

Les systèmes éducatifs dans lesquels il n'y a pas de respect affirmé des droits de l'homme ne sauraient donc être considérés comme des systèmes de haute qualité.

Certains attributs d'un processus d'apprentissage de haute qualité ont accédé à un statut indépendant dans le cadre de la définition de la qualité de l'éducation. Il s'agit essentiellement de la nécessité pour les systèmes éducatifs d'être équitables, intégrateurs et appropriés aux situations locales. Là où l'accès au processus éducatif ou le processus lui-même est caractérisé par l'inégalité entre les sexes ou par la discrimination à l'encontre de groupes particuliers sur des bases ethniques ou culturelles, les droits de ces individus et de ces groupes sont bafoués. Les systèmes éducatifs dans lesquels il n'y a pas de respect affirmé des droits de l'homme ne sauraient donc être considérés comme des systèmes de haute qualité. Cela signifie aussi que tout progrès vers l'équité constitue une amélioration de la qualité.

Le statut des autres aspects du processus éducatif est plus contesté. Bien qu'il existe un accord quasi universel quant à la définition des compétences cognitives, celles-ci ne sont pas tout à fait culturellement neutres. De plus, on est encore loin de s'accorder sur la meilleure manière de les enseigner et de les apprendre. Par exemple, si la plupart des experts sinon tous jugent l'apprentissage par cœur comme indicatif d'une éducation de qualité médiocre, il y a débat entre ceux qui sont en faveur d'une instruction structurée et les partisans d'approches plus centrées sur l'enfant. Il est en principe possible de résoudre ces questions empiriquement, par exemple en cherchant à déterminer quelles méthodes d'organisation de la classe et de comportement des enseignants fonctionnent le mieux dans différents contextes. Pourtant, les indications dont on dispose sont souvent plus ambiguës qu'on ne le souhaiterait. Et la situation est encore plus complexe dans le cas de l'éducation des adultes.

Toutefois, globalement, les jugements sur la qualité de l'éducation dépendent de la question de savoir quelle est sa performance intrinsèque, en tant que processus, et son efficacité pour ce qui est de former les compétences cognitives et non cognitives désirées. Ce dernier chapitre rassemble les principaux arguments et éléments d'appréciation présentés dans le Rapport sur ces questions et demande quelles implications ils ont pour les perspectives d'amélioration de la qualité de l'éducation, particulièrement dans les pays à faible revenu. Mais, d'abord, l'état actuel des

progrès accomplis dans la réalisation de chacun des objectifs de l'EPT est brièvement évalué.

Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'EPT

L'indice du développement de l'éducation pour tous (IDE) offre une évaluation quantitative sommaire de la mesure dans laquelle différents pays atteignent quatre des six objectifs de l'EPT : enseignement primaire universel (EPU), parité entre les sexes, alphabétisation et qualité¹. Il montre que le dénuement éducatif massif continue d'être concentré en Afrique subsaharienne, dans certains États arabes et en Asie du Sud et de l'Ouest. Des efforts importants sont encore requis pour atteindre les objectifs en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Asie de l'Est et dans le Pacifique, et en Asie centrale ; par ailleurs, la plupart des pays d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et d'Europe centrale et orientale ont déjà atteint les objectifs ou sont en voie de les atteindre. Les progrès accomplis entre 1998 et 2001 ont été largement répartis, mais pas universels : environ les trois quarts des 74 pays disposant de données pour ces deux années ont enregistré une progression de la valeur de leur indice. De plus, dans le groupe constitué par ces 74 pays, la progression moyenne de la valeur de l'IDE durant cette période a été modeste, s'établissant à un peu plus de 2%. En revanche, certains pays à faible revenu qui sont encore loin de réaliser l'EPT ont enregistré des gains importants de 15% ou davantage, avec des améliorations pour chacun des objectifs mesurés dans quelques cas. Cela prouve que des progrès rapides peuvent être accomplis vers la réalisation de l'EPT – même dans les pays les plus pauvres – pourvu qu'existent une volonté et des politiques appropriées.

Objectif 1 - PEPE. Les progrès accomplis depuis 1998 en matière de services de protection et d'éducation de la petite enfance ont été lents et sont intervenus principalement dans les pays ayant déjà des niveaux de scolarisation importants. La durée moyenne de la participation aux programmes de PEPE va de 0,3 année en Afrique subsaharienne à 2,2 années en Amérique du Nord et en Europe occidentale. Elle est inférieure à 1 année dans la plupart des pays en développement à l'exception de ceux d'Amérique latine et des Caraïbes.

1. Sauf mention contraire, les chiffres se rapportent à 2001.

Objectif 2 - EPU. Le développement de la scolarisation se traduit par une lente diminution du nombre des enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui ne sont pas scolarisés ; ce nombre est tombé de 106,7 millions en 1998 à 103,5 millions en 2001. Cela est insuffisant pour réaliser l'enseignement primaire universel d'ici à 2015. De fait, sur plus de 100 pays disposant de données à la fois pour le taux brut de scolarisation (TBS) et le taux net de scolarisation (TNS) et présentant des TNS inférieurs à 95 %, plus de 40 affichaient à la fois des TBS inférieurs à 100 % et des TNS inférieurs à 90 %, ce qui montre qu'ils avaient besoin d'accroître la capacité de leur système scolaire. Une demi-douzaine de pays d'Afrique subsaharienne ont encore des TNS inférieurs à 50 %. Cependant, on enregistre une certaine convergence, les TNS augmentant généralement dans les cas où ils étaient inférieurs à 70 % en 1990. Dans le même temps, l'achèvement de la scolarité primaire demeure une cause majeure de préoccupation : les scolarisations tardives sont courantes, les taux de survie en 5^e année d'études sont bas (inférieurs à 75 % dans 30 des 91 pays disposant des données requises) et les redoublements fréquents (en 2001, plus de 10 % des élèves redoublaient une année dans un tiers des 81 pays disposant de données).

Objectif 3 - Compétences nécessaires dans la vie courante. Le développement des compétences est un lien crucial entre l'éducation et l'économie. Bien qu'il soit difficile à suivre sur le plan mondial, l'expérience des pays montre que les investissements et la participation dans ce domaine sont faibles sinon marginaux et que les services offerts sont très divers.

Objectif 4 - Alphabétisation. Près de 800 millions d'adultes – soit 18 % de la population adulte du monde – étaient analphabètes en 2002. Environ 70 % des analphabètes adultes vivaient dans seulement 9 pays, au premier rang desquels on trouvait l'Inde (33 %), la Chine (11 %), le Bangladesh (7 %) et le Pakistan (6 %). La réalisation de l'objectif 4 dépend de manière cruciale des politiques mises en œuvre dans ces 4 pays. L'Inde comme la Chine ont accompli de grands progrès au cours des années 1990.

Objectif 5 - Genre. Les disparités en matière de scolarisation et de performances scolaires préjudiciables aux filles et aux femmes sont encore très largement répandues. Près des deux

tiers des analphabètes adultes du monde (64 %) sont des femmes. L'indice de parité entre les sexes s'établit à 0,63 en Asie du Sud et de l'Ouest, 0,69 dans les États arabes et 0,77 en Afrique subsaharienne. La situation s'améliore lentement, bien que les progrès accomplis au cours des années 1990 aient été très inégaux : en 2001, 57 % des enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui n'étaient pas scolarisés étaient des filles (plus de 60 % dans les États arabes et en Asie du Sud et de l'Ouest), contre 60 % en 1998, et 71 des 175 pays disposant de données affichaient encore un indice de parité entre les sexes dans les TBS du primaire inférieur à 0,97. Les filles inscrites dans les écoles primaires ont des taux de survie supérieurs à ceux des garçons mais elles sont moins présentes dans l'enseignement secondaire. Les disparités entre les sexes sont plus accusées dans le secondaire et dans l'enseignement supérieur. En 2001, parmi les 83 pays en développement disposant de données, la moitié avaient réalisé la parité dans les TBS du primaire, moins d'un cinquième l'avaient réalisée dans le secondaire et 4 seulement dans l'enseignement supérieur.

Objectif 6 - Qualité. On évalue les progrès accomplis en matière de qualité de l'éducation (chapitre 3) en examinant comment ont évolué les ressources mises à la disposition des écoles, la disponibilité des enseignants et les acquis d'apprentissage tels que mesurés par les tests portant sur les compétences cognitives. En ce qui concerne les deux premiers aspects², une conclusion importante est que la quantité et la qualité de l'éducation sont complémentaires et non interchangeables : les pays qui sont les plus éloignés de la réalisation des objectifs 1 à 5 sont aussi ceux qui sont les plus éloignés de la réalisation de l'objectif 6 relatif à la qualité. Il se peut toutefois que des pays soient confrontés à des choix dynamiques entre développement de la couverture et amélioration de la qualité, ou entre divers éléments de la qualité.

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation représentent une plus grande part du PIB dans les pays riches qui ont atteint les objectifs de l'EPT (la médiane régionale pour l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale est de 5,2 %) que dans des pays plus pauvres qui ont besoin de développer des systèmes scolaires déjà insuffisamment financés dont la couverture est inadéquate (la proportion équivalente est de 4,1 %

La quantité et la qualité de l'éducation sont complémentaires et non interchangeables.

2. Le troisième sera traité dans une autre section.

En Ouganda l'incidence du VIH/sida a sensiblement diminué ces dernières années chez les individus ayant fait des études primaires ou secondaires.

en Inde et les médianes régionales s'établissent à 3,3% en Afrique subsaharienne et 3,9% en Asie de l'Est et dans le Pacifique). Les évolutions entre 1998 et 2001 n'ont pas traduit de tendance particulière : les dépenses publiques ont spectaculairement augmenté ou diminué dans plusieurs pays en développement.

Corrélativement, les rapports élèves/enseignant (REE) sont bas là où la scolarisation est forte (l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, l'Europe centrale et orientale et l'Asie centrale ont des REE inférieurs à 20/1) et élevés là où elle est faible, particulièrement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest. Dans ces régions, les REE sont généralement supérieurs à 35/1 et ils dépassent 55/1 dans plusieurs pays africains. La médiane régionale pour l'Afrique subsaharienne est passée de 40/1 à 44/1 entre 1990 et 2001, tandis que celle de l'Asie du Sud et de l'Ouest est restée stable autour de 40/1. Certains pays, surtout en Afrique australe, sont confrontés au défi supplémentaire de l'épidémie de sida. En Zambie, par exemple, plus de 800 enseignants du primaire sont morts du sida en 2000, soit l'équivalent de la moitié du nombre total de nouveaux enseignants formés cette année-là.

La qualité des enseignants, qui est cruciale, demeure insuffisante dans beaucoup de pays en développement. Les qualifications requises pour enseigner dans une école primaire publique sont très variables – elles varient par exemple de 12 à 17 années d'études dans 26 pays d'Afrique subsaharienne – et il est fréquent que ces normes ne soient pas respectées. De plus, la répartition des enseignants est très inégale au sein des pays, les régions défavorisées obtenant généralement les enseignants les moins formés. Cependant, les qualifications formelles importent moins que les compétences et le comportement des enseignants ; il semble bien qu'une maîtrise insuffisante des programmes et l'absentéisme soient choses courantes dans de nombreuses régions du monde.

Quel est l'intérêt d'une éducation de qualité ?

Il est bien établi que les avantages tirés de l'éducation par les individus et la société sont renforcés quand cette éducation est de qualité. Par exemple, de meilleurs résultats scolaires –

tels que mesurés par les scores aux tests de performance des élèves – sont étroitement liés à des gains supérieurs sur le marché du travail ; les différences de qualité sont donc de nature à indiquer des différences de productivité entre les travailleurs. En outre, l'impact de la qualité de l'éducation sur les salaires semble plus fort dans le cas des travailleurs des pays en développement que dans celui des travailleurs des sociétés les plus industrialisées. Des recherches empiriques ont aussi démontré qu'une éducation de qualité améliore le potentiel économique national – la qualité de la main-d'œuvre, là encore mesurée par les scores aux tests, semble être un déterminant important de la croissance économique et, donc, de l'aptitude des gouvernements à réduire la pauvreté.

Ces avantages ne résultent pas seulement du développement cognitif que suscite l'éducation. Il est clair que l'honnêteté, la fiabilité, la détermination, l'aptitude au leadership et la disposition à travailler au sein des hiérarchies de la vie moderne sont toutes des caractéristiques qui sont valorisées par la société. Ces compétences sont en partie formées et entretenues par l'école. De même, il est établi que les décrocheurs scolaires intelligents mais indisciplinés, manquant de persévérance et de fiabilité, gagnent moins que les autres élèves ayant les mêmes niveaux d'aptitude et d'acquis cognitifs à l'école et que cet écart se maintient après la scolarité. Les écoles qui favorisent les caractéristiques énumérées ci-dessus avec plus de succès que les autres apportent de plus grands avantages à long terme aux individus qui les fréquentent. Les écoles s'efforcent aussi d'encourager la créativité, l'originalité et le refus de l'injustice – des compétences non cognitives qui peuvent aider les individus à contester et transformer les hiérarchies sociales au lieu de les accepter. Ce sont là aussi des résultats importants d'une éducation de qualité, qui sont plus généralement utiles à la société, quel que soit leur impact sur les gains individuels.

Une éducation de qualité a aussi sur d'autres aspects du comportement des individus des effets propres à susciter des avantages considérables pour la société. Il est par exemple bien connu que l'acquisition, en particulier par les femmes, de l'aptitude à lire, écrire et compter a un impact sur les comportements en matière de fécondité. Plus récemment, il est apparu clairement que les compétences

cognitives requises pour faire des choix informés au sujet des risques et des comportements associés au VIH/sida sont étroitement liées aux niveaux d'instruction et d'alphabétisme. En Ouganda, par exemple, l'incidence du VIH/sida a sensiblement diminué ces dernières années chez les individus ayant fait des études primaires ou secondaires, tandis que le taux d'infection parmi ceux qui n'ont reçu aucune instruction est demeuré inchangé. Il semble que les compétences requises pour traiter les informations sur le VIH/sida provenant de sources très diverses et y réagir soient favorisées par les niveaux plus élevés d'acquis cognitifs que génèrent des écoles de meilleure qualité.

L'amélioration des acquis cognitifs est aussi étroitement liée aux chances de fréquenter l'école plus longtemps. Ainsi, les écoles et les systèmes scolaires de meilleure qualité tendent à présenter des taux d'abandon et de redoublement plus faibles que les autres. Il en résulte un avantage potentiel non négligeable : dans le cas des écoles qui sont dysfonctionnelles et souffrent de taux de redoublement élevés, certaines améliorations de la qualité de l'éducation peuvent dans une large mesure s'autofinancer, du fait qu'elles réduisent la durée moyenne de la scolarité des élèves qui achèvent leurs études.

Par tous ces aspects, la qualité de l'éducation influence la vitesse avec laquelle les sociétés s'enrichissent et la mesure dans laquelle les individus peuvent améliorer leur efficacité, leur productivité et leurs revenus personnels, ainsi que les voies par lesquelles la société peut devenir plus équitable et moins vulnérable aux maladies et aux problèmes de santé. En conséquence, la qualité de l'éducation a une incidence non négligeable sur les perspectives de réalisation de tout un ensemble d'objectifs individuels et de développement.

La quantité ne suffit pas

Du point de vue des politiques, une raison fondamentale pour laquelle si l'on ne cherche à atteindre que les objectifs quantitatifs de l'EPU on ne réalisera pas l'EPT est qu'il existe, dans de nombreuses régions du monde, un énorme écart entre le nombre de ceux qui sortent de l'école et ceux qui, parmi eux, ont réussi à maîtriser un minimum de compétences cognitives. Dans ces

conditions, étant donné le lien démontrable entre les acquis cognitifs et nombre des avantages de l'éducation de base, une forte proportion de ceux qui fréquentent l'école ne tirent pas profit de leur scolarité.

Les évaluations nationales et internationales montrent que les niveaux de performance sont bas dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Dans 7 pays d'Afrique australe inclus dans l'étude du SACMEQ (1995-1998), de 1 à 37% des élèves de 6^e année du primaire testés atteignaient le niveau «désirable» en lecture et de 22 à 65% le niveau «minimum». Dans 6 de ces pays, le niveau des acquis a en fait baissé, vers la fin des années 1990, d'environ 4% en moyenne. Dans 6 pays africains francophones couverts par l'étude du PASEC (1996-2001), de 14 à 43% des élèves de 5^e année d'études avaient des acquis «insuffisants» en français ou en mathématiques. Dans 7 pays à revenu faible ou intermédiaire inclus dans l'étude du PIRLS (2001), de 44 à 84% des élèves de 4^e année étaient rangés dans le dernier quartile de l'échelle internationale des capacités de lecture, contre 2 à 23% dans 11 pays à revenu élevé. Enfin, l'étude du PISA (2000-2002) portant sur 35 pays à revenu élevé ou intermédiaire a montré que 18% des élèves de 15 ans enregistraient des scores égaux ou inférieurs au «niveau 1» en lecture, ce qui indique des compétences très limitées. Les disparités régionales et socio-économiques sont très répandues dans ces pays.

Le tableau 6.1 illustre l'ampleur de ce problème pour un groupe de pays africains et un pays d'Amérique latine. Il montre que bien que les TNS de beaucoup de ces pays soient élevés, une faible proportion seulement des élèves sortant de l'école atteignent les niveaux minimums de maîtrise définis par leurs gouvernements nationaux. Au Malawi, par exemple, alors qu'environ 90% des enfants fréquentaient l'école primaire au milieu des années 1990, quelque 30% seulement restaient scolarisés en 5^e année et seuls 7% satisfaisaient aux normes minimales en lecture en 6^e année. Le fait que le TNS au Malawi atteignait alors près de 70% semble dépourvu de pertinence au regard de la question de savoir si l'enfant moyen tirait un profit ne serait-ce que minimalement acceptable de la fréquentation de l'école primaire. Bien que le Malawi soit sans doute un cas extrême, en moyenne, dans tous les pays indiqués dans le tableau, moins d'un tiers des enfants atteignaient

Les évaluations nationales et internationales montrent que les niveaux de performance sont bas dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

Tableau 6.1: Indicateurs quantitatifs et qualitatifs de la participation à l'école primaire

Étude	Pays	Cohorte	% d'enfants ayant été scolarisés à un moment quelconque (6-14 ans) ¹	% ayant survécu en 5 ^e année ²	% ayant atteint un niveau minimum de maîtrise ³	TNS dans le primaire pour la période ayant précédé le test ⁴
SACMEQ (1995)						
Test de lecture en 6 ^e année	Malawi	100	91	31 (34)	7 (22)	69
	Maurice	100	99	98 (99)	52 (53)	99
	Namibie	100	97	74 (76)	19 (26)	84
	R. U. Tanzanie	100	87	70 (81)	18 (26)	54
PIRLS (2001)						
Test de lecture en 4 ^e année	Colombie	100	98	60 (61)	27 (45)	87
	Maroc	100	99	77 (78)	59 (77)	81
PASEC (milieu des années 1990)						
Test de français en 5 ^e année	Burkina Faso	100	35	25 (72)	21 (83)	28
	Cameroun	100	88	45 (51)	33 (73)	73
	Côte d'Ivoire	100	65	45 (70)	38 (84)	49
	Guinée	100	48	32 (66)	21 (65)	36
	Madagascar	100	78	31 (40)	20 (64)	63
	Sénégal	100	48	42 (87)	25 (59)	51
	Togo	100	82	49 (60)	40 (81)	66

Notes et sources

1. Les données se rapportent à l'année la plus proche de l'année du test dans chaque pays. Banque mondiale, 2004b.

2. Le pourcentage de la cohorte qui a survécu en 5^e année est calculé en multipliant les taux de survie en 5^e année (entre parenthèses) par le pourcentage d'enfants qui ont été scolarisés à un moment quelconque. Les taux de survie sont tirés du CD-Rom du bilan de l'EPT à l'an 2000 pour SACMEQ I et le PASEC, pour l'année du test ou l'année la plus proche, et du tableau 7 de l'annexe statistique pour le PIRLS.

3. Le pourcentage des élèves ayant atteint le niveau de maîtrise est calculé en multipliant le pourcentage d'enfants soumis au test qui ont satisfait aux normes minimales (entre parenthèses) par le pourcentage d'enfants ayant survécu en 5^e année. Les critères utilisés pour déterminer si un élève a satisfait aux normes minimales diffèrent selon chaque étude et ne sont donc pas comparables (voir encadré 3.7). Pour les pays de SACMEQ I, les données sont tirées de Kulpoo (1998), Machingaidze *et al.* (1998), Milner *et al.* (2001), Nassor et Mohammed (1998), Nkamba et Kanyika (1998), Nzomo *et al.* (2001) et Voigts (1998). Pour les pays du PASEC et du PIRLS, les données sont tirées de Bernard (2003) et de Mullis *et al.* (2003) respectivement.

4. Les moyennes ont été calculées pour chaque pays en utilisant les années disponibles. Pour les pays de SACMEQ I et du PASEC, les données sont tirées du CD-Rom du bilan de l'EPT à l'an 2000 et, pour les pays du PIRLS, du tableau 5 de l'annexe statistique.

des niveaux minimums de maîtrise en 4^e et en 6^e année d'études, quoique le TNS moyen de ces pays soit de 65%. Une politique visant exclusivement à amener ce taux à 100% dans ces pays pourrait, au moins à court terme, ne pas tenir compte des besoins d'apprentissage des enfants scolarisés et, par là, faire perdre à une majorité substantielle d'enfants les avantages les plus importants de la fréquentation scolaire.

Principaux déterminants d'une meilleure qualité de l'éducation

Il n'est pas facile d'identifier les meilleurs moyens d'améliorer les résultats d'apprentissage et on a recouru à de nombreuses méthodes pour y parvenir. Le processus d'apprentissage est très compliqué mais il est centré sur la relation entre élèves et enseignants. L'apprentissage est plus harmonieux lorsqu'il y a une correspondance étroite entre les valeurs et objectifs de ces

deux groupes. Toutefois, la relation est fortement conditionnée par les ressources à la disposition des écoles, par les objectifs de leur programme d'enseignement et par les pratiques pédagogiques suivies. Les éléments d'appréciation passés en revue dans le présent rapport fournissent des indications générales sur ces questions, qui sont confirmées par les résultats de plusieurs approches de recherche différentes.

La recherche empirique ne valide aucune théorie générale quant à ce qui détermine la qualité de l'éducation. Nombre d'approches inspirées de la tradition économique supposent qu'il existe une analogie exploitable entre l'école et l'usine, au sens qu'il existe un ensemble d'apports à l'éducation qui sont transformés par les enseignants et les élèves en un ensemble de produits d'une façon assez uniforme. Cependant, les tentatives faites pour évaluer dans quelle mesure la modification de la composition des apports a une incidence sur les produits, de manière à identifier les outils de la politique

Le processus d'apprentissage est très compliqué mais il est centré sur la relation entre élèves et enseignants.

d'éducation les plus efficaces par rapport à leur coût pour améliorer la qualité, se sont souvent révélées peu concluantes.

Les résultats pour les économies les plus développées, où les données sont plus généralement disponibles, donnent à penser qu'il est parfois utile d'accroître les ressources mises à la disposition des écoles, mais que souvent cela ne semble guère efficace. Dans nombre des pays de l'OCDE, les scores aux tests n'ont pas sensiblement progressé depuis des décennies, malgré de fortes augmentations de la dépense réelle par élève. Cela est dû en partie au fait que ces sociétés se sont enrichies et que les augmentations des dépenses reflètent en partie l'augmentation concomitante des rémunérations réelles dans le secteur de l'éducation. Il est probable que la rémunération des travailleurs de l'éducation, considérée par rapport à celle des autres professions (ce rapport a dans bien des cas diminué), est plus intrinsèquement liée à l'évolution de la productivité dans le secteur. La loi des rendements décroissants y est aussi probablement pour quelque chose, une fois atteints certains niveaux de ressources (et peut-être d'acquis cognitifs moyens).

Dans le cas des pays en développement, les résultats semblent être plus positifs : une majorité d'études concluant à des corrélations significatives donnent à penser que les acquis cognitifs, tels que mesurés par les tests standardisés, s'élèvent avec les dépenses scolaires, la formation des enseignants et les installations scolaires. Comme on pourrait s'y attendre, dans les environnements à faible revenu, où les ressources sont rares, les apports additionnels semblent avoir un effet. Cependant, il y a peu, même dans ces pays, de résultats incontestés et les problèmes techniques que pose leur interprétation restent considérables.

Un corpus croissant d'études expérimentales fournit néanmoins d'autres éléments d'appréciation qui démontrent l'existence de corrélations beaucoup plus fortes entre ressources et performances des écoles. Pareilles études sont de plus en plus fréquemment réalisées dans les pays à faible revenu. Elles montrent que les niveaux d'acquis cognitifs sont sensiblement améliorés par la fourniture de manuels et d'autres matériels pédagogiques (Kenya et Philippines), par des réductions de la taille des classes (Afrique du

Sud, Inde, Israël) et par une éducation compensatrice à l'écoute des enfants dispensée par des auxiliaires parascolaires recrutés localement (Inde). Sur le plan méthodologique, ces études sont supérieures à celles de la tradition de la « fonction production » dont il a été question plus haut. Elles donnent à penser que les ressources sont extrêmement importantes pour la qualité de l'éducation, en particulier dans les situations où celles-ci sont insuffisantes.

Les écoles ne sont assurément pas des usines fabriquant des produits stéréotypés, selon des modalités techniquement déterministes. Leur efficacité dépend de manière cruciale du processus éducatif lui-même, dans lequel enseignants et élèves utilisent les apports disponibles et interagissent de manière créative. Une forte tradition de recherche, reconnaissant cette réalité, a étudié le processus éducatif, particulièrement dans le cadre scolaire, en vue de signaler les réussites et d'en tirer des leçons.

Cette recherche sur l'« efficacité scolaire » montre que les écoles primaires qui réussissent se caractérisent généralement par un fort leadership, par un environnement ordonné au niveau de l'école et de la classe et par des enseignants qui sont focalisés sur les éléments de base du programme d'enseignement, attendent beaucoup du potentiel et des performances de leurs élèves, soumettent ceux-ci à de fréquentes évaluations et les font souvent bénéficier d'un retour d'information. Dans les pays riches, ces études n'expliquent encore qu'une proportion relativement faible des variations des acquis cognitifs, mais dans les pays en développement, les résultats sont plus nets ; ils soulignent que l'instruction structurée, le temps consacré à l'enseignement présentiel, l'adéquation des manuels et autres matériels et la qualité des enseignants sont des facteurs qui aident à rendre compte de l'amélioration des performances des élèves.

Pour ce qui est des enseignants eux-mêmes, il est établi que la façon dont ils utilisent leur temps a une incidence majeure sur les résultats d'apprentissage. Suivre les progrès des élèves exige du temps et de l'énergie, en sus du temps consacré à l'enseignement. Le groupement par aptitude par classes entières est inefficace, particulièrement dans le cas des enfants les moins doués, mais le groupement pour la compétence spécifique enseignée fonctionne

Les écoles ne sont assurément pas des usines fabriquant des produits stéréotypés, selon des modalités techniquement déterministes.

La maîtrise qu'ont les enseignants de la matière enseignée, les attentes qu'ils ont des élèves et leur passion pour l'apprentissage sont toutes des facteurs importants de la qualité de l'éducation.

bien pour tous les enfants, spécialement en lecture et en mathématiques. La maîtrise qu'ont les enseignants de la matière enseignée, leur aptitude à s'exprimer, les attentes qu'ils ont des élèves et leur passion pour l'apprentissage sont toutes des facteurs importants de la qualité de l'éducation.

D'autres éléments fournis par les recherches sur l'« efficacité de l'instruction » confirment ces résultats. Ils donnent à penser que les approches pédagogiques structurées, apportant une conception très ordonnée des tâches d'apprentissage – des objectifs d'apprentissage clairs, une initiation séquencée aux nouveaux matériels, des explications limpides, un contrôle régulier de la compréhension, du temps donné aux élèves pour qu'ils mettent en pratique les nouvelles compétences, l'achèvement des tâches d'apprentissage et la fréquence des tests et du retour d'information – sont d'utiles ingrédients des stratégies d'amélioration de la qualité et de réforme.

L'addition de ces facteurs conduit à un programme ambitieux de changement et de réforme, particulièrement dans les pays à faible revenu, où les classes sont pléthoriques et où les enseignants n'ont souvent reçu guère plus d'éducation formelle que leurs élèves. Cependant, certains pays ont rassemblé tous ces éléments, ou la plupart, avec un impact notable sur la qualité de l'apprentissage dans leurs écoles. Les études de l'expérience des pays qui ont réussi à cet égard donnent à penser que ce qu'ils ont en commun, c'est l'importance centrale qu'ils attachent à la qualité de la profession enseignante – sa formation, son soutien, ses normes de recrutement et sa rémunération par rapport aux autres groupes professionnels. L'expérience de ces pays semble aussi indiquer que les réformes réussies concernant la qualité requièrent de la part du gouvernement un fort rôle d'impulsion. Dans chaque cas, on constate une continuité de la politique suivie sur plusieurs décennies, cette politique restant stable même en cas de changement de régime. Ainsi, une vision à long terme robuste de l'éducation, avec la qualité pour leitmotiv, paraît être un ingrédient vital. Les façons de construire un tel engagement sont fonction du contexte et elles ne sauraient être utilement universalisées. Cependant, l'étude des approches utilisant les meilleures pratiques à un niveau plus détaillé fournit de nombreux

enseignements. Ceux-ci sont abordés dans la section suivante, qui cherche à brièvement rendre compte des principales possibilités d'améliorer la qualité de l'éducation selon des modalités adaptées aux pays les plus pauvres.

Des politiques visant à améliorer l'apprentissage

À en juger d'après les exposés généraux de leur politique d'éducation, la plupart des gouvernements reconnaissent combien il importe d'améliorer la qualité de l'éducation. La plupart sont aussi pressés par les élèves, les parents, les employeurs et les éducateurs non seulement de développer les possibilités d'éducation mais aussi de faire mieux fonctionner les institutions et les programmes éducatifs. Cependant, les gouvernements des pays à faible revenu, et d'autres soumis à de sévères contraintes financières, sont confrontés à des choix difficiles. Lorsque les effectifs sont faibles, donner satisfaction aux demandes de développement sur le modèle « plus de la même chose » risque d'aggraver encore les tensions qui s'exercent sur les ressources. De même, les coûts humains, matériels et financiers de l'amélioration de la qualité selon des modalités intégrées et complètes – comme le préconise le présent rapport – risquent de se révéler très lourds. Le manque de fonds, la capacité limitée des systèmes et des institutions de bien gérer le changement, les innombrables contraintes pesant sur l'efficacité des enseignants et l'absence de forte alliance politique en faveur de la qualité de l'éducation peuvent constituer des obstacles majeurs au changement. Pourtant, comme le démontre le présent rapport, il est possible de faire beaucoup en utilisant mieux les ressources existantes et en se concentrant sur des interventions ciblées destinées à remédier à des faiblesses spécifiques.

Il ne saurait être question pour autant de négliger la vision plus large d'une éducation de qualité. Il est possible de formuler des politiques spécifiques dans un cadre à moyen terme mettant l'accent sur les droits de tous les apprenants à une éducation de base de qualité. Les écoles sont au centre de la carte institutionnelle de l'éducation, et il importe d'avoir une vision de ce qui fait qu'une école est une bonne école, même si la réalisation de cet idéal pour tous prend du temps.

Une approche consiste à définir un ensemble minimum d'éléments de base sur lequel sont fondés à compter chaque élève et chaque école. Les éléments fournis dans le présent rapport donnent à penser que cet ensemble doit inclure l'engagement d'offrir à chaque élève un temps minimal d'instruction déterminé, un lieu sûr et salubre où apprendre, l'accès individuel à des matériels d'apprentissage et des enseignants qui maîtrisent les contenus et la pédagogie. Chacune de ces exigences a un coût mais une meilleure organisation et une meilleure gestion des ressources existantes peuvent permettre des gains considérables. Pour être plus précis au sujet de ces critères, on pourrait prévoir un temps minimal d'instruction de 850 à 1 000 heures par an, des normes de base en matière de sécurité et de santé dans chaque école, associées à la fourniture d'installations scolaires particulières, des délais convenus pour la fourniture de manuels et des normes révisées en matière de compétence des enseignants.

Il y a toutefois un risque : celui qu'en mettant l'accent sur des normes minimales, on entrave du même coup des activités plus innovantes suscitées par un contexte donné. Tenant compte de ce risque, les sept domaines d'action suivants suggèrent certaines priorités en matière de politique d'éducation qui ne sont pas nécessairement hors de portée des pays aux ressources les plus limitées qui sont les plus éloignés de l'EPT.

Premièrement, dans de nombreux pays, les styles et les méthodes pédagogiques en vigueur servent mal les intérêts des enfants. La pédagogie doit être adaptée au contexte culturel et à celui de la salle de classe. Les approches structurées de l'enseignement, telles qu'elles ont été définies ci-dessus, ne sont pas incompatibles avec un environnement d'apprentissage accueillant pour l'enfant. Là où de telles approches sont adoptées, des réformes de la formation des enseignants et de la gestion des écoles sont généralement nécessaires. Une politique linguistique rationnelle du point de vue pédagogique – permettant aux enfants d'apprendre dans leur langue maternelle pendant au moins leurs premières années d'études – est particulièrement importante.

Deuxièmement, il est crucial d'investir dans les enseignants. Il est clair que la connaissance par les enseignants des matières qu'ils enseignent

est un facteur clé de leur efficacité. Il est également rentable d'accorder plus d'attention aux pratiques de recrutement, en mettant l'accent sur les talents et la motivation comme critères aussi bien que sur les niveaux formels d'acquis éducatifs. La formation initiale institutionnelle de type traditionnel est moins efficace que la formation initiale et continue dans les écoles. La rémunération et les conditions d'emploi des enseignants sont un déterminant fondamental de leur statut social et de leur motivation à entrer dans la profession et à y rester. L'absentéisme des enseignants, problème majeur dans de nombreux pays, signifie généralement que cette rémunération et ces conditions d'emploi ne sont pas satisfaisantes. Dans certains cas, le problème peut être atténué par un meilleur soutien des autorités centrales à la gestion et à la supervision des écoles et par un paiement plus régulier des traitements. Dans d'autres, une gestion plus attentive de la répartition des enseignants entre les écoles et entre les districts peut permettre d'accroître les REE moyens sans que la qualité en souffre excessivement. Les dédoublements de classes et l'utilisation d'auxiliaires parascolaires très motivés, recrutés localement, peuvent rehausser la qualité pour un coût relativement modique dans certaines conditions.

Troisièmement, la qualité et la disponibilité des matériels d'apprentissage ont une grande incidence sur les moyens d'action des enseignants. Les politiques nationales du livre peuvent utilement fournir un cadre à la croissance et au développement d'éditeurs locaux et permettre aux écoles de choisir les manuels qu'elles souhaitent utiliser. Il peut y avoir intérêt à mieux gérer l'utilisation de ces derniers par les élèves à l'école et à aider les enseignants à bien les utiliser à l'appui de l'apprentissage.

Quatrièmement, ceux qui travaillent dans et avec les écoles ont besoin d'aide pour trouver leurs propres solutions à l'amélioration de la qualité. Il est possible de donner aux écoles plus de liberté pourvu que soient bien définies les règles de reddition de comptes. Les directeurs d'école revêtent une importance critique à cet égard. La nature de leur leadership peut exercer une forte influence sur la qualité de leur établissement. Les dirigeants communautaires et autres personnes fournissant un soutien aux écoles au niveau local et à celui des districts peuvent aussi

Une meilleure organisation et une meilleure gestion des ressources existantes peuvent permettre des gains considérables.

Créer un consensus autour de la qualité est à la fois une première étape et une exigence politique essentielle.

contribuer à forger un leadership et imprimer une orientation. La décentralisation peut donner aux écoles une plus grande latitude pour attirer des ressources supplémentaires, tant financières qu'en nature. Toutefois, en particulier dans les contextes de faibles revenus, elle peut aussi impliquer des risques substantiels de recul de la qualité des écoles, les communautés les plus pauvres ayant aussi les écoles les plus démunies. En règle générale, rendre des comptes au niveau des écoles doit avoir pour contrepartie une plus grande obligation d'en rendre au niveau central. Les gouvernements devraient publier davantage d'informations sur les montants des dépenses et des ressources consacrées à l'éducation par districts, et ces informations devraient être disponibles localement. On peut mentionner à titre d'exemples les indicateurs relatifs aux rapports élèves/enseignant, à la fourniture de manuels et à la dépense par élève. Ces informations constituent un moyen important de renforcer l'expression politique des pauvres et d'améliorer leur accès potentiel aux ressources éducatives.

Cinquièmement, les liaisons entre différents éléments et aspects du secteur de l'éducation, que la machinerie cloisonnée des pouvoirs publics risque d'occulter ou de méconnaître, peuvent être exploitées pour aider à améliorer la qualité. La PEPE facilite les acquis ultérieurs à l'école et l'apprentissage tout au long de la vie. L'alphabétisme renforce la détermination des parents en faveur de l'éducation de leurs enfants tout en étant souhaitable en soi. Les politiques éducatives prenant en compte les questions de genre et les réformes sociales plus générales centrées sur le genre améliorent directement la qualité de l'éducation et ses résultats. Bien que peu de gouvernements investissent massivement dans ces domaines, un environnement qui facilite les évolutions en la matière peut fortement soutenir la qualité de l'éducation à un coût raisonnable.

Sixièmement, l'existence de besoins éducatifs spéciaux a souvent besoin d'être mieux reconnue. Les modèles uniformes de réforme, qui méconnaissent les multiples désavantages dont souffrent beaucoup de gens, sont voués à l'échec. De nouvelles méthodes éducatives utiles, destinées à ceux qui vivent avec le VIH/sida ou qui sont confrontés à des situations d'urgence, au handicap et au travail des enfants, apparaissent et il faut les soutenir davantage.

Enfin, les connaissances peuvent faire une grande différence dans la qualité de l'éducation. Beaucoup d'initiatives requièrent des recherches et/ou des connaissances spécifiquement adaptées au contexte et aux situations locales, qui peuvent souvent être générées par ceux qui travaillent sur place ou dans la même région. Les investissements dans les services, les réseaux et les structures destinés à développer et mettre en commun les connaissances sur l'éducation peuvent produire des résultats significatifs en permettant aux écoles d'utiliser beaucoup mieux leurs ressources limitées.

Bien qu'aucune des réformes des politiques dans l'un des domaines évoqués ci-dessus ne coûte rien, il est possible de faire beaucoup dans chacun de ces domaines si une forte volonté d'améliorer la qualité de l'éducation selon ces modalités existe. Les éléments fournis dans le présent rapport montrent clairement que de nombreux pays ne sont pas encore capables d'obtenir les avantages, en termes de développement humain et économique, qui vont de pair avec de meilleurs résultats d'apprentissage. Dans ces pays, et ailleurs, les possibilités offertes par l'amélioration de la qualité de l'apprentissage sont immenses. Créer un consensus autour de la qualité est à la fois une première étape et une exigence politique essentielle. C'est dans cet ordre et dans ce contexte que l'on peut le mieux répondre aux besoins de ressources dans chaque société.

Dimensions internationales

Les estimations récentes des ressources supplémentaires qui seront probablement dégagées dans le cadre du suivi de Monterrey, ainsi que de celles qui pourraient provenir de la facilité internationale de financement proposée et du Millennium Challenge Account des États-Unis, donnent à penser que le montant total de l'aide à l'éducation de base pourrait en gros doubler d'ici à 2006, pour atteindre environ 3 à 3,5 milliards de dollars EU. Bien que cette augmentation soit substantielle, ce montant demeure nettement inférieur aux quelque 7 milliards de dollars annuels d'aide extérieure à l'éducation de base qui seront probablement nécessaires jusqu'à 2015³ si l'on veut atteindre les objectifs de l'EPT concernant la participation universelle à un enseignement primaire de qualité raisonnable, sans parler des autres

3. L'aide actuelle à l'éducation de base se monte à environ 1,5 milliard de dollars par an, et un montant estimé à 5,6 milliards supplémentaires par an est nécessaire pour la période à couvrir jusqu'à 2015 afin d'assurer la participation universelle à l'enseignement primaire, la parité entre les sexes et l'amélioration de la qualité, soit un total de 7 milliards de dollars EU. Voir le chapitre 5 et UNESCO (2002a).

objectifs de l'EPT. Le déficit probable de ressources fait qu'il est particulièrement important d'utiliser l'aide aussi efficacement que possible et de la diriger vers les pays qui en ont le plus besoin.

Comment, dès lors, l'aide peut-elle mieux soutenir la qualité de l'éducation ? Certes, il est clair que tous les organismes qui fournissent une aide à l'éducation veulent atteindre une combinaison d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. Aucun n'est indifférent à la qualité. Pourtant, l'objectif de l'amélioration de la qualité de l'éducation est souvent mal servi par l'aide. Il y a deux raisons majeures à cela. En premier lieu, la fragmentation excessive des programmes d'aide, du point de vue des bénéficiaires, entraîne souvent des coûts de transaction si élevés que le transfert potentiel de ressources peut être compromis. Les bailleurs de fonds ont souvent des raisons politiques d'entretenir des relations avec un grand nombre de bénéficiaires, dont beaucoup risquent de ne recevoir que des montants d'aide relativement faibles, mais il est peu probable que cette justification contribue à améliorer la qualité de l'assistance fournie à l'éducation ou à d'autres secteurs. La qualité de l'aide serait renforcée si le nombre moyen des pays recevant une aide bilatérale⁴ à l'éducation était réduit substantiellement par rapport à son niveau actuel de plus de 60 pays par bailleur de fonds. Il faudrait, pour résoudre ce problème, qu'une attention collective soit accordée aux questions de savoir quels pays sont aidés, par quels bailleurs de fonds et dans quelle mesure. Cela augmenterait aussi la pression exercée sur les organismes d'aide pour qu'ils s'emploient ensemble à coordonner la programmation de leur aide. Les bénéfices potentiels pour l'efficacité de l'utilisation de l'aide sont néanmoins évidents. Une telle rationalisation des profils de l'aide devrait figurer parmi les objectifs à moyen terme de la communauté des bailleurs de fonds.

L'autre dimension importante de la situation actuelle concerne les modèles exogènes de bonnes pratiques en matière d'éducation, préconisés sans cohérence particulière par différents groupes d'institutions, et souvent considérés comme insuffisamment ajustés aux conditions locales. Il semble bien, cependant, que l'utilisation croissante des approches sectorielles aide à accroître la cohérence et à réduire l'insuffisance des performances de l'aide

par rapport aux attentes. Il semble aussi que ces approches contribuent à renforcer l'appropriation nationale des programmes éducatifs soutenus par l'aide et, ainsi, à améliorer le sentiment de partenariat entre les organismes d'aide et les gouvernements bénéficiaires. D'autre part, l'abandon des approches de projet a accru le besoin de dialogue sur les politiques et le nombre de conditions dont s'accompagne l'aide. Cette évolution peut contrarier l'appropriation locale du processus, accroître le besoin de coordination entre les bailleurs de fonds et ralentir le rythme de mise en œuvre, particulièrement là où la gestion des finances publiques est faible. Pour toutes ces raisons, l'impact de l'aide sur la qualité n'a pas encore été nettement positif.

Il y a des avantages manifestes à tirer de la poursuite du développement des approches sectorielles. Certains organismes accordaient traditionnellement une attention particulière à un apport spécifique, comme le perfectionnement des enseignants ou la fourniture des manuels. Cette approche négligeait souvent les mesures complémentaires nécessaires pour améliorer la qualité de l'éducation. L'introduction de nouvelles modalités d'aide, telles que le soutien budgétaire et la possibilité de financer une partie des traitements des enseignants, ouvre de nouvelles perspectives en matière de soutien à la qualité de l'éducation.

Il n'en reste pas moins que, bien que l'aide extérieure puisse contribuer à obtenir des niveaux appropriés de ressources et à gérer les systèmes scolaires, elle ne saurait compenser l'absence d'un projet de société pour l'amélioration de l'éducation. Un tel projet ne peut naître qu'au sein de chaque société prise individuellement et ne peut être monté de toutes pièces de l'extérieur. Tout compte fait, le levier le plus important est le processus politique national. Si celui-ci favorise le changement éducatif, les chances que l'aide extérieure facilite une évolution vers une éducation de meilleure qualité pour tous sont incontestablement plus grandes que si cette conjoncture politique fait défaut. ■

Bien que l'aide extérieure puisse contribuer à obtenir des niveaux appropriés de ressources et à gérer les systèmes scolaires, elle ne saurait compenser l'absence d'un projet de société pour l'amélioration de l'éducation.

4. C'est-à-dire une aide de 21 des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.