Mesure et démesure de la qualité de l'éducation en Afrique

Hélène Charton

▶ **To cite this version:**

Hélène Charton. Mesure et démesure de la qualité de l'éducation en Afrique. Penser l'école depuis l'Afrique, Institut français d'éducation, Nov 2015, Lyon, France. halshs-02433217

HAL Id: halshs-02433217
https://shs.hal.science/halshs-02433217

Submitted on 9 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mesure et démesure de la qualité de l'éducation en Afrique[1]

L'éducation est devenue en moins de deux décennies un enjeu central des politiques de développement. Depuis l'adoption de programmes intensifs en faveur de l'Education pour tous (EPT), à la suite des conférences internationales de Jomtien (1990) et de Dakar (2000) qui ont réuni, à l'initiative de l'UNESCO, l'ensemble des acteurs engagés dans les processus d'éducation (pouvoirs publics, ONG, syndicats), jamais autant d'enfants n'ont fréquenté l'école, notamment dans les pays du Sud[2]. Et jamais les questions éducatives n'ont mobilisé autant de capital intellectuel (expertise) et financier (aide publique au développement) en provenance des différents acteurs de la communauté internationale (organisations internationales, agences de développement, organisations non gouvernementales). L'Objectif du millénaire pour le développement (OMD) N°2 d'éducation primaire universelle, élargi dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD N°4) à « la garantie d'une éducation de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous », soutenu par l'ensemble des acteurs du développement a généré une cascade de réformes visant à aider les Etats à atteindre ce but[3].

Ces réformes internationales sont porteuses d'un changement de rationalité des systèmes d'éducation qui s'articule autour de deux axes. Le premier a trait aux instruments de gestion et de pilotage des systèmes éducatifs. Les processus de rationalisation de l'aide au développement engagés depuis la fin des années 1990 (déclaration de Paris, forums sur l'efficacité de l'aide) se projettent sur les différents secteurs du développement y compris l'éducation. Cela se traduit par l'adoption et la généralisation de normes et de procédures standardisées et quantifiables, caractéristiques des formes dominantes des échanges dans un contexte libéral (New public management). Par ailleurs la multiplication des acteurs intervenant dans ce champ a sensiblement modifié les modalités de prise de décision. Celles-ci relèvent moins d'un arbitrage

* Hélène Charton, chargée de recherche au CNRS, Les Afriques dans le monde (UMR, 5115), IEP de Bordeaux ;h.charton@sciencespobordeaux.fr.

[1] Les objectifs du millénaire pour le développement ont été énoncés à l'occasion de la conférence annuelle des Nations-Unis en 2000. Ces sept objectifs dont cinq concernent le développement humain sont déclinés sous forme d'indicateurs chiffrés visant à réduire la pauvreté à l'horizon 2015.

[2] L'institut de statistiques de l'UNESCO donne le chiffre de 121,5 millions d'enfants scolarisés au niveau primaire en Afrique en 2007 et 34 millions dans le secondaire.

[3] Depuis, le forum de Dakar en 2000, l'objectif officiel des programmes de l'EPT est de donner à chacun une éducation de qualité. Le rapport de suivi de l'EPT publié en 2005 était sous-titré, « l'exigence de qualité ».

politique (l'ajustement entre la demande sociale et l'allocation des ressources) que de la recherche et l'application systématique d'un consensus obtenu entre les différents acteurs concernés sur la meilleure manière d'atteindre l'objectif d'une éducation primaire universelle de qualité. Dans ce contexte, les instruments de mesure et de quantification de l'efficacité, de la performance et de la qualité des systèmes éducatifs, jouent un rôle central, en délimitant le cadre normatif dans lequel les politiques publiques d'éducation sont aujourd'hui énoncées en Afrique. Cette contribution insiste sur la manière dont les processus de quantification de la qualité de l'éducation contribuent à la production d'un consensus scolaire autour d'un ensemble de normes et de savoirs légitimes, précisément produits par ces instruments. Outil de gestion et de régulation des systèmes éducatifs, le consensus qui se fait autour d'un ensemble de techniques, de valeurs et d'indicateurs, apparaît comme une « technique de gouvernement » dans la mesure où il conditionne la mise en œuvre des réformes et des politiques publiques d'éducation dans un contexte multi-acteurs. Le cas des politiques d'éducation (avec lesquels de nombreux parallèles avec la santé ou l'environnement pourraient être établis) permet de montrer, comment le continent africain sert, depuis les plans d'ajustement structurels de la fin des années 1980, de terrain d'expérimentation aux politiques libérales et à l'application des recettes du New public management qui sont au cœur du processus de réformes des Etats africains.

Nous reviendrons d'abord sur la manière dont la quantification de la qualité s'est imposée comme un instrument majeur de la gestion et de la régulation des systèmes éducatifs africains dans le cadre des programmes de développement soumis aux logiques libérales de la gestion par les résultats. Les exemples des usages des valeurs cibles du cadre indicatif de l'initiative Fast track et de la réforme du programme d'évaluation des acquis des élèves du PASEC (programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN) montreront ensuite comment se construisent des normes internationales de qualité de l'éducation et leur rôle qu'elles jouent dans la formulation des politiques publiques et la gouvernance des systèmes éducatifs. Nous verrons enfin, comment ces instruments de mesure de la qualité, sont au cœur de la production du consensus qui apparaît comme la forme dominante de gouvernement et de prise de décision largement produite par les programmes de renforcement des capacités institutionnelles des Etats africains.

1. Mesure de la qualité et qualité de la mesure

Dans tous les domaines, la question de l'évaluation a pris une importance grandissante au cours des vingt dernières années avec la généralisation de la gestion axée sur les résultats, issues du *New Public Management* (NPM), qui implique notamment de pouvoir les mesurer afin de les améliorer (optimisation des performances). Caractéristique majeure de la « bureaucratisation du monde » (Hibou, 2012), l'évaluation, dans ses diverses expressions, concerne toutes les formes d'organisation et de production y compris les systèmes éducatifs, dont l'évaluation des élèves est pourtant l'une des principales activités.

Les politiques internationales de développement dans lesquelles sont insérées les réformes éducatives sont fortement influencées par le paradigme néolibéral dont elles reprennent les principales caractéristiques opérationnelles, notamment le pilotage par les objectifs de performance dans un souci d'optimisation de l'allocation des ressources publiques raréfiées.

L' « efficacité » et l' « amélioration de la performance » déterminent la qualité de l'éducation mesurée par un ensemble d'indicateurs statistiques. Mais alors que la « qualité » de l'éducation est devenue une priorité (voire une obsession) sa définition reste largement dépendante des instruments de sa mesure.

1.1. La construction de la qualité

Le souci de mesure et de quantification est inséparable de la structuration des bureaucraties modernes qui comptent, mesurent, évaluent. L'évolution des échanges et des modes de production avec la généralisation des processus de contrôle et la production de normes quantifiables renforcent à tous les niveaux et dans tous les domaines la bureaucratisation des tâches qui s'appuie sur un outillage statistique et mathématique de plus en plus perfectionné (Hibou 2012). Les chiffres, malgré leur apparente neutralité et en tant que forme de représentation abstraite et partiale de la réalité sociale, sont le produit d'une construction sociale et historique (de Certeau 1980 , Hugon, 2013, Thévenot, 1994 ; Desrosières, 2013).

Les premiers travaux de recherche d'envergure sur la qualité de l'éducation ont été menés dans les années 1960 aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Nourris par les travaux de Bloom (1956) sur la taxonomie des apprentissages et les conceptions behavioristes de Skinner (1966), ils visaient à identifier les facteurs d'amélioration de la qualité à l'échelle de la salle de classe en les corrélant aux résultats individuels des élèves mesurés à partir de tests standardisés[4]. La crise économique de la fin des années 1970 et le ralentissement de la croissance imputés en

[4] Les rapports Coleman pour les Etats-Unis (1966) et Plowden pour la Grande-Bretagne (1967) présentent les résultats de ces recherches.

partie à l'échec du système scolaire[5] ont entrainé le retour à une conception plus fonctionnaliste du système éducatif centré sur l'apprentissage et l'évaluation standardisée des compétences de base et le pilotage par les objectifs. Ce virage s'inspire des théories du management scientifique et du contrôle-qualité développées par Edwards Deming dans les années 1980 et appliquées à l'éducation (Normand 2005).

Deux conséquences majeures, étroitement intriquées, résultent de ces évolutions. D'une part, si la recherche de la qualité, à travers l'amélioration constante de la performance demeure l'un des objectifs principaux des systèmes éducatifs, les critères de cette performance sont définis de façon exogène, et énoncés en termes d'indicateurs chiffrés, mesurables et comparables. En appliquant à l'école les modèles de gestion industrielle qui la définissent comme une unité de production, les indicateurs de sa qualité doivent pouvoir être mis en équation pour mesurer son efficacité selon la fonction de production qui mesure la relation entre l'investissement (inputs) et le résultat (outputs)[6]. Par conséquent, la qualité de l'éducation, n'est pas définie a priori en fonction d'un certain nombre d'objectifs d'apprentissage et de la demande sociale mais sur la base d'indicateurs permettant précisément de calibrer et comparer le « produit fini » et contrôler le processus de sa fabrication.

Les politiques éducatives conduites en Afrique depuis vingt ans obéissent à ces mêmes logiques. Depuis l'adoption de l'objectif commun d'éducation primaire universelle et la détermination des bailleurs à améliorer l'efficacité de l'aide octroyée aux pays en développement, la question de la qualité est au cœur des réformes éducatives déployées sur ce continent. Elles visent d'une part à améliorer la qualité des services d'éducation, dans un contexte de massification et d'autre part à contrôler les progrès réalisés par chaque pays pour atteindre cet objectif. Le contrôle de la qualité des processus de scolarisation passe par l'élaboration et la diffusion d'outils et de procédures standardisés évalués par un ensemble d'indicateurs chiffrés dont le respect conditionne l'accès des pays bénéficiaires de l'aide internationale à des ressources supplémentaires[7]. Suivant cette logique, plusieurs indicateurs et instruments ont été développé spécifiquement développés dans le cadre des programmes de développement pour quantifier la qualité de l'éducation.

[5] Cf. le rapport publié en 1983 publié par le gouvernement américain et intitulé « A nation at risk: Educating Americans for the 21st Century ».
[6] Sur les usages de ces modèles et leurs limites voire notamment les travaux d'Eric Hanushek (2003).
[7] Les travaux menés par Isaline Bergamaschi (2011) ou ceux de Boris Samuel (2009) interrogent les rapports entre politique et technocratie sous l'angle de la transformation des pratiques bureaucratiques dans le cadre de ces nouvelles procédures.

1.2. Des instruments de mesure de la qualité de l'éducation et leurs usages

Parmi ces différents programmes, l'initiative Fast track (FTI ou initiative de mise en œuvre accélérée- IMOA) occupe une place de choix. Mise en œuvre par la Banque mondiale et le FMI en 2002 pour aider les pays les plus pauvres à atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle de qualité, l'octroi des crédits de ce fonds catalytique (abondé par différents bailleurs et complémentant les aides bilatérales) étaient soumis à un ensemble de conditions[8]. Suivant les logiques sectorielles (SWAP- sectory wide approaches) mise en œuvre à la fin des années 1990 dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté pour corriger les effets négatifs des plans d'ajustement structurels, les pays demandeurs devaient présenter une stratégie sectorielle d'éducation « crédible » - découlant de son document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP) - approuvée par les bailleurs intervenant dans les pays.

En amont, plusieurs économistes de la Banque mondiale avaient développé à partir de la fin des années 1990 une méthodologie visant à établir un diagnostic des systèmes éducatifs sur la base du recueil systématique de données macro-économiques auxquelles étaient adossés des instruments de mesure d'efficacité interne et externe des systèmes éducatifs (taux de redoublement, taux de survie etc.)[9]. C'est sur la base de ces « Rapports d'Etat d'un système éducatif national » (RESEN) qu'étaient préparées les stratégies sectorielles orientant les réformes éducatives et les priorités d'intervention des bailleurs de fond sur la base d'objectifs et d'indicateurs chiffrés.

Pour répondre à ces nouveaux besoins et renforcer les capacités des administrations africaines en matière d'analyse sectorielles, plusieurs programmes ont été créés dans les pays d'Afrique francophone. C'est dans cette perspective que le programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen (PASEC), a été créé en 1991 par la coopération française, dans le sillage de la conférence de Jomtien pour développer les capacités d'évaluation des pays membres. Ses activités se sont surtout développées dans les années 2000, autour d'une méthode originale de mesure des apprentissages des élèves. Ces évaluations standardisées réalisées en 2ème et en 5ème année en français et en mathématiques mesurait les progrès des élèves, en comparant les résultats obtenus entre les tests réalisés au début (pré-test) et à la fin (post-test) de l'année scolaire. Ces résultats corrélés aux données relatives à l'environnement scolaire et

[8] Depuis sa réforme en 2009, le Fast Track est devenu le Partenariat mondial pour l'éducation (Global Partnership in Education -GPE).
[9] Pour plus de détails sur la méthodologie RESEN on pourra se référer au guide méthodologique produit par la Banque mondiale (Mingat et al. 2001).

familial recueillies auprès des élèves, des maîtres et des directeurs[10] permettaient d'isoler les facteurs d'amélioration de la qualité des apprentissages selon une méthode originale d'analyse statistique multivariée, dite de la « valeur ajoutée[11] ». Au-delà de la volonté de doter les pays concernés d'instruments d'évaluation des acquis des élèves, l'un des objectifs officiels assigné à ce programme est d'«identifier des modèles d'écoles efficaces et peu coûteux[12] ».

En 2001, la coopération bilatérale française en partenariat avec l'UNESCO avait également créé le Pôle d'analyse sectorielle en éducation basé à Dakar (pôle de Dakar) pour aider les Etats africains à renforcer leurs capacités d'analyse sectorielle. Parmi les activités de l'équipe du pôle de Dakar, l'accompagnement des équipes nationales dans la réalisation des rapports RESEN occupe une place significative : une vingtaine de rapports ont été réalisés depuis dix ans en partenariat avec d'autres organisations comme la Banque mondiale ou l'Unicef. Le pôle produit également des notes techniques et des publications synthétiques qui visent à diffuser une culture de l'analyse économique de l'éducation en Afrique[13].

Au total, ces programmes et instruments entretiennent une demande continue de chiffres et de statistiques qui soulignent l'emprise grandissante de la quantification des objectifs et des résultats dont dépend l'allocation des ressources. Les conditions de production de ces données chiffrées ont fait l'objet de nombreuses critiques portant à la fois sur leur collecte (Cusso et D'Amico 2005) que sur leurs usages, donnant parfois lieu à véritable « arbitraire statistique » (Samuel, 2013). Malgré leurs limites ces instruments sont au cœur des processus de production des normes internationales d'éducation qui servent de cadre de références aux politiques publiques.

2. La construction de normes internationales d'éducation

Deux exemples permettent de rendre compte du caractère normatif de ces instruments. Le premier concerne la manière dont les indicateurs de «qualité » de la délivrance des services

[10] Parmi ces variables, les profils des enseignants et du directeur, les caractéristiques de l'école en termes d'équipements et de structure, le profil des familles et des élèves. Les analyses du PASEC étaient produites sur la base d'un échantillon représentatif de 100 à 180 écoles, dont deux classes (niveaux 2 et 5) étaient tirées au sort et parmi elles 15 à 20 élèves pour effectuer deux séries de test en début et en fin d'année.
[11] Ce programme, initié dans le sillage de la conférence de Jomtien sur l'EPT en 1990 a véritablement décollé dans les années 2000, après la conférence de Dakar et s'est imposé comme un instrument de référence pour la mesure de l'efficacité interne des systèmes éducatifs d'Afrique francophone.
[12] Confemen, Mandats et objectifs (http://www.confemen.org/spip.php?article218.
[13] Parmi ces productions, on peut citer plusieurs notes d'analyse sur des indicateurs comme les profils de scolarisation et les coefficients d'efficacité interne mais également les rapports de synthèse sur le suivi de l'EPT (Dakar +) ou des synthèses thématiques comme celle consacrée à la question enseignante (2009).

d'éducation établis par le cadre indicatif de l'initiative Frast track ont significativement orienté les politiques publiques d'éducation. C'est ce qu'illustre la question des redoublements et des taux d'encadrement. L'évolution du programme PASEC et la réforme de ses évaluations standardisées soulignent, à l'autre bout de la chaîne, comment se structurent les normes internationales d'évaluation et autour de quels usages.

2.1. **Les cadres indicatifs du Fast track et la fabrique des normes de qualité**

Le cadre indicatif du FTI, mis en place dès la création de ce programme, apparaît comme un instrument de gestion par les résultats. Ses indicateurs et ses "valeurs cibles » repris dans les plans sectoriels permettent de suivre les progrès réalisés dans différents domaines et ajuster la mobilisation des moyens financiers aux besoins effectifs des systèmes éducatifs. Ces valeurs cibles qui recouvraient un ensemble de domaine allant de la construction de classe, au salaire moyen des enseignants en passant par le degré de financement des systèmes éducatifs, se sont, dans les faits, imposés comme un cadre normatif orientant les politiques publiques d'éducation comme le montrent les exemples du redoublement et du taux d'encadrement.

En ce qui concerne les redoublements, la valeur cible fixée par le Fast track était de moins de 10% d'ici 2015. Avec les taux d'abandon et de complétion, le redoublement est considéré comme un indicateur d'efficacité interne des systèmes éducatifs[14]. Les taux élevés de redoublement des pays d'Afrique de l'Ouest francophone sont dénoncés par les bailleurs, et notamment la Banque mondiale comme des formes de gaspillage scolaire, en raison des surcoûts qu'ils génèrent. En 2005, le PASEC avait publié un rapport de synthèse qui présentait le redoublement comme une entrave à la réalisation de l'EPT, un archaïsme hérité de la période coloniale (Bernard et at. 2005). Ces arguments rationnels et technicistes qui obéissent à la logique des nombres font l'impasse sur les dimensions sociales, psychologiques voire politiques qui irriguent les systèmes éducatifs et qui s'enracinent dans des pratiques à la vie

[14] La méthodologie de calcul du coefficient d'efficacité interne des systèmes éducatifs est présentée dans le Guide méthodologique pour la préparation du RESEN publié par la Banque mondiale en 2001: « Elle consiste à compter le nombre des années-élèves théoriquement nécessaires pour produire le nombre des élèves qui accèdent en dernière année du cycle (redoublants non comptés) dans un système qui n'aurait ni redoublements ni abandons avec le nombre des années-élèves effectivement consommées dans le système) ». Sur la base de ce calcul, il est alors possible de chiffrer le coût d'un redoublant.

longue[15]. Ce débat n'est pas nouveau, il renvoie à des cultures scolaires et des cultures de l'évaluation spécifiques.

Repris dans tous les plans sectoriels, cet indicateur a pris un caractère normatif avec l'adoption par la plupart des pays d'Afrique francophone de décrets limitant drastiquement l'usage de redoublement afin d'atteindre l'objectif des 10% (voire en le dépassant et en l'éliminant comme dans le cas du Sénégal)[16]! Le discours des pouvoirs publics, qui accompagne et justifie ces mesures, souligne le pouvoir performatif des indicateurs. On peut ainsi lire dans une publication du ministère de l'Education du Sénégal :

> En somme, la plupart des études menées sur le redoublement révèlent que celui-ci n'est pas une mesure pédagogique efficace. Il n'est pas une réponse suffisamment pertinente au problème de la qualité de l'enseignement. Il est inéquitable, affecte négativement la motivation et le sentiment de performance des élèves qu'il stigmatise. C'est une pratique non universelle, très coûteuse à bien des égards. Dans la mesure où le redoublement a un impact négatif sur le système éducatif, il devient urgent d'agir pour limiter cet impact. La solution passe par une volonté politique affirmée d'appliquer avec rigueur les mesures administratives existantes telles que le respect du seuil maximal de 7% de redoublement en 2015, voire aller au-delà des valeurs cibles du PDEF[17].

La mise en œuvre des programmes pédagogiques (remédiation, réforme des modes d'évaluation), sensés accompagner ces mesures administratives, tardent en revanche à venir. Faute de mieux, les maîtres continuent de faire redoubler les élèves qui n'ont pas le niveau requis, mais discrètement, loin de chiffres… Paradoxalement, ce sont les écoles notamment privées qui n'hésitent pas à faire redoubler leurs élèves qui affichent aujourd'hui les meilleurs résultats aux examens nationaux. Si ce seul facteur ne permet pas d'expliquer la réussite de ces établissements, on ne voit pas non plus comment la promotion automatique sèche (pas de redoublement) pourrait en soi améliorer la qualité de l'éducation en dehors de toutes autres mesures d'accompagnement.

Les cadres indicatifs du Fast-track préconisaient également un taux d'encadrement de 40 élèves par classe pour garantir la qualité de l'enseignement. Dans de nombreuses régions d'Afrique, où la question de l'accès à l'éducation n'est pas réglée et où les classes de plus de

[15] Les différences observables par exemple entre les pays anglophones et francophones sont, de ce point de vue, très explicites. Au Cameroun, le rapport RESEN de 2003 fait état de 30% de redoublants dans les écoles francophones et 19% dans les écoles anglophones.

[16] Au Cameroun, où cette mesure a été adoptée en 2006, les taux de redoublements sont officiellement passés de 18% à12% dans les écoles primaires francophones. Au Sénégal où des mesures similaires ont été adoptées, les taux de redoublement sont passés de 9, 2% à 7,7% entre 2007 et 2009 (l'objectif est fixé à 5% pour 2015).

[17] Ministère de l'enseignement Préscolaire, de l'élémentaire du Moyen secondaire et des Langues nationales, *Projet zéro redoublement dans le moyen secondaire à l'horizon 2015*, 2009 : 3.

100 élèves ne sont pas rares, ces préconisations apparaissent abstraites. La corrélation du taux d'encadrement des élèves, comme un indicateur de la qualité de l'éducation, avec le salaire moyen des enseignants par rapport au PIB a eu des conséquences directes sr les politiques de recrutement des enseignants (Cusso 2008). Faire baisser la masse salariale tout en maintenant un niveau élevé d'encadrement implique de réviser radicalement les politiques de recrutement et de rémunération des enseignants. C'est dans cette perspective que de nombreux pays d'Afrique ont adopté des programmes de contractualisation visant à remplacer progressivement les fonctionnaires par des diplômés du secondaire ou du supérieur succinctement formés au métier d'enseignant. Statistiques à l'appui, certaines études démontrent, comme la publication du PASEC consacrée à ce sujet, que l'emploi généralisé de cette main d'œuvre n'affecte pas ou peu les résultats des élèves (Bernard et al 2004). Dans la fonction de production scolaire, les enseignants apparaissent comme une variable d'ajustement de la qualité : « des unités de travail qui peuvent être gérées ou réparties selon des critères fixés par l'administration des écoles » (Normand 2005 : 75).

Ces deux exemples montrent comment les valeurs cibles du cadre indicatif définissent la mesure de la qualité de l'éducation et par conséquent guident et les politiques publiques d'éducation. Les solutions « techniques » (interdiction des redoublements, recours aux enseignants contractuels) adoptées pour améliorer l'efficience et l'efficacité des systèmes éducatifs apparaissent comme des mesures gestionnaires de régulation et de gestion. Suivant les logiques du pilotage par objectifs de résultats, qui sont celles du Fast track, étendu aux plans sectoriels, la question de la qualité recouvre à la fois le produit (le (résultat final) et le processus de production et de délivrance du service, décomposé en un certain nombre de composantes (inputs) et qui sont corrélés par le biais de la fonction de production. La mesure de la qualité du produit final, en l'occurrence, les apprentissages des élèves, est alors déterminante. L'évolution des instruments de mesure des acquis des élèves et leur standardisation, illustrée par la réforme du PASEC, montre comment les instruments de mesure participent à la définition des normes éducatives.

2.2. Mesurer la qualité des apprentissages : la réforme du PASEC et l'universalisation de la mesure

A la suite d'évaluations internes et externes commandées par l'AFD et la Confemen entre 2006 et 2009, le (PASEC) a engagé en 2011, une réforme majeure de ses instruments

d'évaluation, dans le but de produire des données comparatives et aligner ses protocoles sur les autres programmes d'évaluation régionaux ou internationaux. En vingt années d'existence et malgré le nombre important d'évaluations conduites (à grand frais), les résultats de ces tests ont finalement eu peu d'impacts sur l'amélioration de la qualité des apprentissages, ce qui remettait en question la pertinence de ce type d'évaluations par rapport aux autres programmes d'évaluation en pleine extension notamment vers les PED[18] (Bourdon et Altinok, 2012).
Si tous ces tests ne relèvent pas des mêmes logiques, leur récente multiplication est révélatrice du développement d'un marché international de l'évaluation, alimenté par une demande constante de résultats, de chiffres et de comparaisons qui émanent à la fois des bailleurs et des décideurs politiques. Les évaluations standardisées se prêtent aisément aux comparaisons, en offrant la possibilité de classer les différents systèmes éducatifs en fonction des performances de leurs élèves et ainsi identifier de bonnes pratiques et des modèles de réussite suivant la technique éprouvée du *Benchmarking*. Outre la production de données comparables, les méthodes de mesure psychométriques, mesurant les compétences des élèves, c'est-à-dire (évaluée sous forme de scores obtenus aux réponses) explique le succès de certains tests, comme le PISA.

Le modèle de mesure psychométrique MRI (Modèles de réponses aux items), mesurant « l'aptitude » qui permet de produire une performance » (et non pas le seul résultat de la performance) utilisé dans la plupart des tests standardisés, a été adopté par le PASEC. En théorie, ce type d'évaluations permet d'établir un lien entre ce que les élèves apprennent à l'école et l'usage potentiel de ces apprentissages dans le monde professionnel, et ainsi fournir des mesures « objectives » de l'efficacité des systèmes éducatifs. Ce modèle mathématique permet de définir des seuils de compétence des élèves en les plaçant sur une échelle de mesure construite par le test en établissant une relation entre la compétence de l'élève (définie à partir du niveau de discrimination de l'item) et la difficulté de l'item (évaluée en fonction de la proportion d'élèves le réussissant) (Vrignaud, 2006).
Ces tests mesurent des compétences avérées, qui doivent être définies au préalable afin d'avoir une valeur comparative. Au niveau du PASEC, un travail important d'analyse des différents

[18] Les enquêtes internationales TIMSS (*Trends in International Mathematics ans Science Study*) et PIRLS (*Progress of International Reading Litteracy Study*) ont élargi leur échantillon aux PED et PISA a lancé son programme *PISA for Development* destiné aux pays en dvpt tandis que des tests d'apprentissages précoces ont été mis en au point par l'agence américaine de dvpt (USAID) et la BM : (Early Grades Assessments in Mathematics –EGMA) et (Early Grades Assessments in litteracy -EGRA)

curricula des pays testés a été réalisé de manière à produire des items pertinents, avec pour objectif à moyen terme, la réalisation d'un référentiel de compétences communs à l'ensemble des pays participants aux évaluations PASEC. Afin de « produire à l'horizon 2015-2016 des échelles de compétences comparables en compréhension de l'écrit et en mathématiques ainsi qu'une batterie d'indicateurs contextuels communs à l'échelle du continent africain en fin de scolarité primaire (6e année) », les élèves évaluation sont organisées de façon groupée en fin de cycle primaire (6ème année et non plus 5ème) (PASEC, 2012)[19]. Les tests de 2eme année ont également été complètement révisés pour mettre l'accent sur les apprentissages précoces.

Les options techniques retenues par le PASEC modifient la nature et le sens de ses évaluations, désormais axées sur la mesure et la comparaison des performances des systèmes éducatifs. mais également le rapport des agents nationaux à ces évaluations. Souvent, contestées au niveau national lorsqu'elles mettaient en évidence les défaillances des systèmes éducatifs nationaux, les évaluations étaient jugées « inadaptées ». Afin de faire taire ce type de critique et pallier à la faible mobilisation des enquêtes PASEC identifiée comme une conséquence du manque d'articulation des ces enquêtes avec les dispositifs nationaux d'évaluation, la réforme a été engagée sur un mode participatif. La responsabilisation des pouvoirs publics sur le coût et les enjeux des évaluations, passe par une contribution des pays à hauteur de 35% du montant total de l'évaluation, (contre 5% auparavant). La rédaction du rapport pays est désormais confiée aux équipes nationales afin de renforcer l'adhésion au programme et désamorcer la critique d'érogénéité. Par ailleurs, les nouveaux protocoles du PASEC ont été présentés et discutés avec des représentants des équipes nationales PASEC participant à la première vague de tests groupés[20]. Mais dans les faits, les modalités techniques de la refonte des instruments d'évaluation, entièrement pris en charge par les conseillers techniques du PASEC, ont laissé peu de place à la négociation ou a un réel transfert de compétences, en cantonnant le dialogue avec les équipes nationales aux questions d'échantillonnage ou à des problèmes de formulation des items, qui devaient avoir partout le même sens. On peut alors se demander si cette consultation, un peu formelle, des membres des équipes nationales, autour de la validation

[19] La production de données comparables à l'échelle du continent passe par l'alignement des protocoles d'évaluation du PASEC avec ceux du programmes régional anglophone le SACMEQ (*Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality*) créé en 1995 en partenariat avec l'Unesco.

[20] Les modalités de la réforme ont fait l'objet d'une recherche de terrain spécifique réalisé entre 2012 et avril 2014 à Dakar. Les résultats de cette enquête sont rassemblés dans un article en cours d'évaluation, soumis à la *Revue d'anthropologie des connaissances*, sous le titre, « Evaluer l'éducation en Afrique francophone (les leçons de la réforme du PASEC) ».

officielle des nouveaux instruments n'avait pas surtout pour but de susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs impliqués (des agents techniques décideurs et gestionnaires des systèmes éducatifs) et ainsi construire un consensus autour des nouveaux instruments d'évaluation.

Les choix techniques et stratégiques qui guident la réforme du PASEC, à savoir l'adoption des normes dominantes de l'évaluation internationale au détriment de l'expertise spécifique développée depuis vingt ans par le PASEC, décidée par les instances dirigeantes de la CONFEMEN et encouragée par les bailleurs reflètent les reconfigurations de l'espace des évaluations. La comparaison du niveau de compétences des élèves et le classement de leurs performances à l'échelle de l'ensemble du continent, élargissent considérablement la portée des enquêtes PASEC tout en leur conférant une nouvelle légitimité lui garantissant sa survie dans le champ concurrentiel des évaluations internationales standardisées. Ce changement d'échelle modifie substantiellement le sens et la finalité de ces évaluations qui sont moins des outils d'amélioration des apprentissages des élèves que des instruments de bonne gestion des systèmes éducatifs. La production d'un consensus autour de la valeur intrinsèque d'instruments sophistiqués, orientés vers la production de comparaisons et l'évaluation des performances des systèmes éducatifs à des fins de régulation participe directement à la diffusion d'une culture de l'évaluation qui est au cœur des « politiques de bonne gouvernance ».

Ces deux exemples soulignent le pouvoir prescriptif des instruments d'évaluation dans un contexte où la recherche d'efficacité est un principe moteur de la régulation et de la gestion des systèmes éducatifs. Ils éclairent les logiques de la fabrique de l'action publique dans un environnement institutionnel international et le rôle de médiateur joué par les instruments. Mais ces chiffres, qui sont au cœur de l'ingénierie réformatrice, déployée par les bailleurs envers les Etats africains ont, paradoxalement, assez peu d'effets sur le fonctionnement concret des écoles : les instituteurs continuent de faire redoubler leurs élèves, Les résultats des évaluations standardisées sont destinés en premier lieu aux bailleurs et aux décideurs, soucieux de pouvoir contrôler l'efficacité de leur aide et de leurs actions sur la base de résultats « crédibles ». Les données chiffrées fixent les bornes du consensus scolaire qui conditionne la mise en œuvre de réformes et la conduite de projets dans un contexte post-déclaration de Paris. Or leur pouvoir normatif voire hégémonique dépend précisément de leur validation et leur légitimation par l'ensemble des acteurs investis dans le champ scolaire.

3- De la norme au consensus : le nouveau visage du gouvernement de l'école

Dans ce nouveau paradigme, dominé par la gestion par les résultats, la question de la qualité de l'éducation est traitée comme une question technique. Le glissement silencieux des dynamiques de réforme du champ de la décision politique vers celui de l'expertise constitue l'un des aspects majeurs du processus de dépolitisation véhiculé par les programmes d'aide internationale et qui reposent sur des instruments de plus en plus complexes. Le refus assumé du politique (Darbon 2003) est la condition de leur universalisation, qui passe notamment par la production d'un consensus autour de ces normes, forme dominante de la prise de décision dans le contexte international.

3.1.Consensus et appropriation

L'évolution du paradigme de l'aide internationale avec notamment le passage d'une logique de projets aux programmes d'appuis budgétaires dans le cadre des stratégies sectorielles et des politiques de renforcement de l'efficacité de l'aide, a redessiné la cartographie institutionnelle de l'éducation et fait émerger de nouvelles formes de gouvernance. Tout en renforçant le poids des cadres de procédures, la relation entre donneurs et récipiendaires a évolué vers une approche horizontale articulée autour des principes de «partenariat» et «d'appropriation» (*ownership*). On est ainsi passé d'un régime coercitif incarné par les conditionnalités des plans d'ajustement structurels à des techniques de persuasion visant à recueillir l'adhésion de l'ensemble des partenaires. La mutation de l'Initiative Fast track en Partenariat mondial pour l'éducation, à partir de 2008, est symptomatique de ces évolutions. Dans sa nouvelle forme, l'ensemble des partenaires (bailleurs et récipiendaires), réunis au sein du Conseil d'administration prennent (en théorie au moins) les décisions de façon collégiale.

Comme l'a montré Isaline Bergamaschi dans son analyse des logiques d'appropriation nationales dans les politiques de lutte contre la pauvreté au Mali, la notion d'appropriation a une dimension éminemment politique dans la mesure où la recherche systématique de l'adhésion par le consensus permet d'éliminer les résistances internes. De plus, l'engagement de la responsabilité des gouvernements dans la conduite de ces réformes, auquel renvoie également la notion d'appropriation, permet d'assoir leur légitimité (Bergamaschi, 2008). Ce mode de relation s'apparente à la relation d'agence observée dans les fonds de pension entre le

mandant (principal) et le mandataire (agent) qui poursuivent a priori des intérêts divergents. Le mandant (en l'occurrence ici le bailleur) « fixe [à l'agent] des objectifs de résultats, assortis d'incitations (punitions/récompenses), et met en œuvre les procédures nécessaires pour vérifier si et comment ces objectifs ont été satisfaits » (Vinokur, 2008 :4). L'appropriation passe dès lors par un ensemble de techniques que l'on peut assimiler à des techniques de gouvernement qui se déclinent de différentes manières et dont relève la production de consensus autour de savoirs légitimes.

A partir de ses travaux sur l'assurance sociale en Amérique Latine, Bruno Lautier a montré comment le consensus s'était imposé comme la forme dominante de la prise de décision dans le contexte post-Washington. Figure métonymique des accords et des résolutions qui régulent les relations internationales, le consensus apparaît comme la « consécration d'une asymétrie acceptée », déjà dénoncé par Baudrillard comme « une forme d'intégrisme démocratique » (Lautier, 2009 : 12). La fonction hégémonique du consensus tient à la difficulté, voire à l'impossibilité, de se tenir en dehors une fois qu'il a été établi, gommant ainsi toute possibilité de débat. L'une des principales vertus du consensus est en effet de reléguer au second plan les dissensions entre les acteurs tout en masquant l'asymétrie de la relation entre donneurs et récipiendaires par l'adhésion unanime à un ensemble de normes, en apparence neutres, et érigés en principes universels.

Le consensus scolaire se donne à voir lors des revues sectorielles organisées chaque année pour faire le bilan et réévaluer les objectifs des plans décennaux. Ces « grands messes » de l'éducation, instaurées pour assurer le suivi de l'initiative Fast track, réunissent les représentants des bailleurs de fond intervenant dans le secteur éducatif (les partenaires techniques et financiers dans le jargon de l'aide internationale), les agents de l'administration centrale et déconcentrée, les représentants des syndicats et des ONG présentes sur ce terrain, ou encore les représentants des parents d'élèves et des associations éducatives. Les conflits inhérents au système scolaire, parfois très durs, portés par les syndicats pour défendre les intérêts des différents groupes qu'ils représentent sont mis entre parenthèse le temps de cette communion autour des principes supérieurs de la généralisation et de la qualité de l'éducation exprimée sous forme de données chiffrées.

3.2.Le poids des chiffres

D'un bout à l'autre du continent (voire de la planète), les politiques éducatives sont énoncées dans le langage commun des matrices d'indicateurs chiffrés et des algorithmes qui garantissent leur standardisation et leur itération. L'élaboration et l'adoption d'outils et de procédures (instruments) standardisées répond à la fois aux besoins de régulation des échanges entre les partenaires mais également aux contingences de la gestion d'un espace internationalisé qui suppose un langage et des cadres de référence communs, à la base du consensus (Vinokur 2003).

On connaît le pouvoir des chiffres et la révérence quasi-fétichiste qui entoure leur production. Ce sont précisément ces chiffres qui servent à élaborer les requêtes de financement auprès des bailleurs et à construire les indicateurs de suivi des programmes. C'est autour de ces mesures que s'élaborent des référentiels dominants qui contribuent à l'émergence d'un consensus sur les orientations éducatives et que se fabriquent et se diffusent les normes hégémoniques, identifiées et incorporées par les différents acteurs engagés dans ce secteur comme des savoirs légitimes. L'usage extensif des chiffres contribue à légitimer ces politiques tout en leur donnant un statut de quasi-vérité et en leur conférant une apparence de neutralité scientifique qui masque des choix économiques, politiques et sociétaux qui ne sont jamais posés comme tels et qui ne sont pas nécessairement partagés par l'ensemble des acteurs du système éducatif.

La grammaire de ce nouveau langage produit des formes spécifiques d'énonciation et d'objectivation des réalités sociales, elle définit également des catégories nouvelles et produit de la différenciation (entre ceux notamment qui ont accès et qui maîtrisent ces nouveaux langages et les autres), porteuses de relations inégales ou tout au moins déséquilibrées. L'un des principaux ressorts de cette capacité à agir repose précisément sur la maîtrise qu'ont les agents de ces nouveaux langages constitués par les normes et les procédures internationales (Charton, 2014, 2015). L'acquisition de cette grammaire de la performance et de l'évaluation est au cœur des programmes de renforcement des capacités des bureaucraties africaines développés par les programmes d'aide internationaux depuis les années 1990. Logés dans des programmes spécifiques comme dans les cas du Pôle de Dakar ou du PASEC, qui sont chargés de former les agents des ministères de l'éducation aux techniques de l'analyse sectorielle, les programmes de renforcement des capacités sont également adossés à la plupart des programmes spécifiques mise en œuvre dans le secteur de l'éducation.

Les programmes de renforcement des capacités sont symptomatiques d'une nouvelle ère bureaucratique dominée par la culture de projets, la gestion axée sur les résultats et le

développement de capacités techniques spécifiques (diagnostics, évaluations), directement issues du *New Public Management* (NPM) dont l'objectif principal est de produire des bureaucraties fonctionnelles et performantes (Bezes, 2007). L'accès aux ressources générées par ces programmes a permis à un certain nombre d'acteurs locaux de dominer la scène éducative en se constituant un capital cognitif, réinvesti dans la production de savoirs légitimes. Ces agents jouent un rôle de passeurs de normes, à travers l'incorporation de ces référentiels dominants mais également à travers leur circulation au sein des différentes sphères de l'espace institutionnel. Cette circulation des normes et des acteurs qui constitue un facteur central d'unification des espaces de décision contribue également à la production du consensus scolaire qui se fait autour des techniques de la mesure et de l'évaluation (Charton, 2015).

Au total, le métalangage des chiffres et des procédures, notamment produits par des instruments de mesures exogènes de la qualité et incorporé par les agents de l'éducation contribue à diluer la décision politique dans l'application aveugle de standards et de normes. Cette forme de dépolitisation des processus de décision apparaît comme la condition nécessaire à la mise en œuvre des réformes engagées depuis le début des années 1990 dans le secteur de l'éducation. On peut alors lire, la production du consensus scolaire, qui participe de cette dépolitisation, comme l'une des expressions de l'universalisme scientifique présenté par Immanuel Wallerstein comme la légitimation et la justification de nouveaux rapports de pouvoirs qui structurent les relations entre le Nord et le Sud :

> Le scientisme représente désormais le mode le plus subtil de justification idéologique des puissants de la terre. Car il a réussi à présenter l'universalisme sous une forme idéologiquement neutre, comme s'il était indépendant de la « culture » et de l'arène politique et tirait sa justification avant tout du bien qu'il peut apporter à l'humanité grâce aux applications des connaissances théoriques que les scientifiques ont pu acquérir», (Wallerstein, 2008 : 121). L'analyse des modalités de production du consensus en éducation permet de penser les formes de la gouvernance libérale sur un mode structurant, en dévoilant les processus de construction de nouveaux espaces d'élaboration des normes scolaires et des reconfigurations bureaucratiques à l'œuvre en Afrique depuis plus de deux décennies.

Références bibliographiques

AFD. (2012). *Evaluation externe du programme PASEC de la CONFEMEN*. Paris : AFD.
Bergamaschi I., 2008, "Mali: Patterns and limits of 'donor-driven ownership", in Whitfield L. (ed.), *The New Politics of Aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press, pp. 217-45.
Bergamaschi I. (2011), "Appropriation » et « lutte contre la pauvreté » au Mali : Interprétations, pratiques et discours concurrents", *Revue Tiers-monde*, n°205, pp. 135-150.
Bernard J-M., Simon O., Vianou K. (2005), *Le redoublement : mirage de l'école africaine?* PASEC, Confemen, Dakar.
Bernard J-M., Simon O., Vianou K. (2004), *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC* PASEC, Confemen, Dakar.
Bèzes P. (2007). Construire des bureaucraties post-Wébériennes à l'ère du New Public Management. *Critique internationale*. 35, 9-29.
Bloom B.S. (ed.) (1956), *Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals*, Longmans, New York.
Blundo G. et Olivier de Sardan J-P. (eds) (2007), *Etat et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers* (Bénin, Niger, Sénégal), Karthala, Paris.
Bourdon B. et Altinok N. (2012). *Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation*. Paris : AFD.
de Certeau, M. (1980), *L'invention du quotidien. 1- Arts de Faire*, Paris, Gallimard, 1980, p. XL.
Charton H. (2014), « The Politics of Reform: A Case Study of Bureaucracy at the Ministry of Basic Education in Cameroon » in T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyden, Brill, p. 249-269.
Charton H. (2015), « Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international », *Revue Tiers Monde*, vol 223, 2015, p. 49-65.
CONFEMEN (2006), *L'évaluation des systèmes éducatifs : pour un meilleur pilotage par les résultats*, Dakar, CONFEMEN.
Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES). (2011). *Etude sur la prise en compte et l'impact des résultats issus des évaluations PASEC*. Dakar : CONFEMEN.
Cussó R. et D'Amico S. (2005). " Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation : de l'éducation de masse aux compétences", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, HS n°1, pp. 21-47.
Darbon D. (1994), "L'aventure ambigüe des administrations africaines de succession française dites francophones", *Revue internationale de politique comparée* n° 1(2), pp. 201-222.
Darbon D. (2003), " Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle", *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, pp. 135-152.
Deming W.E. (1993), *The new Economics for Industry, Government, Education*, MIT CAES, Boston.
Desrosières A. (2013). La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique. *Revue Tiers Monde*, 213, 23-32.
Ferguson J. (1994), *The Antipolitics machine. Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, University of Minnesota press, Minneapolis.

Hanushek E. (2003), "The Failure of Input-based Schooling Policies", *The Economic Journal*, n°113, pp.64-98.
Hibou B. (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris.
Hugon P. (2013). La mesure du développement est-elle l'expression de rapports de pouvoir ? Application au champ de l'éducation. *Revue Tiers Monde*, 213, 105-121.
Lange M-F., 2003, « Ecole et mondialisation, vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'études africaines*, n°169-170, pp. 143-167.
Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.) (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Science Po.
Lautier B., 2009, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? » Communication Congrès AFSP,
http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st23/st23lautier.pdf
Mingat A., Rakotomalala M. et Tan J-P. (2001). *Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). Guide méthodologique pour sa préparation*, Banque Mondiale, Washington.
Normand R. (2005), "La mesure de l'école : Politique des standards et management par la Qualité", *Cahiers de la Recherche sur l'Education et les Savoirs*, Hors-Série N°1, pp. 67-82.
OCDE. (2013). Improving learning outcomes worldwide: How PISA can help. Paris: OCDE. http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-for-development-brochure.pdf, consulté le 21 avril 2015.
PASEC. (2012). *Présentation du partenariat PASEC/SACMEQ, note interne*. Dakar : CONFEMEN.
Samuel B. (2009), " Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso", *Sociétés politiques comparées*, n°16, http://www.fasopo.org). .
Samuel B. (2013), «L'" Éducation pour tous" au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel » in B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, Editions La Découverte, 2013, p. 262-290.
Skinner B.F. (1966), *The Technology of Teaching*, Appleton-Century-Crofts, New York.
Thévenot L. (1994). Statistique et politique. La normalité du collectif. *Politix*, 7 (25), 5-20.
Vinokur A. (2003), "De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie : essai **sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales",** *Education et sociétés*, n°12, pp. 91-104.
Vinokur A. (ed.) (2005), "Mesures de la qualité des services d'enseignement et restructuration des services d'éducation", *Cahiers de la Recherche sur l'Education et les Savoirs*, Hors-Série n°1, pp 83-108.
Vinokur A. (ed.) (2007), *Pouvoirs et financement de l'éducation. Qui paye décide ?* L'harmattan, Paris.
Vinokur A. (2008). Les nouveaux enjeux de la mesure de la qualité en éducation. *Revue inDIRECT*, 12.
http://www.education.gouv.fr/archives/2012/refondonslecole/wpcontent/uploads/2012/07/les_nouveaux_enjeux_de_la_mesure_de_la_qualite_en_education_par_annie_vinokur_2008.pdf
Vrignaud P. (2006). La mesure de la littéracie dans PISA : la méthodologie est la réponse, mais quelle était la question ? *Revue française de pédagogie*, 157, 27-41.
Wallerstein I. (2008), *L'universalisme européen. De la colonisation au droit d'ingérenc,* Paris, editions Demopolis, [2006]