée de la séance réside dans les amendements de la fiche, notamment sur sa forme (étapes, etc.).

Ces constats issus de l'observation ont été confirmés par l'analyse des outils de travail relatifs aux CAPED, notamment les documents de planification des CAPED et mini-CAPED, dont la version manuscrite a pu être consultée. Ces constats sont aussi confirmés par d'autres études de terrain¹⁵ qui notent la prédominance des fiches de leçon dans les thèmes les plus retenus, au détriment d'autres thématiques comme la gestion de l'école ou la didactique des disciplines qui ne sont abordées que dans très peu de séances. Ceci interroge sur le contenu des séances et la pertinence des thèmes choisis¹⁶, malgré la tenue effective de ces instances. Le reporting de ces séances s'inscrit également dans une logique verticale de descente d'outils provenant du niveau central et de remontée d'informations de complaisance du fait que l'encadreur, premier superviseur de ce dispositif sur le terrain, est lui-même incité à faire remonter de bonnes informations à ses responsables.

La course aux bulletins

Cet obstacle a été identifié comme fondamental dans l'analyse de l'efficacité de l'accompagnement pédagogique car il apparaît sous-jacent à d'autres difficultés mentionnées de façon plus récurrente par les acteurs comme l'absence d'outils pertinents pour effectuer l'accompagnement, ainsi que la formation insuffisante des acteurs. Les entretiens et ateliers menés aux différents niveaux administratifs indiquent que la course au respect du nombre

¹⁵ Voir notamment : Coalition nigérienne des associations, syndicats et ONG de campagne EPT au Niger (ASO-EPT Niger), « Recherche-action sur l'opérationnalité des CAPED au Niger », mars 2014, p. 18-28 ; Py Thierry, mars 2013, « Repenser l'encadrement pédagogique des enseignants contractuels du Niger », rapport d'études.

¹⁶ MEN, Direction de l'enseignement du cycle de base, DERC, « Évaluation des acquis scolaires des élèves du cycle de base 1 des écoles traditionnelles », rapport, juin 2007, p. 48 ; MEP, DGPN, DFIC, « Analyse diagnostique de la formation initiale et continue des enseignants et les perspectives d'amélioration », juin 2018.

minimal de bulletins à remplir empêche les acteurs de l'accompagnement pédagogique de prioriser les actions en faveur des acquis des élèves. Elle amène également à la perpétuation de relations hiérarchiques de conformité à la norme où la transmission d'informations de complaisance est favorisée. Cette analyse semble indiquer que les déficits de l'accompagnement pédagogique ne viennent pas des encadreurs eux-mêmes mais de l'injonction de pilotage qui invite ces acteurs à produire un nombre minimal de bulletins. Cette injonction les empêcherait de réaliser un accompagnement axé sur les résultats qui, selon les acteurs, demanderait un temps significatif de présence sur le terrain difficilement compatible avec les tâches administratives liées au remplissage des bulletins.

Toutes ces limites montrent en réalité une certaine difficulté du système à renforcer le niveau des enseignants en partant d'une dynamique de valorisation de leurs compétences, de leurs acquis, des pratiques qu'ils mettent déjà en œuvre, le **déjà là** qui doit nécessairement être pris en compte. Cette méfiance envers les acteurs de terrain est bien retranscrite dans le verbatim d'un agent de l'inspection qui indique que, selon lui, les enseignants sont inconscients de l'ampleur de leur incapacité :

« Ils ne savent pas qu'ils ne savent pas. »

Pourtant, le diagnostic effectué sur le terrain indique qu'un déjà là existe, que certains directeurs et enseignants dans les écoles ont une capacité à générer des initiatives avec les moyens qu'ils ont. Ainsi, les temps d'observation et d'entretien avec les acteurs de terrain ont permis d'identifier des initiatives individuelles remarquables d'accompagnement de proximité, notamment par certains directeurs, témoignant de la volonté marquée de certains acteurs de mettre en œuvre un pilotage actif des apprentissages dans leurs écoles. Par exemple, dans certaines écoles où le directeur était déchargé, il a été observé des comportements proactifs des directeurs tant dans la fréquence des visites de classes (parfois accompagnées d'un calendrier mensuel de visites) que dans la mise en œuvre d'une stratégie d'accompagnement formalisée ciblant, dans certains cas, les enseignants les moins expérimentés et, dans d'autres cas, l'ensemble des enseignants sur la base de leurs sollicitations (voir le Zoom n° 6). L'ENR a également constaté sur le terrain des cas où le directeur prenait l'initiative de conduire des cours de soutien gratuits hors temps scolaire en se concentrant chronologiquement sur les plus petits sous-cycles pendant quelques semaines – voire quelques mois – avant de passer au suivant après un constat d'amélioration.

Zoom n° 6 : Un regard sur les pratiques observées sur le terrain

Dans certaines écoles, des pratiques d'accompagnement de proximité qui devraient être valorisées dans les instances de partage.

- **Exemple 1. Mise en place d'un dispositif de suivi de la transition des élèves au collège :** Dans l'une des écoles enquêtées, le CGDES, en collaboration avec le directeur, a initié à partir de 2014 un dispositif de suivi de tous les collégiens et lycéens ressortissants du village où est située l'école. Cette initiative a été décidée pour résoudre les bagarres répétitives des jeunes du village sur la route pour aller au collège, qui donnaient lieu à des plaintes fréquentes des parents. Plus concrètement, c'est le président de l'APE de l'école qui est chargé de gérer le dispositif de suivi, en lien avec le CGDES. Pour cela, plusieurs actions sont menées de façon régulière pendant l'année scolaire : (i) le président de l'APE et le président de la Fédération communale des comités de gestion des établissements scolaires (qui est l'un des professeurs du collège concerné) organisent des rencontres deux fois par mois avec le proviseur du collège pour s'enquérir de la situation des élèves en rapport avec son cahier de charge ; (ii) ils font un compte rendu au directeur de l'école primaire du village ; (iii) suite à ce compte rendu, la Fédération communale

des comités de gestion des établissements scolaires convoque les parents des élèves signalés dans la plus grande discrétion, pour information et sensibilisation.

Parallèlement à ces activités de suivi par le président de l'APE, le directeur de la même école primaire collecte les bulletins scolaires de ses anciens élèves, remis par les élèves eux-mêmes après chaque évaluation trimestrielle. L'analyse des bulletins lui permet alors de faire un compte rendu aux parents après avoir donné des conseils aux élèves selon les difficultés ou les réussites constatées. Des conseils sont aussi donnés aux parents pour encouragement et félicitation des réussites et pour un suivi régulier des élèves qui ne réussissent pas. Cette pratique est mise en œuvre depuis cinq ans dans l'école concernée. Les acteurs ont indiqué une amélioration sensible de l'assiduité et des résultats des élèves du village scolarisés au collège.

Au-delà des facteurs situationnels en jeu, cette pratique illustre une coopération intéressante entre des acteurs du primaire et du secondaire pour assurer une liaison primaire-collège optimale aux nouveaux collégiens. Ce type de coopération n'a pas été mentionné dans la plupart des écoles de l'échantillon. Les données récoltées par les moyens complémentaires (analyse documentaire, entretiens aux autres niveaux) indiquent que ces acteurs interagissent en général relativement peu.

- **Exemple 2. L'accompagnement de proximité aux enseignants par le directeur à partir des visites de classe et des leçons modèles** : Plusieurs pratiques d'accompagnement du directeur ont été identifiées dans les écoles du fait de leur caractère régulier qui, pour les enseignants, témoignent d'un accompagnement effectif. Ces pratiques sont souvent liées à la pratique de visites de classe et à la réalisation de leçons modèles. Par exemple, dans l'une des écoles de l'échantillon, le directeur choisit les enseignants pour ses visites en classe selon :
 - leur durée d'exercice dans l'établissement. Ainsi, il indique prioriser fréquemment les nouveaux enseignants qui arrivent dans l'établissement, sans que l'intervention ne soit négociée ;
 - sur sollicitation de chaque enseignant : le directeur présente alors des leçons modèles dans les classes des personnes concernées.

Cet acteur a ainsi indiqué à l'équipe de recherche que, pour résoudre des difficultés liées à l'enseignement de la logique et du raisonnement sur les jeux de couleur, principalement sur les réponses maladroitement et plausibles, il avait présenté une séance devant la titulaire de la classe dans l'année en cours, qui avait débouché sur l'organisation d'une mini-CAPED sur les jeux de couleur.

Selon cet acteur, cette approche génère une forte adhésion des enseignants. Les visites de classe et les leçons modèles sont l'occasion pour les enseignants de prendre en compte les observations qui tournent autour des méthodes d'enseignement, de la préparation des leçons, du dosage des leçons du chant, etc. Selon le directeur, son accompagnement aurait positivement contribué au renforcement des compétences des enseignants dans des domaines spécifiques tels que la compréhension du mécanisme du jeu des couleurs et le dosage des leçons pour l'année en cours.

Ce type de pratique manifeste une disponibilité du directeur qui, dans ce cas, tente de fournir un accompagnement régulier et de capitaliser ses actions en générant des essais de formation pour tout le collectif enseignant au sein des instances de formation continue existantes.

- **Exemple 3. L'organisation de cours de soutien assurée par la directrice** : Cette pratique constitue une initiative de la directrice d'une école pour rehausser le niveau des élèves en difficulté, par des cours de soutien à la maison et hors heures de cours. Cette pratique avait été mise en place suite à l'inefficacité relative des répétiteurs qui avaient été recrutés par les parents, mais dont les résultats sur les acquis des élèves n'étaient pas satisfaisants. La directrice a alors identifié les enfants en difficulté dans les classes de l'école. La prise en charge se fait à la maison en fonction du sous-cycle. Elle commence par le CI-CP puis par les autres cycles. Après des semaines ou des mois d'intervention et après un constat d'amélioration, elle passe au sous-cycle suivant. Cette pratique est maintenant répétée chaque année dans l'école durant les trois premiers mois de l'année scolaire.

3.4 Constats sur l'appréciation des effets de l'action et la régulation

Rappel de ce qui a été analysé par l'équipe de recherche	Capacité des autorités éducatives à réviser et réguler les projets et politiques liés à l'amélioration de la qualité en fonction d'une appréciation préalable du pilotage du système . Cette appréciation se fait par la documentation de tout élément susceptible d'impacter positivement ou négativement le pilotage de la qualité et, finalement, la qualité des apprentissages en elle-même (par exemple les pratiques innovantes des acteurs mais pas seulement). La capacité d'appréciation et de régulation des politiques implique de promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur ces éléments impactant le pilotage du système, suivis d'une diffusion de cette réflexion partagée à une audience élargie pour finalement ajuster les projets et politiques en vigueur suite à ces réflexions capitalisées.
-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'analyse ci-dessous présente les principaux constats de la recherche par rapport à cette quatrième et dernière fonction du pilotage de la qualité dans le système éducatif nigérien.

Constat clé n° 1 : Une forte réactivité des autorités centrales à réviser ses politiques et actions à la suite de constats du terrain, qui contraste avec une mise en œuvre perçue comme fortement verticale et peu inclusive, réduisant les effets des réformes entreprises.

Les données collectées indiquent que le système éducatif nigérien dispose de grandes capacités pour réviser les projets et politiques liés à l'amélioration de la qualité, en vue de renforcer les acquis des élèves. Ceci se manifeste concrètement par la capacité démontrée du Ministère à ajuster et réviser promptement des politiques éducatives suite à des constats forts relatifs à la qualité du système et notamment des apprentissages. Cette réactivité des autorités ministérielles renvoie ici spécifiquement à la capacité des directions à décider puis à mettre en œuvre des réformes relativement rapidement suite à un problème identifié relatif à la qualité des apprentissages. Ceci rejoint le constat clé n° 1 lié à la première fonction fondamentale du pilotage de la qualité (voir la section 3.1.1).

Toutefois, l'approche de mise en œuvre pour ajuster les politiques est souvent perçue comme fortement injonctive par les acteurs exécutants, ce qui explique que l'effort de régulation enclenché par le Ministère pour remédier à un problème spécifique n'ait pas les effets attendus sur le terrain puisque cette impulsion sera perçue comme largement injonctive, sans implication suffisante des autorités déconcentrées et sans adaptation suffisante à la réalité des contextes. Ces constats sont illustrés par deux tentatives récentes de réforme entreprises par le Ministère : le PMN et la réforme de l'accompagnement pédagogique axé sur les résultats.

Entre 2017 et 2018, le Ministère a mis en place le PEP puis le PMN, qui lui succède et qui a effectivement débuté à la rentrée scolaire 2018-2019. Ce programme a été mis en place suite à des expérimentations relativement fructueuses pilotées par des encadreurs dans certaines régions. Sa généralisation dans tout le pays a été justifiée par le Ministère pour remédier à l'existence d'une très forte proportion d'élèves en difficulté, voire en décrochage, à tous les niveaux du primaire. Le PMN consiste à enseigner seulement le français et les mathématiques dans toutes les écoles primaires du CP au CM2, pendant trois mois. En première analyse, on peut penser que le PMN est une réponse forte du Ministère à la très faible maîtrise des acquis, en sécurisant la maîtrise des compétences de bas niveau plus faciles à acquérir, reposant sur des expérimentations conduites par des agents de terrain. La forte réactivité du Ministère à

réviser le programme scolaire suite à des constats favorables sur le terrain est à saluer. Toutefois, l'approche choisie par le Ministère pour généraliser ce qui allait devenir le PMN est questionnable, selon les témoignages des acteurs rencontrés. En effet, un premier argument vient du mode de généralisation des expérimentations conduites régionalement. Selon les témoignages des acteurs de terrain, le PEP, ancêtre du PMN, fut ainsi piloté tout d'abord dans une région, avec une forte initiative issue d'un collectif d'encadreurs. Les résultats de cette expérimentation auraient été ensuite partagés aux autorités régionales des sept autres régions du pays, puis la généralisation nationale décidée sans laisser la possibilité aux autres régions de développer le dispositif qui correspondait au mieux à leurs besoins. Un agent de niveau déconcentré a notamment fait part qu'il était d'abord convenu que chaque région établisse son propre PEP, en tenant compte de l'expérimentation réalisée dans la région pilote mais en produisant un dispositif adapté à leur réalité régionale. Finalement, cette contextualisation n'aurait pas été faite et le PEP de la région pilote a été généralisé tel quel à tout le pays. Le témoignage de cet agent est retranscrit ci-dessous :

« Le Programme d'urgence dénommé Programme de mise à niveau (PMN) a été élaboré par 19 encadreurs de notre circonscription puis validé par le MEP. Il est lancé officiellement dans une région à la fin de l'année scolaire 2017/2018. Priorité est donnée à l'enseignement de la lecture, l'enseignement de l'étude du milieu est suspendu. [...] À la fin des trois mois de mise en œuvre du programme d'urgence, fin décembre 2018, dans une réunion des directeurs à l'initiative de l'inspecteur, il se pose la question de la suite à donner à la planification dans la mise en œuvre du programme officiel qui date de 1988. [...] La planification issue de cette réunion a ainsi servi de projet du Programme d'enseignement prioritaire (PEP) soumis à la DREP qui l'a transmis à la hiérarchie pour validation. Il est envisagé que chaque région doit élaborer son propre PEP en tenant compte des besoins des enseignants. Mais, finalement, c'est le PEP d'une région qui a été retenu et érigé en PEP pour l'ensemble des régions... »

Cette précipitation dans la mise en œuvre du PEP puis du PMN a été évoquée par d'autres agents, qui soulignent les obstacles importants rencontrés dans l'opérationnalisation de ces dispositifs :

- le faible accompagnement des acteurs exécutants, notamment des établissements scolaires, pour l'exécution des démarches pédagogiques et des contenus prescrits pour le français et les mathématiques ;
- le peu d'implication des enseignants dans la conception du programme et des outils finalement généralisés ;
- la faible prise en compte des bons élèves, pénalisés par le focus sur les compétences de bas niveau.

Les témoignages de ces agents, provenant surtout des administrations déconcentrées, sont retranscrits ci-dessous :

« C'est vrai, les élèves qui ne seraient pas en difficulté ont été affectés par la mise en œuvre du Programme de mise à niveau. Cela fait partie bien sûr des ratés. Les enseignants n'étaient pas suffisamment sensibilisés sur la portée de ce programme. Quand on dit remise à niveau, ça ne peut concerner que les élèves en difficulté identifiés à l'issue d'un pré-test et les bons élèves doivent suivre le programme normal mais on a constaté sur le terrain que tous les élèves sont mis dans le même moule du Programme de mise à niveau. Ce qui a fait que les bons élèves, au lieu de progresser, ils ont au contraire régressé... »

« Nous avons mis en place ce programme sans analyser les difficultés de sa mise en œuvre. »

« Pour juger la pertinence du programme, il faut connaître tous les paramètres en jeu. Or, aucun enseignant n'a été formé. Seuls les directeurs régionaux ont reçu un briefing. C'est à partir de ce briefing que la décision de la mise en œuvre de ce programme a été prise. Le principal acteur de mise en œuvre qu'est l'enseignant a été oublié... »

Dans une certaine mesure, il est possible de faire les mêmes constats par rapport à l'accompagnement pédagogique, qui a récemment fait l'objet de révisions importantes au niveau de la stratégie du Ministère. Au Niger, suite à une réforme relativement récente prise par le Ministère, l'accompagnement pédagogique est plus axé sur les résultats des élèves. Dans les sections précédentes, on a évoqué certaines difficultés rencontrées par le Ministère dans l'opérationnalisation de cette approche sur le terrain, notamment dans la mobilisation des agents au niveau déconcentré (voir la section 3.2, constat clé n° 2). Plus fondamentalement, les dernières données récoltées dans le cadre de cette recherche indiquent que le Ministère a très récemment entrepris un effort de régulation du dispositif d'accompagnement suite aux difficultés rencontrées par les agents de terrain. Cet effort de régulation du dispositif d'accompagnement a notamment consisté en une expérimentation consistant à laisser le choix aux autorités régionales d'utiliser les modèles d'accompagnement pédagogique de leur choix¹⁷. Un bilan de cette expérimentation, impulsée à la fin de l'année 2019, était prévu à la fin du premier trimestre 2020. Toutefois, les acteurs régionaux rencontrés dans le cadre de cette recherche, censés être directement concernés par cette expérimentation sur le terrain, ont donné peu de détails aux chercheurs sur la nature et les avancées de cette expérimentation, si bien que, plusieurs mois après son enclenchement, les chercheurs n'ont pas pu documenter de façon approfondie l'effectivité de cette initiative sur le terrain.

Ces constats sur le PMN et l'expérimentation sur l'accompagnement axé sur les résultats démontrent qu'il existe une réactivité du Ministère à réviser les politiques visant l'amélioration de la qualité des apprentissages à partir d'informations pertinentes provenant du terrain. Toutefois, cette révision des politiques est accompagnée d'un certain nombre de difficultés. La principale semble être le caractère décontextualisé, fortement injonctif et parfois précipité des efforts d'ajustement et de révision des politiques.

Constat clé n° 2 : Une capacité d'ajustement et de révision des politiques affaiblie par des facteurs d'ordre structurels, le plus souvent liés aux postures professionnelles des agents.

Cette recherche démontre que la capacité du système à réviser les politiques et actions en faveur de l'amélioration de la qualité est affaiblie par plusieurs facteurs structurels.

3.4.1 La faible incitation des agents, à chaque niveau, à produire des données fiables sur les acquis des élèves

La recherche menée sur le terrain indique que cette situation est due en partie à l'existence de fortes relations hiérarchiques de complaisance entre les acteurs, motivées par une pression concernant les résultats qui structure le système et verrouille les pratiques des acteurs. Ceci se traduit concrètement sur le terrain par le constat que les acteurs utilisent peu les données

¹⁷ Ici, le terme de modèle renvoie plutôt aux outils utilisés tels que les protocoles d'observation de classe et les protocoles d'entretien post-observation avec les enseignants dont différentes versions existent au Niger.

des évaluations pour un pilotage effectif des apprentissages, en raison de la perception qu'ils ont de cet outil : à tous les niveaux de l'administration scolaire et déconcentrée, les acteurs interrogés ont tendance à relier l'évaluation à la possibilité de sanction, ce qui les conduit non pas à remonter des informations sur ce que les élèves ont appris mais plutôt à présenter de bons résultats à leur hiérarchie. Les entretiens et les ateliers participatifs menés au niveau déconcentré et surtout au niveau central ont ainsi rassemblé les témoignages de plusieurs acteurs sur la faible fiabilité des évaluations du fait que les notes attribuées aux élèves reflètent rarement leur niveau réel, provoquant un flux massif d'élèves renvoyés chaque année à partir de la première année du secondaire. Une étude de 2019 de l'UNICEF, dont les résultats ont été repris dans le plan de transition 2020-2022¹⁸, dresse le même constat. Le principal facteur identifié tient à la mauvaise perception qu'ont les acteurs des évaluations, elle-même due aux lourdes conséquences de ces résultats en termes de stigmatisation. En effet, à partir des résultats des évaluations des élèves, les meilleures écoles sont souvent récompensées et les écoles en difficulté sanctionnées soit par un changement du directeur, soit par la mutation de toute l'équipe école. En plus, ces acteurs se disent parfois jugés par la communauté si les résultats des enfants sont mauvais. C'est pourquoi certains acteurs ont tendance à fournir des notes de complaisance de crainte de faillir ou de perdre la face auprès de leur hiérarchie et de la communauté.

Une autre conséquence de ces relations de complaisance est que l'analyse des résultats des évaluations par les agents administratifs qui en ont la responsabilité devient partielle, voire insuffisante. Un constat fort qui revient dans la recherche menée est que **l'analyse des résultats se réduit souvent à un travail de compilation**, un fait qui a été régulièrement mentionné par les acteurs de terrain. Ici, le défaut d'analyse des résultats, observé de manière récurrente, n'est pas simplement dû à un manque de capacité technique mais bien plus à de faibles incitations suite à la perpétuation de relations de complaisance. Chaque acteur est incité à remonter de bons résultats à sa hiérarchie pour ne pas perdre la face et montrer que chacun respecte au mieux les injonctions en matière de résultats et de progression des élèves. Ces situations réduisent la crédibilité des données des évaluations. De façon plus significative, elles montrent des jeux d'acteurs caractérisés par la volonté de cacher les obstacles rencontrés pour atteindre les résultats escomptés en prétendant y être arrivé (dans le cas des évaluations, en faisant semblant que les élèves ont le niveau). Dans ce contexte, les acteurs ne sont évidemment pas incités à analyser les résultats des élèves pour les exploiter. Voici quelques témoignages des acteurs rencontrés qui illustrent ces constats :

« Si on ne change pas la mentalité des acteurs, quel que soit le mode d'évaluation, les gens seront tentés de donner des meilleurs résultats. »

« On a élaboré des fiches de suivi des acquis scolaires qui concernent le cycle du CI au CM2 mais leur exploitation est difficile [...]. L'intérêt de ces fiches est de permettre de faire un suivi de cohorte et d'avoir des indicateurs, par exemple le nombre d'élèves recrutés en début d'année et le nombre d'élèves maintenus dans le système en fin d'année et cela à tous les niveaux. On peut voir la déperdition scolaire en analysant ces fiches de très près, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques peuvent rapidement agir en ciblant les écoles à problème et en leur apportant vite les remédiations nécessaires.

¹⁸ République du Niger, juin 2019, « Plan de transition de l'éducation et de la formation 2020-2022 », version préliminaire ; UNICEF, mars 2019, *Étude sur les conditions de l'amélioration du maintien des élèves dans le secondaire, les performances du second cycle secondaire, les conditions de réussite aux examens (BEPC, bac) et la réforme du bac.*

Malheureusement, ces fiches ne sont pas renseignées. Les agents ne le font pas... »

« L'analyse des résultats est très faible, on fait juste la compilation. »

3.4.2 La faible incitation des agents à innover ou à documenter des pratiques innovantes menées notamment par les agents sous leur responsabilité

Ce facteur, relativement déterminé par le premier, a été inféré par l'équipe de recherche à la fois du discours des acteurs interrogés, de l'analyse des outils de travail et des traces de leurs activités dans ces outils ainsi que des instances observées (notamment les séances de remédiation et des CAPEP). L'ENR a constaté qu'il existe chez les agents au niveau des établissements scolaires et des services déconcentrés une faible incitation à innover et à identifier les pratiques innovantes de leurs pairs, voire des agents placés sous leur responsabilité (typiquement des encadreurs par rapport aux enseignants). Ce constat relativement fort semble une conséquence directe de la pression aux résultats véhiculée par les injonctions hiérarchiques, qui influencent les pratiques des agents sur le terrain. Cette situation conduit concrètement à ce que les initiatives locales innovantes, atypiques et/ou en rupture avec des pratiques habituelles ne sont pas toujours encouragées par les responsables hiérarchiques.

Plusieurs exemples de la faible valorisation des pratiques innovantes ou atypiques des acteurs par leur responsable peuvent être donnés. Ainsi, les enquêtes menées au niveau des établissements scolaires ont permis de documenter un certain nombre de pratiques singulières, que ce soit les initiatives de quelques directeurs pour mettre en place des dispositifs de suivi de leurs anciens élèves au collège, l'utilisation des savoirs endogènes pour concrétiser les apprentissages, ou encore les pratiques d'autonomisation des élèves (les encadrés tout au long de ce chapitre offrent plus de détails sur ces pratiques observées sur le terrain). Toutefois, dans les services d'inspection et encadrement de ces écoles, qui ont été enquêtées, très peu de ces initiatives du terrain sont capitalisées pour être intégrées dans les activités d'accompagnement des encadreurs.

Ces illustrations conduisent typiquement à ce que les pratiques innovantes menées par les acteurs au niveau des établissements scolaires ne sont pas toujours portées à la connaissance des responsables du niveau déconcentré et central de manière systématique.

3.4.3 L'insuffisance d'espaces de dialogue pour promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les enjeux et problématiques impactant le pilotage du système

Les données de la recherche indiquent que le système éducatif nigérien est insuffisamment doté d'espaces de dialogue entre acteurs de la mise en œuvre des politiques, que ce soit pour échanger sur les réformes et politiques en cours (informations descendantes), construire une compréhension commune de cette information et envisager des mises en œuvre locales ou échanger sur des problématiques communes rencontrées par les acteurs et proposer des axes de réflexion pour réguler et ajuster les initiatives existantes. Ce déficit existe notamment entre les acteurs du niveau central et entre les acteurs centraux et régionaux. Il s'explique par l'existence d'un pilotage des politiques éducatives fortement injonctif caractérisé par la seule descente et remontée d'informations. Il existe certes des espaces d'échanges prévus pour réunir les acteurs du niveau central et du niveau déconcentré, mais ces espaces constituent surtout des espaces de descentes d'informations dans une logique *top-down* et non des

instances véritables de dialogue entre les acteurs où ceux-ci échangent, analysent, voire mettent en perspective¹⁹ les informations qui descendent ou qui remontent.

3.5 Analyse globale des constats clés ressortant des capacités de pilotage

Dans la section précédente, une analyse des principaux constats de la recherche sur les quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité a été réalisée. Ces constats clés ont permis d'apprécier le niveau de développement de ces quatre fonctions au sein du système éducatif nigérien. Il est maintenant intéressant d'avoir une vue plus globale sur les quatre fonctions évaluées, afin notamment de déterminer celles qui sont les plus problématiques et pourquoi. Pour cela, un système de notation et une infographie peuvent être adoptés, selon la méthode expliquée ci-dessous.

Dans un premier temps, il est possible de repartir des définitions des quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité (voir le tableau 1, chapitre 2) afin d'identifier plusieurs variables pour chaque fonction, variables qui peuvent être définies en termes de capacités. Un degré d'approximation est inévitable dans l'identification de ces variables, puisque leur objectif ne prétend pas à l'exhaustivité, mais elles permettent de dégager des clés d'analyse pour appuyer la notation. La figure 4 montre ainsi quelles variables se dégagent des définitions des quatre fonctions fondamentales du pilotage de la qualité.

¹⁹ Dans un système efficace de pilotage, l'échange peut servir des objectifs diversifiés : pour les informations descendantes, il peut s'agir de construire une compréhension commune de l'information, d'envisager des pistes d'actions, de négocier des mises en œuvre possibles, y compris des responsables ; pour les informations montantes, de construire un diagnostic partagé, de proposer des axes de réflexion donnant des pistes pour rétroagir, etc.

Figure 3. Définition de variables à partir de la définition des fonctions du pilotage



Dans un deuxième temps, il est possible de relier ces variables aux constats clés issus de l'appréciation du pilotage de la qualité réalisée tout au long de ce chapitre. Cette appréciation permet alors d'attribuer une note relativement subjective²⁰ de 1 à 5, basée sur une appréciation de la qualité des processus de travail que le système éducatif met en place pour chaque variable. La moyenne des notes permet d'obtenir une notation globale pour chaque fonction de pilotage. Ce travail est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4. Tableau d'appréciation des capacités de pilotage du système éducatif nigérien

Fonction	Variables	Appréciation (voir constats clés)	Note (/5)	Moyenne
Définition d'objectifs et impulsion	Variable n° 1 : Capacité à définir des objectifs et des cibles claires pour l'amélioration de la qualité	Le système éducatif nigérien dispose d'une forte capacité d'impulsion d'objectifs et de stratégies pour l'amélioration de la qualité, notamment sous la forme d'injonctions fortement	4/5	3/5

²⁰ Cette notation est le fruit du travail conjugué de l'équipe de recherche et de l'équipe de supervision qui ont toutes deux contribué à rédiger ce rapport.

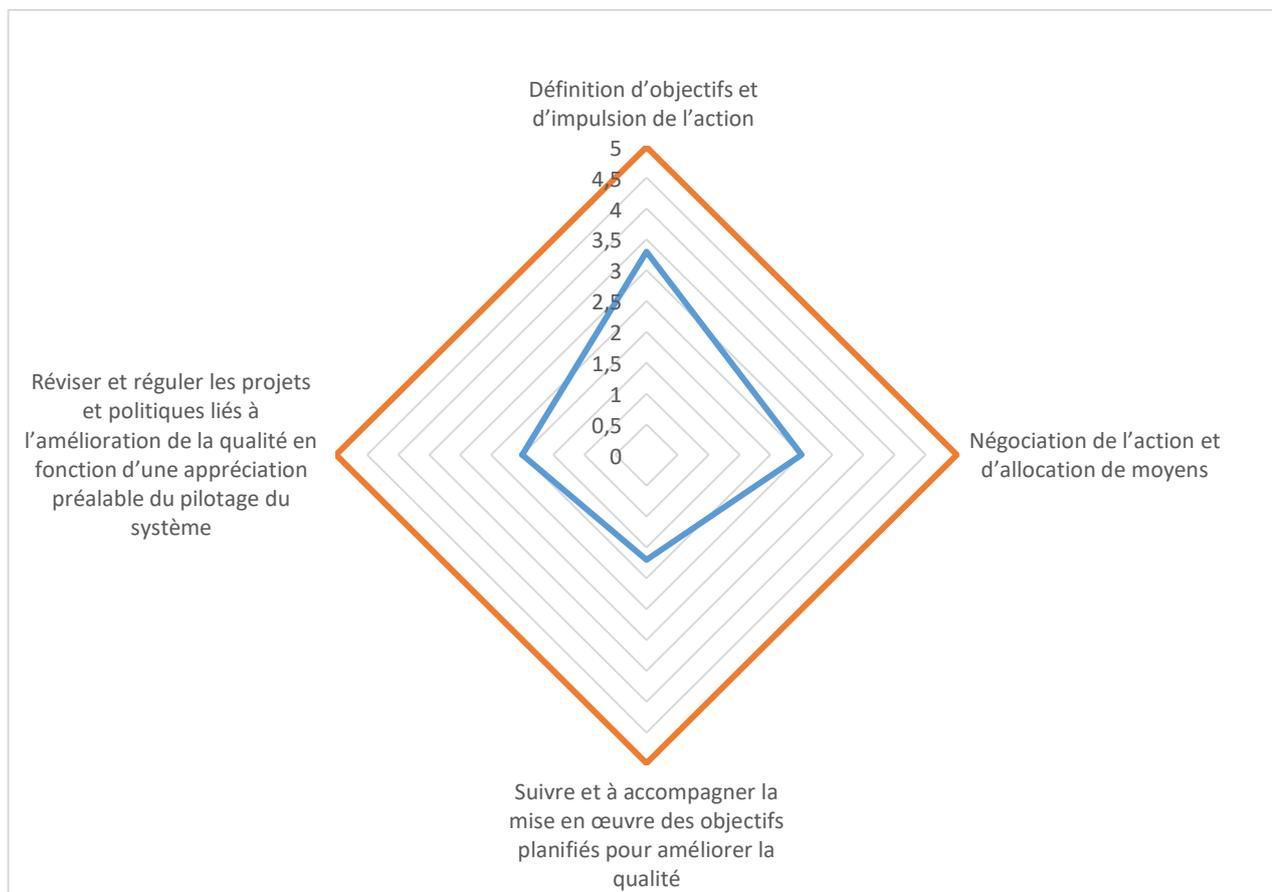
n de l'action		normatives par le niveau central (constat clé n° 1).		
	Variable n° 2 : Capacité à déterminer des stratégies pour opérationnaliser ces objectifs et inciter des actions en chaîne	L'impulsion des politiques et stratégies passent principalement sous la forme d'injonctions fortement normatives par le niveau central (constat clé n°1).	3/5	
	Variable n° 3 : Capacité à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable de l'état de la qualité du territoire	Le système a du mal à faire reposer cette impulsion d'objectifs sur une connaissance préalable des réalités des classes (constat clé n° 2).	2/5	
Négociation de l'action et allocation de moyens	Variable n° 1 : Capacité à mobiliser les acteurs au niveau déconcentré et scolaire pour la mise en œuvre des objectifs établis	La mobilisation des acteurs des niveaux déconcentré et scolaire est effective mais passe surtout par la production de normes et la délivrance de formations (constat clé n° 1).	4/5	2,7/5
	Variable n° 2 : Capacité à définir des objectifs plus micro jusqu'au niveau de l'école et à prévoir des espaces d'échanges au niveau local servant à l'opérationnalisation des objectifs établis	Les autorités centrales et déconcentrées parviennent difficilement à mobiliser de façon coordonnée les acteurs locaux. Les espaces de pilotage de la politique éducative sont relativement peu fonctionnels au niveau local (constat clé n°s 2 et 3).	2/5	
	Variable n° 3 : Capacité à mettre à disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs escomptés	L'analyse indique une insuffisance, souvent associée à des retards, voire une absence de ressources à disposition des acteurs sur le terrain pour réaliser les activités prescrites bien que ces ressources soient budgétisées (constat clé n° 2).	2,5/5	
Accompagnement et suivi de l'action	Variable n° 1 : Capacité à produire de l'information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants	Le système éducatif nigérien dispose d'une palette d'outils diversifiés pour la production d'informations sur le suivi des politiques, mais qui contribue faiblement à la production de connaissances pour ajuster ou réguler les actions et politiques en cours (constat clé n° 1).	3/5	1,7/5
	Variable n° 2 : Capacité d'orienter et de transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système	Le dispositif de formation continue des enseignants parvient faiblement à transformer les pratiques enseignantes et <i>in fine</i> à renforcer les acquis des élèves (constat clé n° 2).	1/5	
	Variable n° 3 : Capacité d'adapter l'appui à la mise en œuvre des objectifs aux besoins et contextes spécifiques			
Appréciation des effets de	Variable n° 1 : Capacité à réviser et réguler les projets et politiques	Une forte réactivité des autorités centrales à réviser ses politiques et actions à la suite de constats du terrain (constat clé n° 1).	4/5	2/5

l'action et régulation	Variable n° 2 : Capacité à appuyer cette révision sur une appréciation préalable du pilotage du système	Cette capacité de révision contraste avec une mise en œuvre perçue comme fortement verticale et peu inclusive, réduisant les effets des réformes entreprises (constat clé n° 1).	1/5
	Variable n° 3 : Capacité à promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les éléments impactant le pilotage du système et à diffuser cette réflexion partagée pour ajuster les politiques et projets	La capacité d'ajustement et de révision des politiques du système est affaiblie par des facteurs structurels liés à la faible incitation des agents à produire des données fiables, à innover ou à partager leur réflexion dans des instances de partage (constat clé n° 2).	1/5

La notation globale permet alors d'aboutir à une schématisation du pilotage de la qualité au Niger :

Figure 4. Schématisation du pilotage de la qualité dans l'enseignement de base au Niger

Il ressort du graphique précédent que les fonctions Accompagnement et suivi de l'action et



Appréciation des effets de l'action et régulation constituent une faiblesse du système de pilotage au Niger.

Les forts déficits observés sur ces deux fonctions mettent en évidence la difficulté du système à produire de la régulation à partir de feedbacks efficaces. Cela concerne à la fois les autorités ministérielles mais aussi chaque cadre ou agent à son niveau qui se trouve dans une position où il est amené à générer des formes de régulation ou d'ajustement sur les politiques et

actions en cours. Or, cette fonction de régulation est au cœur d'un pilotage qui articule les fonctions *top-down* (définir et mettre en œuvre des actions) et *bottom-up* (apprécier les effets des actions sur le terrain par l'identification des difficultés constatées pour ajuster l'action) en mobilisant l'ensemble des acteurs dans leurs rôles et fonctions respectifs. La question du timing de ces régulations est posée, ainsi que celle de la coordination des interventions.

Par ailleurs, l'analyse des variables peu efficaces (toutes celles ayant une note inférieure à 2/5) – comme la régulation du dispositif de formation continue des enseignants mais aussi la perception critique de la verticalité de certaines modalités de pilotage – met en évidence la difficulté plus globale d'ajustement et de révision des politiques du système. Cette capacité semble être affaiblie par des facteurs structurels liés à la faible incitation des agents à produire des données fiables, à innover ou à partager leur réflexion dans des instances de partage.

Chapitre 4. Résultats transversaux de la recherche

Il est possible d'identifier quelques résultats transversaux de la recherche, en complément de l'analyse des fonctions de pilotage effectuée dans le chapitre précédent. Ces résultats sont jugés transversaux en ce qu'ils constituent des éléments d'analyse surplombant les fonctions de pilotage analysées précédemment tout en portant sur des dispositifs pérennes d'intervention ou bien des politiques publiques spécifiques qui jouent un rôle central dans le pilotage de la qualité de l'enseignement de base au Niger.

Ces résultats transversaux ont joué un rôle déterminant dans l'identification et la formalisation des chantiers de travail qui structurent la feuille de route pour l'amélioration du pilotage de la qualité de l'enseignement de base au Niger (voir le chapitre suivant).

Ces résultats portent respectivement sur :

- le dispositif d'accompagnement pédagogique au Niger ;
- les évaluations scolaires et leur utilisation par les agents ;
- la politique de formation des enseignants et de conception des outils pédagogiques ;
- les cadres d'échanges entre acteurs pour l'opérationnalisation des réformes et la gestion des ressources.

4.1 Le dispositif d'accompagnement pédagogique a un impact limité sur les acquis des élèves car il contribue peu à la transformation des pratiques enseignantes

Au Niger, depuis quelques années, l'accompagnement pédagogique a subi quelques réformes afin de valoriser un encadrement moins axé sur le contrôle des enseignants, plus orienté sur les résultats des élèves et faisant une plus grande place à l'écoute et l'analyse des pratiques des enseignants. Cette recherche montre que cette nouvelle posture de l'encadreur se retrouve peu dans les pratiques observées sur le terrain, en raison d'obstacles multidimensionnels et de nature relativement structurelle qui seront traités plus loin. Les pratiques d'accompagnement pédagogique, que ce soit à travers les dispositifs d'animation (CAPED et mini-CAPED) ou les visites de classe, ont donc un impact faible sur la transformation des pratiques enseignantes (qui sera analysée comme une cible déterminante de l'accompagnement pour *in fine* espérer renforcer les résultats des élèves).

Ce faible impact de l'accompagnement sur les pratiques enseignantes a été observé à deux niveaux :

- d'abord, sur ce qu'il est possible d'analyser comme un verrouillage du dispositif d'accompagnement autour du contrôle de conformité aux normes et prescriptions hiérarchiques qui bloquent les capacités d'innovation des agents ;
- ensuite, une absence de vision claire de l'approche d'accompagnement pédagogique prônée par le Ministère, conduisant à la coexistence d'approches relativement antagonistes sur le terrain et limitant les possibilités d'un changement de posture professionnelle des encadreurs dans le sens attendu (vers plus d'écoute, d'analyse des pratiques enseignantes, etc.).

4.1.1 *Un verrouillage du dispositif d'accompagnement autour du contrôle de conformité aux normes qui bloque les capacités d'innovation des agents*

Les données récoltées tout au long de cette recherche fournissent de nombreuses preuves d'une tendance des encadreurs à se focaliser sur le contrôle de conformité des enseignants aux normes²¹. Concrètement, cette situation se traduit par deux problématiques :

- une tendance des acteurs de l'encadrement à focaliser leurs pratiques d'accompagnement des enseignants sur le respect de critères, de standards issus de normes ou de prescriptions formulées par les autorités ministérielles et/ou déconcentrées ;
- une tendance des acteurs de l'encadrement à verrouiller les gestes professionnels des enseignants autour du respect de ces critères et standards, ce qui se traduit par une faible valorisation ou incitation à des comportements innovants.

Ces deux problématiques ont été analysées par l'équipe de recherche dans le cadre de deux instances de pilotage structurant l'accompagnement pédagogique : les CAPED et les visites de classe.

Les CAPED : des espaces focalisés sur la gestion d'aspects formels avec peu d'échanges effectifs sur les pratiques de classe

Les données ressorties de l'enquête indiquent que les CAPED ont un faible impact sur la qualité de l'éducation en raison de plusieurs facteurs : une planification des besoins de formation relativement déconnectée des réalités des classes, une focalisation des séances sur l'amendement de fiches de leçon, une posture des autorités de l'encadrement qui incite faiblement à l'analyse des gestes professionnels et à l'identification de pistes d'actions pour remédier aux difficultés rencontrées en classe.

Un premier argument vient donc de la planification des besoins de formation. Selon la réglementation en vigueur au Niger, les besoins de formation des enseignants doivent être identifiés par les directeurs qui les font remonter au conseiller pédagogique et à l'inspecteur, qui les transposent dans un programme de formation à mettre en œuvre dans les CAPED et mini-CAPED. L'équipe de recherche n'a pas été en mesure de collecter des traces des documents relatifs à l'identification de ces besoins. Toutefois, les entretiens avec les acteurs des établissements enquêtés et les quelques observations de mini-CAPED et CAPED réalisées montrent que ces besoins identifiés ne sont pas toujours en phase avec les réalités des classes et les difficultés effectives rencontrées par les enseignants. Au contraire, une comparaison entre les programmes des CAPED et les réalités des écoles qui y participent indique que les thèmes qui y sont traités sont relativement déconnectés. Ces éléments conduisent à l'hypothèse que les directeurs ont du mal à identifier les besoins des enseignants à partir d'une démarche d'analyse des pratiques en classe.

Un deuxième argument est la focalisation des séances sur l'amendement de fiches de leçon. Plusieurs sources d'information indiquent que, dans les inspections qui ont fait l'objet des enquêtes et au Niger plus globalement, les contenus des CAPED tendent à se focaliser sur la présentation et l'amendement de fiches de leçon. Cette situation est soulignée par une étude de 2014 sur l'opérationnalité des CAPED, qui a organisé des entretiens et envoyé des questionnaires à 200 agents, surtout issus des écoles (directeurs et enseignants, organes de gestion) et des services déconcentrés (IEP, DREP) dans les régions de Maradi, Niamey et Zinder. Dans les réponses reçues, il ressort que les thèmes les plus fréquemment retenus dans la programmation des CAPED sont les fiches de leçon à 89,17 % (contre 3,40 % pour la gestion

²¹ Ici, le terme de « norme » est multidimensionnel, englobant à la fois les normes réglementaires et les prescriptions formulées par les autorités hiérarchiques pour accompagner l'application des normes (nombre de séances à respecter, outils à utiliser, heures à respecter, etc.).

administrative de l'école et 0,21 % pour les innovations pédagogiques). La même étude souligne que cette prédominance des fiches de leçon constitue un obstacle majeur pour le fonctionnement des CAPED selon 72,42 % des agents interrogés. Cette situation est notamment due au fait que la présentation et l'amendement des fiches de leçon²² ne constituent une source potentielle de renforcement de capacités que pour les enseignants contractuels novices. Pour les enseignants expérimentés, ces séances sont des redites par rapport aux sessions précédentes aux plans standards intégrés durant leur formation initiale. La participation des professeurs expérimentés est donc surtout motivée par le souci de faire figurer leur nom sur la liste de présence pour des raisons pécuniaires ou éviter une sanction, plutôt que pour en tirer un bénéfice professionnel.

La focalisation des échanges au sein des CAPED sur les fiches de leçon, notamment sur des aspects formels touchant peu aux réalités des classes, est une deuxième difficulté qu'il est important de souligner. Cette situation a été documentée à partir des observations réalisées dans le cadre de cette recherche. Ces observations indiquent que le fonctionnement effectif des cellules contribue faiblement au développement professionnel des enseignants pour plusieurs raisons :

- les séances consistent en des présentations de leçons par un enseignant ou directeur observé par des pairs. Les feedbacks des pairs sont généralement d'ordre général en conformité avec ce qui est attendu d'une fiche-type de leçon. Un faible espace est donc offert à la mutualisation et à la valorisation des gestes professionnels des enseignants (les gestes que l'enseignant observé met en place mais aussi les gestes des pairs en lien avec la thématique concernée) ;
- l'animation des séances est caractérisée par une faible interaction entre les participants et une forte verticalité animateur(s)-enseignants par le jeu de questions fermées-réponses brèves sans travaux de groupes permettant de développer des échanges entre les participants ;
- la présence de comportements montrant un faible intérêt pendant les phases de la séquence consacrées à l'observation de la prestation de l'enseignant (peu de prise de notes, attention distraite par les sonneries de téléphone, causeries en aparté), contrastant toutefois avec un regain d'intérêt observé pour le dernier moment consacré à la production d'une fiche-type de leçon.

Enfin, le faible impact des CAPED sur la transformation des pratiques enseignantes peut également s'expliquer par la posture des encadreurs. En effet, les observations et les entretiens réalisés avec les acteurs impliqués dans la gestion des CAPED indiquent que la posture professionnelle des encadreurs les incite faiblement à analyser les gestes professionnels des enseignants et à identifier des pistes d'actions pour remédier aux difficultés rencontrées en classe. Pour illustrer ce propos, il est possible d'évoquer les réactions de quelques agents des niveaux déconcentrés interrogés sur la difficulté de planifier les CAPED. Parmi les principales difficultés évoquées, les agents ont notamment cité la méconnaissance des enseignants quant à leurs besoins²³. Les verbatim ci-dessous illustrent les propos tenus par quelques-uns de ces agents :

« Nous avons des enseignants qui ne savent pas qu'ils ne savent pas. Je ne vois pas comment ils vont faire remonter des fiches qui parlent de ces difficultés.

²² Pour plus de détails, voir l'encadré intitulé « Comment une CAPED est-elle pilotée ? L'exemple d'une mini-CAPED observée dans l'inspection de Mirriah » dans le chapitre précédent.

²³ Les autres facteurs mentionnés sont : le temps pris pour faire remonter les données reflétant ces besoins, et le fait que les bulletins soient différents d'une inspection à l'autre.

Mais le directeur et le conseiller pédagogique peuvent remonter les informations utiles aux inspecteurs. »

« J'ai des inquiétudes, car le niveau de nos enseignants ne leur permet pas d'exprimer leurs vraies difficultés. »

En se basant sur les activités menées sur le terrain, il est possible d'invalider ce type de propos : l'équipe de recherche a rencontré à de multiples reprises des enseignants qui disposaient d'une capacité à analyser leurs difficultés, voire à les exprimer dans des instances telles que les mini-CAPED²⁴. Ce type de propos illustre la méfiance interpersonnelle existant entre les encadreurs et les enseignants. Les cellules d'animation peuvent donc difficilement devenir des espaces de renforcement des pratiques enseignantes par une approche valorisant ce qu'ils font en classe.

Les visites pédagogiques : des rencontres toujours focalisées sur un contrôle de conformité de la prestation des enseignants, faisant peu de place à l'analyse des gestes observés en classe

L'analyse des données récoltées sur les visites pédagogiques indique que ces espaces, à l'image des CAPED, ne contribuent que faiblement à la valorisation et à la transformation des pratiques enseignantes et, finalement, à l'amélioration des résultats des élèves. Un premier facteur expliquant ce constat est la rareté de l'offre sur le plan quantitatif, mentionnée de façon générique dans un diagnostic effectué par le MEP²⁵. Un deuxième facteur réside dans la forte polarisation des visites dans les écoles urbaines, contribuant à une forme de délaissement des écoles des zones rurales et des zones peu accessibles (d'un point de vue géographique mais également en raison du contexte grandissant d'insécurité dans le pays). Cette situation a été régulièrement mentionnée par les agents des niveaux scolaire et déconcentré lors des ateliers participatifs.

Sur le plan qualitatif, l'enquête souligne également que les visites pédagogiques sont fortement focalisées sur un contrôle de conformité des enseignants aux normes et aux prescriptions hiérarchiques. Lors des visites de classes et d'écoles, ce contrôle de conformité, multidimensionnel, se manifeste par plusieurs tendances structurant la posture des encadreurs :

- pendant l'observation de classe : l'encadreur se focalise surtout sur la vérification d'aspects formels (respect du temps prescrit pour le cours, respect des étapes issues des manuels ou des fiches de leçon, etc.), sur les difficultés et/ou les incapacités notées à tel ou tel moment dans la prestation de l'enseignant. Il accorde une faible importance à la valorisation des gestes professionnels prometteurs, associée à une faible capacité à analyser ces gestes et à les capitaliser dans des instances de partage élargies (telles que les CAPED) ;
- pendant les entretiens avec les enseignants : un faible espace est accordé à l'analyse des pratiques observées, ce qui se traduit concrètement par le fait que l'enseignant observé a peu d'espace pour analyser sa propre pratique de classe ;
- la rédaction des bulletins et des rapports de visite : ils se focalisent eux aussi sur des aspects formels. Peu d'espace est laissé à la documentation et l'analyse des difficultés observées en classe, associées à une analyse des gestes professionnels que l'enseignant met en place pour tenter d'y remédier dans une approche tâtonnante.

²⁴ Quelques-unes ont été observées par l'équipe de recherche.

²⁵ MEP, DGPN, DFIC, *Analyse diagnostique de la formation initiale et continue des enseignants et les perspectives d'amélioration*, juin 2018.

Ces différents éléments relatifs aux visites pédagogiques sont le fruit d'une analyse croisée des témoignages des agents des établissements scolaires rencontrés, mais aussi des encadreurs avec qui l'équipe de recherche a généré des espaces d'analyse de leurs propres pratiques durant des entretiens et les ateliers participatifs au niveau déconcentré.

4.1.2 Une absence de vision claire de l'approche d'accompagnement pédagogique conduisant à la coexistence d'approches relativement antagonistes sur le terrain et limitant les possibilités d'un changement de posture professionnelle des encadreurs

À partir de 2017-2018, l'approche d'accompagnement pédagogique du ministère de l'Éducation s'est orientée sur la généralisation d'un standard d'accompagnement axé sur les résultats, c'est-à-dire focalisé sur l'analyse des erreurs des élèves sur des items proposés par le conseiller pédagogique, devant générer une réflexion de l'équipe pédagogique de l'école sur des stratégies de remédiation. Cette approche n'est toutefois pas encore officialisée par le Ministère, bien qu'elle soit considérée par de nombreux agents des niveaux central et déconcentré interrogés comme l'approche effective de l'encadrement pédagogique dans l'enseignement de base. Toutefois, le manuel d'accompagnement de la formation continue, bien que réécrit en 2018, n'a pas encore rendu officielle cette approche.

Cette absence d'officialisation de la réforme dans les canaux de transmission officiels du système éducatif conduit concrètement à ce que la posture professionnelle de l'accompagnateur valorisée dans le manuel d'accompagnement ne soit pas pleinement intégrée dans les routines de travail des agents de terrain. L'appropriation de cette posture professionnelle demande en réalité un changement relativement fort de la part des encadreurs, difficile à générer en l'absence d'officialisation de l'approche et en l'absence de renforcement de capacités visant à générer ce changement de posture. Dès lors, ce contexte favorise une perpétuation de l'accompagnement axé sur le contrôle de la prestation des enseignants.

Par ailleurs, dans les représentations des encadreurs ayant participé aux ateliers au niveau déconcentré, deux conceptions de l'accompagnement ont été identifiées avec leurs avantages et limites :

- L'approche classique basée sur les normes et le chiffre : selon certains participants, cette pratique permet d'observer l'enseignant dans toutes les réalités de la pratique de classe. Pour d'autres encadreurs, son inconvénient est qu'il place les conseillers pédagogiques et les inspecteurs dans une course aux bulletins en occultant les vraies difficultés des enseignants et des élèves. Voici quelques verbatim d'inspecteurs et de conseillers illustrant ces opinions :

« Je suis plutôt pour l'accompagnement classique, car avec cet accompagnement, on observe l'enseignant dans toutes ses réalités. »

« Cet accompagnement n'est pas si réducteur qu'on le pense, car il s'intéresse aussi aux trois pôles : le savoir, les élèves, l'enseignant et leurs interrelations. »

- Une approche plus ouverte avec un accompagnement axé sur les acquis des élèves : avec des rapports d'accompagnement qui ne s'inscrivent pas dans la logique du nombre des bulletins, mais plutôt sur la plus-value de cet accompagnement pour l'école (acquis des élèves, prise en charge collective des enseignants...). Un agent affirmait notamment :

« Cet accompagnement axé sur les résultats casse la course au nombre de bulletins. »

Il est toutefois important de mentionner que, d'une façon générale, les agents interrogés n'excluent pas systématiquement les deux approches mais les trouvent souvent complémentaires. Voici quelques témoignages d'agents d'inspection qui illustrent cette opinion :

« Cette opposition de démarches ne s'exclut pas. Il faut prendre l'avis de l'enseignant sur ses difficultés. Et l'accompagnement a toujours été axé sur les résultats, car il s'intéresse aux trois pôles. »

« Cela ne change rien, quelle que soit l'approche, c'est une question de moyens. »

« L'accompagnement axé sur les résultats ne casse pas la course aux bulletins, tant qu'il y a un nombre de bulletins à fournir. C'est d'ailleurs pour cette raison que je le trouve fastidieux. »

Cette coexistence de deux approches relativement antagonistes de l'accompagnement pédagogique dans les représentations des encadreurs est importante à souligner. Il est également possible de s'appuyer sur l'ensemble des analyses des sections précédentes pour faire l'hypothèse que cette perception relativement duale de l'accompagnement ne se traduit pas par un affaiblissement de la posture de contrôleur des encadreurs, du fait de facteurs structurels qui limitent la capacité du dispositif d'accompagnement à valoriser l'innovation chez les agents.

4.2 Les données des évaluations scolaires sont peu utilisées par les autorités pour piloter les apprentissages et les parcours des élèves

Au Niger, les évaluations scolaires constituent un dispositif incontournable du pilotage de la qualité du système éducatif, du fait de l'importance des ressources mobilisées pour l'organisation administrative, la remontée et l'exploitation des données, de l'importance du point de vue quantitatif des données qui remontent du terrain vers le niveau déconcentré et central et, enfin, du caractère prédominant des évaluations dans les représentations des acteurs sur une éducation de qualité. Pourtant, cette importance de l'évaluation des acquis en termes de ressources, de données et dans les représentations contraste fortement avec la faible utilisation et l'appropriation limitée qu'en fait le système pour réguler les politiques et les initiatives en cours à tous les niveaux de l'administration éducative. La collecte des données sur le terrain montre plus particulièrement que la capacité du système à utiliser les résultats des évaluations à des fins de pilotage efficace est affectée par des obstacles structurels qui freinent l'impact des tentatives de réformes entamées ces dernières années.

4.2.1 Un système d'évaluation scolaire fortement outillé et brassant un volume important de données, mais peu utilisées par les agents

Les évaluations scolaires constituent un dispositif très outillé et qui contribue à la production d'un volume relativement important de données sur les acquis des élèves. Plusieurs types d'évaluation scolaire existent au Niger, notamment les évaluations internationales (l'Évaluation des compétences en début d'enseignement primaire de l'UNICEF, l'enquête IPS et PASEC principalement) et nationales, sur lesquelles l'analyse va se recentrer.

Les évaluations des acquis menées au niveau national sont fortement diversifiées dans leurs objectifs, leurs champs et leur méthode de collecte. Elles peuvent être menées sur des échantillons ou couvrir l'ensemble des élèves. Le Niger a réalisé sur son territoire de nombreuses évaluations des apprentissages, même si les dernières données disponibles ne

sont pas récentes²⁶ (2005, 2007, 2011). Le tableau 3 récapitule les principales évaluations menées au niveau national durant les dix dernières années.

Tableau 5. Quelques évaluations importantes menées au niveau national dans l'enseignement primaire au Niger

Type d'évaluation	Couverture	Niveaux évalués	Principaux résultats
Évaluations nationales des acquis (2005, 2007, 2011, 2017 ²⁷)	Nationale	CP, CE2, CM2	Les résultats des élèves en français et mathématiques sont quasi systématiquement inférieurs à la moyenne (sur 100), avec une tendance temporelle à la baisse des acquis entre 2005 et 2011, quels que soient le niveau et la matière (à l'exception des mathématiques en CP) et une baisse de niveau entre le CP et le CM2 quelle que soit l'année d'évaluation.
Évaluation des innovations pédagogiques (2015)	Évaluation d'une cinquantaine d'écoles traditionnelles et des écoles issues des programmes d'éducation bilingue, <i>Niger Education and Community Strengthening (NECS²⁸)</i> , École et langues nationales en Afrique (ELAN ²⁹) et CONCERN ³⁰ .	CI, CP	La part d'élèves en situation de décrochage en lecture avoisine les 70 % dans les écoles bilingues et traditionnelles, mais est plus faible pour les écoles de l'initiative CONCERN (42 %), ELAN (32 %) et NECS (22 %). Avec les initiatives NECS et ELAN notamment, les élèves sont proportionnellement plus nombreux à réussir la lecture des lettres de l'alphabet même si les taux de décrochage restent très élevés pour la lecture des mots, quelle que soit l'initiative. Les résultats en mathématiques sont moins alarmants (13 à 30 % des élèves en situation de décrochage), avec une situation plus favorable pour les écoles issues des différentes initiatives.
Évaluation des acquis scolaires des élèves de la phase 2 du PAQUE ³¹ (2016)	Évaluation d'un échantillon d'élèves de CP et CM2 et d'élèves-maîtres de 2 ^e année de l'ENI de Diffa.	CP, CM2	Les proportions d'élèves en difficulté varient entre 79 % et 87,1 % en français contre 60,4 % à 76,7 % en mathématiques.
Évaluation des acquis des élèves et des compétences	Évaluation d'un échantillon d'élèves de CE2 et CM2 de la région de Dosso	CE2 et CM2	Les acquisitions sont très faibles, que ce soit en français ou en mathématiques, en CE2 ou en CM2 (moyenne de 32/100 en français et de 34,7/100 en mathématiques au CE2 ; de 24/100

²⁶ Pour approfondir, voir l'analyse du secteur de l'éducation du Niger (RESEN), « Éléments pour de nouvelles orientations dans le cadre de la deuxième phase du PSEF », République du Niger, IPE-UNESCO Dakar, 2019.

²⁷ Les résultats ne sont pas encore disponibles.

²⁸ Programme composé d'un paquet d'activités de développement social (éducation, hydraulique, mobilisation sociale, mentorat école-communauté, appui à l'alphabétisation, etc.) dont la plus importante est l'expérimentation d'une approche efficace de l'apprentissage de la lecture en langue nationale.

²⁹ Projet pilote qui concerne des écoles réparties dans les régions de Maradi et Niamey et impliquant une seule langue nationale du Niger, l'hausa. Le projet a démarré en octobre 2013 et couvre les trois premières années du primaire dans le domaine de la lecture-écriture.

³⁰ Initiative qui s'appuie sur les langues nationales, expérimentée dans des écoles ayant des classes bilingues reconverties pour les rapprocher du modèle national.

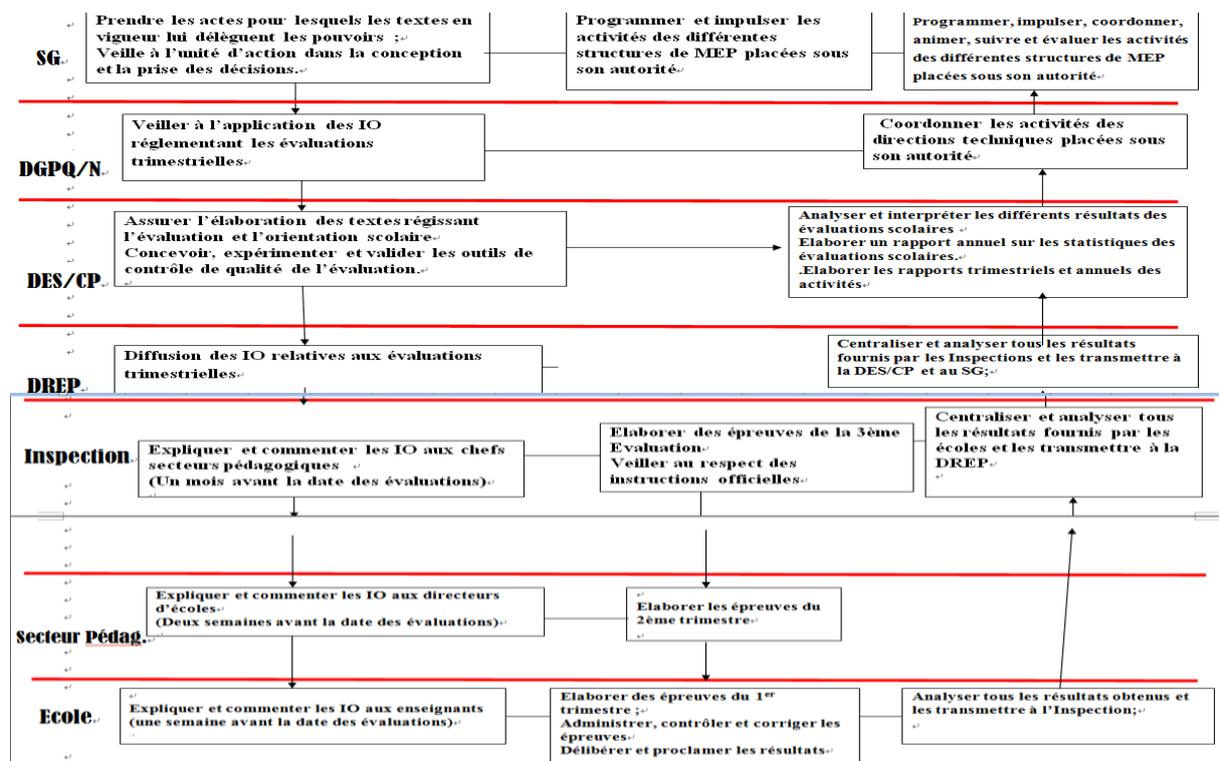
³¹ Programme d'appui à la qualité de l'éducation.

pédagogiques des enseignants de Dosso (2013)			en français et 36/100 en mathématiques au CM2) avec des proportions de décrochage très importantes surtout en français (50,2 % en CE2 et 63,4 % en CM2).
----------------------------------------------	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le tableau ci-dessus indique que quels que soient l'année et le niveau d'étude, une crise de l'apprentissage se manifeste au Niger par des niveaux très bas des acquis et des taux très élevés de décrochage, surtout en lecture. De ce point de vue, les différentes évaluations nationales aboutissent aux mêmes constats sur la faiblesse des acquis, avec des proportions relativement similaires, malgré la différence des méthodes et des échantillons. Ces constats rejoignent ceux des évaluations internationales, dont le PASEC.

Par ailleurs, il est utile de mentionner qu'à côté de ces évaluations nationales coexistent les compositions trimestrielles qui concernent l'ensemble des écoles du pays et toutes les années d'études. D'un point de vue quantitatif, les compositions trimestrielles représentent un dispositif beaucoup plus volumineux en termes de pilotage du système que les autres évaluations mentionnées précédemment. Par ailleurs, contrairement aux évaluations qui sont le fruit d'expertises ponctuelles sur le système, les compositions trimestrielles constituent un dispositif pleinement intégré au pilotage normal du système éducatif : leur organisation administrative et logistique, la remontée des données et leur exploitation font partie des habitudes de travail des cadres du système éducatif. Le schéma 5, issu d'un long travail d'analyse des documents institutionnels réalisé par l'équipe de recherche, illustre :

Figure 5. Schématisation du pilotage des compositions trimestrielles au CM2 selon les textes



C'est en raison de leur niveau de couverture et de leur pleine intégration dans le pilotage ordinaire du système éducatif que l'équipe de recherche a choisi d'étudier spécifiquement le dispositif des compositions trimestrielles. L'équipe s'est notamment focalisée sur le CM2 en raison de la plus grande qualité du dispositif de collecte et de suivi des données piloté par la DESCP pour ce niveau d'études.

Malgré la grande disponibilité de données sur les acquis, cette recherche montre également de fortes problématiques dans l'utilisation de ces données pour le pilotage des apprentissages à tous les niveaux de l'administration. Les sections suivantes présentent une analyse plus approfondie de ces problématiques, avec un fort centrage sur les compositions trimestrielles, notamment au niveau CM2, tout en évoquant les autres dispositifs d'évaluation.

4.2.2 Une analyse insuffisante des résultats des élèves à étudier sous l'angle de la faible incitation des agents à utiliser l'évaluation comme un vecteur effectif de pilotage des apprentissages

La collecte des données menée à tous les niveaux apporte des preuves d'une insuffisance – voire d'une absence – d'analyse des données des évaluations et des tests par les autorités aux niveaux déconcentré et central. Plus spécifiquement, la recherche indique que dans les habitudes de travail des équipes de direction d'école, des organes d'inspection et des directions régionales, peu d'espace est destiné à l'utilisation des données des évaluations pour l'impulsion d'actions au niveau local. Ce constat est revenu avec récurrence dans les témoignages des agents au niveau déconcentré qui indiquent se contenter de consolider les données relatives aux tests et aux évaluations et de les transmettre à leur hiérarchie. L'analyse et l'interprétation des données provenant des évaluations occupent donc une faible place dans les habitudes de travail. Les débats au cours des ateliers déconcentrés et centraux confirment que l'analyse des résultats se produit surtout au niveau des services centraux. Elle se restreint le plus souvent au calcul de quelques indicateurs, comme les taux d'admission ou le pourcentage d'élèves au seuil de décrochage. La DESCP les exploite, sans que d'autres directions concernées soient impliquées selon un agent de la direction centrale rencontré.

Cette situation contraste fortement avec le prescrit, notamment les objectifs du Plan national de suivi des acquis scolaires³² (PNSAS) de la DESCP, qui énonce notamment que les résultats des compositions doivent être utilisés par l'équipe d'encadrement et l'équipe scolaire pour planifier des remédiations réellement adaptées aux difficultés spécifiques des élèves. Les données issues de la recherche indiquent toutefois que cet objectif n'est pas encore traduit dans les pratiques habituelles observées sur le terrain.

Les causes de cette faible utilisation des résultats ne se résument toutefois pas à des difficultés techniques ou à des difficultés liées aux compétences des agents mais sont plutôt liées à un manque d'incitation des agents à réaliser ce travail. Ce problème est en lui-même lié à un autre phénomène significatif observé au Niger, la falsification des résultats des élèves, qu'il est possible d'étudier également sous l'angle des incitations des acteurs. En effet, la recherche menée indique une situation récurrente de faible incitation des agents, à chaque niveau, à produire des données fiables sur les acquis des élèves. Les entretiens et les ateliers participatifs indiquent que cette situation est due en partie à l'existence d'une forte pression sur les résultats qui structure le système et qui verrouille les pratiques des agents en favorisant la perpétuation de relations hiérarchiques de complaisance entre les acteurs situés à des niveaux hiérarchiques différents. De ce fait, la faible utilisation des données des évaluations dans un objectif de pilotage effectif des apprentissages s'explique par la perception largement négative qu'ont les agents des niveaux déconcentré et scolaire de cet outil. En effet, les acteurs interrogés ont tendance à relier l'évaluation à la possibilité de sanction, ce qui les

³² République du Niger, « Plan national de suivi des acquis scolaires », juillet 2018.

conduit non pas à remonter des informations sur ce que les élèves ont réellement appris mais plutôt à présenter de bons résultats à leur hiérarchie.

Cette perception négative qu'ont les acteurs au sujet des évaluations s'explique directement par les lourdes conséquences liées à de mauvais résultats : changement de directeur, mutation de toute l'équipe pédagogique, stigmatisation de la communauté. Il en ressort une tendance à fournir de fausses informations sur les résultats des élèves, ce qui rend impossible d'être aidé par sa hiérarchie à travers des remédiations opportunes. Cette situation peut être illustrée par ce témoignage de deux agents du niveau central :

« C'est la réalité [...], tout ce qu'on donnait comme résultat est faux [...]. C'est-à-dire les élèves qui arrivent au terme de leurs études au CM2, nous les orientons dans les collèges et dans les centres de formation professionnelle et cette orientation se fait sur la base des évaluations trimestrielles organisées au niveau des écoles. [...] Mais [...] lorsque nous orientons les élèves sur la base de ces résultats que les régions nous envoient, nous nous rendons compte que plus de la moitié des élèves que nous orientons au niveau des collèges ne peuvent pas tenir parce que ce sont des élèves qui ne savent ni lire ni écrire souvent. »

« Nous avons élaboré un plan de suivi des acquis scolaires où le rôle de chaque acteur est décliné par rapport au suivi des acquis scolaires. Mais il faut le dire, à ce niveau, c'est seulement pour les classes de CM2. Ce qui veut dire que pour les autres classes, nous n'avons pas des données fiables. »

Ces situations réduisent la crédibilité des données des évaluations, problématique déjà largement analysée par certaines études³³. De façon plus significative, elles montrent des jeux d'acteurs caractérisés par la volonté de cacher les obstacles rencontrés pour atteindre les résultats escomptés en faisant semblant d'y être arrivé. L'environnement n'incite donc pas les acteurs à analyser les résultats des élèves pour en réaliser une quelconque exploitation.

4.2.3 Un pilotage des évaluations scolaires en relative déconnexion avec les parcours des élèves

Le double constat de la faible utilisation des résultats des évaluations et du rôle majeur des incitations dans l'explication de ce phénomène conduit à poser un deuxième type de problème dans le pilotage des évaluations scolaires, leur relative déconnexion par rapport aux parcours des élèves malgré quelques tentatives prometteuses de certains agents enquêtés sur le terrain.

Cette déconnexion se manifeste par plusieurs situations jugées problématiques par les acteurs enquêtés et repris par l'équipe de recherche. Il s'agit notamment de l'existence d'un système d'évaluation qui articule difficilement les dimensions formatives et certificatives, de l'importance démesurée d'un système politisé de récompense qui prime surtout l'excellence et peu le mérite et, enfin, la surabondance de cours de soutien prenant des formes variées et qui sont peu pilotés par les autorités de l'encadrement pour les intégrer dans des politiques de suivi des parcours des élèves à l'échelle de la circonscription. Chacun de ces facteurs est analysé de façon approfondie dans les paragraphes ci-dessous.

³³ Notamment République du Niger, juin 2019, « Plan de transition de l'éducation et de la formation 2020-2022 », version préliminaire ; UNICEF, mars 2019, *Étude sur les conditions de l'amélioration du maintien des élèves dans le secondaire, les performances du second cycle secondaire, les conditions de réussite aux examens (BEPC, Bac) et la réforme du Bac.*

Des dispositifs d'évaluation articulant difficilement les dimensions formatives et certificatives

Au Niger, les différents dispositifs d'évaluation des acquis scolaires restent concentrés sur l'appréciation de la performance des élèves à un instant donné. Cela concerne à la fois les évaluations internationales dont les résultats sont beaucoup médiatisés, mais aussi les évaluations nationales qui se concentrent le plus souvent sur des échantillons (voir *supra*) et, enfin, les examens nationaux dont le CFEPD, supprimé en 2014. Les compositions trimestrielles ont pour particularité d'être plus régulières, offrant ainsi aux élèves plus de chances d'avoir de meilleurs résultats. Toutefois, ces compositions se basent également sur des performances à un instant donné. Les participants enquêtés, notamment au niveau déconcentré, ont régulièrement mentionné la nécessité d'élargir la base de notes sur laquelle l'évaluation et, finalement, l'orientation des élèves devraient reposer. Cet argument repose sur l'hypothèse que le système d'évaluation actuel ne répond pas à la double finalité d'une évaluation formative et certificative pourtant fondamentale dans la gestion des parcours des élèves, notamment en vue de leur passage aux niveaux et cycles supérieurs. Plus concrètement, les témoignages des agents interrogés au niveau déconcentré convergent sur le fait que le système d'évaluation ne tient pas suffisamment compte des notes des élèves issues des devoirs en classe ou à la maison. Selon eux, cette focalisation de l'évaluation des élèves sur leurs seules performances aux compositions est problématique pour leur orientation après le CM2, notamment car les compétences et talents des élèves qui ne sont pas évalués dans les compositions ne sont alors pas pris en compte. De plus, la falsification massive des résultats des compositions conduit à une évaluation finalement biaisée. Voici quelques témoignages des agents de niveau déconcentré :

« Cette hypothèse est pertinente car la forme actuelle d'évaluation ne permet pas de connaître le vrai niveau des élèves en termes d'acquis scolaires. »

« Il n'existe aucun lien entre les notes de devoirs de classe et les notes de composition. »

« Appliquer le système de portfolio, ce qui permet de prendre en compte l'ensemble des productions de l'enfant. »

« Pour améliorer la qualité des évaluations et permettre une bonne transition CM2/6^e, il faut prendre en compte les notes obtenues en classe par l'élève en plus des notes de compositions trimestrielles. »

« Il faut intégrer les notes de classe aux compositions pour avoir le vrai niveau de l'élève. Car pour des raisons diverses, l'enfant peut chuter lors des compositions et si c'est la seule note qui est prise en compte, l'enfant est lésé. »

Quelques participants signalent quand même la difficulté d'avancer dans ce sens, car les conditions d'enseignement et les pratiques d'évaluation sont très variées d'un lieu à l'autre.

L'importance démesurée du système de récompense qui prime surtout l'excellence et peu le mérite

Les données récoltées suite aux entretiens et aux ateliers participatifs indiquent un relatif engouement des acteurs par rapport au système de récompense, en ligne avec l'idée dominante de primer l'excellence. Ce fait peut être illustré par le témoignage d'un participant à l'atelier au niveau central :

« Les récompenses faites aux enseignants et aux élèves par les plus hautes autorités ont pour objectifs de créer la culture de l'excellence, d'encourager les

enseignants et de créer l'émulation chez les élèves. A priori, nous jugeons ces initiatives très louables... »

La crédibilité et/ou l'équité du système de récompenses a toutefois été mise en cause par certains acteurs interrogés pour qui les critères de choix des élèves et des enseignants ne sont ni transparents ni crédibles. Un participant déclarait notamment :

« Si la procédure de sélection au niveau des élèves peut être conservée, par contre chez les enseignants cette sélection nous paraît inéquitable, parce que certains enseignants méritants ne sont pas pris en compte ; et le fait de sélectionner un enseignant sur la base de l'effort d'un de ses élèves nous semble peu objectif. »

Au-delà de ces éléments sur les critères de choix, l'équipe de recherche souligne également que, bien que la cérémonie de récompense ait une haute valeur symbolique, cette initiative semble avoir un effet plutôt négatif sur la gestion des parcours des élèves pour de multiples raisons :

- le système de récompense valorise les résultats et peu la gestion des différents parcours des élèves ;
- la récompense se focalise surtout sur quelques élèves excellents et induit un contexte psychoaffectif peu favorable à la motivation des élèves en échec et aux autres élèves qui ont fourni des efforts ;
- cet acte a pour impact de focaliser encore plus l'attention des acteurs aux niveaux scolaire et déconcentré sur les résultats et non les parcours, ce qui est analysé comme un vice du système avec des impacts néfastes plus larges³⁴.

[Une surabondance de cours de renforcement prenant des formes variées, peu pilotés par les autorités de l'encadrement](#)

Les enquêtes menées au niveau des établissements scolaires ont permis d'identifier des cours de rattrapage prenant des formes très variées. Toutefois, certains formats peuvent être distingués comme les cours de remédiation, le plus souvent issus d'initiatives des autorités à la faiblesse des acquis, et des cours de soutien, le plus souvent réalisés hors temps scolaire par l'équipe pédagogique ou par des tuteurs et souvent ciblés sur les élèves de fin de cycle en vue d'appuyer leur passage en sixième. Ces deux formes de cours de renforcement posent des problématiques spécifiques, notamment sur leur insuffisante articulation avec le système d'évaluation des élèves et leur valeur ajoutée pour la gestion des parcours.

D'une part, ces cours, qui sont *a priori* présentés comme des cours nécessaires pour rehausser le niveau des élèves, ont souvent lieu pendant les heures d'épanouissement de l'élève (pendant les récréations, après les cours, pendant le week-end ou les vacances), qui jouent pourtant un rôle favorable dans la motivation. Cette situation pose la question des limites de l'externalisation de la difficulté scolaire, puisque lorsqu'un élève rencontre des difficultés, l'accompagnement premier est censé se dérouler au sein de la classe, dans un cadre hétérogène. Dans les pratiques observées, le caractère plutôt systématique des rattrapages hors temps scolaire semble alors revêtir un caractère de sanction (privation de la pause méridienne, de la récréation, du mercredi ou du samedi, d'un temps de vacances, d'une activité sportive le soir...). Il est toutefois raisonnable de faire l'hypothèse que cet ajout de temps d'apprentissage à des élèves qui rencontrent des difficultés peut être source de

³⁴ En termes d'innovation notamment (voir pour plus de détails le résultat transversal n° 1 du chapitre actuel et le constat clé n° 2 de la section 3.4 « Constats sur l'appréciation des effets de l'action et la régulation » du chapitre précédent).

décrochage en réduisant encore leur appétence scolaire. Ce risque de baisse d'appétence peut aussi concerner des élèves qui ne sont pas forcément en difficulté mais qui sont quand même ciblés dans des dispositifs de remédiation tels que le PMN ou les cours de soutien pour les élèves en fin de cycle. La motivation et le rôle des émotions doivent faire l'objet d'analyses plus approfondies dans le cadre de ces cours de rattrapage dans les écoles, étant donné l'impact démontré³⁵ de ces variables dans le processus d'apprentissage.

D'autre part, la mise en œuvre de ces cours de rattrapage pose également la question de leur articulation par rapport aux résultats des évaluations scolaires. Cette question se pose spécifiquement pour les cours de remédiation qui constituent un dispositif massif, mais dont les contenus sont peu articulés et peu adaptés à la diversité des élèves. Cette situation est due au fait que cette offre de cours est généralement peu intégrée à une politique rigoureuse de suivi des acquis où l'encadreur de proximité suit une démarche consistant à identifier à partir des résultats des évaluations des pistes concrètes pour les cours de remédiation. Les données récoltées sur le terrain indiquent que l'articulation entre les évaluations et les cours de remédiation n'est pas ancrée dans les habitudes de travail des agents et notamment des encadreurs (voir le résultat n° 1), ce qui contribue à déconnecter les cours de remédiation du pilotage plus global des parcours des élèves.

Enfin, pour les cours de soutien destinés aux élèves en fin de cycle, des problématiques liées à leur suivi et à leur plus-value pour la gestion des parcours se posent également. Dans les écoles enquêtées, des équipes pédagogiques tentent de favoriser la continuité CM2/6^e dans les parcours scolaires en facilitant la participation aux cours de vacances des nouveaux collégiens pendant les congés scolaires tout en assurant une veille attentive sur la bonne orientation des élèves ainsi que sur leurs résultats au collège. Parfois, ces initiatives sont pilotées avec l'appui des conseils de gestion (pour plus de détails, voir le Zoom n° 2 sur les cours de soutien et le Zoom n° 6 sur les pratiques d'accompagnement à la scolarité). Si l'existence de ces pratiques témoigne d'une volonté importante des équipes scolaires, elles restent peu suivies par les autorités de l'encadrement et elles ne sont pas adossées à des indicateurs partagés permettant aux acteurs un réel suivi des élèves. Leurs effets sur les parcours restent donc difficiles à mesurer et à valoriser malgré la bonne volonté des acteurs qui les mettent en œuvre.

4.2.4 Des tentatives récentes de réforme dont l'efficacité est mise en danger en raison de leur caractère trop injonctif

Malgré les difficultés soulignées dans les sections précédentes, il existe un effort réel du Ministère de réformer la politique d'évaluation scolaire. Ainsi, durant les dix dernières années, plusieurs réformes ont été entreprises, avec pour objectifs généraux de renforcer l'utilisation des évaluations dans les pratiques d'accompagnement, d'accroître l'efficacité du suivi des acquis et de mieux maîtriser les flux entrants au secondaire. Le tableau 4 dresse un panorama de ces principales réformes ou initiatives entreprises par le Ministère, ainsi que leur objectif et leurs champs d'action.

³⁵ De nombreux travaux de recherche, notamment en sciences cognitives, étudient les conséquences de la mise en place d'un contexte logistique et émotionnel favorable à la motivation des élèves sur l'efficacité de leurs apprentissages. Voir notamment Joseph Kubwimana (2016), *Affectivité et réussite scolaire*, L'Harmattan ; OCDE, *Comment apprend-t-on ? La recherche au service de la pratique*, édité par Hanna Dumont, D. Istance et F. Benavides ; N. Medjad, P. Gil, P. Lacroix (2019), *Neurolearning – les neurosciences au service de la formation*.

Tableau 6. Quelques réformes importantes menées dans le secteur de l'évaluation scolaire dans l'enseignement primaire au Niger

Réformes récentes liées aux évaluations scolaires	Principaux objectifs et activités
La suppression du CFEPD	La suppression du CFEPD a eu lieu en 2014, à la fois pour des raisons pragmatiques (coûts élevés, renvoi massif d'élèves, etc.) et suite à une volonté de responsabiliser l'équipe de direction des écoles. La lettre circulaire du 7 juin 2016 porte alors création des compositions de fin de trimestre en classe de CM2, conçues pour favoriser l'orientation post-CM2 par l'octroi aux équipes de direction de la charge d'administrer et de corriger directement les épreuves.
L'élaboration d'un plan de suivi des acquis scolaires de la DESCP	<p>Il s'agit d'un plan de suivi régulier des acquis scolaires, composé de deux axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le premier axe vise à améliorer les pratiques pédagogiques des enseignants et des encadreurs, identifié comme un préalable pour renforcer le suivi des acquis. Plusieurs actions sont envisagées à différents niveaux : (i) au niveau école : l'enseignant doit partager ses bonnes pratiques dans les mini-CAPED et faire des évaluations hebdomadaires ; le directeur doit planifier des visites de classe et faire des prises d'indices pour analyse en mini-CAPED ; (ii) au niveau du conseiller pédagogique et de l'inspection : des actions d'encadrement/suivi sont organisées en fonction des rapports envoyés par les directeurs. • Le second axe vise à mettre en place un système d'évaluation et d'accompagnement efficace des acquis : il s'agit de développer un système d'évaluations standardisées et de dynamiser les évaluations classiques. Les principales composantes de cet axe sont : (i) la mise en œuvre d'évaluations classiques³⁶ ; (ii) la mise en œuvre d'évaluations hebdomadaires dont le directeur fait le suivi et rapporte les résultats au conseiller pédagogique. Le même processus se produit au niveau des inspections et des DREP qui exploitent les rapports pour prise de décisions avec les cellules régionales d'évaluation et de suivi des acquis scolaires (CRESAS) ; (iii) l'organisation par les CRESAS d'évaluations régionales et d'évaluations des innovations pédagogiques ; (iv) la mise en œuvre de formations par la DESCP aux techniques de <i>testing</i> et de remédiation, à l'accompagnement et à l'exploitation des données, au suivi des innovations et à l'organisation tous les trois ans d'une évaluation nationale.
L'institution de contrats de performance	<p>Il s'agit d'une réforme envisagée dans le plan de transition 2020-2022 qui repose sur l'établissement d'un contrat de performance entre les institutions chargées de prendre en charge la gestion de l'école. C'est ainsi que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'État est chargé de l'appui conseil aux instances de l'école (superviser et accompagner les régions dans la formation des acteurs, la conception des outils, la collecte, le traitement et l'analyse des données), de la sécurité, de la mise en place des infrastructures scolaires, de la formation des acteurs (formateurs, enseignants, APE, AME, comité de gestion scolaire...), de la dotation en manuels et fournitures scolaires, du suivi-évaluation des acquis scolaires. • La commune est chargée de la dotation des écoles en enseignants, en mobilier scolaire, de la sécurité, de la sensibilisation des partenaires de l'école, de la construction des classes paillotes et du paiement des enseignants contractuels... <p>Cette réforme est en discussion dans le cadre d'un financement de la Banque mondiale.</p>

³⁶ Devoirs, compositions bimestrielles, évaluations trimestrielles pour le CM2.

Ces tentatives de réformes ont eu une efficacité relative car elles n'ont pas conduit à des interventions sur les obstacles structurels, réduisant l'efficacité du dispositif d'évaluation. Ces éléments sont analysés de manière approfondie ci-dessous :

L'échec de la suppression du CFEPD

L'échec de la réforme supprimant le CFEPD est souvent revenu dans le discours des acteurs interrogés aux niveaux central et déconcentré. Ces derniers ont notamment souligné que les acteurs au niveau local n'ont pas compris les vrais objectifs de la réforme qui avait pour intention de responsabiliser les directeurs et les acteurs locaux sur l'évaluation et les décisions d'orientation. Dans la pratique, l'autonomie plus grande accordée aux écoles dans la correction et la notation des élèves s'est traduite par une manipulation des résultats des évaluations trimestrielles afin de donner systématiquement de bons résultats même s'ils ne reflètent pas les acquis réels des élèves. Cette falsification est en réalité le résultat conjugué d'une pression accrue sur les acteurs à tous les niveaux à obtenir des bons résultats et de pratiques d'encadrement pédagogique fortement axées sur le contrôle de conformité des agents aux normes qui bloquent les comportements innovants et instituent une peur généralisée de l'échec³⁷. Les données issues des entretiens et des ateliers participatifs tenus à tous les niveaux permettent de conclure que ces obstacles ont largement expliqué l'échec de la réforme du CFEPD.

Le PNSAS de la DESCP

Une analyse du Plan a été faite en associant la DESCP et les praticiens chargés de l'opérationnalisation de ce dispositif sur le terrain. Cette analyse souligne une focalisation importante du Plan sur le contrôle de l'action des enseignants et des encadreurs, avec comme objectif ultime une amélioration de leur capacité à évaluer le niveau de leurs élèves. Cet objectif est à questionner, notamment parce qu'il se focalise uniquement sur les pratiques pédagogiques strictement liées à l'évaluation des acquis sans inclure explicitement l'ensemble des pratiques pédagogiques que l'enseignant met en œuvre dans sa classe et qui sont de nature à générer des acquis de qualité, alors que le second ensemble est bien plus large et reste globalement sous-exploité dans les CAPED (pour plus de détails, voir le Résultat n° 1 sur l'accompagnement pédagogique). Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse que le premier axe du PNSAS risque d'avoir une efficacité limitée s'il repose surtout sur les mini-CAPED et CAPED car cette recherche a montré leur faible impact sur la transformation des pratiques enseignantes, notamment en raison de leur manque d'interactivité et de leur déconnexion par rapport aux réalités des classes. Qui plus est, le premier axe du PNSAS vise surtout à prescrire un ensemble d'obligations ou de recommandations que les acteurs sont censés suivre (tel acteur doit faire ceci, tel autre est censé faire cela). Au-delà de ce rappel des attributions des acteurs, le Plan ne dispose pas à ce stade d'une stratégie et de mesures d'accompagnement pour appuyer la mise en œuvre des partages de pratiques des enseignants. On peut faire l'hypothèse que ceci modifierait l'organisation actuelle des CAPED, qui ne contribuent pas toujours à l'amélioration des pratiques enseignantes. Cela supposerait donc que la mise en œuvre de ce Plan se fasse de façon coordonnée avec d'autres directions, notamment avec la DFIC, puisque l'amélioration des pratiques pédagogiques est un objectif large sur lequel travaillent actuellement ces deux directions. Ces éléments d'analyse ont largement été partagés, voire enrichis, par les cadres de la DESCP. Voici quelques verbatim des agents illustrant cet échange :

³⁷ Pour plus de détails, voir le résultat n° 1 du chapitre actuel et le constat clé n° 2 de la section 3.4 « Constats sur l'appréciation des effets de l'action et la régulation » du chapitre précédent.

« La DESCP et la DFIC doivent travailler en étroite collaboration, c'est-à-dire que les deux structures doivent fournir des informations fiables aux enseignants ; de ce fait, la DESCP doit fournir des documents [...] pouvant permettre à l'enseignant de mieux exécuter sa tâche et une fois que ce document est disponible, l'honneur revient à la DFIC de mettre en place un cadre qui va regrouper les enseignants (mini-CAPED ou CAPED) et ce cadre sera un espace d'échanges [...]. Il faut noter que toute innovation sortie de ces rencontres doit être suivie, vulgarisée sur le terrain par les enseignants, les conseillers pédagogiques, les IEP, la DREP, la DFIC pour s'assurer de l'application de ces innovations. »

« Nous pensons qu'avec une dynamisation, une réorganisation et une relance effective des CAPED et mini-CAPED, le PNSAS pourrait être mis en œuvre. »

« Il s'agirait de revoir les stratégies d'animation dans les CAPED et mini-CAPED pour qu'elles favorisent plus l'apprentissage et le partage d'expériences. »

« Il faudrait veiller à ce que les discussions après présentation de leçons ou critiques portent à la fois sur le respect du standard, l'art et l'ingéniosité de l'enseignant dans la pratique observée. »

« L'un des gros défis à relever lors des regroupements serait d'encourager les prises volontaires de parole et l'esprit critique chez les participants, d'où revoir la qualité de l'animation. »

« Il est clair qu'il faut repenser les CAPED et mini-CAPED et surtout les orienter vers des analyses de pratiques plus profondes ; elles doivent devenir de hauts lieux de réflexion où les échanges sont axés sur le vécu des enseignants et les enrichissements qu'ils peuvent générer. Par devoir, les CAPED doivent être libérées des contraintes administratives, pédagogiques, financières et être libres dans les échanges. »

« Pour ce qui est du PNSAS, il s'agit de clarifier ou d'étendre les missions des CAPED et des mini-CAPED qui ne le sont pas véritablement dans le PNSAS. La DFIC doit fournir des éléments d'accompagnement à la mise en place de dispositifs de remédiation. »

L'efficacité du second axe d'intervention du Plan se pose également, notamment parce qu'il ne comporte aucune action spécifique visant à adresser les défis du système d'évaluation nigérien en matière de falsification excessive des résultats des élèves par les acteurs. Au contraire, les activités de ce second axe se focalisent elles aussi sur un contrôle des acteurs à générer de bons résultats (tout comme les dispositifs antérieurs). Ces éléments plaident pour une faible efficacité potentielle du PNSAS car il n'agit pas sur les conditions à mettre en place pour que les acteurs arrêtent de tricher, ce qui nécessite une réflexion pour savoir comment déculpabiliser les acteurs par rapport à l'échec et faire que les espaces existants d'accompagnement pédagogique servent à la valorisation des gestes professionnels et à la mise en place d'une culture saine de l'évaluation souhaitée.

[Les contrats de performance entre le MEN et les communes sur la base des évaluations régionales menées par les CRESAS](#)

Plusieurs questions se posent sur cette réforme qui est encore à l'état de conception. Outre sa cohérence avec des initiatives existantes (les CRESAS initient déjà par exemple des contrats

de performance ou pacte de progression avec les enseignants³⁸), la faisabilité d'une telle initiative se pose étant donné qu'elle implique un fort degré de fonctionnalité des CRESAS, ce qui n'est pas le cas dans la pratique comme le confirment les ateliers et l'analyse documentaire³⁹. Se pose aussi la question de savoir si la consolidation du système d'évaluation régionalisé doit être le point de départ préalable à la contractualisation. Par ailleurs, une autre question se pose sur la légitimité et la capacité des communes à contractualiser les résultats des élèves étant donné qu'elles n'ont pas de compétences pédagogiques. Enfin, la pertinence même de la contractualisation est à poser puisque, dans d'autres pays, ce type de dispositif survalorise une logique de reddition quantitative au détriment d'une responsabilisation des agents sur la résolution d'enjeux de nature plus qualitative. Par rapport au Niger, caractérisé par la falsification massive des résultats par les écoles et la survalorisation de contrôle dans les dispositifs d'encadrement, la contractualisation peut renforcer des postures professionnelles antagonistes avec le renforcement des relations de confiance entre les acteurs.

4.3 La formation des enseignants et la conception des outils pédagogiques s'appuient très peu sur les réalités qu'ils rencontrent en classe

La phase de diagnostic a mis en évidence l'existence de pratiques d'autonomisation des élèves à partir de différentes stratégies (écriture d'exercices au tableau à réaliser en autonomie, travail de groupe ou par pairs en classe ou hors classe sur des exercices spécifiques, etc.), d'initiatives diverses dans la prise en charge des élèves en difficulté ainsi que l'existence d'une proportion significative d'enseignants qui expriment la volonté qu'on leur montre comment appliquer certains outils pédagogiques comme le tutorat ou la remédiation.

Ces éléments constituent ainsi un déjà là très fort. Ils indiquent l'existence de toute une palette d'initiatives des enseignants et une volonté d'apprendre que le système ne réussit toutefois pas à valoriser pour de multiples raisons. Cette difficulté se manifeste concrètement par une certaine inadaptation des outils pédagogiques et de la politique de formation des enseignants aux réalités de terrain. Le système éducatif a du mal à prendre en charge la capacitation des enseignants dans une dynamique de valorisation de leurs compétences et de leurs acquis. Ces facteurs vont être analysés en profondeur dans les sous-sections ci-dessous.

4.3.1 Une inadaptation des outils pédagogiques conçus pour les enseignants à la réalité des classes

La collecte des données sur le terrain indique que les outils pédagogiques actuellement disponibles pour accompagner les enseignants dans la conduite des apprentissages sont peu adaptés à la réalité effective des classes, notamment avec des corpus de textes particulièrement ardues et/ou déconnectés des niveaux et des besoins des élèves. La recherche propose deux éléments d'explication :

- la conception de ces outils dans des instances externes à l'école ;
- la faible prise en compte du savoir-faire des enseignants dans la conception des outils pédagogiques, dans un système éducatif où la conception des intrants de l'enseignement passe par un renforcement de capacité vertical (des encadreurs vers les enseignants).

Un premier exemple tiré des données du terrain porte sur la mise en œuvre des outils de remédiation issus du PEP. L'analyse et l'observation de la mise en œuvre de ces outils dans

³⁸ Voir République du Niger, « Plan d'action annuel 2019 », PSEF.

³⁹ Notamment le document du Forum de capitalisation de bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'éducation au Niger dont l'une des recommandations est de dynamiser les CRESAS.

quelques classes⁴⁰ ont montré que les séances de remédiation se résument à l'application d'un programme standardisé très peu adapté au niveau réel des classes. Les cours se focalisent sur le renforcement de compétences de très bas niveau pour l'ensemble des élèves et peu d'initiatives touchent spécifiquement les élèves réputés en difficulté. De plus, le suivi-évaluation de ce dispositif par les encadreurs ne permet pas d'adapter ce programme de remédiation aux réalités différenciées des classes puisque leur suivi se réduit souvent à un contrôle du taux d'exécution de ces remédiations et du respect du contenu des programmes lorsque des classes sont visitées (constat ressortant des entretiens avec les enseignantes après la tenue des séances).

Un second exemple porte sur les pratiques liées à l'autonomisation des élèves et à la gestion des classes multigrades mais aussi celles relatives à l'exploitation des savoirs endogènes, qui restent des pratiques très peu formalisées et peu connues ou du moins peu valorisées par les encadreurs de proximité, peu incités à le faire. La compétence des enseignants et des élèves pour mettre en œuvre ce type de pratiques reste ainsi peu capitalisée dans les différents dispositifs de formation des enseignants.

4.3.2 Une inadéquation des formations ponctuelles délivrées aux enseignants par le Ministère à leurs contextes réels

Les données ressorties de cette recherche démontrent assez clairement une inadéquation de la formation des enseignants aux problèmes et aux contextes réels dans lesquels ils évoluent. L'absence de coordination des offres de formation, parfois menées par des acteurs différents de l'État, renforce ce faible ancrage des formations aux contextes des enseignants. En effet, il s'agit le plus souvent de formations ponctuelles sans dispositif efficace de suivi au niveau du terrain, non raccrochées à une procédure cohérente d'identification des besoins des bénéficiaires⁴¹.

Cet obstacle important a été dégagé après une analyse approfondie du discours des acteurs à tous les niveaux, suivie d'une comparaison de ces discours avec les initiatives réalisées en matière de formation.

Cet obstacle est en contrepoint avec un autre obstacle qui ressort fréquemment du discours des acteurs, à savoir que les enseignants veulent bien faire, mais qu'ils ne savent pas le faire par manque de formation, d'accompagnement et de suivi. Ce dernier obstacle se réfère uniquement à un défaut d'intrants, qui est limitatif en ce qu'il sera souvent tentant de répondre que la solution proviendra d'un renforcement de la formation, ce qui ne résout pas les causes profondes des problèmes, plus liés à des postures professionnelles. Par ailleurs, des renforcements sont actuellement organisés pour les enseignants sur les contenus de formation et plus seulement sur la didactique, ce qui revient à dire que des formations sont mises en œuvre et qu'il faut juste attendre leurs effets – argument qui semble également insuffisant vu les obstacles structurels impactant l'efficacité de tels dispositifs de formation, analysés tout au long de ce rapport.

L'inadéquation des formations aux réalités du terrain est toutefois à nuancer pour les approches plus enracinées dans les écoles telles que celles mises en œuvre par les programmes ELAN ou CONCERN qui reposent sur des interventions de plus longue durée avec une stratégie spécifique d'accompagnement au changement à plus long terme. De plus, ces

⁴⁰ Ces observations ont surtout eu lieu dans les dernières écoles visitées à Tahoua, où l'équipe de supervision a appuyé l'équipe de recherche dans l'observation de ce dispositif qui n'était initialement pas prévue dans l'agenda de la collecte mais son importance pour le pilotage de la qualité nécessitait de l'intégrer à l'analyse.

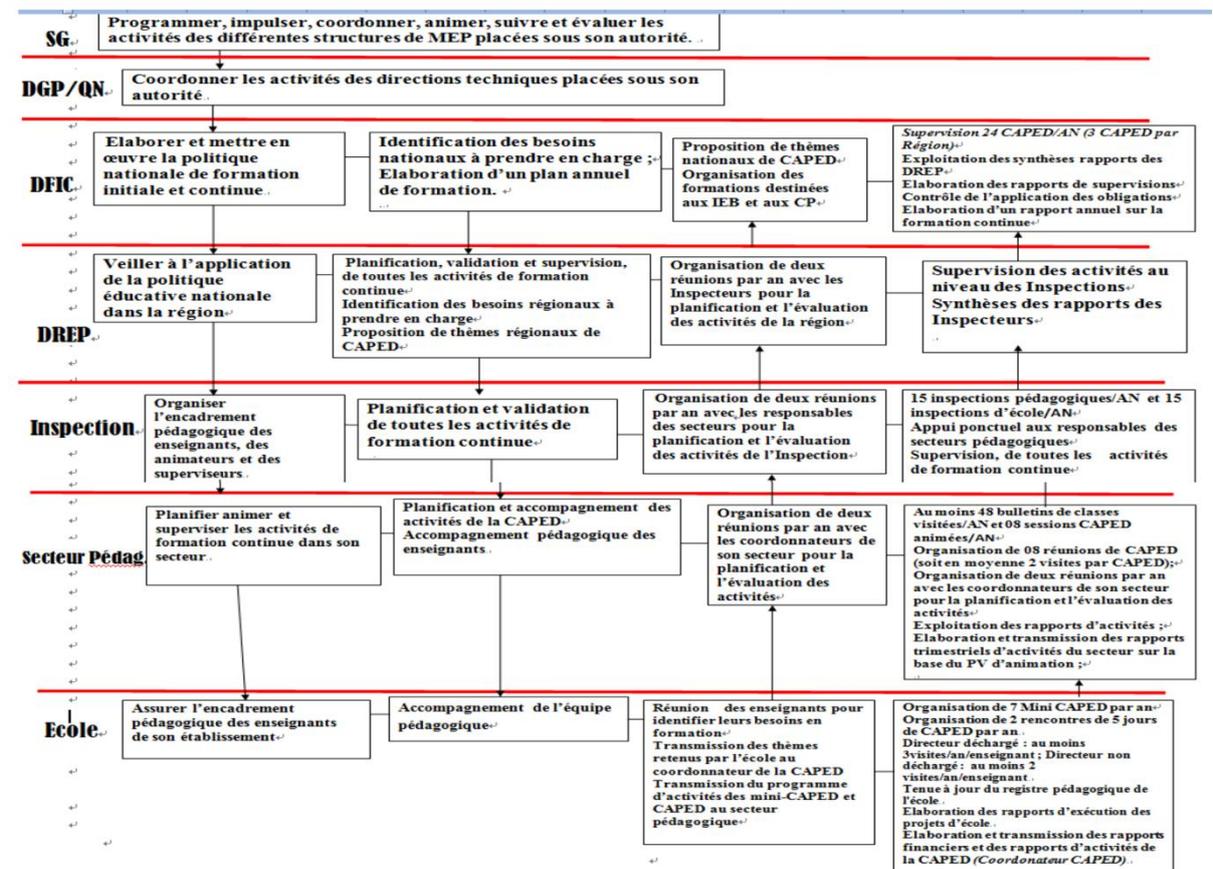
⁴¹ Pour plus de détails, il est possible de consulter l'analyse faite sur les faiblesses de la procédure d'identification des besoins des enseignants dans le chapitre précédent (voir constat clé n° 1 de la section 3.3, « Constats pour l'accompagnement et le suivi de l'action »).

approches ont montré des résultats probants, notamment en termes de meilleure performance des élèves de ces écoles en lecture.

4.3.3 Un dispositif pérenne de formation continue qui ne réussit pas à transposer dans ses thématiques les problématiques rencontrées par les enseignants sur le terrain

L'ENR a schématisé le pilotage de l'encadrement pédagogique selon les tâches et responsabilités confiées aux différents niveaux administratifs dans les textes en vigueur.

Figure 6. Schématisation du pilotage de l'accompagnement pédagogique dans l'enseignement primaire au Niger



La lecture de ce schéma montre que :

- le dispositif de formation continue des enseignants se compose officiellement des sessions des cellules d'animation pédagogique (mini-CAPED et CAPED), des visites de classe des encadreurs et des formations thématiques organisées par le Ministère et souvent pilotées par les partenaires. Les CAPED et les visites de classe constituent donc des dispositifs pérennes de formation continue intégrés aux habitudes de travail des encadreurs, sur lesquels la présente analyse va se concentrer ;
- différents outils semblent être mobilisés pour identifier les besoins de formation : des enquêtes, les bulletins d'accompagnement pédagogique qui sont traités et analysés au niveau des inspections et des DREP et d'autres outils de suivi de la mise en œuvre des dispositifs de formation.

Une analyse des dispositifs pérennes de la formation continue des enseignants (les cellules et les appuis des encadreurs) indique une difficulté à identifier les réalités et les problématiques

issues des expériences de classe des enseignants pour les transposer dans les thématiques de formation. Cette situation se manifeste par ces différentes réalités :

- les CAPED correspondent rarement aux besoins réels des enseignants du fait de contenus focalisés sur des thématiques sans lien explicite avec les réalités des classes ;
- la difficulté des encadreurs à mettre en place un dispositif axé sur les résultats, en mettant l'accent sur l'apprentissage de l'élève et moins sur le contrôle de l'enseignant ;
- les CAPED, au lieu de devenir des espaces d'échanges, deviennent une source de démotivation des enseignants à cause de leur contenu peu interactif.

Il convient de souligner que les CAPED constituent des espaces intéressants de formation continue de par leur relative proximité avec le lieu de travail des enseignants (notamment les mini-CAPED qui ont souvent lieu dans une école spécifique ou une école ciblée d'un groupe d'écoles voisines). Toutefois, les thèmes retenus lors des sessions correspondent rarement aux besoins véritables des enseignants de terrain. Les rares activités de formation organisées en dehors de ce cadre se limitent principalement à la formation des encadreurs (inspecteurs et conseillers pédagogiques) sans incidence avérée sur leur pratique d'encadrement. Par ailleurs, la stratégie retenue de renforcer les capacités des directions scolaires n'a pas été mise en place.

Quant au rôle des conseillers pédagogiques et des inspecteurs à partir des visites aux enseignants, un module forme les encadreurs pédagogiques aux différentes étapes des tests et des évaluations. Cette formation et le travail réalisé sur le terrain montrent que, finalement, le conseiller pédagogique joue un rôle de contrôle sur les aspects formels et n'effectue pas un suivi de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement-apprentissage en classe.

Malgré des innovations introduites par le Ministère avec l'approche axée sur les résultats, il existe des facteurs qui expliquent la difficulté des acteurs au niveau déconcentré sur cet aspect qui sont ressortis à l'atelier central. L'approche axée sur les résultats induit quelques nouveautés, notamment la réduction du nombre de bulletins de visites d'encadrement, le renforcement du suivi/accompagnement du niveau central. L'accent est mis sur les apprentissages des élèves et non plus sur le contrôle des enseignants. Par contre, la mise en place de ces dispositifs n'est pas stabilisée. Cela provoque une résistance éventuelle de quelques encadreurs se basant sur le temps que prend la nouvelle approche et la faible formation reçue.

Ce constat renforce la nécessité de mettre en place des outils d'accompagnement à l'application des méthodologies en classe davantage qu'un contrôle de conformité ancré dans la posture de l'encadreur et qui décourage souvent l'enseignant. Les acteurs du niveau central suggèrent :

« Il faut affiner le système de suivi des enseignants en renforçant les outils de suivi existants afin de rendre effectif le suivi personnalisé, en revisitant les outils existants, mettant en place un mécanisme de contrôle sous la responsabilité de tous les acteurs et en garantissant la disponibilité des ressources pour assurer le suivi au niveau régional. »

« Mettre à la disposition des bénéficiaires de formation, le plus tôt possible, les ressources nécessaires. »

« Assurer le suivi des enseignants ayant bénéficié d'une formation. »

« Revaloriser l'inspection des services et la direction générale des ressources. »

La faible articulation de la formation continue avec la formation initiale dans les ENI est une autre problématique qu'il est possible de soulever. Il y a eu des efforts récents d'articulation. On peut citer l'organisation de rencontres bilan et le suivi des élèves-maîtres par les deux pans, sur la base d'une planification interdisciplinaire. Les acteurs témoignent :

« Pour créer une synergie entre la formation initiale et la formation continue, le Ministère a initié deux rencontres d'échanges par an entre les acteurs de la formation initiale et formation continue, une en début d'année (pour préparer la rentrée) et la deuxième pour le bilan. Un suivi des stagiaires est assuré collégialement par les deux pans avec, en amont, un partage de la planification interdisciplinaire des ENI et la planification au niveau de la DREP et un arrêté mettant en place une équipe d'accompagnement conjointe des encadreurs/EN. »

4.3.4 Une difficulté pour le niveau central à prendre en charge la capacitation des enseignants dans une dynamique d'amélioration de la qualité

L'analyse des initiatives existantes pour améliorer le niveau des enseignants relève quasi systématiquement d'une approche traditionnelle passant par deux canaux principaux :

- le renforcement de capacités, par la conception d'outils pédagogiques ou par la formation des enseignants sur des thématiques spécifiques, souvent dans le cadre d'instances hors de l'école ;
- le suivi-encadrement par les encadreurs.

Ces approches ont montré plusieurs limites : caractère trop standard de certains outils par rapport à la diversité des contextes, installation d'une réelle méfiance entre acteurs suite à l'approche de contrôle initiée par l'encadrement, inadéquation des formations par rapport à ce que l'enseignant peut faire en classe.

Ces limites montrent en réalité une certaine difficulté à renforcer le niveau des enseignants en partant d'une dynamique de valorisation de leurs compétences, de leurs acquis, des pratiques qu'ils mettent déjà en œuvre, ce qu'il est possible d'appeler « le déjà là » et qui doit nécessairement être pris en compte. Ce constat nourrit l'hypothèse que ni un expert, ni un collectif de praticiens réuni dans une instance externe à l'école ne peuvent produire des outils pédagogiques suffisamment adaptés aux besoins des enseignants. C'est bien l'enseignant lui-même, réuni dans un collectif où il peut confronter et améliorer sa pratique, qui est en mesure de produire les outils susceptibles d'accompagner son projet de transformation de sa pratique de classe.

4.4 Une insuffisance d'espaces de dialogue pour promouvoir le partage et la réflexion des acteurs à tous les niveaux sur les enjeux et problématiques impactant le pilotage du système

Les données de la recherche indiquent que le système éducatif nigérien est insuffisamment doté d'espaces de dialogue entre acteurs pour la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques. De façon spécifique, l'opérationnalisation des politiques et initiatives impulsées par le niveau central passe essentiellement par des canaux de transmission prescriptifs (arrêté, décret, courrier, descente sur le terrain) sans que ces injonctions ne fassent l'objet d'espaces de rencontre plus systématiques, que ce soit pour échanger sur les informations descendantes sur les réformes et politiques en cours, pour construire une compréhension commune de la réalité locale des mises en œuvre, ou pour échanger sur des problématiques communes rencontrées par les acteurs et proposer des axes de réflexion pour réguler et ajuster les initiatives existantes. En lien avec le chapitre précédent, ceci se traduit par un faible développement de la capacité du système à opérationnaliser ses réformes sur le terrain, à suivre l'action qui s'ensuit et à en apprécier les effets par une mobilisation d'espaces réflexifs

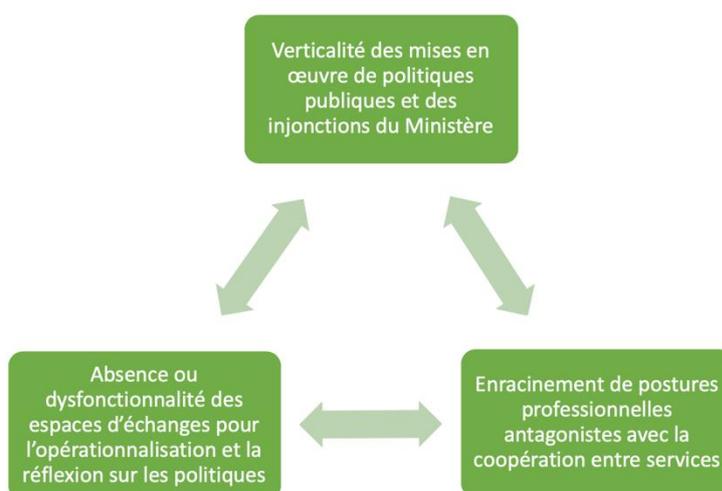
à tous les niveaux (qui constituent respectivement les fonctions fondamentales n^{os} 2, 3 et 4 du pilotage de la qualité selon le cadre conceptuel adopté).

Ce déficit existe notamment entre les acteurs du niveau central et entre les acteurs centraux et régionaux dont les interventions sont centrées sur les seules descentes et remontées d'information, sans que ces informations fassent à un moment donné l'objet d'échanges⁴². Il existe certes des espaces d'échanges prévus pour réunir les acteurs du niveau central et du niveau déconcentré, mais ces espaces constituent surtout des espaces de descente d'informations dans une logique *top-down* et non des instances véritables de dialogue entre les acteurs où ceux-ci échangent, analysent, voire mettent en perspective, les informations qui descendent ou qui remontent.

Finalement, les résultats de la recherche démontrent qu'un cercle vicieux se produit alors, avec l'existence de trois phénomènes relativement stables et qui se renforcent mutuellement :

- la verticalité des mises en œuvre de politiques ;
- la dysfonctionnalité des espaces d'échanges pour l'opérationnalisation et la réflexion sur les politiques ;
- l'enracinement de postures professionnelles antagonistes avec la coopération et la coordination des actions entre services.

Figure 7. Cercle vicieux de la non-coopération entre services



Ce cercle vicieux de la désarticulation des actions entre services a de lourdes conséquences sur l'efficacité des politiques et l'enracinement des réformes sur le terrain. Les données de la recherche démontrent clairement que c'est notamment le cas des politiques qui nécessitent une très forte collaboration des services du MEN sur le terrain, voire entre les services du MEN et d'autres services de l'État.

Les développements suivants analysent donc de façon plus approfondie ces trois phénomènes contribuant au cercle vicieux de la non-coopération entre les services du Ministère. Leur impact sera démontré sur l'ingénierie d'initiatives et de réformes telles que la politique de

⁴² Dans un pilotage efficace du système éducatif, l'échange peut servir des objectifs diversifiés : pour les informations descendantes, il peut s'agir de construire une compréhension commune de l'information, d'envisager des pistes d'actions, de négocier des mises en œuvre possibles, y compris des responsables ; pour les informations montantes, de construire un diagnostic partagé, de proposer des axes de réflexion donnant des pistes pour rétroagir, etc.

décentralisation et toutes les autres initiatives du Ministère qui ont un impact profond sur les changements des pratiques habituelles de travail des agents.

4.4.1 Une forte verticalité de la mise en œuvre des politiques et des injonctions ministérielles

La gestion du système éducatif nigérien, notamment dans l'enseignement primaire, se caractérise par une forte emprise des autorités centrales qui se manifeste par un important degré d'injonctivité des politiques, des réformes et des prescriptions diverses qui en découlent et que les agents de terrain se doivent d'appliquer. La recherche menée sur le terrain laisse penser que cette approche *top-down* conduit à certaines inefficiences sur le terrain, qu'il serait possible d'atténuer en valorisant davantage de coopération entre les services.

Il est possible d'analyser plus en profondeur cette verticalité des réformes et des mises en œuvre de politiques, qui se traduit en pratique par deux situations distinctes :

- une impulsion des politiques et des initiatives qui passent surtout par des canaux de transmission fortement *top-down* avec comme outils principaux les formations et les injonctions ;
- une entrée en vigueur de réformes et de politiques avec de faibles espaces de consultation des parties prenantes et une insuffisance de stratégies d'accompagnement des acteurs de terrain dans leur mise en œuvre.

Une impulsion de politiques et d'actions qui passe surtout par des canaux de transmission fortement *top-down*

Il a été souligné dans le chapitre précédent que la mise en œuvre des politiques et des actions en éducation passait quasi exclusivement par l'édiction de normes et de prescriptions ainsi que par des formations, le plus souvent sur un mode transmissif avec un faible ancrage sur les réalités du terrain⁴³. Un constat frappant du caractère fortement *top-down* de l'impulsion de politiques et d'actions est qu'elles se suivent généralement de peu de stratégies d'accompagnement des acteurs locaux sur le terrain.

La politique de décentralisation constitue un exemple d'initiative impulsée par l'État, avec une très faible implication des acteurs locaux dans la définition des stratégies de mises en œuvre, bien que ces acteurs soient directement impliqués par cette réforme. Les divers échanges menés avec les agents dont les routines de travail sont liées à cette importante réforme ont montré que le manuel de procédures reste un document peu officialisé ou encore peu maîtrisé et difficile à intégrer dans les habitudes de travail du fait de son caractère peu opérationnel. Le contenu de ce manuel de procédures a été analysé, notamment afin de mieux comprendre les charges attribuées aux inspecteurs. Le tableau ci-dessous représente ce travail, avec une liste des responsabilités attendues des inspecteurs pour chaque compétence transférée, en fonction du trimestre de l'année.

⁴³ Pour approfondir, voir la section 3.2 « Constats pour la négociation de l'action et l'allocation de moyens », constat clé n° 1, du chapitre précédent.

Tableau 7. Charges de l'inspecteur dans le cadre du transfert des compétences de l'État⁴⁴

	Compétence n° 1 Construction et entretien des jardins d'enfants, des écoles primaires, des centres d'alphabétisation et d'éducation non formelle	Compétence n° 2 Équipement des infrastructur es scolaires, des centres d'alphabétisa tion et d'éducation non formelle	Compétence n° 3 Acquisition et gestion des fournitures scolaires, matériels pédagogiques et ludo-éducatifs	Compétence n° 4 Élaboration de la carte scolaire	Compétence n° 5 Recrutement et gestion des enseignants contractuels
1^{er} t rim.				Présidence de la commission de la carte scolaire, élaboration du budget de fonctionnement	État de paiement des agents Planification et estimation des coûts des CAPED ⁴⁵
2^e tr im.	Situation des besoins en infrastructures scolaires et en entretiens transmise au maire	Proposition de plan d'investissement en équipements et infrastructures transmise au maire	Inventaire quantitatif et qualitatif des fournitures scolaires et des matériels pédagogiques et ludo-éducatifs transmis au maire	Rapport sur la projection des effectifs des élèves de la commune de N + 3 à N + 5 transmis au maire	Transmission de la copie des besoins en recrutement d'agents contractuels par voie hiérarchique pour attribution
3^e tr im.	Rapports de fin d'année (carte scolaire, passages, redoublements, abandons, exclusions, prévisions d'inscriptions) consolidés pour transmission au MEP qui effectue des projections d'effectifs Suivi des travaux de construction effectué avec le service de l'urbanisme de la mairie		Participation à la commission de réception des fournitures scolaires après un arrêté du maire Rapport semestriel et annuel transmis au maire sur les équipements et infrastructures reçues		Participation à la commission de recrutement et d'affectation des agents (responsabilité de la préparation des dossiers techniques)

⁴⁴ Source : Manuel de procédures de la décentralisation.

⁴⁵ Les coûts des CAPED sont fixés par avance : 10 000 francs CFA par enseignant par session de cinq jours : 1 500/jour x 5 + 1 500 francs CFA de frais de transport et 1 000 francs CFA de frais de reproduction des documents. L'inspecteur planifie et organise les CAPED en lien avec les conseillers pédagogiques qui sont les responsables des CAPED, chacun au sein de son secteur. Dans un secteur, on a deux à quatre CAPED de 40 enseignants chacune.

Ce tableau montre, d'une part, que la décentralisation des compétences implique des activités concrètes qui remplissent l'agenda de travail de l'inspecteur sur les trois trimestres d'une année. D'autre part, pour réaliser ces activités (par exemple, l'élaboration de la carte scolaire, l'affectation et le paiement des enseignants, le recensement des besoins en infrastructures et équipements, ou encore la réalisation des rapports de suivi du transfert des ressources), l'inspecteur doit, accompagné des agents de l'inspection, collaborer avec les maires et les agents des mairies. Ce tableau a été partagé dans le cadre d'un échange à distance aux acteurs ayant fait partie des activités du diagnostic. Les réponses de quelques agents indiquent que ces charges posent des difficultés :

« Certaines mairies n'ont pas les moyens de contribuer à quoi que soit qui concerne les écoles. Par conséquent, ils ne reçoivent pas de compte rendu des inspecteurs. »

« Les différents rapports ne sont pas produits régulièrement. Les maires doivent se faire appuyer dans l'élaboration des différents rapports. »

« Il n'y a pas de concomitance entre les transferts de compétences et les moyens financiers. D'où des difficultés éventuelles dans l'intégration des besoins en infrastructures scolaires, en entretien, en équipement et en fournitures scolaires au programme d'investissements annuels et au budget communal par manque de ressources additionnelles. »

« Les charges qui pourraient éventuellement poser problème pour le maire : les actes pris par le maire (arrêtés, décisions, note de service, lettres, circulaires) ne font pas l'objet de suivi adéquat. Il faut que les communes mettent en place un mécanisme de contrôle et de suivi des différents actes du maire. »

Ces témoignages indiquent que le manuel de procédures énonce des prescriptions qui ne sont pas opérationnalisables en tant que telles sur le terrain car l'État n'a pas prévu de circuits efficaces pour faire transiter les ressources financières. En l'espèce, cette situation illustre une fois de plus le caractère fortement *top-down* de l'impulsion des politiques dans l'enseignement de base. On remarque ici la forte centralisation de la gestion des ressources et une faiblesse des canaux de distribution de ces ressources au niveau local. En plus, même si des ressources comme celles du FCSE ont été transférées pour partie aux régions lors du comité de pilotage du PSEF en 2019, dans la pratique, les régions évoquent toujours des difficultés dans leur transfert, y compris celles venant du FCSE, selon une récente note issue d'un dialogue de haut niveau tenu entre le MEP et les PTF en 2019⁴⁶.

De plus, il semble que les tâches assignées aux acteurs sur le terrain se réfèrent à des nouvelles habitudes de travail que les agents n'ont pas pleinement intégrées, à défaut d'un accompagnement suffisant. L'exemple du défaut de production des rapports de suivi par les maires l'illustre. On fait ici l'hypothèse qu'il serait erroné d'analyser ces défauts comme des réticences des acteurs de terrain. Au contraire, les réformes telles que la décentralisation demandent un changement assez profond dans les habitudes de travail que les acteurs ne peuvent effectuer seuls si le contexte de leur intervention n'est pas profondément changé. Or, il est flagrant que cette réforme est dotée d'une stratégie d'accompagnement insuffisante pour que les agents aient les moyens de ce qu'on leur demande de faire.

Au Niger, cette insuffisance d'accompagnement de réformes qui bouleversent les habitudes de travail des agents n'est pas observée seulement dans la décentralisation mais dans

⁴⁶ Note d'orientation, « Dialogue de haut niveau entre les partenaires techniques et financiers du secteur de l'Éducation et le gouvernement du Niger », *Revue sectorielle de l'éducation*, 2018.

beaucoup d'autres domaines. En matière d'évaluation scolaire par exemple, le PNSAS repose sur des axes d'intervention qui bouleversent les habitudes de travail des agents sur le terrain, notamment dans leur posture professionnelle. Toutefois, le PNSAS repose surtout sur un document fortement injonctif (rappel des obligations et responsabilités des acteurs sur le terrain) sans disposer d'une véritable stratégie pour accompagner les acteurs locaux dans l'opérationnalisation des axes du plan. Ce constat a été dégagé à partir d'une analyse approfondie du document du PNSAS suivie de plusieurs échanges avec la DESC⁴⁷.

Par ailleurs, cette approche fortement *top-down* de la gestion des politiques est corrélée à un phénomène complémentaire qui est que **l'entrée en vigueur des réformes et des politiques repose faiblement sur des espaces de consultation des parties prenantes**. Cette recherche démontre que les initiatives de toute sorte prises par les directions ministérielles ou la primature (politique structurelle et/ou conjoncturelle, réformes, prescriptions diverses accompagnant les politiques et réformes) associent faiblement les parties prenantes qu'elles sont censées impacter. Les entretiens et les ateliers participatifs menés aux niveaux déconcentré et central regorgent d'exemples de politiques et/ou de réformes jugées par les acteurs comme trop injonctives car ayant faiblement associé les différents acteurs impliqués dans la chaîne de leur mise en œuvre.

On peut donner plusieurs exemples de politiques et/ou de réformes. C'est par exemple le cas du PMN, qui, bien qu'ayant reposé sur des expérimentations conduites par des agents de terrain, a été généralisé de façon peu inclusive selon les acteurs rencontrés⁴⁸. Un agent de niveau déconcentré a indiqué qu'il était d'abord convenu que chaque région établisse son propre PMN, en tenant compte d'une expérimentation réalisée dans une région pilote du pays⁴⁹, afin de produire un dispositif adapté à chaque réalité régionale. Finalement, cette contextualisation n'aurait pas été faite et le programme de la région pilote a été généralisé tel quel à tout le pays. Voici le témoignage d'un acteur interrogé qui illustre cette réalité :

« Les acteurs n'ont rien compris au départ [...] car ils n'ont bénéficié d'aucun soutien pédagogique dans ce sens. Le Programme de mise à niveau a été fait dans la précipitation. L'initiative a été prise quelque part et elle aurait été concluante. »

Un autre exemple est l'effort récent du Ministère à expérimenter des modalités alternatives d'accompagnement pédagogique en accroissant les marges de manœuvre des autorités régionales. Bien qu'un bilan de cette expérience ait été prévu à la fin du premier trimestre 2020, les acteurs régionaux et locaux rencontrés fin 2019 dans le cadre de cette recherche, censés être directement concernés par cette expérimentation, ont donné peu de détails à l'ENR sur la nature et les avancées de cette expérimentation sur le terrain, ce qui pose là encore la problématique de l'efficacité des canaux de transmission de ce type d'initiatives.

[Une insuffisance d'espaces d'échanges fonctionnels pour l'opérationnalisation et la réflexion sur les politiques](#)

En parallèle de la forte verticalité des procédures de gestion des politiques, un autre fait marquant souligné par cette recherche est l'insuffisance d'espaces d'échanges fonctionnels pour l'opérationnalisation et la réflexion sur les politiques éducatives bien que les acteurs

⁴⁷ Une synthèse de cette analyse est présentée dans la section 4.2.4 « Des tentatives récentes de réforme dont l'efficacité est mise en danger en raison de leur caractère trop injonctif ».

⁴⁸ Une analyse plus approfondie des modalités de mise en œuvre du PMN est réalisée à la section 3.2 « Constats pour la négociation de l'action et l'allocation de moyens », constat clé n° 2, du chapitre précédent.

⁴⁹ L'initiative s'appelait alors Programme d'enseignement prioritaire.

interrogés justifient le plus souvent la nécessité d’espaces d’échanges. Cette situation se manifeste dans le système par trois réalités qui coexistent ensemble :

- une forte présence des partenaires qui conduit à une multiplication des actions sur le terrain pour l’amélioration de la qualité sans que ces actions ne soient coordonnées par les autorités ;
- l’insuffisance d’espaces d’échanges, notamment entre les directions centrales et entre les autorités centrales et les autorités du niveau déconcentré pour coordonner et opérationnaliser les interventions impulsées par le Ministère ;
- l’absence généralisée d’espaces d’échanges servant à la capitalisation des actions et à l’appréciation des effets des politiques et actions mises en œuvre dans l’enseignement primaire.

Une forte présence des partenaires dont les actions sur le terrain ne sont pas suffisamment coordonnées par les autorités

Le système éducatif nigérien, notamment l’enseignement primaire, fait l’objet de nombreux appuis de PTF qui prennent notamment en charge une partie importante des dépenses publiques de l’État selon les données du RESEN⁵⁰ du Ministère⁵¹. En guise d’illustration, il est possible de se reporter à l’encadré n° 1 (illustrant le constat clé n° 1 de la section 3.2 « Constats pour la négociation de l’action et l’allocation de moyens » du chapitre précédent) qui présente une liste non exhaustive des formations délivrées entre 2017 et 2019 par la DFIC, et dont une partie significative est pilotée avec l’appui de partenaires.

Cette situation, qui ne vaut pas que pour la DFIC mais illustre une réalité plus globale selon les acteurs interrogés, atteste d’une importance relativement forte des partenaires dans le pilotage des actions du système éducatif. Cette importance des partenaires se manifeste notamment dans les activités de renforcement de capacités qui constituent des prestations de très forte valeur ajoutée car mobilisant des compétences très élevées des cadres nationaux impliqués. Cette forte présence, en termes de volume, des actions impulsées est problématique du point de vue de leur appropriation par le système. En effet, le caractère le plus souvent externe des actions entreprises par ces partenaires demande une capacité d’absorption de cette expertise par le système éducatif, qui doit être d’autant plus forte que les actions des partenaires sont nombreuses. Dans le cas contraire, le volume des actions conduit à un débordement des autorités se traduisant concrètement par une insuffisance de coordination des multiples actions entreprises. Les données recueillies soulignent que c’est ce cas de figure qui se produit dans le secteur de l’enseignement de base au Niger. Des agents interrogés lors des entretiens et des ateliers soulignent notamment que l’intervention des partenaires sur le terrain se fait parfois en chevauchement, voire en l’absence de coordination avec le Ministère. Un agent au niveau central précise notamment :

« Il y a des formations organisées çà et là par les partenaires au niveau local sans passer par le Ministère, ce qui peut changer l’outil pédagogique. À l’heure actuelle, c’est cela le cheval de bataille du Ministère... »

« Tant que les structures ne se mettent pas ensemble pour faire le diagnostic, identifier les besoins pour identifier la structure qui doit porter la formation, les formations ne seront jamais efficaces... »

⁵⁰ Selon le RESEN publié en 2020, les ressources extérieures contribueraient pour près du tiers des dépenses publiques totales à la date de 2016. Le RESEN souligne toutefois que la porosité de l’information statistique ne permet pas d’évaluer fidèlement la contribution précise des partenaires au financement du secteur.

⁵¹ Le Ministère dispose d’un document consultable en version électronique et listant les projets/programmes du Ministère de l’enseignement primaire pendant la période récente. Le document offre ainsi une fiche d’identité de chaque projet avec les informations budgétaires, les contenus des activités et les partenaires impliqués.

« L'existence d'un plan national de formation pourrait servir de cadre aux différentes actions. »

Une insuffisance d'espaces d'échanges pour coordonner, opérationnaliser et capitaliser les interventions impulsées par le Ministère

Ce fait a été démontré, notamment pour les niveaux déconcentré et central. En effet, au niveau des établissements scolaires, de multiples cadres d'échanges existent pour opérationnaliser les politiques et actions impulsées par le niveau central. Il s'agit notamment d'espaces de partage liés à la mobilisation communautaire (les différentes instances des CGDES, des APE et des AME), les espaces d'échanges entre les équipes pédagogiques pour la gestion des parcours (conseils de classe, etc.). Différents espaces d'échanges existent également entre le niveau inspection et le niveau établissement, à l'image des cellules pédagogiques ou des visites d'inspection. La recherche montre cependant que ces espaces sont le plus souvent soit peu fonctionnels, soit pilotés dans une approche fortement *top-down* de descente d'informations où peu de place est faite à l'échange sur ces informations. Au niveau déconcentré et central, la situation est différente. L'analyse croisée des témoignages des agents et des outils de travail de différents services partagés avec l'équipe de recherche démontre que les services coopèrent relativement peu.

Ainsi, au niveau central, malgré l'existence de six ministères de l'Éducation, il n'existe pas d'organes de gestion et de pilotage du PSEF pour le suivi des objectifs à atteindre⁵². Par ailleurs, pendant la collecte réalisée au niveau central, les acteurs ont questionné l'absence d'espaces de partage du même type que les CAPED entre les directions ministérielles du MEP pour leur permettre d'échanger et de coordonner les politiques et réformes qu'elles mettent en œuvre sur le terrain. Certains participants des ateliers ont notamment donné l'exemple de l'exploitation des résultats des évaluations qui reste un processus largement piloté par la DESC, de façon relativement isolée. La politique des formations a également été donnée en exemple car elle ne fait pas l'objet d'un dialogue visant à une meilleure coordination des actions des directions sur le terrain. Les témoignages de deux agents de l'administration centrale sont retranscrits ci-dessous :

« L'exploitation se fait à la Direction de l'évaluation, sans que d'autres directions concernées ne soient impliquées. Pour être en mesure de demander et d'orienter les régions, inspections et les écoles à faire des meilleures analyses, il faut que déjà au niveau national, on donne l'exemple. »

« Il n'existe pas d'instances statutaires entre les niveaux, central et déconcentré, pour échanger sur les priorités à donner aux formations... »

De façon plus globale, cette recherche démontre que cette insuffisance d'espaces d'échanges fonctionnels pour l'opérationnalisation et la réflexion sur les politiques est à relier à l'enracinement chez les agents de postures professionnelles antagonistes avec la coopération entre services.

⁵² MEP (2017), « Rapport d'exécution du plan d'action annuel 2017 ».

4.4.2 *Un enracinement de postures professionnelles antagonistes avec la collaboration entre services*

Ce phénomène davantage insidieux a été inféré à partir d'une capitalisation des échanges et des réflexions menés à tous les niveaux de l'administration avec les agents ayant participé à l'enquête. De façon globale, il ressort de ces témoignages que les relations hiérarchiques structurent profondément les habitudes et les relations de travail des agents à plusieurs niveaux de l'administration éducative. Elles conduisent à certaines formes de rigidité qui nuisent à l'efficacité du système éducatif.

La politique de décentralisation en est une bonne illustration. Il a pu être inféré des témoignages des agents interrogés (surtout des agents de l'État, constituant la majorité de l'échantillon) que les relations de leadership et la prédominance des liens hiérarchiques préexistants à la décentralisation constituent le principal obstacle à la collaboration entre les services techniques déconcentrés et les agents des collectivités pour la mise en œuvre coordonnée des compétences transférées. Sur ce point, il est intéressant de constater que les témoignages des acteurs interrogés issus des inspections, voire des écoles, contrastent avec la vision des agents du Comité d'appui à la déconcentration et à la décentralisation pour qui les difficultés liées au transfert des compétences s'expliquent davantage en termes d'incapacité des acteurs ou de non-respect du prescrit (par exemple, le non-envoi par les maires des rapports de suivi des compétences).

Ces liens hiérarchiques traditionnels semblent survivre à la réforme de la décentralisation puisque, malgré les prescriptions claires du manuel de procédures invitant les services déconcentrés et décentralisés à coopérer, dans les faits, les acteurs ne se sont pas encore appropriés ces nouvelles postures professionnelles et perpétuent des attitudes antagonistes à la mise en place de liens de coopération entre acteurs sur le terrain. Ces liens hiérarchiques et leur impact délétère sur la coopération entre services ne sont pas présents dans le seul domaine de la décentralisation, mais existent dans d'autres domaines de la politique éducative. Voici quelques verbatim des agents interrogés qui l'illustrent :

« Souvent, les inspecteurs ne transmettent pas leurs rapports aux maires mais aux directeurs régionaux auxquels ils se sentent liés par la hiérarchie. »

« Les maires qui contribuent à l'amélioration des enseignements et apprentissages, n'étant pas de la même tutelle que les inspecteurs, n'exigent pas de compte rendu. »

« La mauvaise collaboration entre certains maires et certains inspecteurs (conflit de compétence) est problématique dans la mise en œuvre des cinq compétences transférées. »

« Dans la gestion des fournitures, pour éviter toute velléité de mauvaise gestion, l'inspecteur doit davantage associer les structures d'appui à la gestion de l'école (CGDES...). »

« Au niveau national, nous ne pouvons pas dire le besoin réel d'un enseignant car la Division formation de la DREP ne transmet pas les rapports d'exploitation des bulletins à la DFIC à cause des rapports hiérarchiques. Au niveau national, on organise les formations mais souvent les régions ne suivent pas le réinvestissement de ces formations. Il y a un dysfonctionnement à ce niveau. »

En termes de réponse de politique publique, ceci demande un accompagnement au changement endogène ciblé sur des enjeux de transformation de ces postures

professionnelles. En effet, des réformes telles que la décentralisation impliquent des changements forts de posture des acteurs dans leurs habitudes de travail. Cela signifie que des documents d'orientation tels que le manuel de procédures édictent des prescriptions qui supposent une véritable transformation des pratiques de travail des agents sur le terrain, notamment vers plus de collaboration entre services. La perpétuation des habitudes de travail liées aux liens hiérarchiques traditionnels entre les agents des services déconcentrés et des collectivités montre bien que la mise en œuvre des prescriptions du nouveau manuel de procédures de la décentralisation demande en réalité la création de nouveaux espaces de travail où ces acteurs de terrain peuvent expérimenter de nouvelles façons d'interagir et de collaborer. En effet, le changement de posture attendu des acteurs peut effectivement se produire mais si leur contexte de travail change, ce qui peut passer par la mise en œuvre de nouveaux espaces collaboratifs de travail qu'il faudrait expérimenter. Cette hypothèse vaut également pour d'autres réformes qui entendent transformer profondément les habitudes de travail des agents, comme l'accompagnement pédagogique axé sur les résultats piloté par la DFIC, ou encore le PNSAS piloté par la DESC.

Chapitre 5. Feuille de route pour l'amélioration du pilotage de la qualité

Cette recherche a analysé le niveau de développement des quatre fonctions du pilotage de la qualité de l'enseignement de base, et de dispositifs impactant ce pilotage de la qualité (l'accompagnement pédagogique de proximité, la formation des enseignants et l'adaptation des outils à leurs besoins, les évaluations scolaires en lien avec la régulation des parcours scolaires, les cadres d'échanges entre les acteurs pour l'opérationnalisation des réformes en cours).

Ses résultats ont été restitués lors d'un atelier de partage avec les autorités ministérielles. Cet atelier a permis de valider au niveau national les chantiers de travail identifiés par l'équipe de recherche et ayant impliqué les acteurs à tous les niveaux de pilotage du système éducatif⁵³ (écoles, services déconcentrés et services centraux).

Cette validation des autorités du pays constitue un mandat donné à une équipe élargie, l'équipe intercatégorielle et interrégionale (E2i⁵⁴) pour identifier des activités opérationnelles et formuler des recommandations capitalisées dans la feuille de route pour le Niger, dont la mise en œuvre sera appuyée par le programme sur plusieurs années (2020-2022).

5.1 Des problématiques persistantes et résistantes

Tout au long du processus participatif de production de la feuille de route, à partir des résultats de la recherche, les problématiques persistantes et résistantes suivantes ont été identifiées :

- Le développement et la mise en œuvre, au travers d'une expérimentation à visée stratégique, des innovations pédagogiques nécessaires à l'amélioration du temps d'apprentissage des élèves et de l'efficacité des stratégies d'enseignement/apprentissage. Ce développement devrait reposer sur une synergie renouvelée entre les ENI et l'École normale supérieure (ENS) dans le cadre d'une rénovation de l'ingénierie de la formation initiale plus en phase avec les compétences professionnelles attendues par les établissements scolaires.
- La stabilisation de la transformation des pratiques professionnelles de l'accompagnement de proximité (directeur, conseiller et inspecteur) à travers le développement de cadres de concertation entre pairs constituant des communautés de pratiques, centrées sur l'analyse de leurs pratiques. Les travaux de ces cadres de concertation alimenteront la réflexion pour les régulations nécessaires au niveau central et déconcentré, notamment par la mise en œuvre à terme de conférences de consensus sur « l'évaluation de la manière de servir des agents » et sur l'identification de la vulnérabilité (élèves, enseignants, écoles, territoires). Cela devrait ensuite permettre « d'aider davantage là où il est plus difficile de réussir », notamment en matière d'évaluation formative CI-CM2, couplée à des dispositifs de remédiation, de renforcement de la liaison CM2-6^e et d'orientation post-CM2.
- L'implémentation d'observatoires de la mise en œuvre de la décentralisation et le renforcement de la déconcentration centrés sur le suivi/régulation du transfert des cinq compétences⁵⁵ aux collectivités locales selon une caractérisation des

⁵³ Voir dans la section 5.3 la définition des chantiers.

⁵⁴ Voir la composition en annexe de cette équipe, incluant l'ENR.

⁵⁵ Ces compétences sont notamment les suivantes : compétence n° 1 : construction et entretien des jardins d'enfants, des jardins d'enfants communautaires, des écoles primaires, des centres d'alphabétisation ; compétence n° 2 : équipement des infrastructures scolaires, des centres d'alphabétisation et d'éducation non formelle ; compétence n° 3 : acquisition et gestion des fournitures scolaires, matériels pédagogiques et ludo-

contextes (urbain, semi-urbain et rural), dans la perspective de définir les conditions d'émergence d'un nouveau contrat social mobilisant la démarche de projet (du projet de classe et d'école... au plan communal de l'éducation) et aboutissant à une contractualisation.

D'autres orientations, en lien avec la capacitation des acteurs et répondant aux enjeux d'amélioration du pilotage de la qualité dans le cadre de ces problématiques, ont été identifiées au regard d'une difficulté de régulation interne du système :

- Construire la capacité des acteurs à organiser à tous les niveaux du système la collecte, le traitement et l'utilisation de données pertinentes en vue d'une amélioration du pilotage de la qualité et d'un suivi-évaluation performant des activités réalisées. Il s'agit ici de capacité individuelle et collective (à tous les niveaux : la classe, l'école, la commune) à identifier les données pertinentes et à les exploiter pour le pilotage (prise de décisions, planification).
- Introduire une évolution de la culture professionnelle de tous les acteurs du système éducatif pour accroître significativement la transparence, la redevabilité, la communication et la concertation, les pratiques réflexives, la capacité de réflexion collective et de concertation en « communautés de pratiques », la pratique des « petits pas⁵⁶ » ou microdécisions qui peuvent améliorer significativement le pilotage de la qualité.

Enfin, le cadre logique restreint présenté dans la section suivante synthétise l'ensemble de ces éléments dans un tableau faisant le lien entre les chantiers de travail, les problématiques auxquelles ils sont reliés et quelques repères pour leur opérationnalisation.

5.2 Les approches stratégiques en lien avec les problématiques résistantes

Des chantiers ont été développés à partir de ces problématiques lors de deux ateliers de finalisation de la feuille de route. Ces chantiers sont les suivants :

- chantier n° 1 : accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils et modes d'organisation des apprentissages ;
- chantier n° 2 : repositionner l'évaluation au service des apprentissages et d'une liaison école-collège réussie ;
- chantier n° 3 : repenser le pilotage de l'accompagnement pédagogique sur le terrain pour l'adapter aux défis des apprentissages dans les écoles ;
- chantier n° 4 : explorer les conditions pour un nouveau contrat social afin d'atteindre les objectifs des plans communaux de l'éducation.

Les ateliers de finalisation de la feuille de route ont réuni environ 45 participants issus de l'échantillon d'acteurs enquêtés à tous les niveaux du système. Ces acteurs constituent la base de la communauté de pratiques (E2i) appelée à réfléchir et à agir, chacun dans son rôle ou responsabilité, dans le cadre des actions décrites dans cette feuille de route. Un processus de partage d'information⁵⁷ a été mis en place afin de repérer, à partir de ces chantiers et des

éducatifs ; compétence n° 4 : élaboration de la carte scolaire ; compétence n° 5 : recrutement des enseignants contractuels.

⁵⁶ Ces petits pas désignent ce qui peut être fait en plus ou différemment dans le pilotage des initiatives et/ou politiques existantes pour produire plus d'impacts sur les apprentissages. D'une façon générale, ces petits pas désignent des éléments de changement qui sont à la portée des acteurs et qui sont donc de nature à être intégrés dans leurs processus réguliers de travail. Cette intégration sert ainsi à l'initiation d'un changement endogène et progressif du pilotage de la qualité. Ces petits pas sont identifiables par le recul que permet l'analyse diagnostique sur le système, qui a servi à identifier des vices de mise en œuvre des politiques sur le terrain.

⁵⁷ Ce dispositif est notamment constitué des outils suivants : l'envoi régulier de newsletters en circuit court (appelés Focus E2i) auxquelles le collectif de répondants est invité à réagir et la création d'une plateforme de partage de ressources et de forums de discussions sur les chantiers.

pratiques constatées sur le terrain, des actions à mettre en œuvre pour améliorer le pilotage de la qualité, en étroite synergie avec les priorités de la politique sectorielle et en tenant compte des ressources existantes et des besoins supplémentaires nécessaires à leur réalisation.

Il est important que les interventions portées par la feuille de route s'adaptent aux éventuelles opportunités. Son caractère flexible est essentiel. Elle doit être un outil souple et réactif permettant de saisir les opportunités de réaliser des « petits pas » ou de « grands pas » vers un meilleur pilotage de la qualité. De nouvelles hypothèses de travail émergeront au fur et à mesure du déroulement des chantiers et, plus globalement, des plans d'action. La formalisation de ces hypothèses de travail par le ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Education civique servira de fil conducteur à l'identification de nouvelles activités dont la mise en œuvre est nécessaire pour atteindre les objectifs de la feuille de route.

La demande des acteurs rencontrés lors d'une mission exploratoire réalisée au début du programme concernait un appui pour passer d'une expérimentation tous azimuts à une convergence vers la résolution de problématiques résistantes, ce qui nécessite de construire une méthodologie d'accompagnement au changement afin de prioriser fortement les interventions à partir d'une vision commune partagée.

En conséquence, pour améliorer le pilotage de la qualité de l'éducation au Niger, le programme envisage une approche stratégique et une approche plus opérationnelle.

Il envisage une approche stratégique en cohérence avec les enjeux d'un accompagnement au changement, basée sur trois piliers :

- Le recours à des observatoires comme dans le chantier n° 4 avec une proposition d'appui, notamment pour le suivi des compétences transférées aux communes à partir des recommandations du manuel de procédures, ou dans le chantier n° 1 lorsqu'il s'agira de recenser les différentes pratiques innovantes et contribuer à leur visibilité à tous les niveaux du système éducatif afin de les intégrer dans les formations initiales et continues.
- Un appui aux travaux d'une Coordination nationale d'appui au pilotage de la qualité (CONAPIQ) à mettre en place en lien avec les trois problématiques résistantes identifiées et les difficultés prégnantes de régulation interne du système. Cette CONAPIQ se justifie notamment par l'enjeu du décloisonnement des directions ministérielles, la circulation de l'information et la promotion du travail conjoint de ces directions sur des problématiques nécessitant une coordination de leurs actions. Cette coordination pourrait être dotée d'un secrétariat, un(e) ancien(ne) de l'ENR par exemple qui a bénéficié de mises en situation formatrices sur le terrain. Il (elle) serait en charge de la préparation des travaux de la coordination, de l'élaboration d'une newsletter en circuit court et de la capitalisation sur une plateforme Web des informations jugées utiles au pilotage de la qualité. Ce secrétariat pourrait bénéficier d'un appui à distance permanent de l'équipe de supervision de l'IPE-UNESCO Dakar et pourrait faciliter l'organisation des missions sur le terrain de l'équipe de supervision, notamment par un repérage des moments opportuns pour une mission d'appui et la définition des termes de référence de ces missions.
- Le recours au renforcement des capacités et à l'expérimentation : le programme de l'IPE-UNESCO Dakar propose le développement des techniques d'analyse des pratiques professionnelles pour l'encadrement de proximité dans le chantier n° 3 et, dans le chantier n° 1, un appui à l'expérimentation pour le développement du travail en autonomie des élèves, en partenariat avec l'ENS, les ENI et les écoles annexes volontaires.

Une approche opérationnelle en cohérence avec les contraintes/ressources du plan sectoriel et du budget du Programme et des fonds des partenaires. Cette approche opérationnelle consiste à identifier les premiers « petits pas » nécessaires pour engager progressivement les quatre chantiers dans une phase d'opérationnalisation au travers d'actions ciblées. Cette approche opérationnelle sera développée avec les 45 participants de l'E2i à travers trois grandes étapes de travail :

- tenue de deux ateliers d'élaboration de la feuille de route pour dessiner la vision et les enjeux, et envisager des actions stratégiques à partir de chaque chantier ;
- poursuite d'un travail de réflexion à distance, avec deux volets :
 - l'envoi de newsletters (FocusE2i) au collectif de l'E2i qui, par ses réponses, contribue à construire des liaisons entre les chantiers de travail et la programmation du Ministère,
 - en parallèle, échanges d'e-mails avec les représentants des principales directions ministérielles impliquées dans le pilotage de la qualité afin d'identifier des synergies concrètes dans les programmes qu'ils supervisent et pouvant faire l'objet d'une intervention du Programme régional d'appui au pilotage de la qualité ;
- identification dans ces échanges avec les directions ministérielles et avec l'E2i de pistes d'actions ou « petits pas » de nature à enclencher les premières interventions pour initier chaque chantier de travail.

5.3 Les activités opérationnelles envisagées dans le cadre de la feuille de route

À tous les niveaux de la collecte, des axes d'amélioration du pilotage de la qualité ont été développés par les acteurs rencontrés. Ces axes ont été déclinés en quatre chantiers de travail pertinents articulés à des problématiques persistantes et résistantes.

5.3.1 Chantier n° 1 : Accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils et modes d'organisation des apprentissages

- Activité opérationnelle n° 1 : Expérimentation de la mise en place des démarches et outils accompagnant le développement du travail autonome des élèves.
- Objectif : Développer et implémenter des innovations pédagogiques nécessaires à l'amélioration du temps d'apprentissage des élèves et de l'efficacité des stratégies d'enseignement/apprentissage.
- Modalité d'intervention pour lancer le chantier : Cette action prendrait la forme d'une expérimentation dans deux lieux – l'ENI de Niamey et une ENI de province (Tahoua par exemple) – et se déroulerait entre octobre 2020 et mars 2021. Sachant que la réorganisation matérielle et spatiale des enseignements-apprentissages est la condition première du développement du travail autonome des élèves, il est nécessaire d'introduire de nouveaux supports d'apprentissage (cf. PMAQ⁵⁸), en ayant par exemple recours à des ardoises géantes, et de mettre en place de petites équipes (sept à huit élèves) impliquées dans des micro-ateliers tournants tutorés par des élèves compétents.

5.3.2 Chantier n° 2 : Repositionner l'évaluation au service des apprentissages et d'une liaison école-collège réussie

- Activité opérationnelle n° 2 : Appui à l'utilisation des résultats de l'évaluation pour le pilotage des apprentissages.

⁵⁸ Plan minimum axé sur la qualité des apprentissages (Agence japonaise de coopération internationale) et projet de numérisation des livrets mathématiques.

- Objectif : Renforcement des capacités d'utilisation des résultats des évaluations pour le pilotage des apprentissages. Cette action vise à entamer un essai de repositionnement de l'évaluation dans le pilotage local des apprentissages.
- Modalité d'intervention pour lancer le chantier : Les journées communales de suivi des acquis scolaires constituent une initiative que la DESCP entend mettre en œuvre. La première étape porterait sur la mise en œuvre et l'animation de ces journées, la seconde sur la mise en place d'observatoires régionaux des pratiques d'évaluation.

5.3.3 Chantier n° 3 : Repenser le pilotage de l'accompagnement pédagogique sur le terrain pour l'adapter aux défis des apprentissages dans les écoles

- Activité opérationnelle n° 3 : Constitution de groupes d'entraînement à l'analyse des pratiques professionnelles liées à la réforme de l'encadrement de proximité en cours.
- Objectif : Renforcement de capacités sur l'analyse des pratiques professionnelles entre pairs par la mise en place d'un dispositif d'entraînement afin d'accompagner la transformation de leur posture professionnelle.
- Modalité d'intervention pour lancer le chantier : La première étape consisterait à former des encadreurs volontaires aux concepts clés et aux méthodes de l'analyse des pratiques professionnelles dans le but de susciter un changement de posture, à savoir passer d'une fonction de contrôle à une fonction d'accompagnement des enseignants. Cette formation-action, à la fois théorique et pratique, aurait lieu à Niamey, au sein de la DFIC, avec un groupe de 10 à 12 encadreurs volontaires, avec si nécessaire l'appui d'une équipe d'experts internationaux en présentiel. Durant la semaine de formation, plusieurs séquences d'analyse de pratiques professionnelles seraient réalisées. Les acteurs impliqués clôtureraient cette semaine de formation par l'identification d'une stratégie de transposition du dispositif à expérimenter sur les régions de Tahoua et Zinder.

5.3.4 Chantier n° 4 : Explorer les conditions pour un nouveau contrat social afin d'atteindre les objectifs des plans communaux de l'éducation

- Activité opérationnelle n° 4 : Mise en place d'un observatoire national du suivi de la mise en œuvre de la décentralisation.
- Objectif : Appuyer la réflexion des communes et des services déconcentrés à propos de leur implication dans la politique de décentralisation.
- Modalité d'intervention pour lancer le chantier : Cette activité opérationnelle propose de mettre en place un observatoire national du suivi de la décentralisation afin de capitaliser les connaissances susceptibles de favoriser un meilleur transfert de compétences, en lien avec le développement des projets d'école et de territoire. Les échanges avec les acteurs de terrain font apparaître un besoin d'appui localement. En effet, les maires et les agents des mairies ont à traiter de nouvelles questions auxquelles ils n'ont pas forcément de réponse. L'expérience acquise par la GIZ en matière d'appui à des observatoires régionaux de la gestion des flux migratoires permettrait de modéliser un dispositif national de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation en précisant la nature des données collectées et la fonctionnalité d'un cadre national de concertation et de régulation.

5.3.5 Chantier transversal : Étude d'opportunité pour la mise en place d'une CONAPIQ

- Objectif : Installer une véritable coordination du pilotage de la qualité au sein du Ministère.
- Modalité d'intervention pour lancer le chantier : Il est nécessaire de poursuivre l'échange avec les acteurs, notamment au niveau central afin de stabiliser la forme que

cette coordination nationale devrait prendre, sa composition et ses moyens (humains et matériels), ainsi que son mandat pour être efficace.

Ces éléments permettent de définir un cadre logique des chantiers servant de repères pour des interventions potentielles de l'IIEP-UNESCO Dakar.

Tableau 8. Cadre logique restreint de la feuille de route pour l'amélioration du pilotage de la qualité dans l'enseignement de base au Niger

	Chantier n° 1	Chantier n° 2	Chantier n° 3	Chantier n° 4
Titre du chantier	Accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils et modes d'organisation des apprentissages.	Repositionner l'évaluation au service des apprentissages et d'une liaison école-collège réussie.	Repenser le pilotage de l'accompagnement pédagogique sur le terrain pour l'adapter aux défis des apprentissages dans les écoles.	Explorer les conditions pour un nouveau contrat social au niveau local pour l'atteinte des objectifs des plans communaux de l'éducation.
Problématique résistante	Développement d'une ingénierie de la formation initiale et continue articulée aux innovations pédagogiques nécessaires à l'augmentation du temps scolaire et à l'efficacité des enseignements/apprentissages en CI/CM2.	Couplage des pratiques harmonisées de l'évaluation scolaire avec des stratégies efficaces de remédiation en classe et hors classe. Stabilisation du système de récompense des élèves et de l'évaluation de « la manière de servir » des agents.	Renouvellement des pratiques d'encadrement de proximité des enseignants (démarche et outils) et développement des pratiques d'analyse entre pairs (mini-CAPED et CAPED) au service de la professionnalisation des agents.	Accompagnement de la dynamique de transfert de compétences dans le cadre de la décentralisation en lien avec le développement des projets d'école et de territoire.
Repères pour les appuis potentiels de l'IIEP-UNESCO Dakar	Appui à l'élaboration d'une expérimentation pour le développement du travail en autonomie des élèves. Appui au développement d'une ingénierie de formation (ENI et ENS) en lien avec les enjeux de la professionnalisation et en s'appuyant sur les recherches-actions en cours. Appui à la mobilisation d'une expertise externe perle pour accompagner l'implémentation des innovations pédagogiques en	Appui à l'exploitation approfondie des bilans d'étapes (évaluations standardisées ou évaluations formatives pour adapter les plans de remédiation, les plans de formation et nourrir la planification sectorielle). Appui à la mise en œuvre de concertations aux différents niveaux du système pour stabiliser le système de récompenses des élèves et clarifier les modalités possibles d'évaluation de « la manière de servir »	Appui au développement des techniques d'analyse et d'amélioration des pratiques professionnelles (démarche et outils) et à l'identification des conditions de généralisation de ces pratiques aux différents niveaux du système. Appui à la mobilisation d'une expertise externe perle pour accompagner la professionnalisation des corps d'encadrement.	Appui aux services déconcentrés pour le développement du partenariat Direction régionale de l'éducation/IEP/commune, notamment pour le suivi des compétences transférées aux communes, le renforcement de capacité des acteurs et le pilotage local de la qualité de l'éducation. Appui aux directions centrales dans leurs stratégies de développement d'un dialogue de gestion avec les services déconcentrés.

	formation initiale (notamment lors des stages d'immersion au sein des écoles d'application).	des agents du service public de l'éducation.		
CONTRIBUTIONS AUX RESULTATS ATTENDUS	Les pratiques pédagogiques innovantes favorisant l'augmentation du temps d'apprentissage sont intégrées dans les écoles annexes des ENI du pays en lien avec leur spécificité. Une ingénierie de formation se développe au sein des ENI en collaboration étroite avec l'ENS.	Les dispositifs de remédiation produisant des effets positifs et mesurables sur les acquisitions scolaires des élèves les plus faibles sont identifiés et leurs conditions de généralisation analysées. Un système de récompenses des élèves et d'évaluation de « la manière de servir » des agents est promu de manière à lever les ambiguïtés actuelles. Identification de la vulnérabilité (élèves, enseignants, écoles, territoires) en vue d'aider en priorité là où il est plus difficile de réussir.	La démarche d'accompagnement professionnel de proximité axée sur les résultats se développe à partir de l'analyse entre pairs des conditions de sa réussite. Des modalités de travail collaboratives et réflexives se développent aux différents niveaux (région, commune, établissement pour mutualiser les savoir-faire). Les directions centrales capitalisent les remontées du terrain pour réguler cette réforme des gestes professionnels de l'encadrement pédagogique des écoles.	Les structures déconcentrées du MEN (région et IEP) se positionnent au service du développement des projets locaux de l'éducation dans une dynamique de pilotage territorial de la qualité, dans le cadre de la décentralisation, incluant une contractualisation bien comprise (organisation et gestion efficiente des moyens, partage des rôles, redevabilité, suivi des résultats). Les directions centrales accompagnent le processus de déconcentration par le développement du dialogue de gestion.

Bibliographie

- ACE, International Consultants, 2013. « Diagnostic organisationnel du ministère de l'Éducation, Alphabétisation et Promotion des Langues nationales pour la définition du programme d'accompagnement technique à la mise en œuvre du Programme sectoriel Éducation et Formation-Niger », rapport provisoire.
- Auteur inconnu, juin 2019, note d'orientation. « Dialogue de haut niveau entre les partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation et le gouvernement du Niger », *Revue sectorielle de l'éducation*, 2018.
- Auteur inconnu, sans date. *Programme d'enseignement prioritaire en français*.
- Auteur inconnu, sans date. *Guide du Formateur sur le PEP*.
- Coalition nigérienne des associations, syndicats et ONG de campagne EPT au Niger (ASO-EPT Niger), mars 2014. « Recherche-action sur l'opérationnalité des CAPED au Niger ».
- GIZ, commissionné par le Groupement de consultance, écrit par Karine Angles et Abel Samson, octobre 2015. « Répertoire des normes et standards de la planification des six ministères du Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) au Niger ».
- GIZ, commissionné par le Groupement de consultance, 2016. « Mission de diagnostic du système de gestion informatisée des ressources humaines du ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des langues nationales et de l'Éducation civique du Niger ».
- GIZ, commissionné par le Groupement de consultance, écrit par Marion Ginolin et François Robert, juillet 2016. « Rapport d'analyse de l'état d'application des normes et standards dans la planification de l'éducation au Niger ».
- IPE-UNESCO Dakar, 2019. « Analyse du secteur de l'éducation du Niger (RESEN), Éléments pour de nouvelles orientations dans le cadre de la 2^e phase du PSEF », République du Niger.
- Leblanc Serge, 2008. « Concevoir des dispositifs de formation professionnelle des enseignants à partir de l'analyse de l'activité dans une approche enactive ».
- Leblanc Serge, 2008. « L'autoconfrontation pour accéder aux aspects implicites : analyse de l'activité d'un enseignant pour mettre les élèves au travail ».
- Mingat A., I. Diallo, S. Seydou, mars 2019. *Éléments d'évaluation externe de la première phase du PSEF-Niger*, Cambridge-Education pour UNICEF-Niger.
- Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de promotion de la qualité et de la normalisation, Direction de la formation initiale et continue, rédigé par Moustapha Boukary Fassouma Zara, Mme Aboubacar Aichatou Koussou, Alzouma Kimba, Mme Djibril Haoua Hamza, Mme Zada Zainabou, Mme Ibo Zara Garba, avril 2019. « Rapport général sur l'accompagnement terrain axé sur les résultats des élèves ».
- Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, mai 2019, *Manuel de procédures destiné aux acteurs en charge du transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'enseignement primaire*.
- Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de promotion de la qualité et de la normalisation, Direction de l'évaluation scolaire et des concours professionnels, juillet 2018. *Plan national de suivi des acquis des élèves*.
- Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de la promotion de la qualité et de la normalisation, Direction de la formation initiale et continue, Évaluation des acquis scolaires des élèves du cycle de base 1 des écoles traditionnelles, juin 2018. « Analyse diagnostique de la formation initiale et continue des enseignants et les perspectives d'amélioration ».
- Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Direction de la formation initiale et continue, août 2017. *Formation des directeurs d'école en leadership pédagogique*.

Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, « Feuille de route pour un enseignement primaire de qualité au Niger (FREQ) 2017-2021 ».

Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de la promotion de la qualité et de la normalisation, Direction du curriculum, juillet 2015. « Programme d'études de l'enseignement primaire ».

Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de la réforme de la promotion des langues nationales et de l'éducation civique, Direction de la formation initiale et continue (date inconnue). *Manuel d'accompagnement pour la mise en œuvre de la formation continue.*

Ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique, Secrétariat général, Direction générale de la réforme, de la promotion des langues et de l'éducation civique, Direction de la formation initiale et continue, conçu par Assane Hamza et Boucari Zakari Moussa, sous la supervision de Mme Bakingue Zara Gaoh (date inconnue). *Module de formation des enseignants à la gestion des classes multigrades.*

Ministères en charge de l'éducation, 2018. « Forum de capitalisation de bonnes pratiques pour améliorer la qualité de l'éducation au Niger », document électronique.

Ministères en charge de l'éducation et de la formation, septembre 2020. « Plan d'action annuel (PAA) 2020 ».

Ministères en charge de l'éducation et de la formation, janvier 2019. « Plan d'action annuel (PAA) 2019 ».

Ministères en charge de l'éducation et de la formation, février 2017. « Feuille de route pour la qualité de l'éducation et de la formation au Niger ».

Ministères en charge de l'éducation et de la formation, Secrétariats généraux, 2017. « Rapport d'exécution du plan d'action annuel 2017 (PAA 2017) ».

PASEC, 2016. *PASEC 2014 – Performances du système éducatif nigérien : Compétences et facteurs de réussite au primaire.* PASEC, CONFEMEN, Dakar.

Py Thierry, mars 2013. « Repenser l'encadrement pédagogique des enseignants contractuels du Niger », rapport d'étude.

République du Niger, juin 2019. « Document de programmation pluriannuelle des dépenses 2020-2022 ».

République du Niger, juin 2019, « Plan de transition de l'éducation et de la formation 2020-2022 », version préliminaire.

République du Niger, novembre 2017, *Manuel de procédures du Fonds commun sectoriel de l'éducation au Niger*, version finale revue.

République du Niger, juin 2013. « Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (2014-2024) », document de stratégie.

République du Niger, date inconnue. *Projets/programmes du ministère de l'Enseignement primaire, de l'Alphabétisation, de la Promotion des Langues nationales et de l'Éducation civique.*

UNICEF, mars 2019. *Étude sur les conditions de l'amélioration du maintien des élèves dans le secondaire, les performances du second cycle secondaire, les conditions de réussite aux examens (BEPC, Bac) et la réforme du Bac.*

UNICEF Niger, 2018. « Rapport de l'étude sur les enfants et adolescent(e)s en dehors de l'école (EADE) au Niger », version provisoire.

Annexes

Annexe n° 1. Composition de l'ENR

Nom	Fonctions
Mme Diallo FATI	Conseillère pédagogique
M. Amadou MASSALATCHI	Conseiller pédagogique
M. Gousmane SILIMANE	Inspecteur principal de l'enseignement primaire
M. Hamadou SIAKA	Inspecteur principal de l'enseignement primaire
M. Ismailou MAMAN KEITA	Évaluateur
M. Issa BACHAROU	Inspecteur principal de l'enseignement primaire
M. Mazidou YACOUBA	Inspecteur principal de l'enseignement primaire
M. Zakariaou SEYDOU	Inspecteur de l'enseignement primaire

Annexe n° 2. Composition de l'E2i

Niveau/territoire	Chantier de travail n° 1 Accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils	Chantier de travail n° 2 Repositionner l'évaluation scolaire au service d'une liaison primaire-collège réussie	Chantier de travail n° 3 Repenser l'accompagnement pédagogique	Chantier de travail n° 4 Explorer les conditions pour un nouveau contrat social au niveau local
Central 12 participants	<ul style="list-style-type: none"> • Direction de l'enseignement du cycle primaire franco-arabe (DECP/FA) • Direction des curricula et de la promotion des langues nationales (DCPLN) • Représentant ENI Tahoua 	<ul style="list-style-type: none"> • Direction générale de la scolarisation (DGS) • DESCP • Direction des ressources humaines (DRH) 	<ul style="list-style-type: none"> • Direction générale de la promotion de la qualité et de la normalisation (DGPN) • DFIC • Divisionnaire de la formation continue (DFIC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Direction de la promotion de la scolarisation des filles (DPSF) • Direction de l'éducation préscolaire (DEPréSCO) • Direction de la participation communautaire, de la santé scolaire et de l'éducation environnementale (DPC/SS/EE)
Région n° 1 12 participants	<ul style="list-style-type: none"> • Inspecteur Mirriah II • Directeur d'école Takiéta Centre • Enseignante Mirriah 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable évaluation scolaire/DREP • Responsable étude et programmation/DREP • Directeur Mirriah Quartier 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable DFCIP/DREP • Conseiller pédagogique Mirriah • Enseignant Takiéta 	<ul style="list-style-type: none"> • Inspecteur Takieta • Maire Takieta • Représentant CGDES Takieta
Région n° 2 12 participants	<ul style="list-style-type: none"> • Conseillère pédagogique Doguéraoua • Directeur Doguéraoua Quartier • Enseignant Galmi centre 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable évaluation scolaire/DREP • Inspecteur Konni 1 • Enseignante bilingue pilote (Konni) 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable DFCIP/DREP • Inspecteur Doguéraoua • Directrice Rougga (Konni) 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable des ressources humaines • Maire Doguéraoua • Représentant CGDES Konni
ENR	<ul style="list-style-type: none"> • M. Seydou Zakari Yaou 	<ul style="list-style-type: none"> • Mme Diallo Fati • M. Issa Bacharou 	<ul style="list-style-type: none"> • M. Amadou Massalatchi 	<ul style="list-style-type: none"> • M. Ismailou Maman Keïta

8 participants	• M. Mazidou Yacouba		• M. Gousmane Silimane	• M. Siaka Hamadou
Total 44 participants	11 participants	11 participants	11 participants	11 participants