



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief (French)

Année 02. No.8. 2009

LES OPINIONS PRÉSENTÉES DANS CETTE GAZETTE SONT DE L'AUTEUR
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT L'OPINION DE L'IBP

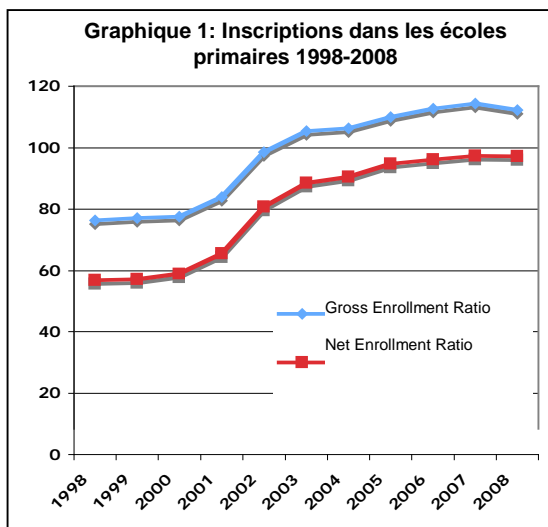
Quantité sans qualité? Réévaluation des objectifs d'éducation

Ruth Carlitz

Cette gazette se base sur le travail réalisé par l'auteur durant son séjour dans l'ONG HakiElimu en Tanzanie, de mars 2006 à juin 2008.

En 1990, des représentants de 155 pays et 150 organisations se sont réunis à Jomtien, en Thaïlande et se sont engagés à propager les bénéfices de l'éducation à travers le monde, en faisant en sorte que l'éducation primaire soit universelle et en élevant les niveaux d'alphabétisme à la fin de la décennie.^[i] Dix ans plus tard, de nombreux pays étaient toujours loin d'atteindre ces objectifs ambitieux. La communauté internationale s'est réunie en 2000 et a affirmé son engagement à atteindre l'éducation pour tous "Education for All" d'ici 2015; les pays ont identifié six objectifs clés. L'engagement global pour l'éducation primaire universelle a également été explicitement inscrit comme l'un des huit objectifs du millénaire (Odm).

Bien que les Odm aient été attaqués pour être très ambitieux, ils ont mobilisé des ressources et aidé à générer de la volonté politique pour améliorer le secteur éducatif dans les pays autour du monde. Aujourd'hui, à moins de la moitié du chemin pour parvenir à la date limite, il est préoccupant que les progrès vers ces objectifs soient quelque peu hors des rails, surtout en Afrique. Ces chiffres ont suscité davantage de demandes d'aide extérieure et davantage d'investissements locaux en éducation et autres priorités de développement. Il existe des preuves montrant que ces demandes ont été satisfaites. Dans la majorité des pays avec des



Le "Gross Enrôlement Ratio" est le nombre d'élèves enregistrés à un certain niveau éducatif, sans considérer leur âge, comme pourcentage du total de la population de cet âge. Le "Net Enrôlement ratio" est le nombre d'élèves en âge scolaire enregistrés à un niveau éducatif comme pourcentage du total de la population de cet âge.

informations disponibles, les dépenses publiques en éducation ont augmenté depuis 2000. Il existe également des preuves que les gouvernements accordent la priorité aux dépenses en éducation – par exemple, le pourcentage du total des dépenses gouvernementales allant à l'éducation dans les pays de l'Afrique subsaharienne est de 18%.^[ii]

Cependant, malgré le fait que les gouvernements en général dépensent plus dans le secteur éducatif, ils doivent inévitablement prendre des décisions et déterminer à quoi ils doivent donner la priorité *dans le secteur*. Malheureusement, il semble que dans certains cas les dépenses additionnelles pour atteindre les objectifs du millénaire sur l'éducation se sont dirigées de façon disproportionnée vers la quantité (augmentation exagérée des inscriptions), sacrifiant possiblement la qualité. Dans cette gazette, sont présentées des preuves de ce phénomène en Tanzanie, ainsi qu'une

bibliographie sur les objectifs concernant l'éducation internationale. Cette gazette discute également de pourquoi la qualité en éducation est importante et suggère comme y veiller et

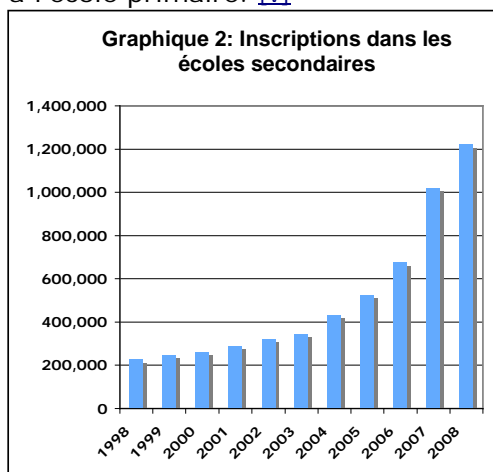
l'obtenir.

Expérience de Tanzanie

En 2001, la Tanzanie a lancé le programme pour le développement de l'éducation primaire "Primary Education Development Program" (PEDP), qui se concentre explicitement sur l'augmentation de l'accessibilité. (PEDP a notamment aboli les droits d'inscription pour l'éducation primaire.) Augmenter l'accessibilité est vu comme un réquisit nécessaire pour améliorer la qualité. Les évaluations du gouvernement indiquent que la Tanzanie a entrepris des pas importants vers l'objectif d'accessibilité, en augmentant significativement l'inscription aux écoles primaires. (Voir Graphique 1.) Une réforme postérieure (le programme pour le développement de l'éducation secondaire "Secondary Education Development Program", ou SEDP) lancée en juillet 2004 a obtenu un succès similaire en termes d'augmentation des inscriptions. (Voir Graphique 2.)

La Banque mondiale a offert le financement initial pour la réforme de l'éducation primaire à travers un crédit de 150 millions de dollars pour les trois premières années. Le gouvernement de Tanzanie et un ensemble de donateurs ont couvert le reste des fonds nécessaires. Au fur et à mesure de l'implantation des PEDP et SEDP, le gouvernement a dénoncé l'irrégularité dans le flux des fonds de la part des donateurs causant des retards dans la mise en œuvre de certaines activités. Ce fait révèle des défis plus larges liés à la dépendance de la Tanzanie à l'aide extérieure (qui représente autour de 40% du total du budget national).

Peut-être du fait de la présence de donateurs, le cadre des OdM joue un rôle important pour mesurer et soutenir les objectifs pour l'éducation en Tanzanie. [iii] Les réussites des PEDP et SEDP ont fait que la Tanzanie est considérée comme une histoire de succès des OdM. Par exemple, dans une conférence de presse lors d'une réunion récente du "MDG Africa Steering Group" des Nations unies, le secrétaire générale de l'ONU Ban Ki-moon a cité la Tanzanie comme un exemple du progrès dans l'éducation primaire. [iv] La Banque mondiale a également souligné les « résultats impressionnants » de la Tanzanie dans l'augmentation des inscriptions à l'école primaire. [v]



Cependant, le succès de la Tanzanie cache certaines conséquences des efforts pour augmenter les inscriptions et la question de l'impact à long terme de ces réformes. Une conséquence immédiate de l'augmentation des inscriptions a été des salons de classe trop remplis d'enfants. Alors que les plans du gouvernement pour répondre à ce problème incluent la construction de salons de classe et l'emploi de nouveaux enseignants, la proportion d'enfants par enseignant reste très élevée – une moyenne de 54 par enseignant dans les écoles primaires et de 37 par enseignant dans les écoles secondaires. [vi] Ces moyennes si élevées cachent des disparités importantes —particulièrement entre les écoles de zones urbaines et celles des zones rurales les

plus éloignées dans lesquelles les enseignants ne se présentent pas toujours. Dans un rapport de progrès réalisé en 2006, le gouvernement de Tanzanie a observé que seuls 7271 des 10 510 enseignants assignés à différentes entités locales se sont présentés pour travailler. [vii]

L'impact de l'augmentation rapide des inscriptions a été difficile surtout pour le système d'éducation secondaire. Avec une augmentation nette des inscriptions de 6% à 26% en seulement quatre ans (2004 à 2008), il y a eu un réajustement pour placer les enfants tout juste sortis du primaire. Ce réajustement implique l'emploi d'un grand nombre d'enseignants peu qualifiés. [viii] Tout juste diplômés de l'école secondaire et, dans certains cas, avec seulement quelques semaines de formation, ces enseignants donnent des classes de qualité discutable. Il y a même certaines personnes se plaignant du fait qu'ils nuisent au prestige de la profession d'enseignant. [ix]

La combinaison de la saturation avec des enseignants peu qualifiés a été mentionnée comme la cause de la dégradation des écoles secondaires. Ce qui engendre alors la dégradation des installations scolaires et même la perte de vies. [\[x\]](#) En outre, la hâte pour accroître l'infrastructure de l'école secondaire a eu certaines conséquences négatives. Des cas d'intimidation et de violence ont été rapportés par des personnes ayant été forcées par les dirigeants locaux à contribuer avec du temps et de l'argent à la construction d'écoles secondaires dans leur communauté. [\[xi\]](#)

Il est clair qu'il existe un enthousiasme pour assurer l'accès à l'éducation basique en Tanzanie. Mais la situation actuelle exige de questionner si l'angle employé aura les résultats attendus ou non.

Quantité ≠ Qualité: éléments de la littérature

L'importance de l'éducation pour le développement économique est largement reconnue. Les experts en éducation du Centre pour le développement global observent que dans de nombreux pays pauvres une année additionnelle de scolarité se traduit par des salaires jusque 10% plus élevés qui en retour contribuent à la croissance économique. [\[xii\]](#) Cependant, il existe de plus en plus d'éléments indiquant que le simple fait de passer plus de temps dans l'école n'amène pas nécessairement à de meilleures conditions économiques. Au lieu de cela, différentes études démontrent que la *qualité* de l'éducation – particulièrement en termes de capacités cognitives des étudiants – est un facteur plus déterminant des revenus individuels, de la distribution du revenu et de la croissance économique. [\[xiii\]](#)

Cependant, les progrès vers l'objectif du millénaire sur l'éducation se mesurent généralement en termes quantitatifs (terminer l'école primaire) et peuvent donc ne pas saisir la dimension de qualité. Sans aucun doute, l'expérience dans différents pays indique que les progrès vers l'objectif d'éducation n'est pas nécessairement traduit par des progrès en termes d'apprentissage. [\[xiv\]](#) L'analyse des résultats d'évaluations étudiantes comparatives au niveau international démontre que jusque dans des pays à l'éducation primaire universelle, la majorité des jeunes n'atteignent pas les niveaux minimums de compétence. [\[xv\]](#)

En outre, une évaluation récente du soutien de la Banque mondiale à l'éducation primaire a conclu que les pays étendant l'accès à l'éducation très rapidement pouvaient mettre en péril l'apprentissage. L'évaluation observe que, « l'objectif du millénaire d'éducation primaire universelle pour 2015 est encore plus urgent pour les pays qui doivent améliorer l'accès aux écoles primaires, mais ils peuvent mettre la pression sur certaines écoles, s'agrandissant alors trop rapidement. Certains pays comme le Kenya, le Malawi et l'Ouganda ont connu une croissance si rapide qu'ils n'ont pas pu fournir efficacement les services éducatifs de base ». [\[xvi\]](#) C'est le cas de la Tanzanie.

Stratégies pour surveiller et mesurer la qualité

Au vu de l'importance de la qualité en éducation, il est important de développer des mécanismes précis pour la mesurer et la surveiller, surtout pour renforcer les encouragements et promouvoir la responsabilisation. Tout comme l'expliquent les chercheurs de l' "Institute for Development Studies", « au lieu de faire en sorte que le mesurable soit important, il faut consacrer davantage d'efforts à faire en sorte que l'important soit mesurable » - c'est-à-dire créer des encouragements à la qualité. [\[xvii\]](#) Les donateurs, gouvernements et organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important dans cette tâche.

Suggestions pour les donateurs

Réviser les objectifs internationaux pour l'éducation est un pas important pour créer des encouragements de qualité. Les donateurs peuvent considérer une alternative à l'objectif sur l'éducation proposée par le "Center for Global Development, CDG". Les chercheurs du CDG suggèrent de juger le processus en termes de résultats du système éducationnel ou des capacités de tous les enfants dans un groupe déterminé. [\[xviii\]](#) L'évaluation des progrès vers les objectifs du millénaire sur *l'apprentissage* "Millennium Learning Goal" (MLG) peut créer des incitations à améliorer la qualité de l'éducation et non seulement la quantité.

En outre, ce cadre peut répondre à d'autres préoccupations légitimes sur une possible décompensation entre qualité et quantité – en d'autres mots, augmenter la qualité, et par conséquent le coût de l'éducation, peut donner lieu à des restrictions dans les inscriptions

scolaires. Un MLG qui se construit pour mesurer les capacités des enfants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'école, doit créer des incitations pour attirer plus d'enfants vers le système formel d'éducation, puisque cette action peut accroître les progrès de l'apprentissage collectif.

Les donateurs peuvent observer la stratégie de "cash on delivery", qui a également été proposée par le CDG. [xix] Sous ce schéma, l'aide additionnelle est reliée aux preuves des progrès atteints dans les écoles, mesurées par des évaluations indépendantes. A la différence de la « conditionnalité », typique des donateurs, l'aide n'est pas directement liée à l'implantation de réformes ou mesures spécifiques. Au lieu de cela, les moyens pour avancer sont laissés à la discrétion du gouvernement local. "Cash on delivery" peut être intégré au cadre du MLG, avec un objectif lié au paiement de l'aide pour l'éducation.

Il faut cependant mentionner que la propagation de l'administration de preuves de rendement comparables internationalement a des coûts significatifs et engendre donc des décisions difficiles concernant d'autres priorités de dépenses en éducation. Les initiatives comme le schéma de preuves peuvent déboucher sur un réajustement des incitations dans la planification d'activités scolaires et les méthodes d'enseignement de façons non souhaitables – c'est-à-dire, "teaching to the tests." («en enseignant pour les tests»)[xx]

Suggestions pour les gouvernements

La planification et budgétisation pour augmenter la qualité de l'éducation nécessitent d'arrêter de penser aux "inputs" et de se concentrer sur les résultats de l'apprentissage (c'est-à-dire que peut faire une personne « éduquée »). Une fois identifiés les résultats éducationnels désirés, les gouvernements doivent travailler pour déterminer les "inputs" nécessaires pour obtenir ces résultats. En commençant avec les inputs, on réalise que simplement orienter davantage d'argent au secteur éducatif n'assure pas de meilleurs résultats. Surtout, augmenter les dépenses en infrastructure physique et autres "inputs" n'a jamais démontré générer des augmentations substantielles du rendement et de l'apprentissage des enfants.

Un "input" qui est plus logiquement lié à une perspective de résultats d'apprentissage est l'investissement dans la qualité des enseignants – un des seuls facteurs scolaires qui influence avec consistance le rendement scolaire. De nombreux pays ne respectent pas le nombre idéal d'enseignants pour un certain nombre d'élèves et n'investissent pas comme il se doit en formation et développement professionnel des enseignants. Dépenser plus pour les enseignants implique une perspective de long terme, puisque les bénéfices de cette dépense additionnelle ne se voient pas immédiatement. Cela aiderait à garantir que les nouveaux salons de classe ne soient pas vides; et à respecter la promesse faite d'étendre l'accès à une éducation de qualité.

Les gouvernements doivent également adopter une posture plus éclectique pour leurs systèmes éducatifs, et investir avec plus de prudence sur différents points de la trajectoire scolaire pour que l'augmentation des inscriptions au niveau primaire ne mette pas autant de pression sur les systèmes éducatifs des niveaux secondaire et supérieur.

Finalement, les gouvernements peuvent renforcer les audits de « valeur de l'argent » du secteur éducatif pour assurer que les investissements additionnels aient un impact. Faciliter le suivi des dépenses publiques peut aussi contribuer à assurer que l'argent dépensé en éducation soit bien dépensé.

Suggestions pour la société civile

La société civile peut aussi jouer un rôle extrêmement important dans le suivi et la mesure de l'impact des dépenses en éducation. Il est très important que les organisations de la société civile puissent agir comme veilleurs et ne permettent pas que leur gouvernement et les donateurs se détournent du chemin en visant simplement la ligne de l'objectif du millénaire sur l'éducation, sans faire aucun effort significatif pour améliorer la qualité de l'éducation.

Surtout, les OSC peuvent compléter les efforts du gouvernement pour réaliser des audits "valeur de l'argent". Par exemple, le "Uganda Debt Network" (UDN) a soutenu des groupes qui réalisent une surveillance communautaire pour faire le suivi de l'impact des dépenses des programmes d'éducation primaire universelle. UDN organise les citoyens, il leur donne les

outils pour réunir des informations budgétaires et surveiller la qualité des dépenses et des nouveaux services. Les groupes organisent alors des audiences publiques pour parler de la mauvaise qualité dans la construction des écoles et autres dépenses insatisfaisantes. [xxi]

Au Malawi, la “Civil Society Coalition for Quality Basic Education” a implanté des enquêtes pour le suivi des dépenses publiques et la surveillance des dépenses en éducation au niveau du district et des écoles. Les efforts de la coalition ont incité le gouvernement à lancer sa propre enquête de suivi et à traiter des thèmes d'intérêt pour la coalition comme le paiement tardif ou incomplet des salaires des enseignants. [xxii] En Tanzanie, HakiElimu s'est engagé à réaliser des efforts similaires à travers le développement d'un outil de surveillance PEDP — un questionnaire que les volontaires de la communauté peuvent implanter au niveau local et des écoles.

Les OSC peuvent également contribuer à évaluer dans quelle mesure les enfants apprennent et développent des capacités cognitives. Par exemple, l'OSC Pratham en Inde fournit un rapport annuel sur l'état de l'éducation “Annual Status of Education Report” (ASER) qui utilise les informations rassemblées par des citoyens volontaires diffusées par tous les districts ruraux d'Inde, dans lesquels ils administrent des tests simples de lecture, de compréhension, sur des concepts simples de mathématiques et d'anglais auprès des enfants en âge scolaire. Les volontaires visitent aussi les écoles pour réunir des informations sur les inscriptions et l'infrastructure et notent d'autres observations générales. [xxiii]

ASER, avec sa couverture systématique et inclusive, s'est imposé comme un outil puissant d'incidence et de réforme éducative en Inde, démontrant clairement la « véritable » réalité des écoles en Inde et le danger de confondre inscriptions scolaires avec apprentissage. Une initiative similaire —dénommée Uwezo (« capacité » en Swahili) —est prévue pour la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda.

Conclusion

Réviser les objectifs internationaux d'éducation afin d'incorporer les encouragements pour la qualité peut représenter de nouveaux défis. La qualité en éducation est un concept subjectif. Même si la qualité est définie en termes de certaines capacités d'apprentissage – facultés et aptitudes que les enfants développent dans le processus éducatif – il est difficile d'élaborer des politiques plus extensives et des dispositions budgétaires qui la garantissent.

Cependant, cela vaut la peine de répondre à ces défis, considérant l'importance de la qualité en éducation. La quantité sans la qualité en éducation est une promesse creuse. Au lieu de se dépêcher d'atteindre les objectifs de façon superficielle, la communauté internationale de l'éducation doit faire travailler son imagination collective pour la conception de politiques et encouragement qui élargissent tant l'accès que la qualité.

[i] Pour le texte complet de Jomtien Declaration on Education for all, voir http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml.

[ii] *Education for All Global Monitoring Report 2009*, Chapitre 3.

[iii] Rakesh Rajani, contact personnel, et ““Pretending to Progress?: Education Reforms in Tanzania,” présentation ante la Canadian Global Campaign for Education, 30 avril 2007, www.campaignforeducationcanada.org/en/files/Rajani.Pretending%20to%20Progress.ppt

[iv] <http://www.iisd.ca/africa/hladn/archleupdate2.html>.

[v] 2008 IMF/World Bank Global Monitoring Report, p.3

[vi] United Republic of Tanzania, 2008 Basic Education Statistics Tanzania (BEST).

[vii] HakiElimu, “What has Been Achieved in Primary Education? Key Findings from Government Reviews,” octobre 2007, p. 6.

[viii] Voir HakiElimu, “Is Secondary Education Progressing? Key Findings from Government Reviews of SEDP Implementation,” octobre 2007, p. 6-8.

[ix] Voir “Declining Education Standards Worrisome,” editorial, *The Guardian* (Tanzania), 16 janvier 2008, <http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2008/01/16/106392.html>.

[x] Voir Robert Mihayo, "Improve Learning Environment to Curb Riots," *The Citizen*, 19 mai 2008, <http://www.thecitizen.co.tz/newz.php?id=5345>.

[xi] HakiElimu media survey.

[xii] Voir "Education and the Developing World," Center for Global Development, *Rich World, Poor World* Brief, 6 juin 2006, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2844>.

[xiii] Voir Hanushek and Woessman, "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation," NBER Working Paper No. 14633, janvier 2009, et "The Role of Education Quality for Economic Growth," World Bank Policy Research Working Paper 4122, février 2007, qui inclut le résumé d'une recherche pertinente sur la qualité des écoles et les effets sur la croissance et les revenus.

[xiv] Deon Filmer, Amer Hasan et Lant Pritchett, "A Millennium Learning Goal: Measuring Real Progress in Education," Working Paper 97, Center for Global Development, août 2006.

[xv] Ibid.

[xvi] Voir "Findings and Recommendations" of Independent Evaluation Group. (2006a). "From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda. An evaluation of World Bank support to primary education." Washington, DC: World Bank Group. Disponible sur <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTPRIEDU/0,,contentMDK:21107595~menuPK:3100297~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2831470,00.html>.

[xvii] Voir Felix Bivens, Kathleen Moriarty, and Peter Taylor, "The MDGs and Primary Education," *News at IDS*, 9 October 2008, <http://www.ids.ac.uk/go/about-ids/news-and-commentary/september-2008-news/call-to-action-on-mdgs/mdgs-and-primary-education>. This piece contains a longer discussion of "transformative education" approaches as an alternative to the MDGs.

[xviii] Filmer et al (2006).

[xix] Voir Owen Barder and Nancy Birdsall, "Payments for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid," Working Paper 102, Center for Global Development, décembre 2006.

[xx] Les défis associés à la mesure des progrès dans le contexte de "cash on delivery" discutés par Marlane E. Lockheed dans "Measuring Progress with Tests of Learning: Pros and Cons for 'Cash on Delivery Aid' in Education," Center for Global Development, 2008.

[xxi] Voir "School Building Fund Provides Lessons on Community Mobilization in Uganda," IBP 2006, disponible sur <http://www.openbudgetindex.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2446>.

[xxii] Vivek Ramkumar, *Our Money, Our Responsibility: A Citizen's Guide to Monitoring Government Expenditure*, International Budget Partnership, 2008, disponible sur <http://www.internationalbudget.org/resources/expenditure/index.htm>.

[xxiii] Pour davantage d'informations sur ASER, voir <http://www.pratham.org/aser07/aser2007.php>.