



unesco

Institut international de
planification de l'éducation

Diagnostic des pratiques de pilotage de la qualité de l'éducation au Niger

Résumé Exécutif



La présente étude a permis d'apprécier le niveau de pilotage de la qualité de l'éducation au sein du système éducatif nigérien. Elle s'est appuyée sur sa capacité à assurer quatre fonctions jugées fondamentales pour un bon pilotage :

1. Définition d'objectifs et impulsion de l'action. Cette fonction concerne la capacité à définir des objectifs et des cibles clairs, adaptés au contexte du territoire scolaire et à inciter à l'action.

2. Négociation de l'action et allocation de moyens. Cette fonction consiste à permettre le dialogue entre les acteurs en vue d'adapter les actions à engager aux réalités du terrain et aux ressources disponibles.

3. Accompagnement et suivi de l'action. Cette fonction concerne la capacité à produire et à utiliser de l'information fiable pour orienter, accompagner et transformer les pratiques des acteurs pour une bonne mise en œuvre.

4. Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation. Cette fonction consiste à documenter l'action, à partager et diffuser les résultats qui en découlent, et à les utiliser pour ajuster et adapter les projets et politiques en conséquence.

Fonction 1 - Définition d'objectifs et impulsion de l'action

Une forte capacité à définir des objectifs et des projets ambitieux pour améliorer la qualité de l'éducation, entravée par une faible prise en compte des besoins différenciés des territoires régionaux.

Cette fonction est la mieux maîtrisée par le système éducatif nigérien. Elle se traduit par l'existence d'une grande diversité de documents de planification sectorielle comportant plusieurs objectifs spécifiques concernant directement l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base. Ces documents constituent, pour les acteurs de l'administration centrale, des cadres qui structurent le pilotage routinier des actions et des programmes dont ils ont la supervision. Cependant, le diagnostic révèle que cette capacité de définition d'objectifs souffre d'une faible connaissance des niveaux de qualité et des besoins souvent différenciés des différentes régions du pays. En effet, bien que les réformes et actions définies par le niveau central soient relativement bien perçues par les acteurs locaux, ceux-ci considèrent que leur mise en œuvre est trop standardisée. Ce manque de contextualisation des actions et des réformes impulsées par l'administration centrale affaiblit leur appropriation par les acteurs de terrain et limite leur impact sur l'amélioration de la qualité des apprentissages.

Fonction 2 - Négociation de l'action et allocation de moyens

Les autorités de l'administration centrale et déconcentrée parviennent difficilement à mobiliser de façon coordonnée les acteurs au niveau local pour la mise en œuvre des politiques et actions visant à améliorer la qualité de l'éducation.

Le diagnostic met en évidence un manque de coordination dans la mise en œuvre des objectifs et actions en faveur de la qualité de l'éducation. Ce constat s'explique par plusieurs facteurs, dont :

- Une présence importante des partenaires conduisant à une démultiplication des initiatives et actions pour l'amélioration de la qualité.
- Une forte verticalité des canaux de transmission des injonctions ministérielles et des réformes ne permettant pas toujours de mobiliser efficacement les acteurs du terrain pour la mise en œuvre des orientations.
- Une faible capacité de mise à disposition effective des ressources sur le terrain malgré le fait que ces ressources soient budgétisées.
- Une couverture inéquitable des interventions (en faveur souvent des zones urbaines et des zones davantage couvertes par les PTF concernant par exemple l'accompagnement pédagogique et les formations).

À cela s'ajoute un manque de fonctionnalité des espaces de pilotage censés faciliter l'opérationnalisation sur le terrain des décisions de politique éducative. Ceci ayant pour conséquence une insuffisance d'espaces de travail collaboratif entre les acteurs situés aux différents échelons du système éducatif afin que ceux-ci puissent s'entendre sur des mises en œuvre des décisions nationales en fonction des besoins différenciés des territoires.

Fonction 3 - Accompagnement et suivi de l'action

Le système éducatif dispose d'outils diversifiés pour assurer le suivi des politiques, mais ceux-ci contribuent faiblement à la production de connaissances pertinentes pour renforcer les acteurs dans l'accomplissement de leurs tâches.

Il s'agit de la fonction qui pose le plus de difficulté aux acteurs du système. En effet, malgré l'existence d'une grande diversité d'outils pour suivre les politiques, les projets et les actions en faveur de la qualité de l'éducation, leur format et leur utilisation par les acteurs ne permettent pas d'atteindre les objectifs recherchés. Ce constat peut s'illustrer par :

- Les outils de suivi des acquis scolaires qui ne sont pas toujours utilisés pour la production d'informations pertinentes, précises et fiables.
- Les outils de suivi des formations continues des enseignants qui renseignent essentiellement sur des aspects quantitatifs (nombre de formés) et qui ne permettent pas d'apprécier l'efficacité des formations ;
- Une faible capacité de mise à disposition effective des ressources sur le terrain malgré le fait que ces ressources soient budgétisées.
- Les outils de l'accompagnement pédagogique qui sont surtout focalisés sur la collecte d'informations formelles (respect des durées et des fréquences des séances d'animation pédagogique, respect des durées et des contenus prescrits dans les programmes lors des visites pédagogiques, etc.), au lieu d'informations de nature à appuyer la régulation du dispositif d'accompagnement pédagogique aux besoins, difficultés et réalités des acteurs du terrain.

On note également, une faible capacité du dispositif de formation continue des enseignants à accompagner la transformation des pratiques enseignantes et in fine à renforcer les acquis des élèves. Cette situation s'explique notamment par :

- Les formations aux innovations pédagogiques sont déconnectées des problèmes des enseignants et des contextes réels dans lesquels ils évoluent.
- Les outils pédagogiques actuellement disponibles pour accompagner l'enseignant dans la conduite des apprentissages s'avèrent peu adaptés aux réalités des classes.
- Les pratiques d'accompagnement pédagogique sont encore fortement ancrées sur le contrôle de l'action des enseignants, produisant peu d'incitations et une réelle méfiance entre acteurs et laissant peu de place à l'interaction, à l'échange et à la valorisation des gestes professionnels des enseignants.

Fonction 4 - Capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation

Un système qui peine à produire des données fiables et à inciter le dialogue et la réflexion entre les acteurs pour ajuster efficacement son action.

Cette fonction constitue également une faiblesse du système de pilotage au Niger. Même si les autorités centrales démontrent une certaine réactivité à réviser les politiques visant l'amélioration de la qualité des apprentissages, cette capacité est affaiblie par le caractère décontextualisé, fortement injonctif et parfois précipité des efforts d'ajustement et de révision des politiques.

Cette faible capacité d'ajustement et de régulation des politiques en faveur d'une éducation de qualité s'explique notamment par un manque d'incitation des agents à produire et utiliser des données fiables sur les acquis des élèves. En effet, on observe une tendance des acteurs à relier l'évaluation à la possibilité de sanction qui les conduit non pas à remonter des informations sur ce que les élèves ont appris mais plutôt à présenter de bons résultats à leur hiérarchie. Cette situation réduit la crédibilité des données des évaluations et par conséquent la capacité du système à ajuster efficacement ces actions et politiques.

La pression aux résultats véhiculée par les injonctions hiérarchiques a également pour conséquence une faible incitation des agents à innover ou à documenter des pratiques innovantes. Cette situation conduit concrètement à ce que les initiatives locales innovantes, atypiques et/ou en rupture avec des pratiques habituelles ne sont pas toujours encouragées par les responsables hiérarchiques et encore moins capitalisées dans les processus de régulation et d'ajustement des politiques éducatives.

Enfin, on constate une insuffisance d'espaces de dialogue pour que les acteurs soient en mesure d'échanger sur les réformes et politiques en cours et sur les problématiques qu'ils rencontrent dans leur mise en œuvre et ceci afin de réguler et ajuster les initiatives existantes. Ce déficit s'explique par l'existence d'un pilotage des politiques éducatives fortement injonctif caractérisé par la seule descente et remontée d'informations qui n'incite pas à un travail collaboratif. Les acteurs ne peuvent pas mutualiser leurs réflexions pour ajuster efficacement les politiques en fonction des difficultés et besoins de chaque territoire.

Le diagnostic a identifié quatre chantiers de travail prioritaires sur lesquels il convient de s'appuyer pour accompagner le ministère de l'Éducation dans le renforcement de ses capacités au pilotage de la qualité. Il s'agit de :

- Chantier n°1 : Accompagner l'enseignant dans la conception de ses outils et modes d'organisation des apprentissages.
- Chantier n°2 : Repositionner l'évaluation au service des apprentissages et d'une liaison école-collège réussie.
- Chantier n°3 : Renforcer le pilotage de l'accompagnement pédagogique sur le terrain pour l'adapter aux défis des apprentissages dans les écoles.
- Chantier n°4 : Explorer les conditions pour un nouveau contrat social afin d'atteindre les objectifs des plans communaux de l'éducation.

Si le système éducatif nigérien dispose d'un cadre sectoriel solide, d'objectifs clairs, d'indicateurs précis et d'une forte volonté d'impulser l'action, la logique de mise en œuvre verticale et le décalage avec les besoins des acteurs de terrain entravent l'efficacité du pilotage de la qualité.

Le diagnostic met ainsi en évidence que les fonctions relatives à « l'accompagnement et au suivi de l'action » et à la « capitalisation, appréciation des effets de l'action et régulation » sont celles qui posent le plus de difficultés au système éducatif nigérien. Continuer à conduire des réformes sans améliorer les capacités du Ministère à assurer ces deux fonctions de pilotage n'apportera pas plus de résultats.

La faible incitation des agents à produire et utiliser des données fiables, à innover ou à partager leur réflexion dans des instances de dialogue et de partage apparaissent donc comme des enjeux importants à prendre en compte pour améliorer le pilotage de la qualité de l'éducation.