

Une analyse des capacités de pilotage de la qualité de l'éducation dans cinq pays d'Afrique Subsaharienne

Stéphanie ERMINI, Moussa HAMANI OUNTENI, Emilie MARTIN et Patrick NKENGNE¹

Résumé : L'article s'intéresse à la capacité des systèmes éducatifs africains à piloter la qualité de l'éducation. Les auteurs proposent un cadre conceptuel et analytique pour décrire les pratiques en cours dans le système et apprécier dans quelle mesure ces pratiques sont susceptibles de générer une éducation de qualité. Ce cadre conceptuel et analytique est appliqué à cinq systèmes éducatifs africains. Les résultats permettent de mieux comprendre les raisons pour lesquels ces systèmes rencontrent des difficultés à mettre en œuvre ce qu'ils planifient. Ces résultats montrent aussi des différences de perception des enjeux de l'éducation selon l'échelon où l'on se trouve dans le système. Les acteurs les plus proches de l'école sont identifiés comme pouvant jouer un rôle clé pour un meilleur pilotage de la qualité de l'éducation. Mais cela ne sera possible que si leurs compétences sont renforcées sur trois leviers que les systèmes peinent encore à maîtriser.

Mots-clés : qualité de l'éducation, pilotage de la qualité, mise en œuvre des politiques, leadership scolaire.

Introduction

Après plus de deux décennies d'efforts consentis par les systèmes éducatifs pour offrir à tous les enfants une éducation de qualité, des études récentes conduites dans les pays d'Afrique Subsaharienne dressent un constat peu réjouissant. Près de 70% des élèves en fin de primaire n'arrivent pas à lire ou écrire un texte simple (Banque mondiale, 2022). Un tel constat interpelle tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans l'élaboration des politiques éducatives. Trois questions occupent les esprits : les analyses des systèmes éducatifs menées entre 2002 (date de création du Bureau Afrique de l'IPE) et 2014 (date de la réalisation de l'évaluation internationale PASEC) qui ont conduit à adopter les réformes passées, ont-elles véritablement permis de comprendre les causes profondes qui entravent la qualité de l'éducation et donc les apprentissages ? Qu'est ce qui n'a pas fonctionné dans les décisions et les appuis techniques qui ont été fournis dans le passé pour améliorer la qualité de l'éducation ? Comment peut-on mieux accompagner les pays pour atteindre des résultats plus tangibles ?

Plusieurs études et programmes en éducation ont tenté de répondre à ces questions de différentes manières (Data Must Speak, APPRENDRE, LPT, TaRL, etc.). Cependant, peu d'intérêt a jusqu'à présent été accordé au rôle des acteurs. Si les actions qui améliorent la qualité de l'éducation se situent en classe et dans l'école, elles sont constamment influencées par des actions et des décisions qui se prennent en dehors de l'école, notamment aux différents niveaux du système éducatif. Il y a donc lieu de se demander si ces différentes décisions et actions sont pertinentes, coordonnées et orientées vers l'objectif commun d'un meilleur apprentissage pour les élèves.

Aborder la question sous cet angle revient à s'intéresser au rôle des acteurs en cherchant à identifier et décrire leurs pratiques routinières, et en examinant dans quelle mesure elles sont susceptibles de générer une éducation de qualité. Conduire une telle étude revient à analyser la capacité des systèmes éducatifs à piloter la qualité de l'éducation. C'est précisément l'objectif du présent article.

En s'appuyant sur des données qualitatives collectées à tous les échelons de cinq systèmes éducatifs, et au plus près des acteurs par le Programme mis en œuvre par l'IPE-UNESCO et financé par l'AFD. L'article propose un cadre conceptuel et analytique permettant d'apprécier le niveau de développement du pilotage de la qualité dans ces systèmes éducatifs.

Les résultats mis en évidence permettent de mieux comprendre pourquoi les pays rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre des politiques qu'ils adoptent. Ils identifient aussi les acteurs situés aux niveaux déconcentré et local des systèmes éducatifs comme des acteurs clés sur lesquels les systèmes peuvent s'appuyer pour améliorer les capacités de pilotage de la qualité de l'éducation. Mais cela n'est possible que s'ils sont formés sur des compétences que cette recherche a identifiées comme prioritaires.

¹ Stéphanie ERMINI, Spécialiste éducation, Moussa HAMANI OUNTENI, Analyste des politiques éducatives, Emilie MARTIN, Analyste des politiques éducatives, Patrick NKENGNE, Expert principal en pilotage de la qualité.

La suite de l'article est organisée autour de six sections. La première section aborde le contexte qui remet en perspective le défi lié à la qualité de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les concepts de qualité et de pilotage sont définis dans la deuxième section, tandis que la troisième section présente les questions de recherche. La quatrième section décrit le cadre méthodologique et analytique adopté pour analyser les capacités de pilotage de la qualité des systèmes éducatifs. Dans la cinquième section, les résultats mis en évidence sont présentés et discutés. Enfin, la conclusion revient sur les leçons à tirer de ces résultats.

Contexte : Du défi de la qualité de l'éducation à celui de son pilotage

Depuis l'adoption de la déclaration mondiale sur l'Éducation Pour Tous (EPT) à Jomtien en 1990, les gouvernements et les organisations internationales du monde entier se sont collectivement engagés à assurer une éducation de base universelle et de qualité à tous les enfants, les jeunes et les adultes. Dix ans plus tard, cet engagement est resté non atteint. En 2000, la communauté internationale s'est réunie au Forum de Dakar pour faire le bilan de la décennie écoulée. La sonnette d'alarme est tirée et un appel à agir de manière urgente et efficace en faveur de l'éducation est lancé. Les gouvernements, les agences de développement, la société civile et le secteur privé réaffirment leur détermination à œuvrer ensemble à la réalisation des objectifs de l'EPT à l'horizon 2015.

Les objectifs de l'EPT se sont traduits par d'importants besoins en salles de classes, en enseignants ou encore en matériels didactiques alors même que les ressources disponibles dans bon nombre de pays étaient fortement limitées. Le recours aux méthodes d'analyse économique pour étudier les problématiques de l'éducation s'est alors imposé (Mingat et Suchaut, 2000). Les analyses sectorielles se sont développées et les décideurs politiques ont eu recours aux modèles de simulation financière de l'éducation pour pouvoir répondre à l'exigence des partenaires techniques et financiers d'avoir des plans de l'éducation crédibles. Ces approches économiques de l'éducation ont aidé les gouvernements à identifier les grands enjeux et défis de leur système éducatif, à définir des grandes orientations basées sur des analyses consolidées et à affiner leur capacité à planifier l'éducation.

Pour respecter les engagements de l'EPT, les pays d'Afrique Subsaharienne n'ont pas ménagé leurs efforts. Les gouvernements se sont dotés de plans sectoriels de l'éducation et ont entrepris de nombreuses réformes, parfois audacieuses, de leur système éducatif : on peut par exemple citer les réformes des curricula, la révision des programmes scolaires, les nouvelles approches pédagogiques, l'élargissement de l'éducation de base à neuf ans ou encore les réformes des carrières enseignantes. En parallèle de ces réformes, les gouvernements ont réalisé des investissements majeurs dans le domaine de l'éducation en s'engageant à offrir la gratuité de l'enseignement de base ou encore à consacrer au moins 6% de leur PNB et 20% de leurs dépenses publiques au secteur de l'éducation alors même que certains pays disposent de ressources très limitées.

Malgré ces efforts et investissements, force est de constater qu'à l'heure des Objectif de Développement Durable (ODD) et du nouvel agenda mondial de l'éducation pour 2030, le niveau des apprentissages des élèves reste très faible. Si beaucoup plus d'enfants ont aujourd'hui accès à l'école, ce qu'ils y apprennent demeure en-deçà des attentes. Dans un rapport publié en 2018, la Banque mondiale évoque une crise de l'apprentissage dans les systèmes éducatifs (Banque mondiale, 2018), crise qui va au-delà des pays d'Afrique subsaharienne et qui a des conséquences variées, notamment sur le dynamisme des économies, du marché du travail, des systèmes démocratiques, mais également en termes de santé des populations. En Afrique subsaharienne francophone, cette crise se traduit par des performances scolaires inquiétantes, avec en 2019, près de 60% des élèves qui ne maîtrisent pas les compétences de base en lecture et en calcul après six années de scolarité primaire (PASEC, 2019). Plus récemment, le rapport sur l'État de la pauvreté des apprentissages dans le monde (Banque Mondiale, 2022), indique que 70 % des enfants de 10 ans sont incapables de lire et comprendre un texte simple. Sur le continent africain, le taux de pauvreté des apprentissages atteint le niveau extrêmement élevé de 89 %.

Ces estimations mettent à nouveau en lumière l'urgence d'investir dans des politiques éducatives porteuses de transformations. Les pays sont conscients de cette crise de l'apprentissage et des défis qu'ils devront encore surmonter pour assurer une éducation de qualité. Une analyse des rapports de diagnostics sectoriels réalisés dans une trentaine de pays d'Afrique subsaharienne montre que la qualité de l'éducation apparaît comme la préoccupation la plus fréquente. C'est d'ailleurs le seul problème identifié dans ces diagnostics qui est présent dans tous les rapports (Begue, 2017). Des tentatives de réponses ont été proposées ces dernières années. L'analyse des politiques sectorielles et des plans d'actions de l'éducation des pays fait notamment ressortir les actions suivantes : la multiplication des évaluations visant à mesurer les acquisitions/apprentissages des élèves, la recherche des déterminants de la performance scolaire, la limitation des redoublements à l'intérieur des sous-cycles, la distribution de manuels scolaires, la formation des enseignants et des cadres à de nouveaux outils de travail, etc. Toutefois,

force est de reconnaître que la situation n'a que peu évolué. Les solutions que les pays envisagent restent très générales et, bien souvent, sont des recettes appliquées depuis des années sans véritables résultats probants.

Le fort contraste entre les politiques et stratégies qui, sur le papier, apparaissent pertinentes et cohérentes au regard des problèmes identifiés et la persistance des faibles résultats en matière d'apprentissage amène à prendre un certain recul pour essayer de comprendre : Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans les politiques éducatives adoptées dans le passé et que peut-on faire de plus, sans reproduire les mêmes erreurs, pour mieux accompagner les pays à améliorer la qualité de leurs systèmes éducatifs ? Cette dernière interrogation renvoie au rôle des acteurs des systèmes éducatifs, chacun à leur niveau. Elle invite à examiner la qualité de l'éducation sous un angle rarement approfondi dans la littérature technique produite par les organisations internationales : le pilotage de la qualité de l'éducation.

Cadre conceptuel : la qualité de l'éducation et son pilotage

La qualité de l'éducation

En tant que droit humain universel et condition pour le développement social, culturel et économique des sociétés, l'éducation suppose l'acquisition par tous les individus des compétences pour apprendre à faire, apprendre à connaître, apprendre à être et apprendre à vivre ensemble (UNESCO 1998). Preuve de la pertinence de cette conception pour les pays africains ayant le français en partage, on peut citer le document de réflexion et d'orientation issue de leur Conférence de Ministres de l'Éducation :

« Les décideurs politiques doivent s'intéresser à la qualité de l'éducation, non seulement dans le contexte d'acquisition de connaissances et de développement de compétences, mais également dans le souci d'une concordance avec le développement durable. Ce qui signifie qu'il faut amener l'élève à devenir un citoyen instruit, réfléchi, responsable et actif, capable d'exercer ses habiletés intellectuelles de création, d'analyse et de jugement, tout en lui permettant de s'épanouir, d'exploiter son plein potentiel et de développer sa personnalité. Cette éducation de qualité doit lui permettre de s'insérer véritablement dans son milieu et de contribuer au développement de la société dans laquelle il vit dans toutes ses dimensions. »
(CONFEMEN, 2011 : p21)

Une éducation de qualité est donc celle qui reconnaît les droits de tous les individus à réaliser la plénitude de leur potentiel en termes de capacités cognitives, affectives et créatives, tout en contribuant au développement de leurs sociétés et à la vie harmonieuse dans la différence et la diversité.

De façon plus opérationnelle, l'article fait le choix d'adopter la définition proposée par le cadre conceptuel de prospérité éducative car elle englobe la compréhension de la qualité définie par la Conférence des Ministres de l'Éducation et va plus loin (Willms et Tramonte 2015 ; Willms 2015). En effet, elle admet que la qualité de l'éducation est une réalité duale symbolisée, d'une part, par ses déterminants et d'autre part, par ses finalités et ses résultats. Les déterminants sont l'ensemble des facteurs connus comme étant décisifs pour garantir une éducation de qualité, tandis que les finalités sont l'ensemble des résultats que l'on doit pouvoir observer lorsqu'une éducation est de qualité.

La littérature spécialisée a identifié quatre facteurs comme les principaux déterminants de la qualité de l'éducation (Anderson, 2004 ; Rosenshine, 2010 ; Creemers et Kyriakides, 2006 ; Willms et al., 2015) qui sont : i) La présence de pratiques efficaces de gestion du temps scolaire et du temps d'apprentissage ; ii) Le déploiement d'enseignants qualifiés et capables d'enseigner efficacement ; iii) La présence et l'utilisation des ressources infrastructurelles et didactiques ; iv) Des environnements inclusifs et sécurisés permettant l'épanouissement et l'implication des élèves.

La définition de la qualité de l'éducation, qui va orienter l'analyse de son pilotage dans les systèmes d'éducation de base, prend aussi bien en compte ces déterminants que les résultats attendus ou encore finalités que sont l'accès à l'éducation, des parcours fluides, de réels apprentissages, un bien-être pour tous et la prise en considération du principe d'équité. Cette définition assez large satisfait à plusieurs approches de la qualité, à l'exemple de celles centrées sur les acquisitions et/ou sur les contextes d'apprentissage et englobe la plupart des préoccupations liées à l'ODD 4.

Le pilotage de la qualité de l'éducation

La réussite de l'éducation en termes de qualité de son service dépend de l'efficacité globale d'un système éducatif qui comprend de façon non exhaustive : i) Des politiques éducatives, qui déterminent la finalité et les objectifs globaux du système éducatif, les stratégies opérationnelles du plan sectoriel en cours de réalisation ainsi que les objectifs spécifiques assignés à chaque niveau du système éducatif. ii) Des processus pédagogiques qui comprennent l'animation et l'encadrement pédagogique de proximité ; les méthodes et les pratiques pédagogiques des enseignants ; le curriculum prescrit et le curriculum enseigné ; l'évaluation des apprentissages, du travail des enseignants, de la performance des établissements scolaires, ainsi que les conditions d'enseignement, en particulier les effectifs de la classe. Et enfin, des facteurs d'organisation et de management, c'est-à-dire ce qui relève de la gestion des établissements, avec une dimension participative impliquant les communautés, de l'organisation du système éducatif sur le terrain (établissements, services déconcentrés administratifs et pédagogiques), de la mise en œuvre effective des valeurs professionnelles par l'ensemble des acteurs du système (responsabilité, engagement, redevabilité entre les acteurs du système éducatif) ainsi que de la collecte et du traitement des données statistiques et de la production des tableaux de bord nécessaires au pilotage.

Par ailleurs, la réussite de l'éducation en termes de qualité dépend de l'ensemble des agents du Ministère, de l'instituteur aux cadres des administrations locales et centrales et des parents d'élèves qui peuvent mettre en place des dispositifs particuliers de gestion ou de régulation dans l'école et qui participent systématiquement au financement de certaines ressources, mais aussi des acteurs de la société civile qui peuvent développer de multiples activités de soutien aux écoles et mobiliser des ressources, des partenaires du secteur privé ou des partenaires techniques et financiers. Dès lors, piloter un système éducatif au regard de la qualité de son service et de ses réalisations suppose de construire une cohérence entre les processus de pilotage à tous les niveaux du système.

Il suppose en premier lieu de documenter les choix de politique et les stratégies éducatives par l'utilisation et l'analyse structurée de l'ensemble des données, contextualisées à chaque niveau de l'institution et d'impulser le partage des orientations et objectifs que se donne le système en fonction du contexte. Il s'organise en processus itératifs et constants de dialogue entre les acteurs à tous les niveaux afin de structurer l'analyse des contextes, la définition des stratégies contextualisées au niveau des territoires, la régulation dans l'allocation des moyens, l'ajustement continue des actions et le suivi des performances.

Pour analyser la façon dont la qualité de l'éducation est pilotée dans un système d'éducation de base, il est possible de regrouper l'ensemble de ces exigences au sein de quatre fonctions fondamentales du pilotage à savoir :

- Fonction n°1 : Définition d'objectifs et impulsion de l'action en lien avec un diagnostic ;
- Fonction n°2 : Négociation de l'action et allocation de moyens ;
- Fonction n°3 : Accompagnement et suivi de l'action ;
- Fonction n°4 : Appréciation des effets de l'action et régulation.

Ces quatre fonctions se complètent et s'enchaînent dans un processus continu de pilotage de la qualité. Le tableau 1 propose une meilleure explication de chacune de ces fonctions et constitue ainsi le cadre théorique qui servira à l'analyse des capacités de pilotage des systèmes éducatifs, des capacités spécifiques ayant été déclinées pour chacune des fonctions fondamentales du pilotage.

Tableau 1 Fonctions de pilotage et enjeux de capacitation des acteurs

Les fonctions du pilotage	La définition
Définition d'objectifs et impulsion de l'action	La fonction de définition d'objectifs et d'impulsion de l'action correspond à la capacité des autorités du système éducatif à définir des objectifs et des cibles claires pour l'amélioration de la qualité des établissements scolaires puis à déterminer des stratégies pour opérationnaliser ces objectifs et inciter des actions en chaîne pour atteindre les objectifs définis. Ceci implique la capacité des autorités à faire reposer cette impulsion 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	La fonction de négociation de l'action et d'allocation de moyens correspond à la capacité des autorités du système éducatif à mobiliser les acteurs aux niveaux déconcentré et scolaire pour identifier et adhérer aux actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs établis. Cela suppose de prévoir des espaces d'échanges au niveau local pour l'opérationnalisation des objectifs, 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.
Accompagnement et suivi de l'action	Capacité des autorités éducatives à suivre et à accompagner la mise en œuvre des activités planifiées pour améliorer la qualité , ce qui nécessite plusieurs compétences : la capacité à produire de l'information pertinente par des outils de suivi des politiques et projets existants, à orienter et transformer les pratiques des acteurs qui contribuent au pilotage de la qualité du système et, enfin, à 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 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, suivie d'un partage de cette réflexion à une audience plus élargie pour finalement ajuster les projets et politiques en vigueur à la suite de la capitalisation de ces réflexions.

Ces fonctions permettent de proposer la définition opérationnelle de pilotage de la qualité suivante :

« *Le pilotage de la qualité de l'éducation est une chaîne d'actions coordonnée et transparente entre plusieurs échelons d'un système éducatif, visant à produire information et décision finalement politique autour de la gestion et mise en jeu des ressources et processus pour atteindre les résultats attendus selon un cadre de qualité, où la relation entre acquis, ressources et processus est indissolublement entrelacée avec l'attention impérative à l'équité.* »

Questions de recherche

Vers une meilleure compréhension des capacités de pilotage de la qualité de l'éducation

Si les actions qui améliorent la qualité de l'éducation se situent en classe et dans l'école, elles sont constamment influencées par des actions et des décisions qui se prennent en dehors de l'école, notamment aux différents niveaux du système éducatif. Il convient donc de se demander si ces actions sont coordonnées, cohérentes et guidées vers l'objectif commun d'une amélioration continue de la qualité éducation.

L'article part de l'hypothèse qu'une amélioration soutenable de la qualité de l'éducation ne peut se produire qu'à partir d'une amélioration de son pilotage par tous les acteurs du système éducatif, des cadres de l'administration centrale aux enseignants dans les salles de classe. Dès lors, une connaissance robuste et contextualisée des capacités de pilotage de la qualité des systèmes éducatifs peut permettre d'identifier des pistes d'intervention pertinente pour renforcer les pratiques institutionnelles et professionnelles existantes, tout en tenant compte des contraintes auxquelles les acteurs des systèmes éducatifs sont confrontés dans leur quotidien et qui les empêchent d'atteindre les objectifs escomptés en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation.

Dans cet optique cet article tente de répondre aux deux questions de recherche suivantes : i) Quelle est la capacité des systèmes éducatifs africain à piloter la qualité de l'éducation dans l'enseignement de base ? ii) Sur quels leviers peut-on agir pour améliorer leur capacité à piloter la qualité de l'éducation ?

Méthodologie

Pour répondre aux questions de recherche, l'article s'appuie sur l'analyse des données d'enquêtes qualitatives conduites dans le cadre du Programme d'Appui au Pilotage de la Qualité de l'Éducation de l'IPE-UNESCO. Ces enquêtes ont été menées entre 2019 et 2023, dans cinq pays d'Afrique Subsaharienne : Burkina Faso, Madagascar, Niger, Sénégal et Togo. Une spécificité de ces données est qu'elles sont collectées dans chaque pays par une équipe de 8 cadres eux-mêmes acteurs du système. Ils ont des profils d'inspecteur, de cadre de la planification, de conseiller pédagogique ou de formateur dans une école de formation des cadres de l'éducation. Ces équipes ont été formées et supervisées par une expertise internationale mise à disposition par le Programme d'appui au pilotage de la qualité de l'éducation de l'IPE-UNESCO Dakar.

Démarche globale de la collecte des données

La méthode de collecte et d'analyse adoptée est une approche qualitative inspirée par la recherche-action qui met l'accent sur des techniques participatives. La collecte et la triangulation des données sont réalisées à l'aide de techniques telles que l'analyse documentaire pour savoir ce qui est attendu de chaque acteur compte tenu de sa fonction dans le système, l'observation des acteurs sur leur lieu de travail pour identifier et décrire leurs pratiques routinières de travail, les entretiens individuels pour comprendre les motivations derrière ces pratiques, notamment lorsqu'elles s'écartent de ce qui est prévu par les textes en vigueur, et les groupes de réflexion sous forme d'ateliers pour valider les constats et réfléchir aux moyens de surmonter les difficultés que les acteurs rencontrent.

La démarche repose sur un processus itératif de collecte, traitement et analyse des données, progressant par couches qui représentent les différents échelons du système éducatif. Elle débute par l'identification des pratiques de pilotage dans les salles de classe et les établissements scolaires, puis évolue vers le niveau des circonscriptions scolaires (inspections ou districts). Ensuite, elle se concentre sur le niveau de l'administration déconcentrée (régionale) pour aboutir à l'administration centrale. À chaque niveau, la collecte de données a consisté en une immersion sur le lieu de travail des acteurs, sur une durée d'environ deux semaines. Les résultats préliminaires de l'enquête sont analysés et interprétés en collaboration avec les acteurs enquêtés. Ces résultats sont ensuite réintroduits au niveau suivant de l'analyse, enrichissant ainsi la collecte de données à ce niveau.

Cette démarche cumulative qui part du bas vers le haut, ou plutôt du micro au macro, vise à la construction d'une compréhension du fonctionnement du système à partir de l'appréciation de ses différentes parties intégrantes et en interaction.

Des représentants des différents niveaux de l'administration ayant participé à l'enquête sont rassemblés à la fin de la collecte, dans le cadre d'un atelier qui sert autant au partage et à la validation de l'analyse consolidée qu'à la projection collective d'actions à engager pour avancer vers la réalisation d'une vision commune d'un pilotage amélioré.

Échantillon

Dans chaque pays, le choix des sites d'observation (régions, inspections et écoles) est fait sur la base d'une méthode d'échantillonnage raisonné. L'analyse cible des écoles performantes dans des contextes éprouvants. Le choix de cibler des écoles performantes se justifie par l'intention d'identifier des pratiques locales de pilotage de la qualité de l'éducation pouvant servir, à moyen terme, de levier à un processus endogène de renforcement de capacités. L'accent sur des contextes éprouvants vise à identifier des pratiques pertinentes et supposément efficaces dans des contextes marqués par des conditions d'enseignement défavorables et la rareté des ressources matérielles, et se justifie par l'intention de produire des connaissances sur des alternatives soutenables d'amélioration des politiques éducatives.

Dans chaque pays étudié, l'enquête a été menée dans deux régions. Au sein de chaque région, deux inspections ou circonscriptions scolaires ont été ciblées. Dans chaque inspection, trois à quatre établissements publics d'enseignement de base ont été choisis et, dans chaque établissement, trois à quatre classes ont été ciblées. Des critères de sélection ont été utilisés à chacune de ces trois étapes. Les deux régions retenues sont celles qui ont des indicateurs de performance scolaire le plus faibles, notamment en termes d'accès, de taux brut de scolarisation, de taux d'achèvement. Dans ces régions, les deux circonscriptions scolaires qui ont été retenues sont celles qui présentent une faible dotation en ressources matérielles et pédagogiques. Dans ces circonscriptions scolaires, les trois ou quatre établissements scolaires retenus sont ceux qui présentent les meilleurs résultats en termes de réussite scolaire (rétention et taux de réussite aux examens relativement plus élevé que les autres). Les échantillons ont été constitués, en amont, à partir de l'exploitation des statistiques scolaires disponibles au sein des ministères en charge de l'éducation. Ces données ont permis d'identifier les zones répondant aux critères énoncés (écoles performantes dans des contextes éprouvants).

Dans les moments de partage des résultats issus des données collectées à un niveau donné, des acteurs de même niveau n'ayant pas été observés ont été associés à ces séances. L'objectif visé était d'identifier les constats qui sont partagés par l'ensemble des écoles et ainsi s'assurer que les résultats qui sont introduits dans l'analyse au niveau supérieur constituent des préoccupations réellement communes au sein du système. Au bout du compte, le bilan quantitatif de la collecte des données dans un pays est présenté dans le tableau 2 :

Tableau 2 Bilan de la collecte de données dans un pays

Echelon du système éducatif	Moments de la collecte
Niveau établissements scolaires	<ul style="list-style-type: none"> • 12 à 16 établissements scolaires dans lesquels les pratiques des enseignants et des directeurs ont été documentées et différentes instances observées (cellules d'animation pédagogiques, conseils des maîtres, etc.) ; • 48 à 64 classes dans lesquelles les pratiques des enseignants ont été observées et analysées, chaque observation étant accompagnée d'un entretien avec l'enseignant avant la séance de classe et après la séance de classe ; • 12 à 16 ateliers intra-établissements de partage et d'analyse approfondie des données recueillies dans les observations de classe et entretiens avec les enseignants. Ces ateliers ont regroupé la totalité des équipes pédagogiques au sein des établissements ; • 4 ateliers inter-établissements regroupant des représentants des écoles enquêtées et d'une quarantaine d'autres écoles (environ une dizaine par circonscription scolaire) pour partager leurs expériences aux côtés des écoles enquêtées, soit un effectif total estimé à environ 160 acteurs (56 directeurs d'école et 104 enseignants) enquêtés dans les établissements scolaires.
Administration déconcentrée	<ul style="list-style-type: none"> • 4 équipes des circonscriptions scolaires (directeurs des circonscriptions, inspecteurs, conseillers pédagogiques, planificateurs, statisticiens, évaluateurs, etc.) dont les pratiques de pilotage ont été identifiées à la suite d'analyse des textes réglementaires et des entretiens personnalisés ; • 2 ateliers participatifs avec les services déconcentrés pour documenter leurs pratiques de pilotage et aussi pour restituer les données récoltées dans les écoles et les principales problématiques structurant le dialogue avec les acteurs des établissements.
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> • Une dizaine d'entretiens tenus avec les agents des directions centrales les plus impliquées dans le pilotage de la qualité (Direction de la planification, direction des formations initiales et continues, direction des évaluations et concours, direction de l'enseignement élémentaire, direction des ressources humaines, direction des curricula et innovations pédagogiques) ; • Un atelier avec les directions de l'administration centrale du Ministère de l'éducation pour documenter les pratiques de pilotage des services centraux et restituer les données récoltées (dans les écoles et les services déconcentrés) et les principales problématiques structurant le dialogue avec ces acteurs.
National	<ul style="list-style-type: none"> • Un atelier de restitution des résultats de la recherche aux représentants des principales directions impliquées dans le pilotage de la qualité de l'éducation, ainsi que les partenaires techniques et financiers.

Appréciation du pilotage de la qualité dans les systèmes éducatifs

L'appréciation de la capacité d'un système éducatif à assurer convenablement le pilotage de la qualité de l'éducation repose sur un ensemble de 26 questions déclinées du croisement entre les questions de recherche et la définition opérationnelle du pilotage de la qualité (voir tableau 3).

De façon concrète, en se basant sur les constats issus de la collecte des données aux différents échelons du système éducatif, nous avons attribué à chaque question une note comprise entre 0 et 5. Si on peut répondre à la question sans difficulté par l'affirmative, alors une note proche de 5 est attribuée. De même, si on peut répondre à la question sans ambiguïté par la négative, une note proche de 0 est attribuée. Dans le cas où la réponse ne peut pas être tranchée, par exemple lorsque des éléments existent mais ne sont pas fonctionnels, nous avons apprécié les éléments de réponse à disposition pour donner une note plus proche de 1 ou 2 si ces éléments ne sont pas convaincants ; ou alors une note plus proche de 3 ou 4 si ces éléments présentent des signes prometteurs.

L'indice mesurant la capacité d'un système éducatif à assurer une fonction de pilotage est calculé en faisant la moyenne des notes des questions attachées à cette fonction. Un indice proche de 0 indiquera une faible capacité du système éducatif sur cette fonction de pilotage, tandis qu'un indice proche de 5 indiquera une forte capacité du système éducatif à assurer cette fonction de pilotage.

Tableau 3 Question servant à apprécier les capacités de pilotage de la qualité de l'éducation dans un système éducatif

Fonction de pilotage	Capacité de pilotage	Questions d'appréciation de la capacité de pilotage	
Définition d'objectifs et impulsion de l'action	Apprécier la qualité de l'éducation sur le territoire	a. Les acteurs apprécient-ils la qualité de l'éducation dans leur domaine d'intervention ? Ont-ils reçu des instructions de leur hiérarchie en lien avec le volet qualité du plan sectoriel en vigueur ? Si oui, lesquelles ?	
		b. Se basent-ils sur une appréciation de la fluidité des parcours scolaires, le bien-être et les apprentissages des élèves et de ses déterminants ? Si non, sur quoi se basent-ils ?	
		c. Sont-ils capables de se positionner par rapport à d'autres unités de comparaison ?	
		d. Sont-ils capables de distinguer différents niveaux de qualité à l'intérieur de leur juridiction ?	
	Définir des objectifs et cibles claires et contextualisés	e. Existe-t-il, pour une circonscription scolaire et/ou type d'établissements scolaires précis, des cibles et objectifs liés à l'amélioration de la qualité et/ou à la disponibilité au niveau des établissements scolaires des ressources/services jugés clés à sa promotion ?	
		f. Tiennent-ils compte de la situation de la qualité éducative de ce bassin et/ou type d'établissement ?	
		g. Sont-ils connus par les acteurs censés contribuer à leur atteinte ?	
		h. Définit-on, au niveau de l'administration centrale et/ou déconcentrée, des lignes d'action à poursuivre par les acteurs aux différents niveaux pour atteindre ces objectifs et cibles ?	
		Inciter à l'action	i. Prévoit-on, au niveau de l'administration centrale et déconcentrée, la mise à disposition des acteurs aux niveaux inférieurs de la chaîne d'implémentation des ressources et/ou services jugés clés pour atteindre les objectifs et cibles établis ?
			j. Les acteurs aux niveaux inférieurs de la chaîne d'implémentation sont-ils au courant des lignes d'actions et des ressources/services mis à leur disposition pour l'atteinte des objectifs et cibles ?
Négociation de l'action et allocation de moyens	Établir une séquence de changement réaliste compte tenu des objectifs	a. Définit-on, pour un établissement scolaire précis de l'enseignement de base formel, des objectifs et cibles liés à l'amélioration de la qualité éducative à court ou moyen terme ? Quels sont les déclencheurs et les outils appuyant la définition d'objectifs au niveau local ?	
		b. Existe-t-il des espaces formels dédiés à la négociation locale des objectifs et des activités jugées nécessaires pour les atteindre ? Quelle utilisation font les acteurs de ces espaces ?	
	Prévoir des espaces d'échanges entre acteurs pour l'opérationnalisation des objectifs	c. Quels groupes d'acteurs sont responsabilisés pour la mise en œuvre des activités jugées nécessaires pour atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité ? S'approprient-ils ces responsabilités ? Quelles sont les stratégies de mobilisation, sensibilisation et appropriation déployées en vue de promouvoir une véritable responsabilisation ?	
		d. Quelles sont les ressources mobilisées et allouées pour mettre en œuvre les activités jugées nécessaires pour atteindre les objectifs définis localement ? D'où viennent ces ressources et comment sont-elles négociées ? Quelle appréciation est portée sur l'équation entre les ressources et les objectifs opérationnels visés ? La transparence et l'équité ont-elles été prises en compte dans l'allocation des ressources ?	

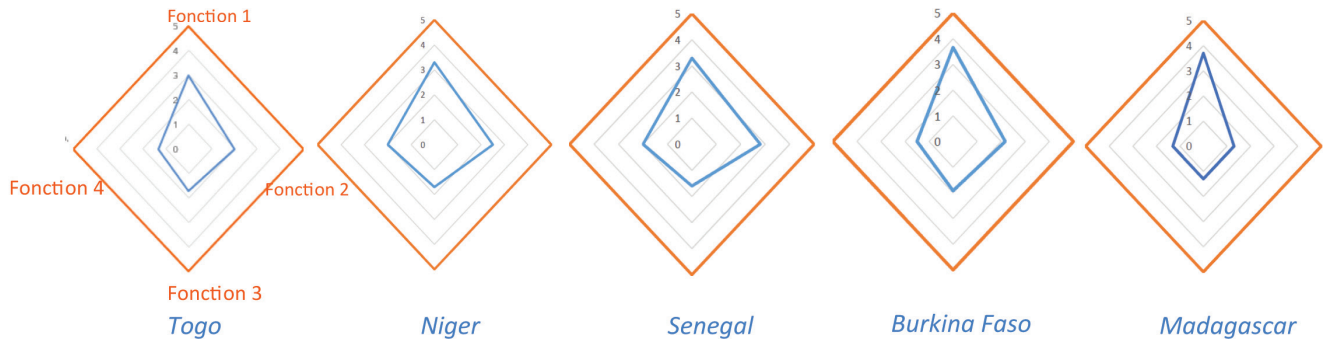
Accompagnement et suivi de l'action	Produire de l'information fiable et opportune	<p>a. De quels outils se servent les acteurs au niveau de l'administration centrale et déconcentrée pour connaître l'état de mise en œuvre des politiques d'amélioration de la qualité ?</p> <p>b. Ces outils sont-ils efficacement utilisés pour la production d'informations pertinentes, précises, fiables, opportunes, consistantes et accessibles ? Ces outils sont-ils effectivement renseignés ? Comment et par qui ? Les données sont-elles issues des enseignants en classe ? des chefs d'établissement ? de l'encadrement pédagogique ? ou bien collectées par d'autres intervenants lors d'évaluations périodiques ?</p>
	Orienter et appuyer les acteurs, en vue de la transformation de leurs pratiques	<p>c. Les outils de travail routinier des acteurs chargés de l'accompagnement et suivi aux écoles et enseignants tiennent-ils compte de la fluidité des parcours scolaires, du bien-être et des apprentissages des élèves, ainsi que de leurs déterminants ?</p> <p>d. Quel usage font les acteurs de ces outils ? Ces outils servent-ils au déclenchement d'une réflexion-action liée à l'amélioration de la qualité dans une perspective d'équité ?</p>
	Adapter l'appui en fonction des besoins	e. Les responsables de l'accompagnement et suivi aux écoles et enseignants sont-ils capables de distinguer les différents niveaux de réalisation de la qualité dans chaque contexte ? Sont-ils capables d'adapter leurs actions d'accompagnement, suivi et appui en fonction des besoins locaux ? En adaptant leur modalité d'intervention, procurent-ils une meilleure équité dans la mise à disposition de ressources et services jugés essentiels pour l'apprentissage des élèves ?
Appréciation des effets de l'action et régulation	Documenter tout élément impactant le pilotage	<p>a. Les acteurs sont-ils incités à identifier et documenter les pratiques d'amélioration de la qualité de l'éducation ? Sont-ils incités à systématiser documentation en vue de la rendre communicable et partageable à d'autres audiences ?</p>
	Partager et utiliser les éléments documentés	<p>b. Quels sont les espaces formels prévus pour le partage d'information liée à l'amélioration de la qualité ? Sont-ils fonctionnels ? Quelle utilisation font les acteurs de ces espaces ?</p> <p>c. La production d'information liée à l'appréciation des effets de l'action est-elle dérivée de l'analyse des expériences réussies aussi bien que des difficultés, contraintes et frustrations ? Ces savoirs positifs sont-ils formalisés et systématisés dans un format documentaire ? Sont-ils diffusés auprès d'autres audiences ?</p>
		Ajuster les projets et politiques en vigueur suite à ces réflexions capitalisées
	Diffuser cette réflexion à une audience plus élargie	e. Les responsables de la formulation des politiques sont-ils informés des éléments impactant le pilotage et des renégociations menées ? Dans quelle mesure cette information est-elle systématique ? Est-elle utile à la reformulation des politiques ? Pourquoi et comment ?
		f. Quelles sont les autres sources d'informations factuelles et de savoirs positifs que les responsables de la formulation des politiques d'amélioration de la qualité au niveau de l'administration centrale jugent utiles ? Comment y accèdent-ils ?

Résultats

Nous présentons ici trois résultats principaux issus de cette recherche. Le premier est relatif aux éléments permettant une meilleure compréhension des obstacles à la mise en œuvre des réformes. Le second porte sur les différences de perception des enjeux de l'éducation en fonction de l'échelon où l'on se trouve dans le système éducatif, différence qui impose de revoir le rôle de certains acteurs, notamment ceux situés au niveau déconcentré et ceux plus proches des écoles. Le troisième résultat concerne les leviers identifiés comme prioritaires pour l'amélioration du pilotage de la qualité.

Vers une meilleure compréhension des difficultés des systèmes éducatifs à mettre en œuvre ce qu'ils ont planifié

En s'appuyant sur les quatre fonctions fondamentales de pilotage, cet article a permis de mieux comprendre les difficultés des systèmes éducatifs à mettre en œuvre ce qu'ils planifient. En effet, dans le graphique 1 où le losange extérieur représente un système ayant une parfaite capacité de pilotage de la qualité, autrement dit une situation idéale, le losange intérieur montre le niveau de développement du pilotage de la qualité dans chacun des systèmes éducatifs considérés.



Graphique 1 Analyse comparative des capacités de pilotage de cinq systèmes éducatifs

Dans tous les systèmes éducatifs analysés, les capacités de pilotage de la qualité de l'éducation sont assez éloignées de la situation idéale, signalant ainsi un besoin de renforcement des capacités des acteurs. La faible capacité de pilotage est plus critique dans certains pays, notamment Burkina Faso, Madagascar, Togo, et le recours aux fonctions de pilotage permet d'identifier où se situent les véritables défis.

On constate que la fonction n°1 relative à la capacité du système à établir un diagnostic de la qualité de l'éducation, définir des objectifs à atteindre et inciter à l'action est la seule qui est atteinte de façon satisfaisante dans tous les pays. En effet, dans tous les pays, des études communiquant des informations sur le niveau des apprentissages des élèves, et montrant les facteurs sur lesquels agir pour améliorer ces apprentissages existent. Certains systèmes (Burkina Faso, Madagascar, Sénégal) disposent même d'outils permettant de mesurer de façon régulière les apprentissages des élèves au niveau national. Les pays s'appuient sur ces informations pour élaborer leur politique éducative. Dans certains cas, les directions régionales de l'éducation définissent leur propre plan régional d'éducation en s'appuyant sur les orientations de la politique nationale. La réussite des pays sur cette fonction n°1 est à mettre à l'actif des efforts fournis depuis plus de 20 ans, avec l'appui des partenaires en éducation, pour élaborer des plans crédibles et bénéficier de l'aide internationale. Malheureusement, il apparaît que les efforts ont été tellement concentrés à renforcer la capacité des systèmes éducatifs sur la fonction n°1 que le renforcement des capacités sur les autres fonctions a été délaissé.

Les difficultés de pilotage de la qualité commencent au niveau de la fonction n°2 relative à la capacité des systèmes à identifier les actions à mener pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, à négocier l'adhésion des acteurs chargés de la mise en œuvre à ces actions, et à allouer les moyens nécessaires pour leurs réalisations. L'élaboration du plan d'actions est initiée au niveau central. Parfois des efforts sont fournis pour associer les acteurs plus proches du terrain, mais cela se limite à des participations à des séances de travail pour réagir sur des documents déjà préparés. Par ailleurs, lorsqu'un plan d'actions est adopté, il n'existe pratiquement pas d'espace formel pour échanger avec les acteurs chargés de sa mise en œuvre. En conséquence, il devient difficile pour ces derniers de s'approprier le contenu de ce plan d'actions. Dans certains systèmes éducatifs, les directions régionales sont appelées à élaborer leur propre plan d'actions, avec l'espoir qu'il contiendra des actions plus adaptées au contexte local. Malheureusement, bien souvent, ces plans régionaux sont élaborés sans prêter attention au financement mobilisable. Et le moment venu, lorsque le financement n'arrive pas, les actions ne sont pas mises en œuvre. On a pu observer par exemple dans une région de Madagascar que les priorités inscrites dans le plan d'actions n'ont pas été mises en œuvre par manque de financement, alors que d'autres actions moins prioritaires pour la région, mais financées par les partenaires ont été exécutées. Derrière ces disfonctionnements se cachent aussi des problèmes de gestion des finances publiques. En effet, dans la plupart des systèmes analysés, il a été rapporté que les mécanismes permettant de mettre à disposition les fonds pour l'exécution des activités sont si lourds que bien souvent, ils arrivent trop tardivement.

Tous les systèmes éducatifs analysés rencontrent de sérieuses difficultés sur la fonction n°3 relative à la capacité d'accompagner et suivre la mise en œuvre de la politique éducative. Cette fonction implique la production d'informations fiables et pertinentes pour comprendre et orienter l'action. Or les données que les systèmes éducatifs

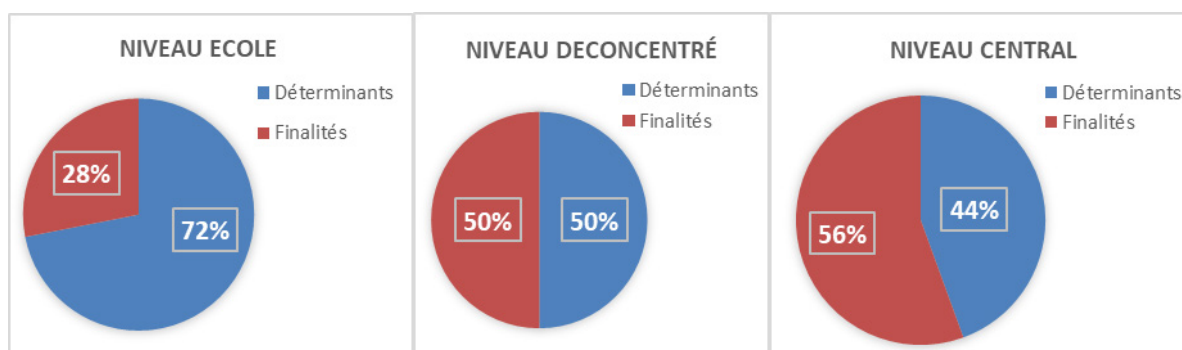
collectent sont généralement de nature quantitative, standardisées à travers des fiches qui permettent de savoir si des activités ont été organisées (formation, visite d'inspecteurs, réunions) sans se prononcer sur la qualité ou le contenu de ces activités. Par exemple, jusqu'en 2022 au Niger, les fiches de transmission des données des compositions trimestrielles ne permettaient pas aux inspections de savoir quelles étaient les écoles les plus en difficultés et sur quels aspects. Ce sont donc des données davantage utilisées pour une reddition de comptes que pour comprendre ce qu'il se passe sur le terrain. Il devient alors difficile pour les acteurs de niveau supérieur d'offrir aux acteurs de niveau inférieur un accompagnement adapté à leurs besoins. Et comme la plupart du temps cet accompagnement n'arrive pas, les acteurs qui déjà n'ont pas une bonne connaissance des plans d'actions, continuent à faire ce qu'ils faisaient déjà, et la nouvelle politique adoptée n'est pas mise en œuvre.

La fonction n°4 relative à la capacité des systèmes à évaluer l'impact des actions qu'ils engagent, à documenter ces actions en vue d'une communication/partage avec les pairs, et aussi pour tirer des leçons permettant d'ajuster/réguler les politiques est celle pour laquelle les pays éprouvent le plus de difficultés. Les agents des ministères reconnaissent eux-mêmes qu'aucune initiative n'est mise en place pour capitaliser sur les nombreux projets conduits ou en cours dans le système. Ainsi, on voit des projets abandonnés pour non-résultats resurgir quelques années après avec un nouveau gouvernement sans explications, ou alors on voit des études sur des sujets déjà analysés être à nouveau financées sans qu'il y ait une démonstration de l'utilisation qui a été faite de l'étude précédente. L'absence de capitalisation a pour conséquence que les systèmes n'apprennent pas de leurs erreurs et sont susceptibles de les répéter.

Une leçon importante que l'on peut tirer de cette analyse est que les pays ont tendance à changer de politique, à conduire de nouvelles réformes, quand les objectifs souhaités ne sont pas atteints, sans prêter suffisamment attention aux difficultés que les acteurs rencontrent, notamment sur les fonction n°2, n°3 et n°4. Or, continuer à conduire des réformes sans améliorer les capacités à assurer ces trois fonctions de pilotage n'apportera pas plus de résultats car on le voit bien, au final, ce qui est planifié n'est pas mis en œuvre. Autrement dit, peu importe la beauté ou la pertinence des réformes éducatives, les résultats montrent qu'en l'état actuel du pilotage, les systèmes éducatifs n'arriveront pas à les mettre en œuvre, et par conséquent, il est probable que presque rien ne changera.

Les enjeux de l'éducation ne sont pas perçus de la même façon selon l'échelon où l'on se situe dans le système éducatif

L'analyse des résultats issus des entretiens et des focus groups indique que les enjeux de l'éducation sont perçus différemment selon qu'on se situe au niveau central du système ou au niveau plus proche des écoles. Par exemple, interrogés sur leur compréhension de la notion de qualité de l'éducation, les acteurs de chaque niveau ont donné des réponses qui ont ensuite été classées selon qu'ils mettent l'accent sur les déterminants de la qualité ou sur les finalités de la qualité, conformément à la définition de ces concepts dans cette étude. Le graphique 2 compare ces réponses.



Graphique 2 Définition de la qualité selon les acteurs du système éducatif

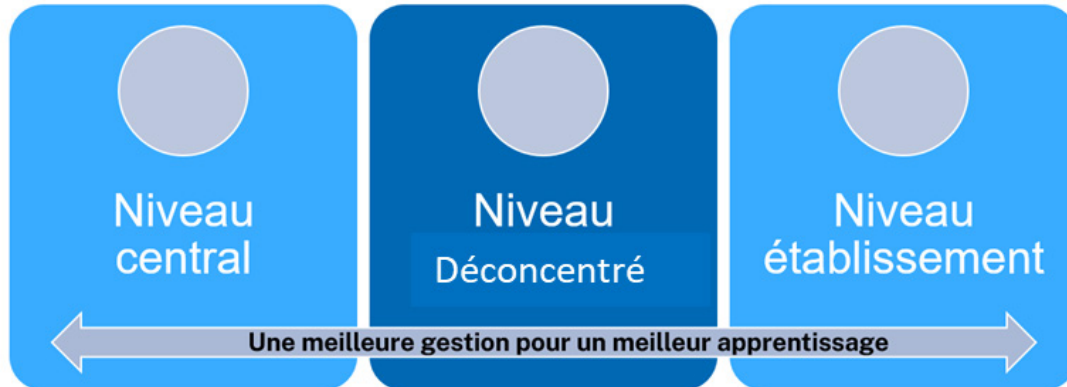
Il ressort que les acteurs du niveau école ont tendance à définir la qualité de l'éducation davantage selon ses déterminants. Les dimensions de la qualité liées à la gestion du temps scolaire, au déploiement d'enseignants qualifiés ou encore à la présence de ressources infrastructurelles et didactiques font partie des réponses qui sont revenues le plus souvent au niveau école. Cependant, lorsqu'on monte dans les échelons du système éducatif, les finalités de la qualité ont tendance à prendre une part plus importante, voire majoritaire dans les définitions proposées par les acteurs interrogés. Au niveau déconcentré, les réponses des acteurs sont parfaitement équilibrées et reflètent aussi bien les déterminants que les finalités d'une éducation de qualité. Au niveau central, les réponses qui reviennent le plus souvent sont surtout orientées sur une des finalités d'une éducation de qualité, à savoir l'acquisition des compétences fondamentaux par les apprenants.

Une autre différence est visible dans les indicateurs cibles que le niveau central demande aux acteurs situés aux échelons inférieurs de renseigner. Ces indicateurs sont quasi uniquement de nature quantitative, privilégiant le fait que des activités soient réalisées, au détriment de la façon dont elles sont menées et des résultats que ces activités permettent d'atteindre. Au Niger par exemple, l'exigence du niveau central à l'égard des inspecteurs d'effectuer un nombre minimum de visites de classe et d'animation de cellules pédagogiques conduit à une course au remplissage des bulletins d'inspection et non pas à un véritable accompagnement pédagogique des enseignants.

Une explication à cette différence de perception de la qualité de l'éducation vient du fait que le niveau central a pour priorité de définir les grandes orientations et objectifs pour le système éducatif dans son ensemble sur le moyen et long terme. Alors que les acteurs des niveaux déconcentré et école, quant à eux, gèrent la mise en œuvre de la politique éducative au quotidien en tenant compte des différences de contexte entre les territoires placés sous leur responsabilité. C'est à dire que, pour que chacun puisse mener à bien ses missions, les compétences à mobiliser doivent être différentes.

Malheureusement, les acteurs de l'éducation semblent ne pas avoir pleinement pris conscience de l'implication de ces différences. En témoigne par exemple le fait que pour renforcer un système éducatif sur des questions de gestion ou de pédagogie, on procède bien souvent à la formation des cadres du niveau central dans l'espoir que dans une duplication par formation en cascade, les compétences qu'ils ont acquises vont être transférées aux niveaux inférieurs du système. Une telle approche a tendance à pousser les acteurs situés aux niveaux inférieurs du système à appliquer les mêmes pratiques, de façon standardisée ; ce qui crée de l'inconfort, des résistances et à la longue nuisent à la mise en œuvre des politiques éducatives. Or le résultat ci-dessus signale que ces niveaux inférieurs auraient besoin d'autres formes de compétences que celles du niveau central pour leur permettre de répondre efficacement aux besoins différenciés des acteurs placés sous eux, et ceci dans un délai court. Pour sortir de cette spirale et donner plus de chances aux politiques d'être mises en œuvre efficacement, favoriser le dialogue entre les différents échelons du système éducatif apparaît comme une réelle nécessité. Les acteurs du niveau déconcentré apparaissent comme les mieux placés pour assurer ce dialogue.

Là également, les résultats font apparaître que pendant longtemps, les appuis au pilotage de la qualité de l'éducation ont surtout ciblé le renforcement des compétences des acteurs du niveau central. Très peu d'attention a été accordée sur ce sujet aux acteurs du niveau déconcentré pour leur permettre d'assurer efficacement leurs tâches, alors que ce niveau constitue un maillon clé dans la chaîne de mise en œuvre de la politique éducative.



Graphique 3 Reconnaître le niveau déconcentré comme un maillon clé de la chaîne éducative

Les acteurs des niveaux déconcentrés se trouvent au carrefour entre le niveau central et le niveau école. C'est à eux que revient la charge de comprendre les orientations de la politique éducative. Ainsi, ils pourront l'expliquer aux acteurs de terrain qui sont en première ligne de la mise en œuvre, et accompagner ces acteurs de terrain dans leurs efforts. C'est encore à eux que revient la charge d'écouter les contraintes et difficultés auxquelles les acteurs de terrain font face, pour ensuite les relayer au niveau central pour une prise en compte de ces préoccupations dans la planification de l'éducation. Pour bien assurer cette fonction, un appui spécifique leur est nécessaire. C'est précisément à ce niveau que le leadership scolaire entre en jeu et constitue un levier puissant, comme l'ont démontré les travaux de Childress et al. (2020), Antoniou (2013), Leithwood (2013), Day et al. (2011), et Hallinger (2011).

L'identification de trois leviers pour améliorer le pilotage de la qualité

Les informations collectées par les équipes qui ont observé les pratiques et échangé avec les acteurs du système ont mis en évidence plusieurs défis qui nuisent à un bon pilotage de la qualité. Ces défis constituent également des opportunités pour les systèmes éducatifs d'améliorer sensiblement leurs niveaux de pilotage. Trois leviers ciblant

en première ligne les acteurs proches de l'école ont été identifiés.

Le premier levier concerne le renforcement des capacités des acteurs du niveau déconcentré à accompagner et suivre la mise en œuvre de la politique éducative au niveau local. Dans tous les pays, il y a une volonté d'élaborer des plans d'actions régionaux de l'éducation, adaptés au contexte local et faisant sens pour les acteurs locaux. Malheureusement, ces acteurs se contentent de recevoir des outils développés au niveau central qu'ils remplissent mécaniquement sans une réflexion approfondie sur leur portée et leur utilité. En conséquence, les plans d'actions régionaux sont souvent standardisés alors que les contextes des régions sont différents, et ils sont souvent une simple réplique du plan national, sans que les moyens pour leur mise en œuvre soient garantis. Équiper les acteurs des niveaux déconcentré et local à élaborer de véritables projets pour le développement de leurs écoles, connectés au plan national et tenant compte de leur situation de départ serait bénéfique. Étant concepteurs de ces projets de développement, il serait plus facile pour eux de suivre la mise en œuvre et d'accompagner les acteurs dans l'exécution de ces projets.

Le second levier concerne le renforcement de l'utilisation des données produites par le système éducatif pour informer la prise de décision stratégique au niveau local. En effet, l'analyse de ces données permettrait de repérer où sont les difficultés, en connaître la nature et choisir des façons appropriées d'y apporter assistance. Or à l'heure actuelle, l'énorme quantité de données produites sur le niveau local n'est pas véritablement utilisée. Quatre principales raisons justifient cela : i) les acteurs ne sont pas incités à utiliser ces données car cela ne figure dans le mandat d'aucun d'entre eux ; ii) le stockage de ces données - qui sont parfois sous format papier ou dans des bases qu'on ne peut pas fusionner - limite les possibilités d'exploitation, iii) le manque de temps car on est tellement pris dans la réalisation des évaluations qu'on n'a pas le temps de pleinement exploiter celles qui sont terminées (le Sénégal par exemple a réalisé six évaluations entre 2019 et 2020, à savoir les évaluations PASEC, PISA-D, EGRA, SNERS, Jàngandoo, PHARES) ; et enfin iv) le manque de confiance dans les données car il arrive que pour éviter des sanctions, les acteurs préfèrent cacher ce qui ne va pas et montrer des données complaisantes. Compte tenu de l'importance des données pour orienter l'action, il devient urgent de renforcer cette capacité auprès des acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques.

Le troisième levier concerne le renforcement du dialogue et la concertation au sein du système éducatif. Bien que certains espaces prévus pour faire dialoguer les acteurs du système en vue d'une meilleure mise en œuvre de la politique éducative existent, par exemple les réunions de rentrée scolaire et les revues sectorielles, ces espaces ne sont pas fonctionnels et se résument le plus souvent à une descente d'informations venant du niveau central, ou simplement à un contrôle de conformité. L'objectif serait de renforcer la capacité des acteurs du niveau déconcentré pour qu'ils puissent discuter et clarifier les orientations de la politique éducative aux acteurs plus proches de l'école, et faire remonter au niveau central les contraintes que rencontrent ces derniers dans leurs efforts de mise en œuvre. Cela implique aussi de revoir l'agenda des espaces de dialogue existants pour les rendre fonctionnels.

Conclusion

L'objectif de cet article était d'analyser les pratiques des acteurs de l'éducation en vue d'apprécier la capacité des systèmes éducatifs à piloter la qualité de l'éducation. Partant d'un cadre d'analyse qu'il a proposé, l'article a permis de mieux comprendre les obstacles à la mise en œuvre des réformes. Il ressort des analyses que les systèmes ont une bonne capacité à apprécier le niveau de la qualité de l'éducation sur les territoires et à se fixer des objectifs. Cependant, pour atteindre ces objectifs, ils rencontrent des difficultés à négocier l'adhésion des acteurs chargés de la mise en œuvre des actions proposées mais aussi à mettre à disposition à temps les ressources nécessaires, même lorsque ces ressources sont prévues. Les plus grandes difficultés apparaissent lors de la mise en œuvre des actions. Les systèmes n'arrivent pas à accompagner ou à assurer un suivi de ce qui se passe sur le terrain. En conséquence, ce qui est planifié n'est pas mis en œuvre et les systèmes peinent à capitaliser sur les réformes précédentes pour instruire les suivantes.

Surmonter ces obstacles et améliorer le pilotage de la qualité nécessite de s'intéresser prioritairement aux enjeux relatifs à la mise en œuvre des actions planifiées. Cette mise en œuvre est surtout le mandat des acteurs situés aux niveaux déconcentré et local des systèmes éducatifs. Or jusqu'à présent, les appuis qui leur ont été fournis ont ciblé presque uniquement des questions pédagogiques. Très peu d'efforts ont été consentis à les doter de compétences leur permettant d'accompagner et de suivre la mise en œuvre des politiques. Sur ce point, l'article invite à reconnaître le rôle clé des acteurs situés au niveau déconcentré dont la position intermédiaire entre le niveau central et les écoles leur permet d'être une courroie de transmission qui assurerait une meilleure compréhension des politiques et des défis pour leur mise en œuvre effective sur toute la chaîne éducative.

Mais cela ne sera possible que si ces acteurs du niveau déconcentré et ceux plus proches de l'école sont formés au leadership scolaire que la littérature reconnaît de plus en plus comme étant un vecteur puissant d'amélioration du pilotage de la qualité de l'éducation. Le cadre conceptuel adopté dans cette étude met en évidence des éléments qu'un renforcement de capacités en matière de leadership scolaire devrait intégrer pour véritablement être au service des acteurs des systèmes éducatifs. L'article propose également trois thématiques sur lesquelles les acteurs formés au leadership scolaire devraient appliquer en priorité les compétences acquises pour améliorer le pilotage de la qualité de l'éducation et à terme, le niveau des apprentissages des élèves. Il s'agit de i) l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre de la politique éducative sur les territoires placés sous leur responsabilité, ii) l'utilisation des données produites par le système éducatif pour informer la prise de décision stratégique au niveau local et iii) le renforcement du dialogue et la concertation au sein du système éducatif.

Références

- Anderson, L. W. (2004). *Increasing Teacher Effectiveness* (2nd ed). Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Antoniou, P. (2013) 'Development of research on school leadership through evidence-based and theory driven approaches: a review of school leadership effects revisited'. *School effectiveness and school improvement*, 24 (1), 122-128.
- Banque Mondiale (2022): *The State of Global Learning Poverty: 2022 Update*. Washington, DC: 2022. The Bill & Melinda Gates Foundation, FCDO, UNESCO, UNICEF, and USAID.
- Banque Mondiale (2018) : *Rapport sur le développement dans le monde, Apprendre pour réaliser la promesse de l'éducation*, Washington, DC, ISBN 978-1-4648-1318-4.
- Begue, B. (2017) : *La prise en compte des problèmes identifiés par les diagnostics sectoriels dans les politiques éducatives en Afrique », rapport de stage effectué à l'IIPE-UNESCO Dakar.*
- Childress, D.; Chimier, C.; Jones, C.; Page, E.; Tournier, B. (2020): *Change agents: emerging evidence on instructional leadership at the middle tier*. Education Development Trust, IIEP-UNESCO, The Education Commission, ISBN 978-92-803-1442-7.
- Creemers, B. P. M. and L. Kyriakides (2006). "Critical analysis of the current approaches to modelling educational effectiveness: The importance of establishing a dynamic model". *School Effectiveness and School Improvement*, 17, 347-366.
- CONFEMEN (2011), *Qualité de l'éducation: un enjeu pour tous: constats et perspectives*, document de réflexion et d'orientation, Dakar, CONFEMEN.
- Day, C., Sammons, P., Leithwood, K., Hopkins, D., Gu, Q., Brown, E. with Ahtaridou, E. (2011) *School leadership and student outcomes: building and sustaining success*. Maidenhead: Open University Press.
- Hallinger, P. (2011) 'Leadership for learning: lessons from 40 years of empirical research'. *Journal of educational administration*, 49 (2), 125-142.
- Leithwood, K. (2013): *Strong districts & their leadership*, The Ontario Institute for Education Leadership, Ontario, The Council of Ontario Directors of Education and The Institute for Education Leadership.
- Mingat, A. et Suchaut, B. (2000) : *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*, Bruxelles (De Boeck).
- PASEC (2019), *Qualité des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne francophone : Performances et environnement de l'enseignement-apprentissage au primaire*, Dakar, CONFEMEN.
- Rosenshine, B. (2010). *Principles of Instruction*. International Academy of Education. Geneva: UNESCO International Bureau of Education (IBE).
- UNESCO (1998) : *L'Education : un trésor est caché dedans. Rapport à l'UNESCO de la Commission Internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle*. Paris, ISBN 92-3-203515-4.
- Willms, D. & Tramonte, L. (2015): *Towards the development of contextual questionnaires for the PISA for development study*, OECD Education Working Papers 118, OECD Publishing.
- Willms, D. (2015), *Educational Prosperity*, Fredericton, The Learning Bar Inc.