DIAGNOSTIC DE L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE EN GUINÉE

SOMMAIRE

Membres de l'équipe LSA :

Uli Locher, Analyse institutionnelle et de la demande, Chef d'équipe
Alfred Sicotte, Développement communautaire, Co-chef d'équipe
Fadi Abillama, Analyse financière
Francine Agueh, Équité régionale et de genre
Jacques-André Gueyraud, Analyse de l'offre et de la formation

Membres nationaux associés :

Fode Keita, Sociologue
Djénabou Barry, Assistante administrative

Supervision AED :

Deanna Handel, Nicole Weepie
Howard Williams, William Darnell

Le projet réalisé par:

L'American Institutes for Research
en collaboration avec
L'Académie pour le Développement de l'Éducation
L'Education Development Center, Inc.
Juarez and Associates, Inc.
L'Université de Pittsburgh

Sommaire

1 OBJECTIFS POURSUIVIS

On trouvera dans ce rapport les résultats d'une appréciation globale de l'état du secteur de l'enseignement élémentaire en Guinée, tel qu'il se présente en septembre 1999. Cet exercice de diagnostic a été réalisé par cinq consultants de l'Academy pour le Développement de l'Éducation (AED) qui ont séjourné en Guinée du 28 août au 13 octobre 1999. Le mandat, confié par USAID, consistait en la réalisation d'une « évaluation sectorielle limitée de l'enseignement primaire, en référence à l'objectif stratégique de USAID/Guinée en matière d'éducation ». Le but de l'exercice est de permettre à USAID/Guinée et au GG de mieux atteindre leurs objectifs respectifs et communs dans le secteur de l'enseignement élémentaire au cours des prochaines années. La finalité commune est de mettre en place une école de qualité accessible au plus grand nombre d'enfants guinéens. Le projet NFQE (1995-2001) sur financement de l'USAID, au centre de ce diagnostic, vise à atteindre cette finalité au sein du PASE II (Programme d'Appui au Secteur de l'Éducation, qui englobe l'ensemble des bailleurs de fonds et le GG). Plus particulièrement, les résultats du diagnostic doivent servir à mieux fonder la stratégie globale et la future programmation des activités de USAID/Guinée en matière d'éducation primaire.

Le diagnostic touche trois grandes composantes: a) les capacités de planification stratégique, de gestion et de décision du MEPU-EC, b) l'offre et la demande du secteur de l'enseignement élémentaire vues plus particulièrement sous l'angle de la formation des enseignants, et c) l'équité, à la fois selon les régions et les genres, ainsi que la participation des communautés à l'effort de scolarisation.

2 MÉTHODOLOGIE

L'équipe de consultants a surtout travaillé à partir de sources de données secondaires, à savoir tous les rapports d'activités, documents de projets, évaluations, textes de loi, analyses thématiques et autres qui constituent la base documentaire écrite du secteur sous observation. A ces données, il faut ajouter les informations obtenues lors des entrevues avec un grand nombre d'informateurs provenant du MEPU-EC, des autres ministères impliqués et des partenaires de la société civile. De plus, un questionnaire a été administré auprès des enseignants, en poste et futurs, pour mieux appréhender leur points de vue. La grande part du travail s'est fait à Conakry mais des visites sur le terrain, courtes et profitables, ont été effectuées par certains consultants pour mieux saisir la réalité. Des visites ont eu lieu à Doubreka, Tamita (Boffa), Kindia, Mamou, Labé, Kankan et Mandiana. Une comparaison de l'offre scolaire du secteur privé a été réalisée dans deux environnements, un quartier urbain de Conakry et le village de Maferinyah. Des échanges réguliers avec les membres du groupe contact du MEPU-EC et l'équipe éducation USAID ont permis de valider en cours de route l'orientation de ce diagnostic.

3 RÉSULTATS

Le constat de base concorde avec les évaluations antérieures (CAII, 1993; Fox et al. , 1998; AED, 1999): le système éducatif guinéen est coûteux et inefficace. Malgré des progrès faits selon la majorité des indicateurs (TBS, TNS, intrants et extrants, financement national et international), l'efficacité du système a empiré depuis 1993. Il faut maintenant vingt années/élève pour produire un seul finissant du cycle élémentaire – quatre de plus qu'en 1993; trois quarts de toutes les places dans les écoles sont occupées par des enfants destinés à l'échec scolaire. Les raisons de cette situation sont multiples, complexes et reliées entre elles. Il ne suffit pas de blâmer les lenteurs du Ministère, les ratés de l'aide étrangère ou la pauvreté du pays. Le système, c'est à dire l'ensemble des politiques et interventions guidées par les autorités centrales, n'a pas produit les effets escomptés jusqu'ici. Or quel est l'impact que nous recherchons au niveau de l'école? Il se résume ainsi: une école est efficace si les élèves :

- 1) participent tous les jours, progressent en niveaux, et obtiennent leur diplôme;
- 2) sortent de l'école alphabétisés et avec la capacité de résoudre des problèmes;
- 3) deviennent des citoyens rationnels et autonomes;
- 4) finissent l'école en état d'être des personnes productives.

Les facteurs majeurs contribuant à cet impact se trouvent à deux niveaux: celui de l'école, et celui du système. Les rapports entre l'administration centrale et la communauté, entre « le système » et l'école, peuvent être tendues mais c'est l'équilibre des forces entre ces deux pôles qui détermine en large mesure la réussite de l'école.

3.1 *Analyse institutionnelle*

Nous approuvons l'orientation NFQE en tant qu'objectifs à atteindre, mais nous proposons une façon différente de planifier, qui ne s'oriente pas selon les besoins du système mais selon ceux de l'école.

Nous proposons de renverser l'approche. Au lieu de commencer par les besoins du système nous commencerons par les besoins de l'école. Le système éducatif n'est qu'un processus ou un outil. Ce qui importe est ce qui se passe à l'école, dans la classe ; la seule raison d'être du système est de servir l'école. Les résultats académiques dépendent de l'interaction de maints facteurs dont plusieurs échappent au contrôle des autorités centrales. Ce n'est pas nier l'importance d'un système centralisé ni l'orientation NFQE que de dire que l'essentiel se passe au niveau local, celui de l'école.

Le Ministère dispose de plusieurs mécanismes de planification précieux. Le secrétariat technique du PASE est aguerri, les outils tels le SSP et la carte scolaire (qui en fait partie) deviennent plus performants et il existe une Équipe de planification stratégique comprenant quinze membres seniors d'une multitude de directions et

services (voir annexe). Les conditions sont donc en place pour la définition d'objectifs institutionnels concordants avec la volonté exprimée dans les NFQE.

D'un point de vue institutionnel la coopération étrangère restera toujours un défi majeur. Pour être efficace, une institution doit avoir des moyens de gestion et de contrôle proportionnels à ses ressources. Or, dans ce domaine nous voyons des organisations étrangères mettre des ressources énormes à la disposition d'institutions faibles des points de vue de la gestion et du contrôle. On essaie d'améliorer cette situation par une assistance technique et par un contrôle serré de la comptabilité, parfois même avec un certain succès. Mais les gâchis du passé récent, à l'exemple de la dernière campagne de distribution de manuels scolaires, montrent qu'on est encore loin de la situation idéale où les individus et les institutions protègent les ressources de manière continue et efficace.

Par ailleurs il faut reconnaître que le secteur privé de l'éducation est engagé dans une croissance extrêmement rapide, que ses écoles et effectifs sont probablement largement sous-estimés dans les statistiques officielles, qu'il est peu contrôlé par l'État et qu'il absorbe une partie très significative de la demande en éducation – demande non satisfaite par l'offre du secteur public. Il est possible que dans un avenir proche le secteur privé prenne en charge 30% ou même 40% de l'enseignement primaire, du moins dans les villes.

3.2 Gestion budgétaire et planification

D'après les estimations de la DAAF, la part de l'élémentaire dans le budget national croît sensiblement entre le début du PASE et 1994 (de 6,8% en 1991 à 7,6% en 1994), puis décroît régulièrement jusqu'en 1998 pour revenir au niveau de 1993. L'estimation pour l'année 1999 indique une croissance forte de cette part (jusqu'à 8,8%), qui reste à confirmer. En 1998, l'allocation budgétaire hors salaire par élève représente seulement 5 100 F par élève, et les dépenses pédagogiques à proprement parler, 2 800 F par élève, à comparer aux 5 dollars EU prévus par les orientations de la politique éducative. L'exécution des budgets alloués s'est améliorée ces dernières années, notamment pour les dépenses de type pédagogique.

Deux points saillants concernant l'organisation de la DAAF méritent d'être soulignés : (1) sur suggestion des bailleurs de fonds, l'ajout à cette direction de structures de gestion avec une mission précise (cas de la section informatique et des cellules d'audit et de gestion du ST-PASE) ; et (2) les relations avec les SAAF, ses antennes régionales, sont quasiment nulles. Les effets négatifs de cette situation sont évidents : les SAAF connaissent de sérieux problèmes de compétence et de savoir-faire, et leur action se fait souvent en-dehors du contrôle du système. La remontée difficile des pièces justificatives des dépenses des crédits délégués en est une illustration.

L'effet des formations longues offertes à des agents de la DAAF et du SSP est plutôt décevant ; des formations plus courtes, en cours d'activité, semblent donner de meilleurs résultats. La contribution de l'USAID à la formation informatique du Ministère a porté

suffisamment de fruits pour la qualifier d'investissement très « coût-efficace ». La mission de l'assistance technique devrait être plus orientée vers une assistance permanente des activités des services où elle est stationnée, dans une perspective de transfert des compétences.

L'outil NFQE permettrait entre autres une utilisation coût-efficace de ressources rares. La démarche doit être accompagnée d'une approche de coûts et d'observation des résultats : évaluation d'une part, du coût de l'atteinte des niveaux fondamentaux, et d'autre part l'efficacité de l'investissement.

La scolarisation des enfants dépend en grande partie de la contribution financière des parents bien que l'enseignement soit déclaré libre et gratuit. Les parents contribuent aux dépenses d'éducation à travers des coûts directs, mais aussi indirects, plus difficilement chiffrables mais dont l'ensemble peut transformer en fardeau économique pour les parents. Un des objectifs d'une bonne gestion budgétaire est de pouvoir valoriser l'investissement des parents.

3.3 Formation des enseignants

On prévoit recruter et former 6000 enseignants au cours de la période 1998-2001. L'atteinte de cet objectif est compromise par les résultats de 1998 et 1999. Pour ces deux années on a recruté respectivement 1529 et 1451 enseignants alors que l'on en prévoyait 2000 et 2500, soit un déficit de 24% et 42%. La répétition de ce scénario au cours des prochaines années, 2000 et 2001, empêchera les ENI de remplir leur tâche et des écoles construites par le gouvernement, la communauté et la coopération internationale resteront fermées faute d'enseignants.

L'une des grandes faiblesses du dispositif de formation des enseignants est l'absence, en amont, d'un corps de formateurs confirmés et stables pour les ENI. Les PEN et les CPMF, formateurs des formateurs, sont formés à l'ISSEG, selon un programme qui de toute évidence, manque de coordination avec la formation initiale des enseignants, la formation continue, voire le développement des curricula. Le programme, financé par le FAC (coopération française), a pour but principal la formation d'un cadre de maîtres formateurs pour des écoles préparatoires de formation des enseignants. Les maîtres formateurs avaient pour mission entre autres, de jouer le double rôle de superviseurs des enseignants stagiaires dans les écoles d'application rattachées aux ENI et de superviseurs de la formation continue. Bien qu'aucune évaluation formelle du programme n'ait été effectuée, depuis sa fondation en 1990, les rapports suggèrent que la préparation professionnelle des diplômés ne soit pas une réussite.

3.4 Équité

Le constat ayant été fait depuis 1990 que les filles et les enfants en zone rurale ne bénéficient pas des mêmes chances d'accès à l'enseignement, beaucoup d'efforts ont été déployés depuis lors pour y remédier. Les taux de scolarisation se sont améliorés

et la Guinée a atteint en 98-99 un taux brut de scolarisation de 53%, et un taux brut de scolarisation des filles de 40%, comparés respectivement à 32% et 20% en 1990-1991.

Parmi les actions menées, la grande majorité a porté sur la sensibilisation des communautés afin que les enfants soient envoyés à l'école. Les autres catégories d'activités dont les résultats ont eu un grand impact ont consisté à apporter un soutien financier aux filles sous forme de fournitures scolaires ou uniformes.

Les taux, bien qu'ayant augmenté, sont encore loin des objectifs à atteindre pour l'an 2005, et l'an 2010. Les taux de redoublement et taux d'abandon réel ont malheureusement augmenté ; il y a donc une forte déperdition ; cela entraîne une réduction de l'accès pour les nouveaux élèves, et un découragement pour les filles et leurs parents. Ceci aggrave les problèmes de disparités qui défavorisent les zones rurales et les filles en particulier.

Pour pallier ce problème de disparités, il est suggéré de : a) s'assurer que, de façon formelle, l'équité soit une préoccupation pour tous les acteurs du système au niveau de l'offre et de la demande, afin d'obtenir des résultats synergiques ; b) poursuivre la sensibilisation des communautés pour une demande croissante d'éducation, non seulement pour les inscriptions mais aussi pour la réussite des élèves ; c) accroître l'assistance matérielle et financière aux filles en zone rurale spécialement .

3.5 Participation communautaire

Malgré une volonté affichée et une base légale permissive, la prise en compte réelle des communautés à la base dans la gestion des écoles est loin d'être acquise. Des changements majeurs doivent être réalisés si l'objectif est une responsabilisation réelle des Associations de parents d'élèves et amis de l'école. Du point de vue de l'appareil d'État, la participation communautaire à l'effort de scolarisation, pris dans un sens large, pose un défi de taille. En effet, en acceptant de susciter un désir d'éducation au sein de la population, le pouvoir public doit aussi avoir les moyens de répondre à la demande. Cela suppose une volonté politique, une flexibilité procédurière, une ouverture à des modèles alternatifs et, dans plusieurs, cas un changement de mentalité des professionnels de l'éducation (cadres et éducateurs).

La problématique de la participation communautaire est de concilier les objectifs et les normes conçus par les planificateurs de l'État et les aspirations et attentes des communautés de base en matière d'éducation. Le défi de l'administration scolaire est d'éviter l'imposition de directives conçues de l'extérieur tout en veillant au respect des normes de qualité. L'administration scolaire doit agir comme facilitateur dans l'application de la volonté politique et des dispositions de la loi en faveur d'une participation communautaire pleine et entière à l'effort de scolarisation. Pour cela la participation communautaire doit être comprise *dans son sens le plus large (conception, planification, exécution, gestion et suivi) et selon une approche pro-active qui mise sur les forces du milieu.*

4 RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES¹

Domaine institutionnel

- R-1 Que le pouvoir décisionnel et les ressources matérielles et humaines nécessaires à la réussite d'une classe d'élèves soient disponibles au niveau de l'école et de son directeur, et sous le contrôle de la communauté à laquelle appartient l'école; que le directeur soit responsabilisé et puisse appliquer les standards de qualité, et qu'il soit tenu responsable de la réussite scolaire dans son école.
- R-2 Que l'expansion du secteur privé de l'enseignement soit favorisée comme moyen de satisfaire la demande des parents et qu'elle soit appuyée par une inspection accrue de ses programmes et performances.

Domaine de l'équité

- R-3 Que la dimension équité d'accès à la scolarisation de qualité soit une priorité de l'enseignement primaire pour l'ensemble des acteurs du système : administration scolaire, communautés, secteur privé, secteur public.
- R-4 Que les structures mises en place telles que le Comité d'équité et l'Alliance Nationale (groupe national de travail) reçoivent l'appui nécessaire pour mieux définir et jouer leur rôle, et mobiliser la population à leur cause.
- R-5 Que tout soit mis en œuvre pour améliorer les résultats scolaires des filles et des enfants dans les zones défavorisées.

Domaine communautaire

- R-6 Que la participation communautaire soit comprise dans son sens le plus large et selon une approche proactive qui mise sur les forces du milieu. Ceci implique que la communauté devienne partie prenante dans la conception, planification, exécution, et gestion de l'activité scolaire au niveau local, ainsi que dans son suivi.
- R-7 Que la séparation des pouvoirs entre l'État et la société civile se concrétise au niveau des APEAE, en donnant au chef d'établissement un rôle de conseiller au sein de ces entités.
- R-8 Que les élus des CRD/CUD soient sensibilisés aux priorités locales d'éducation et qu'une partie de leurs ressources soit systématiquement attribuée à l'éducation.

¹ Le lecteur est invité à consulter les différentes sections de ce rapport pour prendre connaissance des recommandations spécifiques formulées par l'équipe LSA. Un rappel des recommandations spécifiques se trouve dans le Chapitre 9.

R-9 Que des liens s'établissent entre les Associations des ressortissants et les APEAE, les deux forces majeures de la communauté en matière d'éducation.

Domaine de la formation

R-10 Que le recrutement des bacheliers pour la formation des enseignants soit continué, mais en réduisant la durée de la formation à un an et remplacer l'année actuellement prévue pour la formation en situation de travail par la formation continue.

R-11 Que soit institué, en parallèle, un autre cycle de formation initiale pour les détenteurs du BEPC qui, après un examen d'admission, passeront trois ans de formation initiale.

R-12 Que le MEPU installe un système d'incitations (augmentation salariale ou logement de fonction) pour favoriser le recrutement de bacheliers.

R-13 Que soit généralisée la formation continue des enseignants selon des modèles innovateurs comme celui de la formation à distance de EDC.

Domaine de la gestion des ressources

R-14 Que soit renforcée la concertation entre les niveaux central et déconcentré du système éducatif, entre le MEPU et les bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds et les acteurs périphériques telles les ONG. Les mécanismes de concertation peuvent être ceux du PASE I, adaptés à la réalité d'une décentralisation effective des pouvoirs et des ressources.

R-15 Que soit renforcée l'efficacité et le réalisme dans la planification stratégique, non seulement par l'action des services compétents tels le SSP, mais aussi par des activités de suivi et de rétroaction fortement améliorés et centrés sur le vécu des écoles.