

Régulation étatique, qualité et équité en éducation : une approche originale de six pays francophones

Jean-Marie De Ketele



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/3667>

DOI : 10.4000/ries.3667

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 15 avril 2014

Pagination : 23-28

ISBN : 978-2-85420-603-6

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Jean-Marie De Ketele, « Régulation étatique, qualité et équité en éducation : une approche originale de six pays francophones », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 65 | avril 2014, mis en ligne le 15 avril 2016, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/3667> ; DOI : 10.4000/ries.3667

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.

© Tous droits réservés

Régulation étatique, qualité et équité en éducation : une approche originale de six pays francophones

Jean-Marie De Ketele

- 1 Dans le prolongement de diverses réunions internationales (dont le Sommet de Dakar), la plupart des pays ont signé des engagements à promouvoir une « Éducation de qualité pour tous » (EQPT). S'il est vite apparu que la plupart des États ne pouvaient assurer seuls les objectifs assignés et qu'il était nécessaire de fédérer les forces du public et du privé, on a pu également observer un certain nombre de dangers liés à la marchandisation de l'éducation, à une libéralisation non contrôlée ouverte à une très grande variété d'opérateurs, au renforcement de certaines disparités entre régions ou entre publics (le privé ayant tendance à opérer dans les zones urbaines et avec les familles plus favorisées, laissant au public le soin des régions et publics défavorisés). Ces constats ont été à la base du programme « Régulation par l'État de la qualité et de l'équité de l'éducation »¹, lancé en 2011 par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) avec l'appui de la Communauté française de Belgique (CF-WBI) et l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). À Ougadougou (du 28 au 31 janvier 2014), l'OIF a organisé un séminaire international dressant un bilan comparatif des diagnostics nationaux de la régulation par l'État réalisés dans six pays. Il nous semble utile d'en rapporter les actions menées, la méthodologie utilisée et les principaux résultats.

Les pays partenaires et les actions menées

- 2 La première action a consisté à conduire des missions exploratoires auprès d'un certain nombre de pays : le Burkina Faso, la République de Maurice, le Maroc, la République démocratique du Congo, la Roumanie et le Vietnam ont accepté d'entrer dans le programme.

- 3 Deux séminaires internationaux, regroupant les responsables des ministères des six pays concernés ainsi que des experts internationaux, ont été organisés pour préparer la suite du programme : le séminaire de Rabat (23-25 mai 2011) a étudié les relations entre le public et le privé (apports et dérives éventuelles dans la promotion d'une éducation de qualité pour tous) ; le séminaire de Paris (29-31 mai 2012) avait pour objectif de convenir d'un cadre de référence théorique et méthodologique pour l'organisation des séminaires nationaux qui allaient suivre.
- 4 C'est donc sur une base commune qu'ont été organisés les six séminaires nationaux, entre octobre 2012 et mai 2013.
- 5 Enfin, le séminaire international tenu à Ougadougou (Burkina Faso, 28-31 janvier 2014) a dressé et validé un bilan comparatif des diagnostics nationaux et discuté des prolongements à assurer au programme.

Le cadre de référence théorique et méthodologique

- 6 Tout au long de ce programme, le souci constant a été de partager un cadre de référence commun autour des trois concepts clés, la régulation, la qualité et l'équité, et des principaux indicateurs pour les mesurer.

Le concept de régulation

- 7 Une définition consensuelle a été retenue : « La régulation est un processus partenarial qui conduit à produire, par des négociations multiples, des règles du jeu et à les mettre en œuvre pour amener le système éducatif à développer une éducation de qualité pour tous ». Cette définition implique donc, aux yeux des différentes catégories de participants, que l'État a le droit et le devoir de prescrire des règles applicables après concertation des partenaires, de créer des dispositifs de coordination et d'actions pour les mettre en œuvre et les faire respecter, de tenir compte des contextes d'implantation, d'impliquer et de soutenir les acteurs de terrain car les transformations d'un système éducatif pour développer une éducation de qualité pour tous dépendent avant tout des capacités et volontés locales. Il s'agit donc d'un mode de « régulation démocratique », car plurielle (s'appuyant sur de multiples leviers), contextualisée (adaptée aux différents types d'environnement), partenariale (fruit de négociations régulières) et orientée par les valeurs (l'amélioration de la qualité et de l'équité).

Le concept de qualité

- 8 Le concept de qualité est difficile à définir, car multidimensionnel. Les participants estiment donc que :
 - l'on ne peut se contenter de définir la qualité par les « produits » du système éducatif mesurés par les seuls indicateurs quantitatifs ;
 - même la prise en considération d'indicateurs qualitatifs ne suffit pas car ils dépendent de la qualité des ressources mises à disposition des différents acteurs du système éducatif ;
 - la qualité du système éducatif est inséparable de la pertinence du curriculum (non seulement celui qui est prescrit, mais aussi celui qui est réellement enseigné et appris) ;

- la qualité n'est pas acceptable si le curriculum, les produits et les ressources mises à disposition ne sont pas équitablement répartis (le concept d'équité est donc une composante essentielle de la qualité).

Le concept d'équité

- 9 Les participants au programme se sont mis d'accord sur la définition suivante : « Un système éducatif est d'autant plus équitable que les bénéfices de l'éducation et les ressources mises à disposition sont répartis de manière égale et juste entre les différentes catégories de population et donc sans discrimination de genre, de lieu de vie (urbain, périurbain, rural), de niveau socio-économique, d'appartenance ethnique ou religieuse ou philosophique... ». L'équité touche plusieurs composantes du système éducatif : l'accès et l'accessibilité ; la distribution équitable de ressources de qualité ; la distribution équitable des performances ; l'équité du curriculum (mêmes compétences et connaissances socles, mais aussi compétences, connaissances et méthodes adaptées à des besoins spécifiques).
- 10 Réguler un système éducatif en vue d'en améliorer la qualité et l'équité suppose de s'appuyer sur un processus partenarial d'évaluation diagnostique et d'identification des mesures prioritaires à mettre en œuvre. Trop souvent, cela se réduit à constituer des tableaux de bord où sont juxtaposés un ensemble plus ou moins riches d'indicateurs, le plus souvent quantitatifs. L'originalité du programme mené par l'OIF a été de se doter méthodologiquement d'un « processus progressif de raisonnement diagnostique » qui permet de donner du sens à un ensemble d'indices recueillis et de dégager les besoins et mesures prioritaires de régulation. Ce raisonnement est progressif en un triple sens :
 - 1) il raisonne par niveau d'éducation en commençant par le niveau préprimaire et en poursuivant successivement par les suivants, car les niveaux se conditionnent interactivement ;
 - 2) il raisonne par étapes à travers les différentes dimensions de la qualité et de l'équité ;
 - 3) pour chaque étape et chaque niveau d'éducation, il prend en considération trois éléments, à savoir (i) les « avancées » du système éducatif (les actions qui font progresser le système vers une éducation de qualité pour tous), (ii) les « difficultés » qui subsistent et (iii) les « besoins ou mesures prioritaires ou encore les propositions » qui semblent se dégager pour faire progresser le système éducatif. C'est sur cette base qu'ont été conduits tous les travaux en ateliers et les productions qui en sont issues.

Schéma 1. Structure du raisonnement diagnostique progressif

Étape 1	L'équité en termes d'accès et d'accessibilité – Les taux d'accès au niveau national et par catégories de population (selon les régions ou les zones, les niveaux socio-économiques, le genre); – l'accessibilité (selon les régions ou les zones, les niveaux socio-économiques, le genre): • en termes d'existence (établissements, classes, enseignants...), • en termes de dispositifs facilitateurs (proximité, transports, gratuité, soutiens sociaux, etc.).
Étape 2	La qualité des ressources mises à disposition – La qualité des équipements et de la maintenance; – la qualité des financements et des appuis financiers; – la qualité des personnels d'éducation; – la qualité des supports pédagogiques; – la qualité de l'environnement scolaire; – la qualité de la gestion et du fonctionnement des établissements; – la qualité des textes, de leur diffusion et de leur application.
Étape 3	L'équité en termes de distribution de ressources de qualité – Selon les régions ou zones; – selon les niveaux socioéconomiques et le genre.
Étape 4	La qualité des performances scolaires et des aspects éducatifs – En termes d'indicateurs quantitatifs (taux de réussite, d'échec, de redoublement, d'abandon, d'achèvement, de promotion); – en termes d'indicateurs qualitatifs (les niveaux qualitatifs des performances évalués, les différents effets éducatifs induits).
Étape 5	L'équité en termes de distribution des performances scolaires et des effets éducatifs – Distribution équitable selon les régions ou zones; – distribution équitable selon les niveaux socioéconomiques et selon le genre.
Étape 6	La qualité en termes de pertinence du curriculum – Prescrit (ce qui doit être enseigné et appris); – réel (ce qui est effectivement enseigné et appris).
Étape 7	L'équité dans la distribution du curriculum prescrit et réel – Distribution équitable selon les régions ou zones; – distribution équitable selon les niveaux socio-économiques et selon le genre.

- 11 Rappelons que pour chaque étape et chacune de ses composantes, le diagnostic se réalise en termes d'avancées, de difficultés et de besoins prioritaires et que ce diagnostic précise le(s) niveau(x) d'éducation concerné(s). Constatons aussi que qualité et équité forment un tout et que, si le raisonnement procède par étapes, ces étapes ne sont pas indépendantes les unes des autres.

Les séminaires nationaux

- 12 Les séminaires nationaux de diagnostic de la régulation par l'État de la qualité et de l'équité du système éducatif ont travaillé sur la base de ce raisonnement. Ils réunissaient toutes les catégories d'acteurs de l'éducation, tant du public que du privé, les administrateurs que les acteurs de terrain, sans oublier des représentants des enseignants, des parents et des élèves. La règle était d'éviter « la langue de bois », de « favoriser les échanges d'expériences et de vécus », de parvenir à « un consensus partagé sur les produits du séminaire ». Notons qu'à ce niveau, la participation des élèves a été importante, car elle a favorisé le respect de ces règles. Chaque séminaire national a été préparé par un rapport national rédigé par les responsables désignés du ministère de l'éducation, et par des enquêtes de terrain (auprès des élèves, des parents, des enseignants), complétées par des entretiens auprès des chefs d'établissement et parfois par des questionnaires d'enquête auprès d'un grand nombre d'acteurs. Tous ces éléments ont permis aux experts internationaux de préparer un premier bilan diagnostique.
- 13 Les tâches de chaque séminaire national étaient donc les suivantes :
- discuter et valider le cadre de référence théorique et méthodologique ;
 - discuter et valider (corriger ou compléter ou nuancer) l'avant-projet de diagnostic ;
 - identifier et caractériser les différents opérateurs présents dans le système ;)

- proposer une charte ou une déclaration en faveur d'une régulation par l'État de la qualité et de l'équité de l'éducation.

Les principaux résultats des séminaires nationaux

- 14 Outre les deux productions nationales en amont du séminaire (le rapport national du ministère et le rapport consignait les résultats des enquêtes de terrain), plusieurs productions sont issues des travaux des participants : un cadre de référence théorique et méthodologique validé par tous sur la régulation par l'État de la qualité et de l'équité de l'éducation ; un tableau diagnostique national validé de façon consensuelle par toutes les catégories d'acteurs présents ; un document identifiant toutes les catégories d'opérateurs présents dans le système éducatif du pays et leurs caractéristiques (qui prescrit quoi ? qui finance quoi ? qui accrédite et sur quelles bases ? qui évalue quoi ? qui règle quoi ? qui forme qui ? quel statut ?...); une charte ou une déclaration sur la nécessité de réguler et sur l'engagement des acteurs. Tous ces éléments sont consignés dans le rapport de chaque séminaire national et dans un document synthèse intitulé « État des lieux diagnostique ». Ces productions², fruit d'un consensus de toutes les catégories d'acteurs, permettent à chaque pays d'élaborer un plan d'action pour mieux réguler son système éducatif dans l'esprit du cadre de référence validé par tous les participants.
- 15 Mais il ne faut pas non plus négliger les effets induits par la méthodologie adoptée. Les participants n'ont pas manqué de faire part de leur satisfaction de voir réunies toutes les catégories d'acteurs, non seulement du public mais aussi du privé, non seulement les administrateurs mais aussi les acteurs de terrain (sans oublier les élèves). Chaque catégorie d'acteurs a pu exprimer ses expériences vécues, dans le respect des rôles et des contextes qui étaient les siens. Chacun a pu apprendre des autres bien des aspects qu'il ignorait ; les positions de départ, souvent tranchées, se sont nuancées ; la nécessité de fédérer les forces est apparue indispensable. Tous les séminaires ont d'ailleurs mis en avant la nécessité de renouveler, régulièrement et dans le même esprit, ce type de démarche et de mettre en place des structures permanentes de concertation, non seulement entre les opérateurs mais aussi entre les différentes catégories d'acteurs de l'administration et du terrain (sans oublier d'impliquer, chaque fois que possible, les élèves).

Le bilan du séminaire international de Ougadougou

- 16 Les travaux en éducation comparée répètent que « la compréhension naît de la comparaison en profondeur » et qu'il faut connaître d'autres systèmes éducatifs pour mieux comprendre le sien et le faire évoluer. C'est bien dans cet esprit qu'a été conçu et que s'est déroulé le dernier séminaire du programme, à Ouagadougou.
- 17 Pour préparer le bilan, une première catégorie de productions a été mise à disposition de tous les participants au séminaire : un « État des lieux diagnostique » pour chaque pays, rédigé sur la base de tous les documents produits antérieurement ; un tableau diagnostique comparatif fusionnant les tableaux diagnostiques nationaux ; un document « Lecture synthétique » dégagant les grandes leçons à tirer du tableau diagnostique comparatif. Par ailleurs, un avant-projet de « plaidoyer » et un avant-projet de « convention » ont été discutés en vue d'être portés par les États à l'occasion, notamment,

de la réunion des ministres de l'éducation de la Confemen³ prévue en juillet 2014 à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

- 18 Sur ces bases, les tâches des participants étaient donc les suivantes :
- valider (accepter, corriger, nuancer, compléter) le diagnostic comparatif à partir du document « Lecture synthétique », en s'appuyant sur tous les documents disponibles et en mutualisant les expériences et les leçons apprises ;
 - amender les projets de plaidoyer et de convention à soumettre à leurs autorités respectives, pour que celles-ci sensibilisent, à leur tour, les autres États à la nécessité pour eux de mieux réguler les systèmes éducatifs en faveur d'une éducation de qualité pour tous et pour mettre en place un échange d'expertise ;
 - discuter la problématique de l'expertise internationale en éducation et identifier les besoins et les offres d'expertise de chacun des pays, dans le cadre d'échanges futurs.
- 19 Les travaux soulèvent un ensemble de questions importantes à approfondir, comme les suivantes, à titre d'exemples parmi d'autres : compte tenu d'une généralisation qui tarde à venir, dans certains pays, malgré l'importance reconnue au préprimaire, quels partenariats organiser avec le privé et les collectivités locales pour augmenter l'accès au préprimaire notamment pour les enfants des familles aux ressources très limitées ? Compte tenu des « embouteillages » constatés à la transition primaire/secondaire, quelle conception de l'enseignement secondaire privilégier, comment changer l'image de l'enseignement professionnel, le rendre accessible et pertinent par rapport aux besoins des régions, et imaginer des formules de financement qui le rendent réalisable pour les finances de l'État et les ressources des familles ? De la même façon, face à un déficit de scientifiques, comment à la fois orienter davantage d'élèves vers de telles filières et rendre possible un enseignement scientifique de qualité malgré son coût ? En conséquence, quelles stratégies prévoir pour rendre les curricula plus pertinents, à la fois en déterminant des compétences et connaissances socles communes mais aussi en laissant une partie variable, pour répondre aux besoins spécifiques des populations et des régions, besoins évalués de façon récurrente en liaison avec le tissu socioéconomique régional ? Comment valoriser, dans un contexte de ressources limitées, la fonction et le statut des enseignants pour les impliquer davantage et les rendre capables de développer des pratiques permettant d'améliorer à la fois la qualité et l'équité de l'éducation ? Et surtout, comment réduire les disparités nombreuses qui existent entre les régions et entre les populations (selon les niveaux socio-économiques et, dans certains pays, selon le genre) en encourageant les enseignants à travailler dans les zones défavorisées, en organisant des partenariats avec les collectivités locales et les opérateurs privés et en s'assurant que des ressources de qualité seront mises à disposition pour assurer un enseignement de qualité ?
- 20 Bien d'autres questions importantes ont été posées par ces pays confrontés à une prolifération d'expertises et de propositions de financements, qui sont loin de toujours aller dans le sens d'une réelle amélioration de la qualité et de l'équité en éducation.

NOTES

1. Ce programme est géré au sein de l'OIF par Fadia Nassif. Jean-Marie De Ketele (Belgique) en est l'expert scientifique principal. Y ont également participé, pour certaines actions, Roger-François Gauthier (France), Ansoumana Sane (Sénégal), Justine Couliati-Kielem (Burkina-Faso), Masengesho Kamunzini (Rwanda), Abdel Rahamane Baba Moussa (Bénin), Bendaoud Merzaki (Maroc), Anton De Grauwe (IPE). Chacun des États partenaires a mis des personnes ressources à disposition du programme.
 2. Ces documents sont disponibles auprès de l'OIF et des pays concernés.
 3. Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la Francophonie. (*Ndlr*)
-

INDEX

Index géographique : Burkina Faso, île Maurice, Maroc, République démocratique du Congo, Roumanie, Vietnam

Mots-clés : accès à l'éducation, politique éducative, qualité de l'éducation, équité, régulation

Keywords : access to education, educational policy, educational quality, equity

Palabras claves : acceso a la educación, política educacional, calidad de la educación, equidad, regulación

AUTEUR

JEAN-MARIE DE KETELE

Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et titulaire de la chaire UNESCO en sciences de l'éducation de l'Université Cheikh Anta-Diop de Dakar. Comme chercheur, il reste associé au GIRSEF (Groupe interdisciplinaire de recherche sur la socialisation, l'éducation et la formation). Comme consultant ou expert, il a travaillé dans de nombreux pays du Nord et du Sud sur les réformes des systèmes éducatifs.