PN ABY 663
90586

DAE Biennale 1995

Tours, France, 18-22 Octobre 1995

LE PROCESSUS D'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE EN AFRIQUE

Le cas du **Ghana**

D.K. Fobih,
A. Koomson,
et E.F. Godwyl

Les points de vue et opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués à la DAE, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute autre personne agissant au nom de la DAE.

La rédaction des études de cas a bénéficié d'un soutien financier et administratif considérable de la part le l'Agence des Etats-Unis pour le développement international pour la préparation des études de cas, et de la DAE pour l'organisation des ateliers d'auteurs. La DAE reçoit le soutien financier des organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherche pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Overseas Development Administration britannique ; la Fondation Rockefeller ; l'Agence suédoise de développement international ; le ministère suisse des Affaires étrangères ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique 1995

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
c/o UNESCO: Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION 3

2 - LE CONTEXTE DE LA RÉFORME 4
- Contexte politique 4
- Contexte économique 4
- Contexte éducatif 4

3 - LE PROCESSUS DE RÉFORME 6
- La direction 6
- Les événements qui ont mené à l'adoption de la réforme 6
- Declarations d'intention 8
  - Les principes 9
  - Directives opérationnelles 9
  - La réforme de l'enseignement supérieur 11
  - La campagne d'information du public 12
  - Différences d'opinions 12

4 - LA MISE EN OEUVRE 15
- Stratégies institutionnelles 15
- Les enseignants 17
- Les ressources necessaires à la reforme 17
  - Infrastructure 17
  - Equipement 18
  - Renforcement des capacités 18
- Le soutien et la coordination des bailleurs de fonds 19
  - L'aide des bailleurs de fonds 19
  - La coordination entre bailleurs de fonds 21

5. RÉSULTATS: UN NOUVEAU CYCLE D'ANALYSE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS 23
- Les principaux résultats de la réforme 23
  - Résultats scolaires 23
  - La formation des enseignants 24
  - Les effectifs 24
  - Infrastructure 25
  - Le changement du contexte politique 25
  - Consultations 27
  - Le renforcement de la base des connaissances 28
  - Les problèmes institutionnels 29

6 - CONCLUSIONS : LEÇONS ET CONSÉQUENCES 31

1 - INTRODUCTION

1. C'est parce que la réforme de l'éducation, entreprise au Ghana en 1987, était globale et bien conçue qu'elle a recueilli le soutien et la reconnaissance au plan international. Au Ghana même, la réforme a été au centre de l'intérêt et des débats publics. Elle constitue un événement exceptionnel dans l'évolution de l'éducation au Ghana. Ce caractère exceptionnel résulte de l'intégration de politiques et de préoccupations antérieures avec une nouvelle pensée en matière d'éducation, ce qui a mené à la formulation d'une réforme globale.

2. La réforme est le fruit d'une situation de crise. Dans les années 80, le système éducatif du Ghana était sur le point de s'effondrer et l'on considérait qu'il était en état de dysfonctionnement par rapport aux objectifs et aux aspirations du pays. Les normes universitaires, le soutien aux enseignants, le matériel pédagogique, les bâtiments scolaires, les salles de classe et les équipements s'étaient dégradés faute de financement et de gestion. En 1985, on pouvait dire du système qu'il était en état de « mort clinique ». Cette situation et la volonté du gouvernement d'entreprendre une action sociale ont favorisé la mise en oeuvre d'une réforme radicale pour inverser la spirale descendante du niveau d'instruction, tout particulièrement en ce qui concerne l'éducation de base. Le contenu et la structure de la réforme intéressent tous les niveaux du système éducatif et on a tenté de s'attaquer aux éternels problèmes de l'accès, de la rétention, de la pertinence des programmes, de la mise à disposition de structures matérielles et du financement

3. Au cours des huit années qui se sont écoulées depuis l'annonce de la réforme de l'éducation, de nombreux changements sont intervenus dans le système. Cependant, beaucoup de gens pensent que la réforme a besoin d'ajustements significatifs si l'on veut que ses objectifs se réalisent. C'est ce qui a donné lieu à un nouveau cycle de révision et d'analyse de la politique.

4. Dans la présente étude de cas, on examine la naissance même d'une importante réforme de l'éducation et on en suit la mise en oeuvre et l'examen Ce sont plus particulièrement le contexte de l'élaboration d'une politique, les processus de mise en oeuvre et les résultats propres la réforme qui sont examinés. Les conclusions et les généralisations auxquelles aboutit cette étude peuvent servir d'exemples afin de guider les autres dirigeants de l'éducation et les gouvernements africains qui entreprennent des réformes similaires de leurs systèmes d'éducation.

2 - LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

Contexte politique

2.1. La rapidité qui a marqué une entreprise de cette ampleur et la liberté dont elle a fait preuve par rapport à la stricte adhésion aux procédures classiques peuvent s'expliquer par la culture politique et par les contextes éducatif et économique qui caractérisent le moment où elle a été conçue.

2.2 En 1981, la Troisième République du Ghana a été renversée. Le gouvernement qui est venu au pouvoir était un régime révolutionnaire militaire qui avait inscrit à son programme la transformation sociale et économique du statu quo existant. Les nouveaux dirigeants ont vu dans l'éducation le le moyen de réaliser le changement et ils ont senti que la majorité des Ghanéens soutenaient cette stratégie, en dépit d'une opposition persistante de la part des élites et des bureaucrates.

2.3 En 1987, la gouvernement avait consolidé ses assises mais entre temps, les problèmes auxquels était confronté le secteur de l'éducation s'étaient aggravés en raison de l'instabilité politique, des mesures 'ad hoc' adoptées, et des changements fréquents de la politique scolaire. Le gouvernement avait pris conscience du caractère central des problèmes relatifs à l'éducation et du fait que la population espérait que des changements se produiraient dans ce domaine. Pour obtenir la légitimité politique, le gouvernement en place a décidé d'entreprendre ce que les différents gouvernements précédents avaient tenté de faire sans succès, à savoir, une réforme en profondeur de l'éducation.

Contexte économique

2.4 Du fait de la diminution de ses recettes, le gouvernement avait pendant près d'une décennie fait des coupes sombres dans le financement du secteur éducatif. En 1985, le budget national de l'éducation avait baissé pour atteindre le tiers du niveau de 1976. Le pourcentage de PIB consacré à l'éducation était tombé de 6,4 % en 1976 à 1,0 % en 1983 pour remonter à 1,7 % en 1985. Pendant cette même période, la part de l'éducation dans le budget national ordinaire était tombée de 38 % en 1976 à 27 % en 1984, alors que la part de l'éducation de base dans le budget total de l'éducation était de 44 %. En 1986, 88 % des ressources financières étaient consacrés au paiement des salaires et des allocations, ne laissant que 12 % du budget de fonctionnement pour des postes autres que les salaires. Le coût unitaire dans l'enseignement primaire est tombé de 41dollars ($EU) à 16 dollars ($EU) en 1983.[1] Ainsi, le secteur de l'éducation ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour développer ses prestations et en améliorer la qualité.

Contexte éducatif

2.5 Les conditions qui règnaient au sein du secteur de l'éducation justifiaient aussi également provoqué la mise en place de la réforme. Avant tout, il s'agissait d'un système qui ne suivait pas l'évolution socio-économique du pays en raison de la nature hautement théorique de son contenu, des procédés appliqués et du produit qui en résultait.

2.6 Par suite du déclin économique du Ghana et de la volonté de révolution et de répression du régime militaire qui a pris le pouvoir en 1981, de très nombreux enseignants formés et hautement qualifiés ont quitté le pays, la plupart d'entre eux se rendant au Nigéria. Vers le milieu des années '80, près de 50 % des enseignants des écoles primaires et moyennes n'avaient aucune formation. Les écoles manquaient de manuels scolaires, de matériel pédagogique, de craie, de cahiers, de dossiers et même de pupitres. Dans l'éducation de base, l'enseignement et l'apprentissage s'étaient dégradés au point que la masse des sortants ne maîtrisaient pas les compétences de base de l'alphabétisation.[2] Le système d'éducation du Ghana, jadis envié, n'inspirait plus confiance.

2.7 Face à ce recul, les effectifs diminuaient à tous les niveaux. alors que la population d'âge scolaire augmentait. Pendant l'année scolaire 1985/1986, près de 27 % des enfants âgés de six ans ne fréquentaient pas l'école.[3] Les taux de scolarisation variaient à travers le pays, les taux les plus bas étant enregistrés dans la partie septentrionale. Le taux de déperdition de l'enseignement primaire avoisinait 60,4 % en moyenne. Près de 75 % des diplômés des écoles primaires ne poursuivaient pas leurs études à l'école secondaire – taux alarmant, si l'on tient compte du fait qu'il n'y avait pas de programme d'apprentissage pour servir de solution de rechange pour ceux qui abandonnaient leurs études. A ces problèmes venaient s'ajouter la longue durée du programme pré-universitaire, l'inadéquation des procédures servant à évaluer les progrès des élèves, et l'absence de données nécessaires à toute prise de décision valable en matière de planification, de politique et de gestion.

3 - LE PROCESSUS DE RÉFORME

La direction

3.1 La situation politique à l'intérieur du secteur de l'éducation où s'élaboraient la réforme était tendue. Le Ghana Education Service Council (Conseil du Service de l'Education du Ghana) (GESC), qui avait la haute main sur les nominations, les promotions, la discipline et les autres aspects de la vie professionnelle au sein du Service de l'Education du Ghana (GES), avait été supprimé au début des années '80 et, à l'époque, une nouvelle loi avait remplacé le GESC par une Commission de l'Education, dont le rôle était purement consultatif. Tous les pouvoirs exécutifs du Conseil supprimé étaient donc dévolus au Secrétaire pour l'Education. Les professionnels ne bénéficiaient plus d'aucune protection et aucun fonctionnaire n'était si puissant que l'on ne puisse s'en débarrasser s'il (ou elle) s'opposait au ministère.

3.2 La période qui a suivi l'entrée en vigueur de cette loi se caractérise par de nombreux licenciements, interdictions, transferts et départs à la retraite anticipés du personnel du GES. Il arrivait que des fonctionnaires soient sanctionnés pour leur simple franchise. Par exemple, certains directeurs régionaux ayant dit à des journalistes qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de manuels scolaires ou d'équipements (alors que le gouvernement prétendait le contraire) ont été licenciés, mis à la retraite, transférés ou rétrogradés pour incompétence. Les professionnels de l'enseignement, effrayés de cette situation préféraient ne pas exprimer leurs réserves et s'abstenir de faire des commentaires qui pourraient être interprétés comme allant à l'encontre de la réforme. Ces mesures frappaient des directeurs de la quasi totalité des niveaux du ministère ainsi que des chefs d'établissements.

3.3 Certains licenciements étaient expliqués par les mauvais résultats des audits effectués, d'autres par l'insuffisance des qualifications[4]. Un certain nombre de fonctionnaires ont éventuellement retrouvé leurs postes. Mais le mal était fait, car ils avaient été disgraciés publiquement lors de l'annonce de leur renvoi par la radio ou la télévision; alors que leur retour au travail n'a pas fait l'objet d'aucune annonce publique. Le silence qu'ils ont observé par la suite, ainsi que d'autres personnes, s'est traduit par une rupture des communications entre les directeurs de région, de district et d'établissement d'une part, et le ministère et les hauts fonctionnaires du GES à la direction générale d'autre part. En ne signalant pas les problèmes auxquels faisaient face les directeurs de région, de district ou d'établissement, le gouvernement avait créé l'impression que tout était prêt pour le démarrage de la réforme alors qu'il n'en était rien. Le système entier fonctionnait au moyen des mesures autoritaires qui caractérisent les milieux politiques révolutionnaires où les fonctionnaires et les technocrates exécutent les ordres sans poser de questions.

Les événements qui ont mené à l'adoption de la réforme

3.4 Entre 1982 et 1985, la réforme s'est inscrite dans la rhétorique révolutionnaire du gouvernement. En 1983, grâce au premier Programme de Redressement Economique et avec le soutien d'un projet de réaménagement de l'enseignement et de la santé de la Banque mondiale, le gouvernement a affecté au système éducatif un matériel dont il avait le plus urgent, notamment des fournitures et des livres.

3.5 En 1983, le gouvernement a négocié avec le FMI et la Banque mondiale afin qu'ils apportent leur soutien à un Programme d'Ajustement Structurel. En contrepartie, le gouvernement a accepté d'améliorer la gestion du secteur public et en particulier d'assainir le système éducatif qui était en décrépitude.

3.6 Pour ce faire, le gouvernement s'est appuyé sur un rapport publié en 1974 *New Content and Structure for Education* (Nouveau contenu et nouvelle structure pour l'enseignement) dont les conclusions n'avaient jamais été pleinement mises en oeuvre et a organisé en 1983 une conférence des Directeurs de l'Enseignement qui devaient s'assurer que le rapport pouvait être adopté. Les participants à cette conférence ont noté que les dépenses d'équipement proposées par le rapport de 1974 étaient considérables. Par exemple, le rapport prévoyait la construction d'écoles et la fourniture d'équipements correspondant aux normes des établissements techniques secondaires dotés d'ateliers, de laboratoires de sciences, de blocs d'économie domestiques etc. Mais les directeurs réunis à l'occasion de la conférence sont convenus que le nombre de ces éléments à forte intensité de capital devait être réduit et ont proposé que la Division de Planification du ministère mette au point un plan de réforme quinquennal, conforme aux contraintes budgétaires du GES. Le plan adopté par les Directeurs de l'Enseignement avait pour principaux objectifs les économies de coûts et l'amélioration du programme d'études.

3.7 Le ministère a également demandé à la Commission sur l'Education d'étudier l'état du système éducatif et de faire des recommandations au gouvernement. La Commission était composée d'un échantillon de spécialistes, de membres du clergé, de membres des forces armées, d'universitaires, d'enseignants, d'écrivains, d'hommes politiques, d'avocats et de théoriciens de l'éducation Elle était assistée par trois consultants en provenance du Nigéria, du Kenya et du Brésil. La Commission s'est renseignée par différents moyens: (i) visites d'établissements ; (ii) entretiens avec des particuliers et des organisations ; (iii) annonces publicitaires adressées au grand public afin qu'il s'exprime au sujet de l'enseignement; et (iv) distribution de questionnaires aux particuliers et aux organisations pour demander leur point de vue sur l'enseignement de base.

3.8 La Commission a examiné la masse critique de rapports établis par neuf commissions et comités formés depuis 1960 pour étudier l'enseignement supérieur, la structure et le contenu de l'enseignement pré-universitaire, la recherche, l'enseignement technique et professionnel, ainsi que les coûts et le financement de l'éducation.

3.9 En 1984, la Commission d'Education a publié un premier rapport qui se référait d'emblée à une allocution du président du Ghana adressée à la Commission:

> Le message fondamental de l'allocution d'inauguration (du président Rawlings) est que nos enfants « *doivent grandir en toute liberté, affranchis de l'influence paralysante que l'oppression par l'enseignement a exercée bien trop longtemps* ». Il a fait valoir que l'on ne peut dire d'un système qui refuse à la majorité des enfants l'égalité des chances en matière d'enseignement, qui privilégie le conformisme aux dépens de la créativité et qui encourage avant tout l'intérêt personnel, est autre chose qu'opprimant. Par conséquent, il a chargé la Commission des formuler « *des recommandations en matière de politique nationale d'éducation qui permettent d'atteindre des objectifs d'une transformation révolutionnaire de la société en faveur de la justice sociale.* »

3.10 En 1986, la Commission d'Education a présenté au gouvernement une autre partie de son rapport. Elle y fait observer, entre autres, que ses propositions expriment les points de vue d'un échantillon de la population et qu'elles ne diffèrent pas beaucoup de celles formulées par le Comité Dzobo sur lesquelles se fonde le rapports « *Nouveau contenu et nouvelle structure pour l'enseignement* », de 1974. On peut

considérer que ces propositions confirment, soulignent et amplifient les propositions antérieures, sauf dans quelques domaines importants pour lesquels des propositions originales sont soumises.[5]

3.11 La commission a recommandé que le nouveau schéma entre en application en 1990, pour coincider avec l'entrée en première année d'école de la première cohorte d'élèves destinés à bénéficier de l'Enseignement de Base de neuf ans. Cet arrangement « donnerait au pays le temps de souffler (trois ans) afin de préparer les enseignants, de se procurer des manuels scolaires et d'autres matériels didactiques en quantité suffisante, d'améliorer le parc des bâtiments et autres équipements et d'obtenir un engagement préalable en faveur du nouveau projet. D'ici 1999, le vieux système aurait progressivement cessé d'exister au moment où seraient délivrés les premiers Certificats de l'Enseignement de Base .[6] »

Par ailleurs, la Commission concluait par ces mots:

> « Les nouvelles idées devront faire l'objet d'une explication générale, en utilisant tous les moyens disponibles y compris les médias, le Département des Services d'Information, les organisations religieuses, les Conseils Traditionnels et les organismes révolutionnaires, afin qu'elles soient comprises par les parents, les enseignants et le grand public....et que la transition se fasse sans heurt.[7]

3.12 Le 15 octobre 1986, face au désenchantement qu'éprouvaient à l'égard du système éducatif existant le public et l'administration, et dans un esprit d'ardeur révolutionnaire, le Secrétaire pour l'Education a mis en route une très vaste réforme de la politique de l'éducation. Partant du principe que l'enseignement primaire avait fait l'objet d'une réforme en 1975, la stratégie adoptée consistait à aborder l'ensemble du premier cycle secondaire (*Junior Secondary School - JSS*) plutôt que de procéder par étapes en commençant par l'enseignement primaire. - décision qui devait susciter certaines critiques.

3.13 Ses détracteurs faisaient valoir que la politique de réforme n'avait pas été suffisamment évaluée dans l'enseignement. Ce manque apparent de consultation approfondie peut être attribuée à la méthode «descendante » de prise de décision du gouvernement. Le régime se voulait plus orienté vers la décision et l'action que vers la concertation. Il lui semblait donc qu'en s'engageant dans un débat approfondi et en cherchant à connaître l'opinion du public, il ferait preuve de faiblesse et s'écarterait du rôle qu'il entendait jouer dans la direction du pays. En outre, la Commission sur l'Enseignement représentait bien la société et et devait respecter des délais contraignants.

3.14 La Commission pouvait soutenir que les réformes qu'elle proposait reflétaient le contenu et la structure de l'enseignement, tels qu'ils avaient été envisagés et longuement examinés dans le rapport de 1974. Et pourtant, la structure et le contenu finals de la réforme approuvée par le gouvernement en 1987 n'étaient pas les mêmes que ceux proposés en 1974. Bien que des éléments très importants de la réforme soient issus du rapport de 1974, plus d'une décennie s'était écoulée entre 1974 et 1987 et cette période avait été marquée par de profondes transformations des structures de la société, de la science, de la technologie, de la théorie de l'enseignement, de sa pratique, et ainsi de suite.

Declarations d'intention

Les principes

3.15 Le Secrétaire a exposé dans leurs grandes lignes les principes de la réforme : l'enseignement est un droit fondamental de chaque citoyen et cependant la majorité d'entre eux ne participent pas au développement

du pays parce qu'ils ne sont pas pleinement alphabétisés ou ou suffisamment instruit.. L'identité culturelle et la dignité sont indispensables pour chacun d'entre nous. Trop souvent, l'enseignement mène au chômage parce qu'il n'est pas orienté vers l'acquisition de compétences pratiques. Les citoyens doivent avoir des qualifications scientifiques et technologiques qui leur permettent de s'adapter et ils doivent prendre conscience de leur environnement.[8]

3.16 Les mesures prévues par la réforme devaient comprendre

(a) Une réduction de 17[9] à 12 ans de la durée de l'enseignement pré-universitaire de façon à dégager des fonds destinés à améliorer l'accès à l'enseignement et sa qualité. Le programme de 12 ans comprendrait un enseignement de base de neuf ans, suivi d'un enseignement secondaire de deuxième cycle de trois ans, comme l'avait proposé la Commission de Réforme en 1974. Cette structure remplacerait les six ans d'enseignement primaire, les trois ans d'enseignement secondaire de premier cycle, les deux ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle inférieur, et les deux ans d'enseignement secondaire de deuxième cycle supérieur. On estimait à 30 % la proportion des élèves de premier cycle inférieur du secondaire qui poursuivraient leurs études dans des écoles secondaires de deuxième cycle.

(b) La réflexion et la planification nationales s'inspireraient d'une théorie de l'éducation.

(c) Seuls pourraient suivre la formation des enseignants les élèves ayant fréquenté l'enseignement secondaire.

(d) Les enseignants-stagiaires recevraient une allocation et seraient traités sur un pied d'égalité avec les autres stagiaires.

(e) La participation des collectivités locales à l'offre d'enseignement de base serait demandée sans attendre que la décentralisation soit complètement mise en oeuvre.

Directives opérationnelles

3.17 Afin de réaliser les objectifs de l'enseignement de base, les directives opérationnelles suivantes ont été établies.

(a) Chaque élève apprendra sa propre langue ainsi qu'une autre langue utilisée au Ghana. L'instruction sera donnée dans la langue locale pendant les trois premières années de l'école primaire. L'anglais sera enseigné à partir de la première année d'école et deviendra la langue d'instruction l'enseignement en quatrième année d'école primaire. L'étude des langues du Ghana sera obligatoire jusqu'au 2° cycle de l'école secondaire.

(b) Pour s'assurer que l'enseignement de base ne se limite pas à l'apprentissage « par coeur » et à la simple mémorisation de faits et qu'il encourage la curiosité intellectuelle, la créativité et l'utilisation des compétences manuelles, l'enseignement s'orientera vers la transmission des compétences pratiques et non des connaissances purement théoriques qui, à elles seules, ne favorisent pas le développement complet. Des programmes de formation continue en cours de service, destinés aux enseignants en exercice, permettront d'abolir un enseignement sans efficacité. Les enseignants sans formation et les élèves sortant de l'école moyenne sans avoir fait de bonnes études seront remplacés par la suite.

(c) Pour réduire la fréquence des abandons, une campagne nationale d'alphabétisation sera entreprise et tous les Comités de mise en oeuvre du 1er cycle de l'enseignement secondaire des régions, des districts et des communautés recevront une aide leur permettant de mener cette campagne de manière continue. Lorsque les élèves ayant abandonné leurs études ne peuvent réintégrer l'enseignement ordinaire, des dispositions sont prises pour qu'ils puissent suivre l'éducation des adultes ou l'enseignement non formel.

(d) Dans toutes les écoles, qu'elles soient privées ou publiques, l'année scolaire sera de 40 semaines.

(e) Le parcours de l'élève tout au long de l'enseignement de base reposera sur l'évaluation et l'orientation continues assurées par les enseignants et les chefs d'établissement. L'évaluation finale et les certificats de l'éducation de base devront se fonder à 40 % sur une évaluation interne continue et à 60 % sur une évaluation externe, qui devra être assurée par le West African Examinations Council (Conseil des Examens pour l'Afrique Occidentale). L'évaluation finale et la délivrance du certificat seront à la base de la sélection en vue de l'entrée dans le deuxième cycle secondaire et les autres établissements de formation qui font suite à l'éducation de base.

(f) Les collectivités et les administrations centrales sont conjointement responsables de l'organisation de l'éducation de base. Par conséquent, le gouvernement d'attendre des collectivités qu'elles fournissent les infrastructures nécessaires aux écoles et les encouragera dans ces efforts. On s'attend aussi à ce que les différents comités pour l'éducation, les organisations confessionnelles et bénévoles, de même que des particuliers continuent de jouer les rôles vitaux qui ont été les leurs jusqu'ici pour soutenir l'offre de l'éducation de base.

(g) Le gouvernement s'appuiera sur les décideurs et les responsables de la mise en oeuvre, sur les communautés, les parents, les organismes religieux, les organisations d'enseignants, les organisations non-gouvernementales et tous les Ghanéens de bonne volonté pour qu'ils oeuvrent de concert en vue de la réalisation des objectifs nationaux qui consistent à donner à tout enfant du Ghana a possibilité et le droit de suivre l'éducation de base et de jeter ainsi les bases solides indispensables au développement socio-économique.[10]

3.19 La réforme a également pour objet :

(a) de contenir et recouvrer partiellement les coûts ;

(b) d'améliorer les procédures sectorielles de gestion et de budgétisation au moyen d'une fusion des fonctions de planification, de budgétisation, de supervision et d'évaluation ;

(c) de décentraliser la prise de décision et la supervision qui passeraient du niveau de la région à ceux du district et du circuit, et d'améliorer le niveau des visites d'inspection et de supervision des écoles ;

(d) de supprimer les subventions de nourriture et de logement accordées aux établissements d'enseignement secondaire et supérieur.[11]

3.20 En 1986, le gouvernement se fondait pour élaborer sa politique de réforme du rapport de la Commission sur l'Education inspirée du rapport de 1974 et du plan de développement quinquennal pour la mise en oeuvre des réformes soumis par la Conférence des Directeurs de l'Education au nom du GES. Dans le droit fil des principales recommandations de ces rapports et du Programme d'Ajustement Sectoriel de

l'Education, le gouvernement a commencé à restructurer l'enseignement pré-universitaire pour réaliser objectifs nationaux en matière d'éducation.

La réforme de l'enseignement supérieur

3.21 Les réformes de l'enseignement supérieur ont commencé au titre du premier crédit d'aménagement du secteur de l'éducation de 1986; elles ont été maintenues lors de l'adoption du deuxième crédit d'ajustement du secteur de l'éducation de 1990, et encore développées dans le Livre Blanc sur la Rationalisation de l'Université.[12]

3.22 Le ministère de l'Education a demandé aux établissements d'enseignement supérieur vers la mi-1990 de faire des propositions destinées à être incluses dans le projet présenté. Ces propositions et d'autres concernant le développement et le financement de l'ensemble du système ont été rassemblées en vue de l'élaboration d'une proposition cohérente et intégrée de réforme et de développement de l'enseignement supérieur, et présentées à une mission d'identification de la Banque mondiale en juillet 1991. Cette même année, le gouvernement a publié un Livre blanc sur la réforme de l'enseignement supérieur.

3.23 Voici les grandes lignes de la réforme de l'enseignement supérieur :

(a) Tous les établissements d'enseignement supérieur sont placés sous la supervision et la direction générales du Ministère de l'Education, notamment en ce qui concerne la formulation et le suivi des orientations. Toutefois, l'autonomie des établissements demeure inchangée.

(b) La Commission de l'Education doit conseiller le Ministère de l'Education sur tous les aspects relatifs à l'enseignement supérieur, aider à la formulation de politiques portant sur l'ensemble du système national d'éducation et faciliter le dialogue permanent entre le gouvernement et les établissements d'enseignement supérieur.

(c) Les établissements d'enseignement supérieur, notamment ceux qui délivrent des diplômes, doivent être restructurés pour améliorer le rapport coût/efficacité, améliorer la qualité de l'enseignement et augmenter le nombre des diplômés. D'où la création des « collèges universitaires » à partir des établissements existants délivrant des diplômes..

(d) Une université doit être crée dans le nord du pays pour accroître l'accès à l'enseignement supérieur et mettre en place de nouveaux cursus sanctionnés par des diplômes dans des secteurs prioritaires pour le développement, dont l'agriculture et l'industrie

(e) Un système de partage des coûts en vue du financement de l'enseignement supérieur est établi entre le gouvernement, les étudiants et le secteur privé.

(f) Les établissements d'enseignement supérieur doivent ajuster leurs programmes d'études de façon à ce qu'ils soient compatibles avec ceux du nouveau système du deuxième cycle des écoles secondaires.

(g) L'enseignement à distance doit être maintenu dans la mesure où il constitue une autre modalité d'enseignement supérieur et permet d'en accroître l'accès.[13]

La campagne d'information du public

3.24 Une importante caractéristique de la réforme de l'éducation était l'organisation d'une campagne à la fois vaste et systématique destinée à informer les éducateurs et le public. En 1987, plusieurs mois après que le Secrétaire se soit prononcé sur la réforme, le gouvernement a organisé une réunion pour les parties prenantes et les autres groupes afin qu'ils exposent leurs points de vue. Parmi les participants, il y avait l'Association Nationale des Enseignants du Ghana (GNAT), l'Union Nationale des Etudiants du Ghana (NUGS), le Congrès des Syndicats Ouvriers (TUC), la Conférence des Directeurs d'Ecoles Secondaires Sous contrat (CHASS), l'Association des Principaux des Instituts Techniques (APTI), la Conférence des Principaux (PRINCOF), le Service de l'Education du Ghana (GES) et d'autres encore. Il s'agissait d'informer ces groupes au sujet de la raison d'être et de la structure des réformes et non pas de recueillir leurs contributions ou suggestions d'amendements.

3.25 Dans le cadre de la campagne d'information du public, le Comité National de Planification a tenu, en 1986, un séminaire à l'Université des Sciences et de la Technologie à Kumasi. Des représentants de toutes les administrations de district et des groupes, tels que les organismes révolutionnaires, les églises, les associations professionnelles et le Service de l'Education du Ghana, y ont participé. Ce séminaire avait pour objet de faire connaître à ces représentants les objectifs, la structure et implications des réformes et de les y sensibiliser, afin qu'ils puissent, à leur tour, les communiquer à leurs propres membres.

3.26 Une autre dimension qui a marqué la campagne d'information du public est l'utilisation des médias, -articles dans les journaux, discussions à la radio, programmes de télévision- et la tenue de réunions avec les dirigeants et les membres des groupes religieux et d'autres organisations. Le *Ghanaian Times*, quotidien gouvernemental, a consacré, par exemple, sa dernière page aux informations relatives aux réformes et à leur mise à jour. Les fonctionnaires de tous les niveaux du Ministère de l'Education et du Service de l'Education du Ghana ont saisi l'occasion de réunions telles que les *durbars*, les discours et les remises de prix, les Journées Portes Ouvertes et autres réunions tenues au niveau des collectivités, pour informer le peuple au sujet des réformes. Un des problèmes qui ont découlé de la participation de personnalités politiques à cette campagne pour l'éducation a résidé dans le fait que certaines d'entre elles, dans leur ardeur révolutionnaire, n'ont pas toujours présenté la réforme au peuple avec une totale précision. Il s'en est suivi des distorsions et des malentendus au sein de l'importante population analphabète.

Différences d'opinions

3.27 Les dispositions de la réforme n'ont pas été acceptées par tous. Des opinions divergentes ont été exprimées par le GNAT, le NUGS, des éducateurs, le Conseil Chrétien du Ghana, la Conférence des Evêques, et par d'autres organismes professionnels, de même que par le public. Les arguments avancés étaient les suivants:

(a) La compétence moyenne d'un enfant en sixième année primaire était trop faible pour qu'il puisse s'attaquer au programme du 1er cycle de l'école secondaire ;
(b) La formation des enseignants exigeait plus de temps ;
(c) Le rythme des réformes était trop rapide ;
(d) La logistique n'était pas bien planifiée ;
(e) La réduction de la durée de l'enseignement pré-universitaire était trop radicale.

3.28 L'annonce de la réforme avait semé le trouble dans divers groupes qui ont tenu à exprimer leur point de vue au gouvernement. Il s'agissait notamment du GNAT et du NUGS. Le GNAT a invité le vice-chancelier de l'Université du Ghana, Legon, à s'adresser à ses membres lors du congrès tenu en novembre 1986. Le congrès a exprimé dans le journal ses réserves et ses recommandations au gouvernement. Le NUGS a invité

le Secrétaire de l'Education à expliquer plus clairement l'objet et la raison des réformes. Il a saisi cette occasion pour présenter des éclaircissements sur des points pertinents et pour soumettre des suggestions. On trouvera ci-dessous l'essence même de ses recommandations.

> « Le NUGS recommande que l'ensemble des mesures prévues pour le 1er cycle de l'Ecole Secondaire ne soient pas mises en oeuvre dans la précipitation. Il propose qu'un Comité de Mise en Oeuvre national soit mis sur pied pour procéder à des études de faisabilité et assurer la mise à disposition d'éléments vitaux, - tels que des bâtiments scolaires, là où il n'existe pas d'équipements de base indispensables pour l'enseignement de matières professionnelles, techniques et scientifiques, le nombre nécessaire d'enseignants bien formés pour répondre aux demandes et défis divers que pose le nouveau système afin que ce bel ensemble de mesures n'aboutisse pas à un gâchis.. De graves doutes ont été exprimés sur le point de savoir si l'économie serait en mesure de supporter le fardeau qu'entraînerait la fourniture d'une infrastructure, des équipements et des compétences pédagogiques dans toutes les écoles du pays. »[14]

3.29 D'une manière générale, les opinions contraires n'ont pas été tolérées, ce qui a donné lieu à des tensions entre les responsables de la mise en oeuvre des politiques, les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, les élites universitaires, certains organismes professionnels et le Secrétariat Catholique, pour n'en citer que quelques uns. Par exemple, les étudiants des établissements d'enseignement supérieur, tout particulièrement des universités, ont organisé des manifestations et soumis au gouvernement des mémorandums énumérant leurs réserves quant à la réforme. Ces manifestations ont eu pour résultat le renvoi de certains membres du Comité Exécutif du NUGS et du Conseil Représentatif des Etudiants de l'Université du Ghana, suivi d'un long conflit entre les étudiants et le gouvernement jusqu'au moment où ceux qui avaient été chassés ont été réintégrés.

3.30 Sept ans plus tard, le Comité pour le Ré-examen de l'Education (établi en 1994) s'est fait l'écho des préoccupations relatives à l'omission de l'enseignement religieux dans le programme d'enseignement, du prolongement d'une année au moins du programme du 2° cycle secondaire et de la surcharge qui caractérisait le programme national d'enseignement. Les membres du Comité soutenaient que si certains de ces aspects avaient été pris en considération et incorporés aux réformes, les résultats catastrophiques de la première cohorte des diplômés du 2° cycle de l'école secondaire en 1993 aurait pu être évitée.

3.31 Une remarque formulée par un ancien Directeur Général du GES éclaire bien cette affaire. Les heures d'enseignement avaient diminué, le contenu du programme national d'enseignement avait augmenté, et le temps dont disposaient les enseignants avait été encore grignoté par la paperasserie supplémentaire générée par le système d'évaluation continue. Cependant, le gouvernement n'autorisait pas de débat sur l'ensemble des mesures. Il semble que la réforme ait démarré sans que l'on ait eu une vision claire de l'état de l'éducation au sein du pays.[15] Quelqu'un a fait observer que la réforme avait été imposée « *par six personnes dévouées et très passionnées qui croyaient qu'elles avaient quelque chose de bon à offrir au pays et qui ont tout fait pour mettre en oeuvre leur vision.* »

4 - LA MISE EN OEUVRE

Stratégies institutionnelles

4.1 Si l'on part du principe que la réforme avait commencé en 1975 au niveau primaire, la réforme de 1987 a commencé à mi-chemin du parcours scolaire – au niveau du JSS.

4.2 La mise en oeuvre de la réforme a commencé par un exercice d'établissement de carte scolaire, destiné à recueillir des statistiques et des informations pour assister la planification. Lorsque les réformes ont commencé, il n'existait presque pas de données relatives aux emplacements des écoles et à leurs effectifs, et plus de 4.000 écoles moyennes étaient principalement rassemblées dans un petit nombre de villes. Un comité regroupant des directeurs adjoints de l'éducation dans les districts, des dirigeants politiques de district(les secrétaires de district), le personnel du service national et des membres du Comité pour la Défense de la Révolution (CDR) a été formé dans chacun des 110 districts du pays. Les comités avaient pour tâche d'identifier les écoles moyennes, de déterminer les distances entre elles et de proposer de nouveaux sites pour les écoles secondaires de premier cycle (JSS). Ils étaient aussi chargés de collecter des statistiques sur le nombre d'élèves et d'enseignants, les qualifications des enseignants et d'indiquer le nombre recommandé de JSS au sein de chaque communauté.

4.3 Il s'agissait là d'un exercice intense et utile, qui a duré trois mois au début de l'année 1987. Bien que la participation des représentants des communautés au sein des comités leur donnait l'impression qu'ils faisaient effectivement partie de l'exercice, les données recueillies n'étaient guère fiables parce qu'elles étaient influencées par l'intérêt propre de ces communautés et par les méthodes qu'elles utilisaient pour collecter ces données.

4.4 L'analyse des données,-de même que la construction des écoles – a entraîné de fortes dépenses en capital, couvertes par un prêt d'ajustement sectoriel consenti par la Banque mondiale.

4.5 Les bâtiments des JSS étaient suffisants en nombre mais en mauvais état parce que les bâtiments des écoles moyennes transformés en JSS n'avaient pas été rénovés depuis plusieurs années. En 1986, le pays comptait 5.462 écoles moyennes et JSS. Après l'exercice d'établissement de la carte scolaire, quelques unes d'entre elles ont été fusionnées. Lorsque la réforme a commencé en septembre 1987, le pays comptait 5.260 JSS. Même si les écoles étaient moins nombreuses en 1987 que l'année précédente, les écoles assuraient désormais une couverture plus vaste et les distances que devaient parcourir les élèves pour s'y rendre étaient beaucoup plus courtes.

4.6 Utilisant les données recueillies, les quotidiens ont publié les noms des enseignants, leur catégorie et les lieux où seraient dispensés les programmes de formation d'enseignants en cours d'activité. Le ministère s'est lancé dans une vaste campagne de formation portant sur l'ensemble du pays. Des experts ont rédigé les programmes des cours et des manuels scolaires. Les enseignants ont été formés en vue des nouveaux programmes d'études, des méthodologies convenant aux matières et aux sujets enseignés et aux matériels pédagogiques qui pouvaient être mis au point.

Les enseignants

4.7 Un grand nombre de d'enseignants qualifiés ghanéens avaient quitté le pays pendant la période de déclin économique qui avait marqué la fin des années '70 et, au début de la réforme beaucoup d'enseignants manquaient à l'appel dans plusieurs domaines critiques. On manquait gravement de professeurs de matières scientifiques et techniques et de langues ghanéennes. Il s'avérait urgent que les enseignants, tout en s'habituant aux nouveaux programmes d'études, changent d'attitude et soient plus motivés.

4.8 Etant donné que la majorité des enseignants en exercice n'étaient pas qualifiés, l'amélioration de la formation des enseignants a bénéficié d'un haut rang prioritaire. Les programmes de quatre ans de formation des enseignants qui exerçaient après l'école moyenne ont été progressivement supprimés et on a assisté à une forte augmentation des admissions aux établissements post-secondaires. Les enseignants titulaires du certificat d'enseignement pour l'école moyenne ont été transférés vers les écoles primaires. Tous les enseignants ont reçu une formation et un enseignement en cours d'activité.

4.9. Les responsables de la mise en oeuvre de la politique se trouvaient face à une situation où les enseignants étaient rares, mais ils ne pouvaient pas employer des enseignants formés après l'école moyenne, parce que leur niveau de compétence était considéré comme trop bas pour enseigner le programme d'études des JSS. Dans les écoles primaires, les enseignants chevronnés qui n'avaient pas les compétences techniques correspondant aux postes occupés, ont été remplacés. Cependant, ceux qui les remplaçaient ne connaissaient pas les méthodes nécessaires pour faire le travail mais, ayant reçu une formation universitaire de niveau plus élevé, ignoraient les méthodes d'enseignement. Cet état de choses a eu de profondes répercussions sur le processus d'enseignement et d'apprentissage. En privilégiant les qualifications universitaires aux dépens de l'expérience et des compétences pédagogiques, le Gouvernement a fait le mauvais choix, ce qui montre bien la nécessité de mettre la disponibilité et la formation des enseignants au coeur même de toute stratégie de réforme.

Les ressources necessaires à la reforme

Infrastructure

4.10 Au Ghana, c'est l'administration des districts qui est chargée de fournir les installations scolaires. Les autres sources de financement destinées à couvrir les coûts d'équipement sont les communautés locales, les organisations religieuses et les bailleurs de fonds étrangers. La réforme de 1987 a accru la responsabilité des administrations de districts en la matière.

4.11 Un processus a été mis en route aux termes duquel les communautés locales apportaient une contribution à la construction des JSS et des ateliers. Les chefs et dirigeants des communautés, travaillant de concert avec les instances politiques du gouvernement, devaient mobiliser la population en vue de cette tâche. Au moment où la réforme a commencé, un grand nombre de communautés ne l'avaient pas fait, non par opposition au programme mais par incapacité de trouver les ressources nécessaires pour fournir en huit mois des ateliers scolaires (pour les travaux pratiques). Il en est résulté qu'en septembre 1987, peu de collectivités avaient réussi à fournir des ateliers à leurs écoles. Etant donné que le programme avait pour premier objectif de s'éloigner de l'instruction théorique, l'absence d'ateliers a rendu bien plus difficile l'organisation d'une formation pratique, qui était le but recherché.

4.12 L'administration centrale a fourni les équipements et les établis pour ces ateliers. Chaque district a reçu une subvention de 10 millions de *Cedis* pour fournir les établis. Un modèle standard a été adopté par le Ministère de l'Education et les menuisiers locaux les ont fabriqué sous contrat. Mais beaucoup d'entre eux n'ont pas rempli leur contrat et dans les cas où les établis ont été fournis, il n'y avait souvent pas de place pour les mettre.

Equipement

4.13 Au début de la réforme, les écoles disposaient de certains équipements techniques, agricoles et scientifiques, mais la quantité n'en était pas suffisante pour que toutes les écoles en soient dotées et que l'ensemble des enseignants puissent appliquer la méthode d'activité/découverte mise en avant dans le nouveau programme d'études. Les outils de base nécessaires à un apprentissage efficace avaient été choisis par des comités d'experts. Les planificateurs avaient importé des équipements pré-emballés et pré-étiquetés pour les écoles. Le Projet d'Ajustement sectoriel de la Banque mondiale a fourni des outils techniques et agricoles. Près de 7.000 trousses ont été importées et fournies à près de 5.260 JSS et l'on dispose d'un excédent pour les écoles nouvellement établies.[16] La Overseas Development Agency (ODA) a fourni des équipements pour les cours de sciences. Une fois de plus, ce sont des trousses pré-emballées qui ont été importées. Chaque trousse contenait des équipements scientifiques de base qui devaient servir à pour familiariser les élèves avec la science et la technologie. Chaque école a reçu une trousse. Le ministère a demandé l'aide de l'armée, de la police et d'autres organisations pour assurer le transport de ces équipements jusqu'aux écoles.

Renforcement des capacités

4.14 En mai 1988, une Division de la Planification, de la Budgétisation, de la Supervision et de l'Evaluation a été créée au sein du Ministère de l'Education, avec le soutien financier du PNUD, et chargée de consolider et de renforcer les avantages réalisés au moyen du programme de réforme. Cette Division apporte son soutien au programme qui s'applique à l'ensemble du secteur en matière de budgétisation, d'analyse de politique, de supervision, de collecte et de vérification de données et d'analyses statistiques et de planification à moyen terme. Cette nouvelle division :

(a) a établi, pour l'ensemble du secteur, une base de données statistiques qui constituera la base d'un système de gestion d'ensemble pour le ministère tout entier;

(b) a établi un centre informatique destiné à faciliter le traitement et l'analyse des données nécessaires à la prise de décision;.

(c) a préparé des cours sur la planification, la budgétisation, les prévisions d'effectifs, la demande de main-d'oeuvre et la micro-planification;

(d) a organisé des séminaires et des ateliers pour le personnel du Ministère de l'Education et pour le Service d'Education du Ghana (GES) aux niveaux de la direction générale, des régions et des districts dans les domaines de la planification, des statistiques et de la budgétisation.[17]

4.15 La participation des communautés aux projets de développement fait partie de la tradition du Ghana depuis l'indépendance en 1957. Les écoles, les centres médicaux, les toilettes publiques, les marchés et les systèmes d'égouts ont été le plus souvent construits par une main-d'oeuvre relevant des comités de villes et de villages. Bien que des Associations Parents-Enseignants (PTA) aient été créées dans toutes les écoles publiques et privées afin de collecter des fonds en vue du développement et obtenir la collaboration de la main

d'oeuvre des communautés aux projets intéressant les écoles, les membres de ces associations ne participent pas à la gestion des écoles.

4.16 Pour amener les communautés à une plus grande participation aux activités des écoles et au soutien de la réforme, le gouvernement a décidé de faire deux grants pas en avant. En premier lieu, dans le cadre du projet de Développement des Ecoles Primaires de la Banque Mondiale, les dirigeants des communautés devraient participer à la sélection des directeurs de leurs écoles. Des Fonds Communs des Assemblées de Districts ont été créés dans tous les districts et utilisés, entre autres, pour la construction et la rénovation des bâtiments scolaires. La prise de décision au sujet des problèmes relatifs aux écoles incombe désormais pour l'essentiel aux assemblées des districts, composées de membres élus. Il n'est pas rare d'entendre des émissions sur Radio-Ghana, ou de lire dans la presse quotidienne des articles sur les préoccupations et les mesures prises par les communautés pour réduire le taux d'abandon, les grossesses d'adolescentes et pour améliorer la qualité de l'éducation.

Le soutien et la coordination des bailleurs de fonds

L'aide des bailleurs de fonds

4.17 Avant 1986, le manque de financement a contribué à l'échec de la plupart des réformes de l'éducation dans ce pays et a l'abandon de propositions intéressantes en la matière. Fermement décidé à à réformer le système éducatif, le gouvernement a remué ciel et terre pour restructurer la base économique de la nation afin de l'amener aux niveaux de crédibilité exigés par la Banque Mondiale. Cette condition ayant été satisfaite, le Ghana a pu négocier des prêts et des dons pour financer une colossale réforme de l'éducation. Entre le lancement du Programme de Réforme de l'Education en 1987 et la fin de l'année 1994, le secteur a reçu approximativement 400 millions de dollars ($EU) en prêts et subventions de la Banque mondiale, de l'USAID, de l'UNICEF, de l'ODA et d'autres bailleurs de fonds. La majeure partie de cette assistance a été affectée à l'éducation de base. Elle a financé la mise au point de nouveaux programmes d'études, l'achat de manuels, la formation en cours de service des enseignants. Elle a aidé à restructurer et renforcer la gestion et à fournir des locaux pour abriter les classes, du mobilier et des logements pour les directeurs d'écoles et les enseignants. A elle seule, la Banque Mondiale a fourni 232,1 millions de dollars ($EU) pour sept projets-clé.Il s'agit de l'un des plus importants programmes éducatifs jamais financés par la Banque mondiale.[18]

4.18 Outre les fonds de la Banque mondiale, plusieurs bailleurs de fonds se sont portés à l'aide du Ghana pour la mise en oeuvre de sa réforme. Le Tableau 1 présente les prêts et les subventions fournis par les agences donatrices et leur utilisation.

4.19 Dans le cadre de son Projet pour l'Education Primaire (PREP), l'USAID a donné au Ghana une subvention de 35 millions de dollars ($EU). Ainsi que nous l'avons observé précédemment, la réforme de 1987 était conçue pour faire suite à la réforme de l'éducation lancée par un précédent gouvernement. Considérant que la réforme était déjà en place au niveau primaire, les réformateurs se sont concentrés en 1987 sur les premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire. Mais les critiques du public quant aux insuffisances de l'enseignement primaire ont attiré l'attention de l'USAID qui voulait renforcer le cadre institutionnel nécessaire pour assurer la mise en place d'un système d'enseignement primaire efficace, équitable et financièrement durable au Ghana avant l'an 2000. Le projet PREP a été établi en 1990 en tant que sous-unité de l'Unité de Gestion de projet(qui sera exposé ultérieurement). Les conditions régissant le

financement des écoles, l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre des programmes ont été précisées pour garantir que les subventions seraient utilisées de façon appropriée.

Tableau 1 : Soutien des bailleurs de fonds aux réformes de l'éducation au Ghana

Bailleur de fonds	Total des crédits/dons (en millions de $EU)	Destination
Banque mondiale	232,1	Amélioration générale de l'enseignement secondaire et supérieur de base
USAID	35,0	Amélioration de l'enseignement primaire
AfDB	20.0	Enseignement supérieur
ACDI	14,0	Education de base et éducation technique
ODA brittanique	8,0	Alphabétisation et formation des enseignants pour l'éducation de base
Norvège	4,0	Alphabétisation et pavillons scolaires pour l'éducation de base
Fonds OPEP	(non indiqué)	Pavillons scolaires et installations sanitaires
WPF	(non indiqué)	Nourriture pour les écoles
UNICEF	(non indiqué)	Primaire et pré-scolaire
Suisse	(non indiqué)	Equipement pour les écoles secondaires
Le Fonds Saoudien	(non indiqué)	Développement des écoles secondaires
GTZ	(non indiqué)	Développement des écoles professionnelles
PNUD et BIT	(non indiqué)	pour le renforcement des institutions

Source: Banque mondiale. *Rapport sur le Ghana*, 1994.

La coordination entre bailleurs de fonds

4.20. Avant 1987, les agences donatrices fonctionnaient de manière dispersée. Chacune indiquait ses propres termes et conditions pour l'assistance, sans aucune coordination entre elles. De plus, le personnel dirigeant du GES, qui avait accès aux fonds des bailleurs, avait été poursuivi en justice pour avoir détourné et s'être approprié des millions de dollars ($EU) sur les fonds de l'Etat. Afin d'assurer une meilleure utilisation de l'ensemble des fonds fournis, les agences donatrices ont exigé qu'une unité spéciale soit créée au ministère. Il était prévu qu'elle ferait partie intégrante de son Bureau d'évaluation, de planification, de supervision et de budgétisation. C'est ainsi qu'a été établie l'Unité de Gestion de Projet (PMU). Cependant, face à l'urgente nécessité de créer un organisme de gestion capable de coordonner les fonds des donateurs, l'Unité de Gestion de Project (PMU) a été formée, indépendamment du PBME.

4.21 La PMU compte quatre divisions principales, dont chacune a son propre directeur et gère un domaine du projet. Un directeur-général dirige l'unité entière. Des réunions de la PMU ont lieu chaque semaine. Pour que la coopération soit plus étroite, la PMU reçoit à intervalles réguliers des informations en retour de ses

sous-unités pour la gestion, les approvisionnements, les débours et les travaux de génie civil. Elle répartit les compétences entre les projets en traitant tous les problèmes soulevés par les projets en cours.

4.22 La PMU est devenue le carrefour de tous les projets financés par les bailleurs de fonds. Elle garantit que les objectifs et les calendriers sont strictement respectés, que les fonds sont débloqués rapidement et que les activités sont constamment supervisées. La PMU a mis fin aux manques d'efficacité du processus de mise en oeuvre et a ainsi permis à la réforme de parvenir jusqu'à son stade actuel. Grâce à un mécanisme de supervision mis en place par la Banque mondiale: (i) les fonds sont débloqués après soumission de devis détaillés, et (ii) le déblocage d'autres fonds est conditionné par une comptabilisation adéquate des débours précédents. Ce n'est qu'après que ces conditions aient été satisfaites que des négociations en vue de l'attribution de financements supplémentaires sont autorisées.

Direction, consultation et participation pendant la mise en oeuvre

4.23 Un comité de planification nationale pour la mise en oeuvre des réformes a été créé à la suite de la réunion tenue fin février 1987. Bien qu'il ait été prévu qu'il comprendrait un échantillon des différents éléments de la population, ce comité n'était pas vraiment représentatif des associations dont des membres avaient été choisis. Aucun des principaux établissements ou des corps constitués de l'éducation n'était directement ou officiellement représenté. Ces groupes n'étaient pas invités à nommer des membres au comité. Au contraire, les responsables de la réforme ont sélectionné des individus à titre personnel. Par exemple, ils ont désigné des maîtres de conférence pour siéger au comité, affirmant qu'ils représentaient l'université, même lorsque ce n'était pas le cas. Les responsables de la réforme ont fait valoir que, compte tenu des délais et de la nécessité d'une mise en oeuvre rapide,(en un an), il leur fallait choisir ceux qui partageaient avec eux des points de vue compatibles avec les réformes. Ils avaient besoin d'un « corps d'élite » de fonctionnaires dévoués au changement pour que le gouvernement soit crédible aux yeux des organisations financières apportant leur soutien. Ainsi, comme l'a résumé un critique : «*des bureaucrates se sont fait les apôtres de la propagation et de la mise en oeuvre des réformes.* »

4.24 Les réticences du personnel du ministère et du GES à exprimer des critiques peuvent être induites par l'absence de débat public au sujet de deux événements importants survenus en 1993. Les résultats des examens dans les écoles primaires (CRT ou Tests par Référence à des Critères) et les résultats des examens des écoles secondaires (Examen pour le Certificat de l'Ecole Secondaire de deuxième cycle) ont donné toutes raisons de croire que la réforme ne produisait pas les résultats escomptés. Le CRT indiquait que 95 % des élèves de sixième année ne possédaient pas les compétences de base en mathématiques et en langue anglaise. Mais, cela n'a pas fait l'objet d'une annonce officielle au Ghana lorsque les résultats ont été connus. De même, 95 % des candidats qui se sont présentés à l'Examen du Certificat de l'Ecole Secondaire de deuxième cycle en 1993 – la première cohorte d'élèves du secondaire de la réforme – ont échoué aux examens à l'entrée à l'université. C'est uniquement un organisme non-gouvernemental et non-éducatif, l'Institut pour les Affaires Economiques, qui a rendu publique cette information, en juin 1994

5. RÉSULTATS: UN NOUVEAU CYCLE D'ANALYSE DE L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

5.1 A la lumière de ce que l'on sait à présent et des résultats du processus de réforme, on examine dans le présent chapitre les réactions du gouvernement et du public aux politiques et aux stratégies de mise en oeuvre adoptées dans le cadre de la réforme ainsi que la façon dont elles ont donné lieu à un nouveau cycle d'analyse de l'action des pouvoirs publics.

5.2 La réforme de l'éducation du mois de septembre 1987 était entièrement en place en décembre 1993. Les anciennes structures des écoles moyennes et secondaires avaient été remplacées par les nouvelles structures des premier et deuxième cycles du secondaire. Lors de l'année scolaire 1994/1995, la première cohorte issue de la réforme était prête à entrer à l'université. L'entrée de cette cohorte dans les universités a été précédée d'une modification des structures et des programmes d'études des universités entre 1991 et 1993.

Les principaux résultats de la réforme

Résultats scolaires

5.3 Le projet de l'USAID avait posé une importante condition, à savoir la mise au point et l'adoption d'une politique en matière d'évaluation des résultats scolaires des étudiants en langue anglaise (lecture, écriture et expression orale) et en mathématiques. Un programme de Test par Référence à des Critères (CRT) basé sur les programmes d'études ghanéens a été mis au point et adopté pour ces matières. Une unité a été créée au sein de la PMU et chargée de la mise au point et de l'administration d'épreuves destinées à vérifier l'application du programme d'études par un échantillon représentatif d'élèves de sixième classe

5.4 Les résultats des élèves au niveau de base laissaient beaucoup à désirer. Il a été estimé que 15 % seulement des élèves de sixième année savaient lire. Les résultats des premiers CRT appliqués en 1992 sont révélateurs. Sur un échantillon de 11.488 élèves de sixième année, 1,1 % seulement ont répondu correctement à plus de 55 % des questions posées en mathématiques. Pour les questions sur la langue anglaise, 2 % seulement des 11.586 élèves de sixième année ont bien répondu à plus de 60 %.[19] Lors des deuxièmes CRT appliqués en 1993, la performance était très légèrement supérieure, la proportion des bonnes réponses étant la même en mathématiques et en anglais, soit respectivement de 2,1 et de 5,3 %. La mauvaise performance des élèves en anglais a été confirmée dans le cadre d'une étude similaire menée par l'équipe de recherche du Centre de Recherche sur l'Amélioration de la Qualité de l'Enseignement Primaire au Ghana (CRIQPEG) qui est installée à l'Université de Cape Coast. Le résultat de cette étude, menée dans 14 écoles primaires de la Région Centrale du Ghana, a indiqué que 5 % seulement des élèves avaient acquis une maîtrise totale de la lecture, de l'écriture et de l'expression orale en anglais.

5.5 Les résultats obtenus au niveau du second cycle secondaire (SSS) étaient tout aussi déplorables. Sur 42.105 étudiants qui se sont présentés au certificat des SSS en 1993, 3,9 % ont réussi dans neuf matières et 12,9 % dans sept matières.[20] Sur un total de 42.105 candidats, seuls 1.354 étaient qualifiés pour entrer à l'université. Bien que les conditions d'accès à l'université ne doivent pas constituer l'étalon du succès ou de l'échec du programme de réforme, les commentaires des directeurs et des directrices des écoles secondaires de second cycle confirment le faible niveau de réussite des étudiants des SSS.[21]

5.6 Le trouble et l'inquiétude que ces résultats ont suscités parmi les responsables de l'éducation et les parents étaient tels que le gouvernement s'est senti obligé de demander une révision rapide de l'ensemble de la réforme. Un hebdomadaire bien connu, *The Statesman*, a publié les inquiétudes exprimées par un éminent spécialiste de l'éducation, le Professeur Djangmah, ancien Directeur-Général du GES.

5.7 Le système d'éducation continue de faire de la réussite des études théoriques et du passage par l'enseignement secondaire pour accéder à l'université ses objectifs essentiels.Il n'existe pas de programme pour les élèves pour les élèves qui sortent des classes terminales ou ont abandonné leurs études aux niveaux des JSS et des SSS. C'est pourquoi la grande majorité des élèves et leurs parents mesurent le succès en fonction de la réussite aux examens et jugent la réforme à partir des résultats qu'ils ont obtenus.Si l'on se repose sur ce critère, il semble que la réforme ait laissé à désirer.

La formation des enseignants

5.8 L'un des effets sensibles de la réforme est l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés dans les écoles. Selon le document du gouvernement intitulé Basic *Education - A Right* (L'Education de Base - un Droit), le nombre d'enseignants qualifiés a augmenté entre les années scolaires 1987/88 et 1992/93 passant de 58 à 68 % au niveau primaire et de 67 à 75 % au niveau des JSS. Pour l'ensemble de l'éducation de base, le pourcentage d'enseignants formés est à présent de 71, mais la pénurie en enseignants formés à l'enseignement des disciplines professionnelles et techniques demeure grave. De ce fait, l'idée de la création d'ateliers de formation pratique dans les JSS et les SSS reste encore à l'état de mirage. Une étude effectuée sur les JSS et les SSS indique que 24 % des écoles disposent d'ateliers en état de fonctionner.[22]

Les effectifs

5.9. Les changements de structure et l'affectation de ressources humaines et financières pour améliorer et développer l'éducation de base ont eu pour résultat une amélioration de l'accès et de la scolarisation. Après la longue période de stagnation qui a précédé la réforme, les effectifs ont augmenté à tous les niveaux et les fortes disparités en termes de région et de sexe entre les enfants scolarisés sont en cours de réduction.

5.10 Toutefois, si l'on examine de plus près le taux d'augmentation à chacun des trois niveaux– primaire, JSS et SSS – le tableau est différent . Alors que les effectifs ont augmenté de manière continue au niveau des SSS, ils ont diminué entre 1988 et 1990 tant au niveau des écoles primaires que des JSS. Bien que, dans les deux cas, la baisse soit imputable à l'augmentation des coûts privés de l'éducation, la baisse des effectifs dans les JSS reflète une attitude initiale négative des parents à l'égard de la réforme. Pour éviter qu'ils ne fréquentent les JSS, certains parents ont obligé leurs enfants scolarisés en sixième année à se présenter à la dernière session de l'Examen d'Entrée Commun (CEE) en 1989/90 de manière à obtenir une admission directe au programme de cinq ans des SSS. Ainsi, alors que les effectifs des JSS diminuaient fortement en 1990/91, ceux des SSS présentaient une forte augmentation lors de cette même année. Le CEE ayant été aboli et le programme de l'école moyenne abandonné, les effectifs des écoles sont derechef en augmentation.

5.11 Le taux brut de scolarisation pour la population âgée de 6 à 11 ans, qui était de 73 % en 1987/88, s'était élevé à 77 % en 1992/93, laissant 23 % d'enfants non scolarisés. De même, le taux de scolarisation dans la première classe, qui était de 84 % en 1987/88, est monté à 86 % en 1991 mais, avec l'introduction des droits de scolarité au niveau du district, ce taux est retombé à 79 % en 1992. Ainsi, les effectifs ont diminué d'environ 5 % pendant la cinquième année de la réforme et des taux d'abandons relativement élevés persistent dans l'éducation de base.

Infrastructure

5.12 L'important apport d'aide étrangère consacré aux infrastructures a permis la mise à disposition de plus de 1.000 bâtiments pour les nouvelles JSS. Dans le cadre du projet USAID, la communauté la plus démunie de chaque district a été choisie et a reçu un million de Cedis pour améliorer ses bâtiments scolaires. Par suite du redressement de la situation financière induit par une augmentation des impôts et une collecte plus efficace des recettes, plusieurs assemblées de district ont commencé de s'intéresser à la rénovation des écoles existantes et à la construction d'écoles neuves pour remplacer les structures temporaires. Le nombre de salles de classe au niveau primaire est passé de 53.914 en 1988/89 à 58.230 en 1992/93.

5.13 Toutefois, l'état des structures matérielles des anciennes et des nouvelles écoles reste déplorable. La plupart des anciennes structures n'ont fait l'objet d'aucune rénovation depuis plusieurs années. Une étude a constaté que dans 50 % des écoles primaires, le mobilier, notamment les pupitres, sièges et armoires, était insuffisant.[23] On a récemment tenté de construire des logements pour les directeurs de quelques écoles primaires éloignées, mais cette initiative a été mise en question par les communautés des villages. Pourquoi payer 7 millions de cedis pour loger une seule personne lorsque élèves et enseignants doivent survivre dans des salles de classe dangereuses, qui sont des hangars exposés aux intempéries?

Le changement du contexte politique

5.14 En avril 1992, un changement dans la constitution du Ghana s'est traduit par le remplacement du Conseil Provisoire de la Défense Nationale (PDNC) par le Congrès Démocratique National (NDC). Sous l'effet du changement correspondant qui est intervenu dans le contexte politique, économique et scolaire, une nouvelle orientation a été donnée à la réforme de l'éducation. Le gouvernement a désormais l'obligation constitutionnelle d'assurer une éducation de base universelle et gratuite d'ici l'année 2020. Cette tâche exige d'énormes ressources financières et humaines, dont la majeure partie doit provenir de sources extérieures au Ministère de l'Education. Depuis l'adoption de la nouvelle constitution, la composition du conseil des ministres a également changé, entraînant l'arrivée d'un nouveau ministre de l'éducation.

5.15 Le secteur de l'éducation fait actuellement l'objet d'un deuxième cycle d'analyse politique, analyse menée de façon tout à fait différente de celle de la moitié des années '80. Ainsi, les licenciements arbitraires, les mises à la retraite d'office et les transferts imprévus qui caractérisaient la mise en oeuvre de la réforme à l'époque du régime militaire ont été remplacés par un nouvel ordre.qui a permis un examen à la fois plus ouvert et plus critique du système éducatif qui n'aurait sans doute pas été toléré au début de la réforme.

5.16 De plus, la libéralisation du système économique et politique du Ghana et les résultats d'ensemble des activités de réforme menées par le gouvernement ont redoré son image et amélioré sa marge de manoeuvre face aux bailleurs de fonds. Ceux-ci sont disposés à fournir un soutien financier accru à la réforme sous réserve qu'il procède à d'autres analyses et obtienne des données critiques qui serviront à la mise en place d'un nouveau schéma en vue de l'ajustement de la politique.

5.17 C'est dans ce contexte que les dirigeants de l'éducation ont organisé une série de réunions, d'études et de séminaires en y faisant participer des représentants de toutes les couches de la société, des parties prenantes au système éducatif et des organismes donateurs, afin de renforcer la base des connaissances.Le climat politique.s'est aussi modifié sous la pression de l'opinion publique.

Consultations

5.18 En 1992, avant que les élèves du second cycle de l'école secondaire aient obtenu d'aussi mauvais résultats lors des examens de décembre 1993, la Conférence des Directeurs des Ecoles Secondaires subventionnées (CHASS) avait fait valoir que trois ans ne suffisaient pas à l'achèvement du programme d'études. Par l'intermédiaire du Ministère de l'Education, ils ont demandé au gouvernement de prolonger dans un premier temps le programme des SSS de trois à quatre ans pour leur permettre de bien préparer leurs premières cohortes à l'examen de sortie de l'école secondaire. Le manque de manuels scolaires, l'arrivée tardive des matériels didactiques essentiels, et l'absence d'une participation adéquate des enseignants au nouveau programme national d'enseignement avaient privé les élèves d'une préparation optimale. Le gouvernement, qui continuait de se méfier des intentions du CHASS, n'a pas retenu ses recommandations. Les résultats catastrophiques des examens ont donné raison aux critiques de la réforme et le gouvernement est devenu plus sensible aux préoccupations de « l'establishment » du monde de l'éducation et du du public.

5.19 En mars 1994, le Ministère de l'Education a organisé une « Journée d'étude nationale sur l'éducation de base jusqu'en l'an 2000 » réunissant quelque 150 spécialistes représentatifs de l'enseignement, dont des enseignants, des directeurs d'écoles, des inspecteurs de circuit et de district, des représentants de services gouvernementaux extérieurs au Ministère de l'Education, des bailleurs de fonds et des spécialistes techniques,afin d'examiner les politiques et l'expérience acquise en matière de réforme. Le Ministère de l'Education a défini les objectifs de la réunion en notant que:

> « Depuis 1988, nous avons été en mesure de réorganiser le financement et de rénover l'infrastructure du système d'éducation. Mais aujourd'hui, nous constatons que ce n'est pas suffisant. En dépit de l'excellent travail entrepris, les élèves n'apprennent pas ce qui est attendu d'eux. Dans leur grande majorité, les élèves des six années d'études primaires ne maîtrisent ni l'anglais, ni les mathématiques. Faute d'alphabétisation fonctionnelle, les élèves ne pourront comprendre les autres matières et y acquérir des compétences; ils ne seront ni prêts à poursuivre leurs études ultérieure, ni préparés à entrer dans le monde du travail. Comment pouvons-nous justifier les dépenses que nous continuous d'engager pour développer pour étendre un système qui ne mène pas à l'acquisition des connaissances? Il n'est pas raisonnable de chercher à réaliser la généralisation de l'instruction si la fréquentation de l'école ne conduit pas à l'acquisition de connaissances et de compétences. Etudier les stratégies qui nous permettront d'organiser un enseignement de base efficace , insuffler une vie nouvelle à l'enseignement dispensé dans les écoles -- tel est l'axe central de nos politiques et de cette réunion. »

Le document qui a été mis au point, « *Towards Learning for All* », (Vers une éducation pour tous) définissait un vaste programme d'action devant être pris en considération pour améliorer la qualité et les résultats de l'éducation de base.

5.20 En juin 1994, le ministre a organisé à Accra une Conférence nationale ouverte à Accra, axée sur l'enseignement secondaire. Outre le grand public, les groupes suivants y assistaient : le GNAT, le CHASS, le NUGS et le TUC. A l'occasion de cette réunion, le ministre a déclaré :

> « Nous avons entendu tout ce que nous ont dit le public et les médias au sujet des résultats de l'Examen du Certificat de l'Ecole Secondaire de Deuxième Cycle, publiés par le Conseil des Examens en Afrique Occidentale. Des opinions ont été exprimées par des citoyens inquiets et par des éducateurs pleins de bonnes intentions, et d'autres point de vue continuent de nous parvenir. Puis-je saisir cette occasion pour inviter formellement les établissements et les particuliers qui le désirent à soumettre à mon bureau des notes, des commentaires et autres opinions afin de permettre au Comité que je suis en train de mettre sur pied, d'en tenir compte à l'occasion dans le cadre de l'exercice de

> révision qui sera bientôt entrepris. Je puis vous assurer que chaque contribution sera examinée avec sérieux.[24]

5.21 Cette réunion et l'arrivée au ministère d'une nouvelle direction ont permis la formation, en juillet 1994, d'un Comité pour l'étude de la réforme de l'éducation, composé de 53 éducateurs choisis à tous les niveaux du système et représentant des institutions-clé (GES, GNAT, CHASS, établissements de formation post-secondaire, universités et grands bailleurs de fonds). Ce comité, sous la présidence d'un ancien vice-chancelier de l'Université de Cape Coast, comprenait d'éminents professeurs venant des universités, des directeurs d'établissements de deuxième cycle et des fonctionnaires de la direction générale du GES. Les membres du comité ont décidé à l'unanimité de créer deux sous-comités au lieu de trois, à savoir l'un pour l'éducation de base et l'autre pour le second cycle de l'enseignement secondaire, ce qui répondait au désir de traiter l'éducation de base comme un ensemble composite, englobant les enseignements primaire et secondaire de premier cycle, afin d'assurer la continuité et d'établir la liaison entre les écoles primaires et les écoles secondaires de premier cycle. Le comité a étudié les notes et autres documents soumis par le public pour se faire une idée claire de ce que la population pensait des problèmes en jeu.

5.22 Le mandat du comité, comportait les grands points suivants:

(a) Organiser les programmes de façon à créer des liens entre les niveaux primaire et secondaire de premier cycle et entre les deux cycles de l'enseignement secondaire ;
(b) Fixer le nombre de matières obligatoires (fondamentales) à tous les niveaux ;
(c) Fixer le nombre de matières en option du deuxième cycle de l'école secondaire ;
(d) Examiner le contenu des programmes d'études et des manuels et autres matériels didactiques correspondants pour en déterminer la conformité, l'adéquation et la disponibilité.

5.23 Le comité a demandé la réduction du nombre de matières enseignées à l'école primaire et une augmentation du temps consacré à l'instruction. Bien que ce rapport attende le livre blanc du gouvernement, le Ministère de l'Education a publié une déclaration dans le journal *Ghanaian Times* rejetant la structure 6-3-4 recommandée par le comité.

Le renforcement de la base des connaissances

5.24 La première phase du programme de réforme de 1987 avait principalement porté sur la restructuration et la rénovation du système d'éducation de base. Des moyens importants, notamment les manuels scolaires, les salles de classe et la formation en cours de service ont été fournis. Bien que nécessaires, ces moyens n'ont pas semblé suffisants pour transformer le comportement des enseignants et l'apprentissage des élèves. La deuxième phase de la réforme, lancée en 1991, est centrée sur les questions de rationalisation du programme scolaire, sur la gestion des écoles, la motivation des enseignants, la participation des communautés et le moyen de toucher ceux qui ne sont pas scolarisés à présent, mais aussi sur la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'instruction.

5.25 Pour aller vers la scolarisation universelle et estimer les ressources nécessaires pour ce faire, le ministère a recueilli des données et procédé à des projections. Il estime que la proportion d'enfants entrant en première année augmentera, passant du niveau de 85 % de la cohorte de 1992/93 à un niveau de 90 % avant l'an 2000. Avec un taux annuel d'augmentation de 157.038 élèves dans les effectifs de l'école primaire, il est prévu que le taux brut de scolarisation atteindra 87 % avant l'an 2000 et 100 % en 2005. Le plan du ministère exige des ressources suffisantes pour améliorer l'instruction et pas seulement pour augmenter les effectifs.

5.26 En juillet 1994, peu de temps après la création du Comité national pour l'examen de la réforme, le ministère a organisé une série de réunions et d'études sectorielles, qui portaient le nom de Forum du Ministère de l'Education et des Bailleurs de Fonds. Le forum avait pour but d'aider le ministère et les bailleurs de fonds à coopérer à la conception et à la mise en application d'études et d'analyses conduisant à une stratégie du secteur de l'éducation. En février 1995, le ministère a organisé une réunion de tous les principaux bailleurs de fonds et des services ministériels pour examiner la situation des études sectorielles et des analyses. Il s'en est suivi un atelier qui a identifié les secteurs-clé suivants en vue d'analyses ultérieures et approfondies :

(a) L'enseignement et l'apprentissage, y compris (i) le programme d'études, (ii) les méthodes pédagogiques, (iii) l'évaluation de l'apprentissage des élèves , et (iv) les enseignants et leur formation initiale et en cours de service ;

(b) La gestion et l'assurance de qualité, y compris (i) les fonctions de gestion, et (ii) les structures et les résultats aux niveaux de l'école, du circuit, du district, de la région et de l'administration centrale ;

(c) L'accès, la participation et l'infrastructure, y compris (i) les prévisions d'effectifs à partir d'études de l'offre et de la demande, notamment pour les filles, les zones insuffisamment desservies, et les plus pauvres, et (ii) des solutions de remplacement en matière de salles de classe et d'installations ;

(d) Les coûts et le financement, y compris (i) l'analyse des coûts unitaires, (ii) les dépenses salariales et l'utilisation des personnels, (iii) les coûts non salariaux (par exemple, les manuels, les matériels pédagogique, la formation en cours de service, la supervision), (iv) les coûts d'équipement, (v) la répartition et le recouvrement des coûts, et (iv) les choix stratégiques en vue du financement de la réforme.

5.27 Des études qui exigeaient un travail sur le terrain, telles que l'inspection des écoles, des instituts pédagogiques et aussi l'examen du système de gestion aux niveaux de l'école, du circuit, du district et de la région ont été entreprises. Par ailleurs, des analyses ont été faites sur les coûts et le financement des propositions. Un exercice de carte scolaire sera mené dans tous les districts pour examiner la demande émanant des familles en matière d'éducation et de répartition, d'emplacement et d'adéquation des écoles. Les données et les analyses recueillies au cours de cet exercice sont destinées à contribuer à une stratégie sectorielle globale permettant d'améliorer les problèmes de qualité et d'acquisition des connaissances.

5.28 Dans le cadre d'une simulation du processus de planification stratégique, basée sur une évaluation des coûts des mesures prévues, un budget d'équipement a été proposé : il prévoyait 194 milliards de Cedis pour l'éducation de base. Ceci représente une révolution dans les modèles de dépenses d'investissement, qui, jusqu'ici, s'étaient concentrés sur l'éducation secondaire et supérieure.

Les problèmes institutionnels

5.29. Le nouveau cycle d'analyse de la nouvelle politique a entraîné plusieurs changements administratifs et institutionnels Actuellement, un projet de loi a été déposé devant le Parlement pour le rétablissement du Conseil du Service de l'Education du Ghana, dont la suppression au début des années '80 avait donné au Secrétaire (Ministre) de l'Education le contrôle direct et absolu en matière de recrutement et de mise en oeuvre des décisions. Le rétablissement de ce conseil répartirait les pouvoirs, rendant la nomination des enseignants et du personnel spécialisé relativement moins dépendante des interventions ministérielles et politiques et

ferait recouvrer au ministre son rôle de décideur politique et au Service de l'Education du Ghana celui de responsable de la mise en oeuvre.

5.30 5.30. La création d'un Conseil de l'Enseignement Supérieur, qui est venu remplacer plusieurs des attributions de l'ancien Conseil pour l'Enseignement Supérieur représente un autre changement institutionnel. Avant la réforme, l'enseignement supérieur faisait l'objet d'une attention particulière et le Conseil de l'Enseignement Supérieur rendait compte directement au Président. Mais, lorsque la réforme a été mise en route, le Conseil de l'Enseignement Supérieur a été aboli et ses pouvoirs ont été directement assumés par le Ministre de l'Education, qui contrôlait directement les politiques et le fonctionnement des universités. L'établissement d'un Conseil de l'Enseignement Supérieur fait participer officiellement un plus grand nombre d'établissements et d'organismes représentatifs à la politique et aux processus de planification.

5.31 La troisième démarche en cours est la décentralisation du pouvoir du ministère central vers les districts. Cette démarche, qui reflète un vigoureux engagement politique de la part du gouvernement, a été adoptée afin d'accorder plus de responsabilités aux districts et aux communautés dans la gestion et l'inspection des écoles. On s'attend à ce qu'il en résulte une participation locale accrue dans les questions relatives aux écoles. Le nouveau projet de loi pour le rétablissement du Conseil du Service d'Education du Ghana comprend aussi la création de Comités de Districts pour l'Education, qui sont destinés à exercer des fonctions de planification et de supervision. Il reste encore un problème à aborder, celui de la disparité entre les ressources locales et les nouvelles responsabilités que l'on a l'intention de confier aux districts et aux communautés.

6 - CONCLUSIONS : LEÇONS ET CONSÉQUENCES

6.1 Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience du Ghana ? En premier lieu, l'exercice d'établissement la carte scolaire de 1986, qui a recueilli des données statistiques vitales pour permettre la prise de décisions et la mise au point de stratégies de gestion, s'est révélé utile. A l'heure actuelle, dans le cadre des plans pour le lancement de la Free Compulsory and Universal Basic Education (Education de base universelle, gratuite et obligatoire) (FCUBE) au Ghana, le Ministère de l'Education devra entreprendre au niveau des districts un autre exercice de carte scolaire de grande envergure pour mettre à jour les données et s'assurer que les écoles sont situées à des distances raisonnables par rapport aux concentrations de population.

6.2 La participation des communautés locales au choix des emplacements pour leurs écoles, - qui a accompagné l'exercice de carte scolaire, est fort utile. Elle a pour résultat que donner conscience aux communautés du fait qu'elles font partie du processus dans son ensemble. Elle évite aussi les éventuels litiges et contestations que feraient naître pour elles le sentiment d'avoir été oubliées ou court-circuitées lors de l'implantation des écoles.

6.3. Le gouvernement a également pris des mesures pour s'assurer que des structures sont mises en place afin d'améliorer les compétences en matière de gestion et de supervision des projets. Ces structures comprennent l'Unité pour la gestion des projets (PMU) et l'Unité pour la planification, la supervision, la budgétisation et l'évaluation. Ces unités ont contribué dans une grande mesure au succès réalisé obtenu grâce aux ressources fournies par les agences donatrices.

6.4 La décentralisation de l'administration de l'éducation vers les niveaux des districts et le renforcement des capacités en personnel qui en ont découlé ont facilité l'offre d'enseignement. Les fonctionnaires des districts ont à présent à leur tête des directeurs de l'éducation qui sont mieux qualifiés et qui sont aidés par le groupe de directeurs adjoints. Désormais, de nombreuses décisions peuvent être prises et mises en application au niveau du district. Par conséquent, les frustrations dont souffraient les enseignants et autres personnels du Service de l'Education lorsqu'ils devaient soumettre à la direction générale quasiment tous les problèmes mineurs, ont été réduites. L'inspection sera sans aucun doute améliorée, et les directions des districts jouissent d'une certaine autonomie pour mettre en place des programmes d'enseignement dans le cadre plus vaste des objectifs nationaux de l'éducation.

6.5 Bien qu'elle ait commencé au niveau de base, la réforme s'est attaquée également à tous les autres niveaux de l'éducation pour faire en sorte que les changements instaurés à la base correspondraient aux moyens mis en oeuvre aux niveaux plus élevés. Il faut tout particulièrement se féliciter des efforts déployés pour accroître l'accès à l'enseignement supérieur. Il reste évidemment beaucoup à faire, mais ce qui a été mis en place à ce jour montre clairement que le rêve de l'ouverture de l'enseignement supérieur à une fraction plus nombreuse de la population est en passe de devenir réalité.

6.6. D'une manière générale, les gens résistent à tout changement et répugnent à renoncer à la sécurité qu'offre le système ancien. Par conséquent, il faut prévoir un délai suffisamment long entre l'intention et la proclamation des politiques de réforme et leur mise en oeuvre effective. Cela laisse le temps à la population de se convaincre de leur bien-fondé et permet d'obtenir son soutien et sa participation de la population au processus de réforme. Ce qui se fait dans la précipitation rencontre souvent de graves problèmes car cette façon de faire laisse peu de temps pour faire une pause et réfléchir aux effets des mesures adoptées, tout particulièrement dans l'éducation. Même lorsqu'ils réagissent à une situation de crise, les décideurs doivent prévoir suffisamment de temps pour analyser la situation et rassembler des experts pour effectuer un examen

intensif des problèmes et des questions. Les nouvelles stratégies doivent être mises à l'épreuve au moyen d'opérations-pilote destinées à éviter les écueils avant la mise en application généralisée.

6.7 Les économies des pays en développement ont rarement été suffisamment fortes pour lancer, financer et maintenir des réformes qui nécessitent d'immenses dépenses d'équipement. Ainsi, la participation des agences donatrices et des organisations bilatérales continuera-t-elle d'être nécessaire pour une vaste révision des systèmes éducatifs. Les gouvernements doivent donc mettre de l'ordre dans leur maison, fixer l'ordre de priorité de leurs besoins et être en mesure de négocier des conditions qui ne mettront pas en danger le bien-être de leurs propres citoyens. D'autre part, il peut ne pas être indispensable de disposer de la totalité des ressources financières avant la mise en oeuvre d'une politique de réforme de l'éducation. Il se peut que l'on n'ait besoin que d'une forte volonté politique, de la détermination, d'une direction résolue, et la capacité de 'vendre' la réforme.

6.8. Les pays d'Afrique ont besoin d'acquérir une culture de tolérance à l'égard des opinions divergentes sans toujours considérer qu'elles sont « contraires au progrès ». Ceux qui ne partagent pas la même vision que l'Etat peuvent parfois contribuer grandement à enrichir les politiques proposées et faire prendre conscience des points faibles du raisonnement. Au Ghana, ceux qui ont posé des questions tout au début de la réforme quant à certains problèmes, ont vu leurs points de vue justifiés ultérieurement lorsque les défauts sont devenus évidents. A titre d'exemple de la manière dont le gouvernement peut réagir positivement à certains problèmes, il faut rappeler qu'après la publication en 1993 des mauvais résultats de la première cohorte de candidats des SSS, des organismes consultatifs ont été mis sur pied pour examiner le système éducatif. La réforme ne se compose d'une courte déclaration; il s'agit d'une activité continue, assez souple pour que les stratégies puissent être révisées à mesure en fonction des circonstances , et il faut pour cela que le dialogue soit ininterrompu avec l'ensemble des parties intéressées.

6.9 Dans les systèmes où une forte opposition des élites est imminente, l'exercice de l'autorité du haut vers le bas peut être plus facile qu'une transformation graduelle ou fragmentaire. Le désavantage d'une telle approche réside cependant dans le fait qu'elle peut créer une atmosphère de peur et tuer l'esprit d'initiative, de créativité et de coopération qui est nécessaire à toute organisation pour qu'elle soit efficace. Sans des consultations pleines et entières avec tous ceux qui sont concernés par le système éducatif, les meilleures décisions ne seront peut-être pas prises et des ajustements importants pourront s'avérer nécessaires à une date ultérieure. Par conséquent, les gouvernements ne doivent pas donner l'impression qu'ils cherchent à atteindre leurs objectifs aux dépens du maintien de l'harmonie chez ceux qui mettent en oeuvre les programmes. Lorsque la mise en oeuvre d'une réforme s'effectue dans un climat de concessions mutuelles, les goulets d'étranglement, les faiblesses inhérentes et les problèmes imprévus qui pourraient en menacer le succès peuvent être corrigés ou évités.

---

1. Ministère de l'Education, *Programme de Réformes de l'Education: Les directives en matière de politique sur l'enseignement de base »* Accra, 1994

2. UNICEF, « Education Mid-Term Review », Accra, UNICEF 1993

3. Ministère de l'Education, « Rapport de la Commission de l'Education sur l'enseignement de base », Accra, août 1986

4. Par exemple, entre 1983 et 1995, le poste de Directeur-Général du GES a été occupé par six personnes différentes, dont deux n'avaient même pas d'antécédents en matière de théorie et de pratique de l'enseignement.

5. Ghana, « Rapport de la Commission sur l'Enseignement de base », 1986 (Préambule N°5 p.iii)

6. *Ibid,* paragraphe 193

7. *Ibid*, paragraphe 192

8. Ministère de l'Enseignement et de la Culture (1986). « Les lignes directrices de la politique du programme de réformes de l'enseignement en matière d'enseignement de base ». pp.2-3

9. Les 17 ans utilisés pour décrire la durée de l'enseignement pré-universitaire étaient une notion trompeuse. Cette durée avait été calculée comme suit: six années d'enseignement primaire, plus quatre années d'école moyenne, plus cinq années d'enseignement secondaire, plus deux années d'enseignement en sixième classe (terminale). Toutefois, dans la pratique, la plupart des élèves ne suivaient l'ensemble des quatre années d'école moyenne. Quelques élèves avaient présenté et réussi le CEE (Common Entrance Examination) (Examen commun d'entrée) pour les six années d'écoles primaire, les 1ère et 2ème années d'études de l'école moyenne et avaient poursuivi leurs études à l'école secondaire. D'autres ont présenté l'examen après les 1ère, 2ème, et 3ème classes des JSS et d'autres encore l'ont fait après la sixième ou la septième année d'études des écoles préparatoires. Seuls les élèves très faibles ou ceux présentant un problème spécifique ont fréquenté l'ensemble des classes de l'école moyenne avant de présenter l'examen pour le CEE. Ainsi, dans la pratique, la durée de l'enseignement pré-universitaire a été de 13 ans ou moins pour ceux qui ont présenté l'examen du CEE en sixième primaire jusqu'au maximum théorique de 17 ans.

10. *Ibid* pp 5-10

11. Gouvernement du Ghana, « L'Education de base: un droit », décembre 1994, p. 13

12. Livre blanc du gouvernement sur la rationalisation de l'université, 1991, pp. 60-61

13. *Ibid* pp. 64-68

14. La réaction de l'Union Nationale des Etudiants du Ghana aux Nouvelles Réformes de l'Education des PNDC. Mémorandum - 1986.

15. Djangmah, J.S. « Educational Reforms in Ghana: The Dream and its Implications ». Un mémorandum au Comité pour la Révision de la Réforme de l'Education », p. 5

16. GES. Division de l'Education de base, 1987

17. Ministère des Finances et de la Planification économique: Programme d'investissement public 1991-1993, Vol. 1. Rapport principal, avril 1991.

18. Banque mondiale (1994), *Ghana: Premier Crédit d'Ajustement sectoriel d'Education* (Credit !&$$-GH), Rapport d'achèvement de projet No. 12622, Washington D.C.

19. UNICEF, *Revue à Moyen Terme de l'Education*, Accra, 1993, Ministère de l'Education. Le Programme des Réformes de l'Education: Directives en matière de politique pour l'éducation de base, Accra, 1994.

20. Djangmah, J.S. (1994). *Les réformes de l'éducation au Ghana: Le Rêve et ses Implications*. Un mémorandum adressé au Comité de Révision de la Réforme de l'Education.

21. Conférence des dirigeants des écoles secondaires sous contrat. Révision du Programme d'Education, 1992. Révision du Programme de Réforme de l'Education, 1994.

22. Amenuke, S.K. (1993) Un document d'informations générales rédigés pour le Programme National d'Action.

23. *Ibid.*

24. Rapport du Comité pour la Révision de la Réforme de l'Education, 1994, p.3.

Le processus d'élaboration d'une politique éducative efficace est au centre de la démarche adoptée par de nombreux pays africains qui ont entrepris de réformer leur secteur éducatif.

La DAE, en coopération avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, a apporté son soutien à la rédaction de six études de cas sur le processus d'élaboration d'une politique éducative en Afrique. Les études de cas, rédigées par des chercheurs africains, donnent un aperçu d'expériences variées du cycle de formation, d'articulation, de diffusion et de mise en oeuvre d'une politique dans les pays suivants: le Bénin, le Ghana, la Guinée, Maurice, le Mozambique, et l'Ouganda.

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
Institut International de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France