

Région Afrique
Développement Humain
Série Documents de travail

**L'assistance de la Banque
mondiale à la fourniture
de manuels scolaires
en Afrique subsaharienne,
1985 – 2000**

Région Afrique
Banque mondiale

© Juin 2002
Département du développement humain
Région Afrique
Banque mondiale

Les opinions et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque mondiale ou des institutions qui lui sont affiliées.

L'illustration de la couverture est une affiche réalisée dans le cadre d'un projet éducation financé à Madagascar.

Maquette de couverture: Word Express.

Table des Matières

Préface	v	La production des manuels scolaires : une chaîne intégrée	28
Résumé analytique	1	La capacité du gouvernement et sa volonté politique	28
Politiques de la Banque mondiale	1	Politiques de la Banque mondiale	29
Principaux développements au cours de la période considérée	2	Passation des marchés	30
Utilisation dans les écoles	3	Libéralisation	31
Capacité et volonté du gouvernement	3	Appui à l'industrie locale du livre	32
Recommandations d'action pour la Banque	4	Initiatives actuelles en matière de politiques	33
Introduction	9	Conception et exécution : préparation des manuels scolaires	35
Contexte	10	Préparation d'un manuscrit	35
Caractéristiques de l'étude	10	Langue d'instruction	38
Note de l'auteur	13	Evaluation	39
Problématiques de la fourniture des manuels scolaires	15	Droits de propriété intellectuelle	41
Elaboration / Réduction	15	Résumé des pratiques modèles	41
Sensibilité sexo-spécifique	16	Production des livres scolaires par les organismes d'Etat	43
Langue d'instruction	16	Conception et exécution des projets : passation des marchés	43
Evaluation	17	Passation des marchés pour les services d'édition	44
Droits de propriété intellectuelle	18	Passation des marchés de manuels scolaires tout faits	46
Supervision de la rédaction	19	Souplesse dans la passation des marchés	49
Conception graphique	19	Reimpressions	50
Production	19	Les économies d'échelle	51
Distribution	20	Problématiques	51
Disponibilité et utilisation	20	Résumé des pratiques modèles	52
Coûts récurrents	20	Quantités requises	53
Recouvrement des coûts	21	Conception et exécution des projets : distribution et utilisation	53
Taille du marché	21	Distribution par l'Etat	53
Formation	22	Distribution par le secteur privé	55
Production publique ou privée	22	Distribution par le biais des organisations de la société civile	57
Le rôle de l'Etat dans la fourniture de manuels scolaires	24		
Décentralisation	25		
Le rôle des partenaires locaux	25		
Choix multiple de manuels scolaires	25		
Fournisseurs nationaux et internationaux	26		
Accès des éditeurs au capital	27		

Stockage dans les écoles	57	Accroître les contributions au développement du secteur national privé de l'édition.	94
Gestion des manuels scolaires par les écoles	58	Accès aux capitaux	95
Utilisation dans les écoles	58	Conclusion	97
Formation des enseignants à l'utilisation des manuels scolaires	59	Publications	99
Résumé des pratiques modèles	60	Bibliographie	99
Conception et exécution des projets : Formules de recouvrement des coûts et politiques de prix abordables	63	Documents inédits de la Banque mondiale	100
Recouvrement des coûts par le biais de ventes réalisées par le secteur public ou privé	63	Autres documents inédits	101
Prêts de manuels scolaires contre paiement de redevances de location	65	Rapports sur les projets de la Banque mondiale	101
Interventions visant à élargir l'accessibilité	68	Personnel de la Banque mondiale interviewé	103
Appui ciblé et financement modulé par la demande	69	Annexes	105
Prêts de livres gratuits	69	Annexe 1 Projets en Afrique subsaharienne dotés d'un volet "manuels scolaires" impor- tant	106
Résumé des pratiques modèles	70	Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires	108
Questions à aborder d'urgence ou à court terme	71	Encadres, Tableaux et Figures	
Conception et exécution des projets : enjeux et réponses	71	Tableau 1.1 Crédits IDA en Afrique subsaharienne	11
Libéralisation	72	Tableau 1.2 Projets en éducation ayant des com- posantes manuels scolaires et financés par la Banque mondiale en Afrique	12
Décentralisation	74	Tableau 1.3 Caractéristiques des pays retenus	12
Choix multiple	76	Tableau 2.1 Estimation de la Population, Juillet- 2000	22
Renforcement des capacités locales d'édition	77	Tableau 2.2 Combinaisons des rôles des secteurs public et privé dans la fourniture des manuels scolaires	23
Participation de la communauté	77	Tableau 2.3 Structure des coûts pour un livre scolaire africain	24
Capacité et engagement des pouvoirs publics	78	Tableau 7.1 Projets de la banque mondiale com- prenant le recouvrement des coûts par location payante	66
Résumé des pratiques modèles	80	Figure 4.1 Responsabilité du développement, par tranche de population	36
La dimension temps	83	Figure 4.2 Responsabilité du développement, par niveau	36
Enseignements tirés des projets	83	Figure 6.1 Distribution par secteur	56
Mécanismes publics et privés de fourniture de livres	83	Encadré 4.1 Nigeria : prototype de critères d'une liste de contrôle pour l'évaluation des livres scolaires du niveau primaire	40
Privatisation et prix	84	Encadré 5.1 Evaluation des Offres en tenant compte de la qualité et du prix	45
Partenaires locaux	84	Encadré 5.2 Bénin : Sélection par évaluation pond- érée	48
Les maisons d'édition locales	85		
Les petits Etats	85		
La capacité de l'Etat	85		
L'engagement de l'Etat	86		
Améliorer la qualité des manuels scolaires	87		
Recommandations	87		
Améliorer l'équité dans l'accès aux manuels scolaires	89		
Garantir une meilleure utilisation des manuels	90		
Améliorer les possibilités de soutien au système de fourniture des manuels scolaires	92		

Préface

Les manuels scolaires et autres écrits pédagogiques jouent un rôle fondamental en éducation. Chacun s'accorde aujourd'hui sur leur importance. Mais leur rôle est d'autant plus essentiel en Afrique subsaharienne que le continent vit dans une pénurie aiguë de livres. C'est pourquoi, depuis deux décennies, la mise en place de systèmes assurant aux pays africains un approvisionnement fiable en manuels scolaires constitue un volet essentiel des programmes d'éducation financés par la Banque mondiale en Afrique. Les investissements de la Banque ont d'ailleurs leurs équivalents auprès d'autres bailleurs de fonds et gouvernements africains. Malgré ces efforts, à l'aube du vingt et unième siècle, la situation est loin de répondre aux attentes : dans bien des pays, la majorité des élèves n'a toujours pas accès à ce précieux outil pédagogique.

Ce rapport a pour principal objectif d'explorer les causes de cette situation et d'identifier les obstacles à vaincre pour mettre dans les mains de chaque élève des manuels scolaires de qualité. Cet objectif doit se réaliser rapidement pour que l'état de l'éducation s'améliore et pour qu'un autre objectif, plus vaste, soit atteint : celui d'une éducation de base pour tous d'ici l'an 2015. Ce rapport s'appuie sur une étude sur pièces de quatre-vingt-neuf projets d'éducation avec volet « manuels scolaires », financés par la Banque mondiale et en cours d'exécution entre 1985 et 2000 dans quarante pays d'Afrique subsaharienne. Il constitue la première revue de l'assistance de la Banque mondiale en matière de manuels scolaires depuis 1985.

Le rapport identifie les problèmes mais aussi les pratiques modèles aux différents stades du cycle d'approvisionnement en manuels scolaires, depuis la rédaction du manuel jusqu'à son utilisation en classe par l'élève. Il fait le point sur les progrès considérables accomplis au cours de cette période dans des domaines essentiels comme l'élaboration des manuscrits, l'édition, la production, la distribution et la passation des marchés. Ces progrès résultent de ce que la sous-traitance de ces services a été confiée à des firmes privées à travers des appels d'offres sur une base concurrentielle. Des progrès ont également été enregistrés dans d'autres domaines. Par exemple, on observe aujourd'hui l'augmentation du nombre des livres en langue nationale à l'usage du cycle primaire, ce qui ne pourra qu'améliorer les résultats de l'éducation. La concurrence dans la fourniture de manuels scolaires s'est aussi accrue, grâce à une plus grande libéralisation et à l'introduction du choix multiple. Cette nouvelle dynamique permet d'espérer davantage d'innovations et de meilleurs prix sur le marché du livre scolaire.

Mais il reste d'autres domaines où des progrès rapides sont indispensables, et trois vont demander une attention toute particulière.

Tout d'abord, les tentatives de mise en place d'un système de financement du livre scolaire par des mécanismes de recouvrement des coûts ont en général débouché sur des échecs. Mis à part les problèmes fréquemment rencontrés dans la gestion de « fonds de roulement » destinés aux manuels scolaires, le prix du livre, même fortement subventionné, reste

inabordable pour une grande partie des familles pauvres. Dans la plupart des cas, la seule solution acceptable sera d'ouvrir une ligne de crédit budgétaire pour financer ce facteur essentiel de l'éducation qu'est le manuel scolaire ; il en est déjà ainsi dans le budget ordinaire des salaires du personnel enseignant. La fourniture des manuels scolaires à titre gratuit se justifie à cause (a) de leur importance critique dans le processus d'apprentissage et (b) de la part relativement faible du budget de l'éducation nécessaire à l'accès au livre pour tous les élèves.

Deuxièmement, plusieurs pays devront améliorer leur système de distribution afin que les manuels scolaires achetés arrivent bien au niveau de l'école, en bon état et en temps utile. Il faudra prévoir à cet effet une formation adéquate des enseignants et des

directeurs d'école sur les mesures à prendre pour maintenir les livres en bon état et pour gérer les stocks de manuels scolaires.

Enfin, la région Afrique de la Banque mondiale utilisera les conclusions de ce rapport pour aider les pays à aborder les différents aspects de l'établissement d'un système réaliste de fourniture de manuels scolaires. Dans le contexte de cette stratégie, le rapport sera le sujet central de séminaires et d'ateliers qui assureront la diffusion de ses conclusions. Il servira également à guider le personnel de la Banque mondiale dans son dialogue avec les pays sur les politiques et les investissements dans ce secteur crucial.

C'est grâce à l'appui du Fonds fiduciaire norvégien pour l'éducation que ce rapport a pu être élaboré.

Birger Fredricksen
Conseiller principal en éducation
Région Afrique, Banque mondiale

Ian Montagnes, éditeur consultant, a piloté cette étude sous la supervision de Sakhevar Diop, expert en manuels scolaires de la Banque mondiale. Adriaan Verspoor, Peter Russel Moock, Alfonso F. de Guzman et Robert S. Prouty en ont assuré collégialement la revue. L'étude a également bénéficié des commentaires de Birger Fredricksen, Rosemary Bellew, Linda K. English et Shobhana Sosale (pour la Banque mondiale), de Masako Sauliere (pour l'UNESCO), et de Carew Treffgarne (pour l'ADEA Working Group on Books and Learning Materials). Moussoukoro Soukoule a contribué à la recherche et a fourni l'assistance administrative. La traduction a été assurée par Jean Paul Dailly et la mise en forme par Fred Tavano.

Résumé analytique

Après un quart de siècle d'efforts et des investissements se chiffrant en dizaines de millions de dollars, nombre d'étudiants africains n'ont toujours pas à leur disposition les manuels scolaires dont ils ont besoin ; et lorsque ces manuels existent, leur nombre est souvent insuffisant. Le rapport ci-dessous se fonde sur l'analyse des pièces relatives à quatre-vingt-neuf projets en faveur de l'éducation financés par la Banque mondiale dans quarante pays d'Afrique subsaharienne. Ces projets avaient été approuvés ou étaient en cours d'exécution au cours de la période 1985-2000. C'est la première revue de ce type depuis l'étude globale publiée par la Banque en 1985.

Politiques de la Banque mondiale

Au cours de cette période, les politiques et procédures de la Banque mondiale ont subi cinq modifications de fond :

- En 1985, utiliser un système centralisé et étatique constituait pour la plupart des experts, y compris le personnel de la Banque, le mode de distribution le plus adéquat des manuels scolaires. Cependant, dans nombre de pays, ce système public allait s'avérer inefficace et, en 2000, la Banque arrivait à la conclusion que la participation du secteur privé et l'introduction de la concurrence étaient indispensables dans les questions de fourniture des manuels scolaires.
- Des mesures de contrôle de la qualité ont été

intégrées aux procédures d'appel d'offres dans le domaine des services de publication et des manuels scolaires.

- La sensibilisation au rôle des industries de publication privées nationales dans la fourniture des livres scolaires s'est accrue. La nouvelle politique opérationnelle a reconnu la valeur de l'acquisition locale, tout en soulignant la nécessité de s'assurer que les bénéficiaires ainsi réalisés en termes d'éducation compensaient sans ambiguïté des coûts éventuellement plus élevés.
- Les expériences de recouvrement du coût des manuels scolaires et de mise en place de fonds de roulement destinés à la maintenance des stocks de livres n'ont eu que des résultats mitigés. Même subventionnés, les prix de vente ou les frais d'abonnement dépassent les moyens des familles pauvres et désavantagées. C'est pourquoi, depuis la fin de 1990, on a plutôt tendu à encourager les gouvernements à fournir gratuitement les manuels scolaires à tous les élèves des écoles primaires.
- Dans la seconde moitié de la période analysée, on enregistre l'accroissement de l'attention portée à une meilleure utilisation des manuels en classe. Les crédits destinés à l'achat de nouveaux manuels scolaires ont ainsi inclus l'acquisition des guides du maître correspondants, et dans de nombreux cas, une composante formation des enseignants à l'utilisation des manuels scolaires.

Principaux développements au cours de la période considérée

Passation des marchés. Peu de pays africains laissent encore au seul service public, ministériel ou para-étatique, le soin de produire des manuels scolaires. Dans plus de la moitié des projets analysés, le secteur public conserve la responsabilité d'initier le développement des manuels scolaires mais passe commande de la production à des maisons d'édition du secteur privé par appel d'offres, nationaux ou internationaux. La commande porte sur la rédaction, l'édition, l'illustration, la conception graphique, la production et la distribution. Cette interrelation entre secteurs public et privé a permis de garantir l'efficacité d'un secteur privé concurrentiel tout en laissant au secteur public le contrôle de l'ensemble de l'opération. Elle permet également au secteur privé d'intervenir même dans des marchés très étroits en soulageant l'entreprise du facteur risque.

Dans le reste des projets, développement et production des livres scolaires (dont plusieurs pour les bibliothèques) étaient entièrement confiés au secteur privé. Dans les pays qui avaient adopté des politiques générales de libéralisation économique, la passation des marchés de manuels scolaires s'effectuait en totalité dans le secteur privé.

Tout passage au privé de la fourniture par l'Etat s'accompagne d'une augmentation du coût des livres scolaires. Les maisons d'édition commerciales doivent en effet couvrir par les ventes la totalité de leurs dépenses, alors que les gouvernements n'inscrivent au budget que les coûts directs de fabrication. Des économies ne se réaliseront dans la transition que si les frais généraux et autres coûts encourus précédemment lors de la fourniture des livres scolaires par le secteur public sont abolis.

Recouvrement des coûts et politiques de prix abordables. Dans cinquante des quatre-vingt-neuf projets analysés, les gouvernements ont tenté de récupérer tout ou partie des coûts associés à la fourniture des livres scolaires par la vente ou la location payante. Les recettes ainsi générées étaient placées dans un fonds de roulement destiné à la reconstitution des stocks. Cependant, même minimales, les frais de location se sont avérés trop élevés pour bien des familles. Par ailleurs, de nombreuses tentatives de récupération des coûts ont échoué par suite d'une mauvaise gestion ou de l'incapacité

du gouvernement de mettre en place la contrepartie de son financement, c'est à dire les sommes correspondant aux subventions. D'autres tentatives, qui s'avéraient ingérables ou inéquitable, ont dû être abandonnées. En dernier ressort, plusieurs pays ont décidé, afin de favoriser la scolarisation, de prêter gratuitement les manuels aux élèves du cycle primaire. Les programmes récents prévoient également des prêts gratuits.

Décentralisation. La décentralisation s'est montrée souhaitable dans les pays où les décisions à l'échelon central mettaient beaucoup de temps à se concrétiser, et sans nécessairement répondre aux besoins au niveau de l'institution ou de l'arrondissement. La décentralisation reflète aussi le principe démocratique: dans une fonction aussi importante pour la communauté, tous les acteurs doivent être impliqués. Le changement est complexe: il exige une planification rigoureuse et une grande souplesse dans la transition.

Choix multiples. En matière de manuels scolaires, quelques pays ont mis en œuvre une politique de choix multiples; d'autres l'envisagent. Faire appel à plusieurs maisons d'édition commerciales pour la fourniture va les encourager à améliorer leurs produits. De plus, cette politique va permettre également aux professeurs ou aux autorités d'arrondissement de déterminer les livres qui correspondent le mieux aux besoins et à l'expérience de leurs élèves. Toutefois, les choix multiples débouchent sur une fragmentation du marché, ce qui réduit les économies d'échelle. Les bénéfices de cette politique vont donc dépendre de la décentralisation de la sélection au niveau local ou d'arrondissement. Elle va aussi exiger une formation des enseignants en matière d'évaluation des manuels scolaires, car la plupart auront été habitués à n'avoir qu'un seul manuel officiel par sujet et par niveau.

Instruction dans la langue maternelle. Les recherches effectuées dans plusieurs pays prouvent que l'instruction dans la langue maternelle améliore la performance et fait diminuer les abandons scolaires, en particulier chez les enfants pauvres et dans les minorités ethniques. Au cours des années 90, l'éducation dans la langue maternelle aux premiers niveaux du cycle primaire a suscité un regain d'intérêt; la langue nationale, souvent héritée de l'ancienne puissance coloniale, n'était

utilisée que dans les cycles plus avancés. Dans les pays où l'on parle plus d'une langue locale, l'instruction dans la langue maternelle peut compliquer la gestion de l'éducation et aggraver la difficulté des acquisitions de livres scolaires. En effet, les coûts unitaires de matériels éducatifs augmentent en raison de la fragmentation des tirages nationaux et de la complication de la logistique de distribution. Malgré ces difficultés, le sentiment général est que la Banque et les autres bailleurs de fonds devraient aider les pays à mieux comprendre les bénéfices liés à l'utilisation des langues locales en éducation et les encourager à formuler et à mettre en œuvre des politiques appropriées.

Calendriers d'intervention. La fourniture de livres scolaires ne peut que bénéficier de la tendance actuelle, qui favorise la programmation sur dix ans des investissements sectoriels. Le développement (ou la révision) de manuels scolaires prend en moyenne trois ans. Pourtant, dans bien des projets, le volet « manuels scolaires » est lié à une révision préalable des programmes d'enseignement : c'est là un processus qui prend beaucoup de temps, alors que la durée prévue par les projets n'excède pas quatre à cinq ans.

Participation des acteurs locaux. Plusieurs projets récents de la Banque en matière d'éducation font appel à la gestion locale et s'appuient sur les organisations communautaires ou les associations de parents d'élèves. Les manuels scolaires y ont été vus comme un des volets où la mise en œuvre d'une telle politique est la plus aisée. Du fait de l'accroissement des responsabilités qui leur sont dévolues, les communautés prennent une part plus active dans la gestion et l'entretien des ressources éducatives et s'assurent de leur utilisation correcte. La participation et la supervision au niveau local paraissent également être des méthodes efficaces de contrôle des abus. Cependant, la participation échouait lorsque les acteurs ne la considéraient pas comme vraiment significative.

Les maisons d'édition locales. Les politiques de décentralisation, de choix multiples, d'enseignement dans la langue maternelle et d'appui à l'alphabétisation en dehors des classes offrent aux maisons d'édition nationales de nouvelles opportunités sur le marché du livre scolaire. Les recettes générées par les livres scolaires, à leur tour, ont permis aux maisons d'édition

locales de développer de nouveaux matériels de lecture et autres livres susceptibles, en favorisant les habitudes de lecture, de renforcer l'alphabétisation. Les projets de la Banque ont financé la formation en matière de création intellectuelle et d'édition en l'élargissant, gratuitement et de plus en plus, au secteur privé. La Banque a également pris diverses mesures permettant aux maisons d'édition africaines de surmonter leurs difficultés pour trouver des capitaux.

Utilisation dans les écoles

De nombreux manuels n'atteignent pas les écoles auxquelles ils sont destinés : certains sont abîmés ou perdus au cours du transport, ou sont dirigés vers d'autres écoles ou vers le marché public. Dans le passé, d'autres livres ne pouvaient être distribués par manque de ressources publiques, mais il est aujourd'hui possible d'inclure dans le budget les coûts de distribution et de confier celle-ci à des transporteurs privés.

Les livres qui aboutissent aux écoles prévues peuvent également être sous-utilisés. Certains enseignants craignent qu'ils ne se perdent ou s'abîment s'ils sont distribués directement aux étudiants. D'autres, qui n'ont jamais ni enseigné à l'aide de manuels scolaires ni été éduqués avec de tels ouvrages, se sentent intimidés.

De nombreux crédits d'éducation intègrent la formation des enseignants à l'utilisation des manuels scolaires, mais cette formation n'a pas toujours été pleinement effectuée. Elle est également nécessaire pour les enseignants qui ont la charge des livres et le personnel des écoles, comme celui des ministères de l'éducation a besoin d'une formation et de procédures détaillées pour la gestion des stocks de livres.

Capacité et volonté du gouvernement

Dans plus d'un projet, le ministère de l'éducation s'est avéré incapable de répondre à toutes les demandes entraînées par une conception trop ambitieuse. Le problème est particulièrement aigu dans les pays de petite taille où le corps restreint des fonctionnaires peut se trouver surchargé. Certains pays n'ont pu réaliser les engagements financiers qu'ils avaient pris au titre des accords avec l'Agence pour le Développement International (IDA) pour assurer le renouvellement des stocks financés par la Banque et les autres bailleurs de fonds.

L'exécution des projets a également souffert de changements fréquents dans le gouvernement et dans le personnel impliqué. Les difficultés ont parfois commencé dès le stade de la conception par suite de l'impossibilité d'inclure convenablement les acteurs locaux dans la planification des projets.

Un faisceau d'évènements, aux niveaux tant national qu'international, permet d'espérer une amélioration de la situation. Au niveau national, on assiste à une meilleure compréhension des rôles respectifs et des avantages comparés des secteurs public et privé aux différents stades du développement des manuels scolaires, de leur production et de leur distribution. Au niveau international, la réduction de la dette devrait permettre d'alléger les difficultés financières liées au prix peu favorable des produits et à la grande faiblesse des budgets nationaux. De plus, les questions d'éducation profitent actuellement d'un climat international particulièrement propice qui devrait se traduire, pour l'éducation en Afrique, par l'accroissement des appuis financiers extérieurs.

Recommandations d'action pour la Banque

Améliorer la qualité des livres scolaires :

- Encourager les agences du secteur public responsables du développement des livres scolaires à rechercher des auteurs de qualité dans le secteur privé, en leur assurant une rémunération correcte et en leur offrant des formations dans le domaine de la communication écrite.
- Surveiller plus étroitement que par le passé la qualité des manuels scolaires fournis au titre des financements IDA. Au cours de l'évaluation de l'offre, avant de signer les contrats d'impression des nouveaux livres, faire des audits ponctuels des manuels scolaires choisis. Avant la réimpression des manuels, mener des études de terrain pour vérifier l'adéquation de leur contenu aux plans académique et social et à ceux du langage et de la longueur des textes.
- Au cours de l'évaluation des offres, accorder au moins 40 % de la pondération à la qualité du contenu.
- Augmenter l'aide aux textes de lecture supplémentaires associés aux manuels scolaires.
- Définir pour l'évaluation des manuels scolaires des

critères de qualité intégrant les meilleures pratiques rencontrées dans les diverses régions. Ces critères pourraient être adaptés aux conditions et particularités de l'emprunteur.

Améliorer l'égalité d'accès pour tous à une éducation primaire de bonne qualité :

- Faire en sorte qu'un nombre suffisant de manuels scolaires soit fourni gratuitement au niveau du cycle primaire.
- Mettre en place un mécanisme assurant l'égalité d'accès aux manuels au niveau de l'enseignement secondaire. Envisager l'assistance sélective serait préférable à la subvention généralisée des frais de location ou du coût des achats. Inclure dans les accords de crédit l'obligation de maintenir l'égalité d'accès et d'effectuer un suivi régulier de la performance de l'emprunteur.

Assurer une meilleure utilisation des manuels scolaires :

- Donner la plus haute priorité possible à la formation des professeurs à l'utilisation des manuels scolaires. Faire un audit actuel de la performance de l'emprunteur sur ce point et prendre éventuellement des mesures pour l'améliorer.
- Fournir une formation spéciale à la sélection des livres avant d'introduire le choix multiple dans les manuels scolaires. Des listes annotées des matériels et des textes d'enseignement autorisés seraient particulièrement utiles aux décideurs qui n'ont pas l'occasion d'examiner par eux-mêmes les livres.
- Préparer des directives facilitant la formation du personnel du MDE et du secteur privé en matière d'acquisition de manuels scolaires. Ces directives devraient être mises à la disposition des emprunteurs pour traduction et adaptation aux conditions locales. Pourraient être inclus dans leurs thèmes : le développement, la sélection, l'inventaire et les soins à apporter aux manuels scolaires.
- Acheter les livres en quantité suffisante pour assurer leur distribution aux écoles éloignées que le secteur privé ne peut atteindre de façon économique.
- Lorsque les livres sont vendus au travers des canaux commerciaux, donner les moyens de

desservir les zones rurales qui ne disposent pas de librairies.

- Assurer qu'un espace suffisant de stockage des livres scolaires existe à tous les niveaux administratifs nécessaires, jusqu'à celui de l'école. L'amélioration des équipements existants pourrait faire l'objet d'une coopération avec d'autres bailleurs de fonds et des organisations de la société civile.
- Continuer les efforts destinés à encourager de bonnes pratiques dans le stockage des livres et leur maintenance. Préparer des instructions détaillées à l'intention des gestionnaires de stocks, des professeurs et des étudiants, qui devraient tous être pourvus d'une formation à la gestion des livres afin de préserver les stocks et d'en assurer l'utilisation la plus efficace.
- Inclure dans les futurs projets une composante relative au contrôle informatisé des inventaires, assorti d'une formation appropriée, afin de réaliser des économies dans la fourniture des manuels scolaires.
- Financer la conception ou l'adaptation d'un programme informatique standard pour la gestion des stocks et de l'achat de livres scolaires.

Pérenniser la fourniture des manuels scolaires :

- Inclure dans le crédit une clause obligeant l'emprunteur à financer le réapprovisionnement des manuels en introduisant une ligne à cet effet dans le budget ordinaire. La façon dont l'emprunteur s'acquitte de cette obligation devrait faire l'objet d'un audit annuel, et tout futur crédit d'éducation devrait dépendre d'une performance satisfaisante en ce domaine.
- Inscrire dans le volet manuels scolaires, au moment de son élaboration, la définition des rôles, responsabilités et préoccupations des différents acteurs à chacun des niveaux de la chaîne manuels scolaires, depuis le MDE jusqu'aux élèves. Évaluer la capacité et les compétences de chaque maillon de cette chaîne. À tous les niveaux, fournir des moyens appropriés pour suivre les progrès et répondre aux demandes.
- Recommander aux gouvernements de préserver tous les droits de propriété intellectuelle des livres scolaires qu'ils possèdent. Faire de la rétention par

le secteur public des droits d'auteur des livres scolaires développés par les agences publiques au titre de financements IDA une condition explicite des accords de crédit.

- Encourager les emprunteurs à partager leurs expériences et à réaliser des économies d'échelle par le développement et la production coopératives des livres scolaires, en recherchant les voies et moyens susceptibles d'appuyer une telle coopération.
- Mener des ateliers sur l'utilisation des technologies digitales dans la production de coéditions sous régionales.
- Encourager les gouvernements à mettre en commun leurs efforts dans la préparation de manuels scolaires en langue locale lorsque celle-ci est commune à plusieurs pays.
- Accroître l'expertise interne de la Banque en matière de fourniture et de gestion des manuels scolaires.
- Intégrer un spécialiste en manuels scolaires dans la conception de tout projet d'éducation comprenant un volet fourniture de matériel imprimé destiné à l'enseignement.

Améliorer la contribution au développement de maisons d'édition locale privées :

- Dans le soutien de la Banque au développement des capacités d'acquiescer les manuels scolaires, s'appuyer de plus en plus sur l'expertise africaine et les exemples africains de pratiques modèles.
- Encourager l'industrie nationale en améliorant l'accès des maisons d'édition africaines aux capitaux. Les stratégies possibles incluent la modification des directives en fonction des préférences nationales, des concessions sur les termes des prêts et un mécanisme de garantie des emprunts.
- Faire en sorte que le dossier d'appel d'offres pour l'acquisition des manuels scolaires soit aussi bref, simple et bon marché que possible.
- Appuyer la formation à la passation de marchés internationaux.
- Tester, avant la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficacité du dossier standard d'appel d'offres.

Améliorer l'égalité d'accès pour tous à une éducation primaire de bonne qualité :

- Faire en sorte qu'un nombre suffisant de manuels scolaires soit fourni gratuitement au niveau du cycle primaire.
- Mettre en place un mécanisme assurant l'égalité d'accès aux manuels au niveau de l'enseignement secondaire. Envisager l'assistance sélective serait préférable à la subvention généralisée des frais de location ou du coût des achats. Inclure dans les accords de crédit l'obligation de maintenir l'égalité d'accès et d'effectuer un suivi régulier de la performance de l'emprunteur.

Assurer une meilleure utilisation des manuels scolaires :

- Donner la plus haute priorité possible à la formation des professeurs à l'utilisation des manuels scolaires. Faire un audit actuel de la performance de l'emprunteur sur ce point et prendre éventuellement des mesures pour l'améliorer.
- Fournir une formation spéciale à la sélection des livres avant d'introduire le choix multiple dans les manuels scolaires. Des listes annotées des matériels et des textes d'enseignement autorisés seraient particulièrement utiles aux décideurs qui n'ont pas l'occasion d'examiner par eux-mêmes les livres.
- Préparer des directives facilitant la formation du personnel du MDE et du secteur privé en matière d'acquisition de manuels scolaires. Ces directives devraient être mises à la disposition des emprunteurs pour traduction et adaptation aux conditions locales. Pourraient être inclus dans leurs thèmes : le développement, la sélection, l'inventaire et les soins à apporter aux manuels scolaires.
- Acheter les livres en quantité suffisante pour assurer leur distribution aux écoles éloignées que le secteur privé ne peut atteindre de façon économique.
- Lorsque les livres sont vendus au travers des canaux commerciaux, donner les moyens de desservir les zones rurales qui ne disposent pas de librairies.
- Assurer qu'un espace suffisant de stockage des livres scolaires existe à tous les niveaux administratifs nécessaires, jusqu'à celui de l'école.

L'amélioration des équipements existants pourrait faire l'objet d'une coopération avec d'autres bailleurs de fonds et des organisations de la société civile (CSO). (Ceci est un sigle anglais. Il faut le supprimer)

- Continuer les efforts destinés à encourager de bonnes pratiques dans le stockage des livres et leur maintenance. Préparer des instructions détaillées à l'intention des gestionnaires de stocks, des professeurs et des étudiants, qui devraient tous être pourvus d'une formation à la gestion des livres afin de préserver les stocks et d'en assurer l'utilisation la plus efficace.
- Inclure dans les futurs projets une composante relative au contrôle informatisé des inventaires, assorti d'une formation appropriée, afin de réaliser des économies dans la fourniture des manuels scolaires.
- Financer la conception ou l'adaptation d'un programme informatique standard pour la gestion des stocks et de l'achat de livres scolaires.

Pérenniser la fourniture des manuels scolaires :

- Inclure dans le crédit une clause obligeant l'emprunteur à financer le réapprovisionnement des manuels en introduisant une ligne à cet effet dans le budget ordinaire. La façon dont l'emprunteur s'acquitte de cette obligation devrait faire l'objet d'un audit annuel, et tout futur crédit d'éducation devrait dépendre d'une performance satisfaisante en ce domaine.
- Inscrire dans le volet manuels scolaires, au moment de son élaboration, la définition des rôles, responsabilités et préoccupations des différents acteurs à chacun des niveaux de la chaîne manuels scolaires, depuis le MDE jusqu'aux élèves. Evaluer la capacité et les compétences de chaque maillon de cette chaîne. A tous les niveaux, fournir des moyens appropriés pour suivre les progrès et répondre aux demandes.
- Recommander aux gouvernements de préserver tous les droits de propriété intellectuelle des livres scolaires qu'ils possèdent. Faire de la rétention par le secteur public des droits d'auteur des livres scolaires développés par les agences publiques au titre de financements IDA une condition explicite des accords de crédit.

- Encourager les emprunteurs à partager leurs expériences et à réaliser des économies d'échelle par le développement et la production coopératives des livres scolaires, en recherchant les voies et moyens susceptibles d'appuyer une telle coopération.
 - Mener des ateliers sur l'utilisation des technologies digitales dans la production de coéditions sous régionales.
 - Encourager les gouvernements à mettre en commun leurs efforts dans la préparation de manuels scolaires en langue locale lorsque celle-ci est commune à plusieurs pays.
 - Accroître l'expertise interne de la Banque en matière de fourniture et de gestion des manuels scolaires.
 - Intégrer un spécialiste en manuels scolaires dans la conception de tout projet d'éducation comprenant un volet fourniture de matériel imprimé destiné à l'enseignement.
- Améliorer la contribution au développement de maisons d'édition locale privées :**
- Dans le soutien de la Banque au développement des capacités d'acquérir les manuels scolaires, s'appuyer de plus en plus sur l'expertise africaine et les exemples africains de pratiques modèles.
 - Encourager l'industrie nationale en améliorant l'accès des maisons d'édition africaines aux capitaux. Les stratégies possibles incluent la modification des directives en fonction des préférences nationales, des concessions sur les termes des prêts et un mécanisme de garantie des emprunts.
 - Faire en sorte que le dossier d'appel d'offres pour l'acquisition des manuels scolaires soit aussi bref, simple et bon marché que possible.
 - Appuyer la formation à la passation de marchés internationaux.
 - Tester, avant la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficacité du dossier standard d'appel d'offres sur un échantillon représentatif de maisons d'édition et d'imprimeurs locaux ou transnationaux.

Introduction

Lorsqu'il s'agit d'assurer un enseignement efficace, l'importance de la qualité du manuel scolaire vient juste après celle de l'enseignant. En fait, le manuel et le guide du maître qui l'accompagne sont d'autant plus importants qu'ils interviennent dans un cadre caractérisé par la sous-qualification et le sous-paiement d'enseignants peu motivés, une situation qui n'est que trop fréquente en Afrique subsaharienne.

L'expérience fait ressortir une corrélation entre la fourniture de manuels scolaires d'une part, la fréquentation scolaire et la performance des élèves d'autre part. L'absence d'une dotation appropriée en manuels scolaires entraîne un gaspillage de temps dans les classes : les enseignants y sont contraints à dicter les leçons et à écrire au tableau les informations et exercices que les élèves doivent recopier dans leurs cahiers. Dans les classes démunies de livres à jour, enseignants comme élèves sont esclaves de connaissances et de méthodologies obsolètes. Pour beaucoup de jeunes, sur un continent en mal de livres, les manuels scolaires sont le seul moyen d'introduire la capacité de lecture. C'est la raison pour laquelle la Banque mondiale a accordé une grande importance à la fourniture de manuels scolaires dans les projets d'éducation financés par ses crédits et prêts en Afrique subsaharienne : ce volet y représente, ou même dépasse, le quart des décaissements.

Cependant, le volet « manuels scolaires » a toujours soulevé des difficultés dans les programmes de la Banque. En effet, les manuels :

- ne durent que quelques années et doivent être remplacés ;
- sont généralement achetés par grands lots en nombre limité, alors qu'ils devraient être considérés par l'emprunteur comme des coûts récurrents annuels, même durant la vie du projet ;
- sont considérés comme des éléments dont la qualité est évaluée de manière très subjective, alors que leur acquisition doit respecter des procédures d'évaluation d'offres censées objectives ;
- sont traités comme des marchandises, alors que leur valeur est surtout liée à la prestation d'un « service » d'enseignement ;
- impliquent des droits de propriété intellectuelle qui compliquent souvent le fonctionnement des appels à la concurrence ;
- n'ont que valeur d'élément dans une chaîne de facteurs qui va de l'auteur à l'enseignant et à l'élève, et où chaque chaînon exige une attention particulière lors de la conception du projet ;
- sont moins visibles et moins onéreux que les travaux de génie civil, moins innovateurs que les politiques de restructuration, de sorte que, dans le budget des projets, ils sont regroupés avec les véhicules, équipements et autres matériels d'intendance.

En outre, malgré les efforts déployés par la Banque depuis plus d'un quart de siècle et les dizaines de millions de dollars investis, beaucoup d'élèves, en Afrique subsaharienne, n'ont pas un accès satisfaisant aux

manuels scolaires. Enfin les livres, lorsqu'ils existent, ne sont pas toujours à la disposition des élèves.

Le présent rapport se propose d'examiner ces problèmes. Il s'appuie sur une étude documentaire de quatre-vingt-neuf projets d'éducation approuvés par la Banque ou en cours d'exécution entre 1985 et 2000 dans quarante pays d'Afrique subsaharienne. L'analyse a été effectuée de mars à juin 2001.

Contexte

L'Afrique subsaharienne compte certains des pays les pauvres du monde. Ils sont en majeure partie ruraux : une grande partie de la population y vit d'une agriculture de subsistance et, dans les zones rurales, le taux de pauvreté peut dépasser les 80 %. Les économies de la région dépendent largement de matières premières dont les prix sur les marchés mondiaux sont bas. La mauvaise gestion, les guerres civiles et les troubles sociaux, les inondations, la sécheresse et la désertification affligent à des degrés divers ces pays. Les politiques d'ajustement structurel ont indirectement détourné les terres et la main d'œuvre des cultures de base, ce qui a eu des effets défavorables sur les comportements économiques, les structures familiales, les identités sociales et les normes culturelles. Le déclin de l'agriculture a entraîné d'importantes migrations ; les hommes ont perdu leur statut de pourvoyeur aux besoins du ménage ; de nombreuses femmes sont devenues des salariées, le plus souvent en tant que domestiques. Ces changements fondamentaux accroissent la pression exercée sur les gouvernements : il leur est demandé de promouvoir le développement du capital humain et d'aider les populations à devenir mieux à même de travailler dans ce nouvel environnement. Notamment en améliorant leurs capacités de lecture, écriture et calcul, leur connaissance de la langue nationale et leurs qualifications professionnelles dans différents domaines (Bryceson 2001).

La période étudiée coïncide avec un revirement majeur dans les priorités de la Banque, de l'éducation post-primaire vers l'éducation primaire, à la suite du document « *Politiques d'éducation en Afrique subsaharienne : ajustement, revitalisation et expansion* », publié en 1987. La réalisation de cette étude fait suite elle-même aux constats de stagnation de la scolarisation et de détérioration de la qualité d'éducation en ces régions, dont le résultat fut de freiner les efforts pour y résoudre les problèmes économiques et sociaux. La récession

des économies pouvant entraîner la remise en cause des progrès réalisés en éducation depuis l'indépendance, on se trouvait enfermé dans un cercle vicieux.

Les recommandations du document portaient sur les améliorations dans l'efficacité, le financement, les programmes scolaires et l'équité sociale et plusieurs de ses commentaires les plus sévères concernaient les manuels scolaires.

Dans les pays où les normes éducatives sont les plus détériorés, il n'y a plus de choix entre expansion et qualité de l'éducation. Sans apports susceptibles de revitaliser les systèmes, particulièrement les manuels scolaires et les matériels pédagogiques, il ne faut s'attendre à aucune amélioration. (p. xiv).

Dans la plupart des pays, l'investissement le plus sûr en matière de qualité de l'éducation est d'assurer une quantité suffisante de livres et de fournitures scolaires. Ceux-ci sont d'une grande efficacité dans l'amélioration des résultats scolaires et ont été de façon générale insuffisamment financés en comparaison des salaires des enseignants. C'est également un domaine dans lequel l'aide extérieure présente comparativement un avantage. (p. xiv).

L'expérience indique clairement que la fourniture des matériels pédagogiques, et particulièrement les manuels, jouit du meilleur rapport coût-efficacité pour l'amélioration de la qualité de l'éducation. La rareté des matériels didactiques dans les classes constitue l'obstacle le plus sérieux à l'efficacité de l'éducation en Afrique. (p. 50).

Etant donné qu'en Afrique beaucoup d'instituteurs ont, en moyenne, moins d'éducation formelle et de formation professionnelle que dans des régions plus développées du monde, l'utilisation de guides du maître et autres matériels pourrait s'avérer un moyen particulièrement efficace pour aider des enseignants peu qualifiés à mieux organiser leurs activités d'enseignement. (p. 50).

Caractéristiques de l'étude

L'étude devait initialement porter sur trente-cinq projets représentatifs incluant les manuels scolaires et des matériels pédagogiques. Cependant, en procédant au choix des projets, il s'est avéré qu'un échantillon de cette taille ne pouvait pas refléter la diversité de la réalité. Les pays allaient de petites îles comme les Comores à des géants comme le Nigeria ; les niveaux d'éducation, du primaire au tertiaire ; les matériels didactiques, des premiers livres de lecture aux ouvrages scientifiques et de référence de niveau universitaire. Les structures allaient des organes étatiques à ceux du marché libre et l'exécution des composantes de projets, de l'achat de livres existant dans les langues officielles à la réalisation complète de nouveaux ouvrages en langues locales.

Une recherche de documents a été effectuée dans la base de données de la Banque pour trouver des projets: (a) dans la région Afrique, (b) approuvés ou en cours d'exécution entre 1985 et 2000 et (c) incluant la fourniture d'un nombre suffisant de manuels scolaires et autres matériels didactiques ou péda-

gogiques. Des projets supplémentaires ont été identifiés à partir de documents rédigés par le personnel de la Banque mondiale et l'annexe 1 donne la liste des quatre-vingt-neuf projets qui respectaient les trois critères. Plusieurs autres projets, qui contenaient la fourniture de manuels en petites quantités, n'ont pas été pris en compte.

Dans l'ensemble, les projets d'éducation ont représenté un dixième des crédits approuvés pour l'Afrique subsaharienne. Près des trois quarts des projets d'éducation prévoyaient la fourniture de manuels scolaires, de guides du maître ou autres matériels didactiques et pédagogiques (voir tableau 1.1). Cette proportion reflète l'accroissement considérable de l'attention portée à la fourniture des manuels scolaires. En effet : la précédente revue de cette nature avait été effectuée en 1985 par Barbara Searle et couvrait les projets des années fiscales 1965 à 1983 pour l'ensemble du monde ; au cours de cette période (et dans le monde entier), seuls 18 % des projets éducation avaient une composante « manuels scolaires » ; bien que l'on ait enregistré des progrès (d'à

Tableau 1.1
Crédits IDA en Afrique subsaharienne

Année	Nombre de Crédits IDA en ASS	Crédits Education en ASS	Crédits ayant des composantes manuels	Pourcentage de crédits ayant des composantes manuels
1985	66	4	2	50
1986	61	5	3	60
1987	68	6	6	100
1988	69	8	7	88
1989*	69	4	5	100
1990	67	9	9	100
1991	67	7	7	100
1992	67	8	6	75
1993	72	13	7	54
1994	57	7	2	29
1995	74	6	6	100
1996	53	6	3	50
1997	47	4	3	75
1998	57	7	5	71
1999	55	7	4	57
2000	66	9	4	44
<i>Totaux</i>	<i>1,015</i>	<i>110</i>	<i>79</i>	<i>72</i>

* Inclut le Emergency Flood Reconstruction Project au Soudan.

Tableau 1.2
Projets en éducation ayant des composantes manuels scolaires et financés par la Banque mondiale en Afrique

	1965–83 ^a		1985–2000 ^b	
	Nombre de Projets	Pourcentage	Nombre de Projets	Pourcentage
Education primaire	16	67	49	55
Educ. primaire & secondaire	5	21	23	26
Educ. primaire & tertiaire	–	–	1	1
Education secondaire	1	4	5	6
Educ. secondaire & tertiaire	–	–	3	3
Education tertiaire	1	4	6	7
Tous niveaux	1	4	2	2
<i>Totaux</i>	<i>24</i>	<i>100</i>	<i>89</i>	<i>100</i>

a. Représente la période couverte par Searle (1985).

b. Représente la période couverte par ce rapport.

Tableau 1.3
Caractéristiques des pays retenus

Pays	Région			Langue officielle				Population (en millions)			
	Ouest	Centre	Sud et Est	Anglais	Franç.	Portug.	Autre	<5	5–10	10–20	>20
Angola			X			X					X
Burkina Faso	X				X						X
Burundi		X			X				X		
Cap Vert	X					X		X			
Côte d'Ivoire	X				X						X
Ethiopie			X				X				X
Gambie	X			X				X			
Guinée	X				X				X		
Guinée Bissau	X					X		X			
Lesotho			X	X				X			
Madagascar			X		X						X
Malawi			X	X							X
Nigeria	X			X							X
Rwanda		X			X				X		
Sénégal	X				X						X
Tanzanie			X	X							X
Zambie			X	X					X		
<i>Totaux</i>	<i>8</i>	<i>2</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>3</i>

peine 6 %) avant 1974, le pourcentage n'était passé qu'à 32 % entre 1978 et 1983.

L'accent mis sur l'éducation primaire après 1987 n'a pourtant pas eu d'effets sur la fourniture de manuels scolaires, toujours fortement biaisée en faveur des niveaux fondamentaux (voir tableau 1.2).

A l'exception du Congo, de l'Erythrée, du Gabon, du Liberia, de la Namibie, des Seychelles, de l'Afrique du sud et du Zimbabwe, tous les pays de la région Afrique, depuis 1985, ont inclus dans leurs projets des volets « fourniture de manuels scolaires ». Tous ces projets ont été passés en revue, au moins de façon curieuse, mais une attention spéciale a été accordée à ceux de dix sept pays considérés comme particulièrement représentatifs (voir tableau 1.3).

Dans tous les cas, les manuels scolaires faisaient partie d'un programme plus large d'amélioration de l'éducation et ne constituaient qu'une fraction relativement réduite du coût total (très souvent moins de dix pour cent). Dans quelques rares projets, leur coût représentait un quart ou plus des dépenses totales (voir annexe 1).

Le Chapitre 2 traite des principaux problèmes rencontrés dans la fourniture de manuels et autres matériels didactiques. Le Chapitre 3 passe en revue les politiques de la Banque mondiale en matière de fourniture de manuels au cours de la période étudiée. Les chapitres 4 à 7 sont consacrés à l'expérience en matière de production de manuels, de passation de marchés, de distribution et de recouvrement de coûts. Les autres problèmes sont examinés dans le chapitre 8. La synthèse des principaux enseignements retirés est effectuée au chapitre 9 et le chapitre 10 fournit des

recommandations stratégiques réalistes. L'annexe 2 résume les rôles respectifs des secteurs public et privé et les efforts déployés pour le recouvrement des coûts dans chaque projet.

Note de l'auteur

Ce rapport souffre des limites qu'impose toute étude sur pièces qui n'a pas été assortie de visites sur le terrain et, dans certains cas, les documents consultés n'étaient pas cohérents. Fréquemment, comme le relève un autre observateur (Jones 1992, p. 88), les documents reflètent l'optimisme et l'enthousiasme de leurs auteurs, tout comme la tendance, fort humaine, à souligner les échecs plus que les succès (malgré tous les efforts pour parvenir à un équilibre satisfaisant, ces mêmes travers pourront aussi se rencontrer dans les exemples qui suivent). Mais il est dommage de constater que les voies menant à l'échec sont beaucoup plus nombreuses que celles qui mènent au succès : les échecs présentés ici seront donc considérés comme des illustrations des embûches qui guettent les chefs de projets.

Le temps imparti à cette étude ne permettant de suivre que les pistes principales suggérées par la recherche, l'accent a été mis sur les manuels scolaires. Tout en gardant à l'esprit que les financements pour les manuels nouvellement conçus incluent plus que probablement le financement du guide du maître les accompagnant. L'acronyme MDE a été utilisé de façon générique pour désigner les ministères responsables de l'éducation, dont le véritable nom officiel peut varier suivant les pays.

II

Problématiques de la fourniture des manuels scolaires

Le livre constitue un moyen de communication entre l'auteur et l'élève qui le lit et l'objectif du livre ne pourrait être atteint en l'absence d'une communication effective, mais l'efficacité de la communication dépend du moyen utilisé. Cependant, les procédures masquent parfois cette relation fondamentale du succès du livre et de son objectif car elles mettent avant tout l'accent sur la quantité des livres fournis, ainsi placés sur le même plan que les craies, tableaux noirs, ardoises, livres d'exercice et autres « facteurs de la qualité ».

Le livre - le « moyen » - suppose et inclut des services : direction d'édition, conception graphique, supervision de la production et distribution. Il s'assortit d'activités parallèles essentielles comme la formation des enseignants, ou encore une aide permettant aux communautés de prendre conscience de la valeur des manuels scolaires. Bien qu'ils ne soient pas toujours visibles, les coûts associés au « moyen » peuvent être élevés. Par exemple : quand c'est l'Etat qui joue le rôle d'éditeur, une grande partie des coûts se confond avec les salaires de ses agences alors que, chez un éditeur privé, ce sont les frais généraux qui absorbent ces coûts.

Les particularités du moyen sont indécélables dans le produit fini. Même le lecteur le plus averti peut rarement isoler le rôle de l'édition dans l'amélioration du texte de l'auteur, le rôle de la conception graphique dans la bonne transmission de ses intentions ou les économies réalisées pour la production du livre - ou encore le rôle de la formation qui assurera une bonne utilisation de l'ouvrage. Pourtant, le ratage de l'un quelconque de ces aspects peut être très évident : textes

incomplets, incorrects, inadaptés aux besoins locaux, livres trop chers ou s'empoussérant sur des étagères...

La planification de la fourniture de manuels impose en outre d'aborder plusieurs questions qui méritent d'être soulignées.

Elaboration / Réduction

Idéalement, l'auteur d'un livre doit être un expert en la matière, à qui le programme scolaire dont il partage les objectifs est familier, ayant lui-même enseigné aux niveaux éducatifs visés et possédant le talent nécessaire à la rédaction de textes intéressants et motivants pour les élèves. Malheureusement, un tel personnage est quasi introuvable. C'est pourquoi la rédaction de matériel pédagogique est devenue, dans les pays du nord, le fruit d'un effort d'équipe, particulièrement dans la tâche complexe de rédaction d'une série intégrée de livres et de guides du maître traitant une matière à plusieurs niveaux de classes.

En Afrique subsaharienne par contre, la rédaction a tendance à être un effort solitaire, même si de plus en plus professionnel. Les éditeurs internationaux utilisent couramment des originaires de l'Afrique pour rédiger ou adapter les livres et les ministères recherchent de l'assistance hors de leurs propres départements. Dans le passé, beaucoup de manuels ont été rédigés par des spécialistes techniques issus de l'agence nationale même qui était responsable de la préparation des programmes scolaires. Le copinage inhérent à ce type de choix n'offrait aucune garantie de l'expérience récente de l'auteur en matière d'enseignement ni sur sa familiarité avec une autre vie

que celle des élites urbaines. Au cours de ces dernières années, plusieurs MDE ont commandé à des auteurs privés - souvent des enseignants à la retraite - la rédaction de nouveaux textes ou l'adaptation de livres existants. La transition a été facilitée par la formation des auteurs (mais aussi des illustrateurs, concepteurs graphiques et éditeurs) dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale et d'autres agences.

La formation des auteurs nationaux est essentielle, car un bon livre doit refléter le monde où vivent les élèves qui l'utilisent et les sensibilités culturelles de leur communauté. Même des matières « neutres » telles que les mathématiques et les sciences doivent être abordées de façons spécifiques aux pays. En Angola, le nouveau gouvernement insiste ainsi sur la nécessité de revoir les livres de mathématiques en raison de leur contenu trop teinté de socialisme : un enfant, par exemple, qui se rend à la « maison du peuple » pour acheter les oeufs du repas familial au lieu d'aller à l'épicerie. Les expériences présentées dans les livres de sciences doivent utiliser des matériaux faciles à trouver localement et les exemples doivent correspondre au contexte de vie de l'élève.

Pour les pays désireux d'obtenir rapidement de nouveaux manuels mais que ne satisfont pas ceux qui sont déjà édités, la voie la plus rapide est de conclure avec une maison d'édition un accord pour l'adaptation de livres existants. L'adaptation peut se limiter à de simples modifications des exemples utilisés dans le manuel, afin qu'ils reflètent le contexte local, et à faire en sorte que le contenu soit cohérent avec les programmes scolaires nationaux. Le cadre général est ainsi déjà en place et une grande partie des textes et illustrations peut être utilisée sans changements majeurs. De plus, les ouvrages originaux auront déjà été sanctionnés par l'expérience et éventuellement modifiés en fonction des résultats.

Sensibilité sexo-spécifique

La plupart des projets qui comportent une révision du programme scolaire visent à supprimer des manuels didactiques et pédagogiques les préjugés sexo-spécifiques. Les critères recommandés par la Banque mondiale pour l'évaluation des manuels incluent donc également les dimensions sexo-spécifiques et culturelles. Mais, malgré ces efforts, bien des préjugés sexo-spécifiques inconscients perdurent.

Langue d'instruction

Dans la majeure partie des pays d'Afrique subsaharienne, la langue d'enseignement officielle est celle de l'ex-colonisateur. L'apprentissage des matières de base, telles la lecture ou l'arithmétique, exige d'abord de l'élève l'apprentissage d'une langue étrangère comme l'anglais, le français, le portugais ou l'espagnol, langue officielle de l'enseignement. Un audit sur la performance des élèves, entrepris aux Comores en 1997, a révélé qu'une bonne part des ressources allouées à l'éducation est surtout consacrée à l'apprentissage de la langue française - par les enseignants aussi bien que par les élèves. L'audit souligne que « la grande majorité des élèves est appelée à vivre et travailler aux Comores, où leur utilisation de la langue française restera faible. Par contre, ils auront grand besoin d'informations générales que, malheureusement, ils n'auront pas pu acquérir pendant leur formation ».

En Guinée Bissau, une analyse faite pendant l'évaluation d'un projet a démontré que la totalité de l'enseignement était donnée en langue portugaise alors que cette langue est parlée par 11 % seulement de la population :

Un enfant ne comprenant pas la langue portugaise est instruit dans cette langue par un maître qui, maîtrisant mal lui-même la langue d'instruction, est dès lors incapable de communiquer effectivement avec l'élève.

L'expérience de plusieurs pays illustre que l'enseignement dans la langue maternelle peut produire de meilleurs résultats scolaires, y compris la réduction des taux de redoublement et d'abandon, en particulier parmi les enfants des couches pauvres et des minorités ethniques. Au Mali, l'enseignement bilingue a amené un accroissement des taux de fréquentation et, de façon générale, de meilleurs résultats scolaires - ainsi que la maîtrise de la langue française, spécialement par les enfants des couches vulnérables (et des minorités linguistiques). L'utilisation de la langue maternelle rend plus facile aux enfants la compréhension des concepts et l'assimilation de ces concepts est ultérieurement renforcée par l'introduction de la langue étrangère. Cette approche facilite également le travail des enseignants pour qui il sera plus aisé d'enseigner dans leur langue maternelle que par exemple en français, surtout s'ils ne maîtrisent pas parfaitement cette langue.

A ce jour, les méthodologies d'enseignement en langue maternelle utilisées par les programmes pilotes ne sont pas encore au point (Banque mondiale, 2001 a: 37). L'utilisation de la langue maternelle comme langue d'instruction s'est fortement développée au cours des années 1990, surtout aux niveaux inférieurs des classes de l'éducation primaire.

La transition n'est pas toujours aisée : en Afrique subsaharienne, les linguistes ont identifié plus de 1.250 langues classées par catégories en fonction de l'importance de leur utilisation. Seules neuf d'entre elles sont parlées par plus de 10 millions de personnes en première ou seconde langue (Banque mondiale, 1987 : 53). Les groupes linguistiques se caractérisent généralement par la faiblesse de leur taille et, dans la majorité des langues vernaculaires, il existe peu d'écrits.

La promotion d'une éducation bilingue efficace, développant de nouveaux matériels didactiques et pédagogiques dans la langue maternelle, requiert du temps et des ressources considérables. De plus, l'utilisation de la langue maternelle, loin de toujours faire l'unanimité, peut aller jusqu'à provoquer l'opposition de certains parents, en particulier parmi les élites, qui considèrent une telle approche comme de catégorie inférieure, de seconde classe. Il est de fait que, pour la réussite des élèves aux niveaux des cycles secondaire et tertiaire et pour les relations avec l'extérieur ou le gouvernement, l'utilisation d'une langue étrangère s'avère indispensable. Cependant l'introduction de la seconde langue d'instruction doit se faire de façon cohérente afin de faciliter la transition.

Les difficultés se multiplient encore pour les pays qui utilisent plusieurs langues locales d'instruction (la Zambie, par exemple, en utilise sept, et l'Éthiopie, 19): limiter par trop le nombre des langues nationales utilisées dans l'enseignement peut entraîner la marginalisation des enfants issus de groupes linguistiques différents. En milieu urbain, où l'origine des élèves est fort diverse, l'utilisation de la langue nationale officielle, parlée par la plupart des élèves, sera nécessaire.

D'autre part, la multiplicité des langues réduit la mobilité des enseignants et augmente le volume de travail pour la production des nouveaux programmes, la préparation des manuscrits et la formation des enseignants. L'approche basée sur les langues multiples entraîne également des difficultés dans la fourniture

des livres, augmente le coût unitaire des matériels en raison de la fragmentation des services d'impression et aggrave les problèmes logistiques de distribution.

Mais le retour à l'utilisation de la langue officielle se heurte également à des difficultés. A son indépendance, en 1958, la Guinée avait choisi d'utiliser la langue locale à tous les niveaux de l'enseignement primaire mais avait omis de prévoir les moyens appropriés pour une transition aisée à l'utilisation de la langue française dans les cycles secondaire et tertiaire. En 1984, le nouveau gouvernement a décidé d'entreprendre des réformes en éducation, dont le retour au français comme langue d'instruction dans le primaire : l'exécution de cette mesure s'est trouvée compliquée par le fait que deux générations d'enseignants maîtrisaient trop mal la langue française pour communiquer de façon satisfaisante dans le nouveau système.

Les coûts additionnels imposés par l'utilisation de la langue maternelle doivent être mesurés par rapport aux économies attendues de l'efficacité d'une telle éducation. L'expérience du *River State*, au Nigeria, a cependant démontré l'importance de la volonté politique dans la réussite de l'approche et le succès de la production des livres scolaires en plusieurs langues relevant des groupes linguistiques d'une même juridiction (Banque mondiale 1987 : 55).

Evaluation

Même s'il peut advenir que le secteur privé intervienne dans la fourniture des manuels scolaires, c'est aux pouvoirs publics qu'il appartient d'évaluer les ouvrages à utiliser par les écoles. Il appartient en effet à l'Etat de veiller au respect des normes minimales imposées aux livres achetés avec les fonds publics ou recommandés par les écoles aux parents d'élèves et les procédures d'évaluation et d'autorisation doivent être objectives et clairement détaillées. Ceci nécessite:

- un conseil d'administration, comprenant de préférence des membres extérieurs au MDE ;
- un ensemble de normes homogènes ;
- une commission d'évaluation composée de professionnels qualifiés et représentant les différentes régions du pays ;
- pour la soumission des manuscrits, un appel d'offre ouvert à toutes les maisons d'édition ;
- des procédures garantissant la confidentialité aux membres de la commission d'évaluation ;

- un prompt compte-rendu aux éditeurs ;
- le strict respect des directives et recommandations de la commission d'évaluation.

Les MDE ne font pas toujours preuve de rigueur dans la procédure d'évaluation mais la Banque n'y est en principe pas impliquée, sauf lorsque la qualité pédagogique fait partie des critères de passation des marchés.

Droits de propriété intellectuelle

Au plan de la propriété intellectuelle, le livre est soumis à la législation nationale et aux accords internationaux ayant pour objet de protéger les droits d'auteur, c'est-à-dire le droit exclusif de publication du livre. Plusieurs législations accordent de facto les droits d'auteur au créateur : dans ce cas l'auteur du livre. Cependant, lorsque l'auteur est payé par l'employeur pour ses services de rédaction, le droit d'auteur revient à ce dernier. Tel est le cas pour les MDE ou leurs agences (centre de développement des programmes nationaux ou institut pédagogique national) qui utilisent des employés pour rédiger les manuels pédagogiques ou passent avec des auteurs privés, moyennant finances, des contrats pour la rédaction des manuels.

Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne utilisent le MDE ou l'une de ses agences pour préparer les manuscrits de leurs manuels et passent ensuite des contrats avec des tierces personnes pour les autres fonctions d'édition. Les fonctions sous-traitées peuvent porter en tout ou en partie sur l'édition, la conception graphique, l'illustration, la production et la livraison. L'approbation par la Banque mondiale de ce type de contrats ne portera alors que sur les aspects liés à la passation des marchés pour ces services. Les droits d'auteur du manuel appartiennent au gouvernement du pays qui, juridiquement parlant, demeure l'éditeur du livre. De tels accords peuvent comporter des clauses prévoyant le transfert au MDE des films utilisés par le sous-traitant pour la préparation des maquettes. A la différence de la rétention des droits d'auteur, la clause de transfert de films ne représente qu'un moyen, commode pour le gouvernement, de payer des services de réimpression sans avoir à confectionner un nouveau film.

La distinction entre le gouvernement, considéré comme éditeur, et la compagnie privée à laquelle des

services d'édition ont été commandés, n'est pas toujours bien tranchée : ceci est illustré par les rapports de la Banque, où les sous-traitants apparaissent parfois comme éditeurs. Cette distinction est cependant d'une grande importance.

Pour des raisons financières ou autres, un gouvernement peut décider de céder une partie de ses droits d'édition sur le livre à un éditeur privé. D'autre part, le gouvernement peut conserver les droits d'auteur, mais accorder l'exclusivité de l'édition ou de la réimpression à une maison d'édition commerciale. De tels droits peuvent être accordés à perpétuité ou pour une durée déterminée ; ils peuvent être limités au pays d'origine ou s'appliquer au-delà des frontières ; ils peuvent entraîner le paiement de sommes forfaitaires ou de royalties à l'agence d'origine.

Cependant, dans les cas de partage ou de rétrocession du droit d'exclusivité, le gouvernement perd sa liberté d'action et ne peut plus procéder à un appel d'offres pour les travaux de réimpression ou de révision sans l'accord de ses partenaires. Une maison d'édition désireuse de maintenir sa position peut revendiquer une telle clause. D'autre part, en l'absence d'appel d'offres, le gouvernement pourrait avoir des difficultés à obtenir que la Banque ne s'oppose pas à de futurs achats à prix élevé, comme c'est souvent le cas dans les accords de gré à gré.

La politique de la Banque est parfois en contradiction avec la pratique courante des affaires car la rétention du droit d'auteur par le secteur public peut constituer un facteur dissuasif auprès des maisons d'édition appelées à soumissionner pour la fourniture des manuels. L'objectif réel des droits d'auteur - protéger les intérêts des créateurs - est parfois perçu comme une position monopolistique de l'Etat. Par ailleurs, le coût de l'investissement initial pour l'impression est très élevé et se compose des frais de rédaction, d'illustration, de conception graphique, de composition, de pré-enquête et de production des films. Les maisons d'édition chercheront donc à obtenir les droits d'auteur du livre afin de pouvoir étaler ces coûts initiaux sur des impressions. A défaut, les droits d'exclusivité de publication pendant la vie du livre, sans transfert de droits d'auteur, leur permettent également d'amortir les coûts sur plusieurs réimpressions. Au cours des trois dernières décennies, l'exclusivité des droits d'auteur a souvent été réservée aux auteurs des livres publiés.

Lorsque l'Etat détient les droits d'auteur des manuels scolaires, les soumissionnaires à un appel d'offre seront amenés à inclure l'amortissement de leurs coûts initiaux dans les prix. Les prix unitaires seront ainsi beaucoup plus élevés que ceux que de soumissionnaires qui, parce que les droits d'auteur leur auraient été transférés, pourraient procéder avantageusement à plusieurs réimpressions. En contrepartie, les coûts unitaires de réimpression seront donc faibles - un avantage offert aux gouvernements qui auront la charge de remplacer les livres. Sur plusieurs réimpressions, les différences doivent théoriquement se compenser et, dès lors, la détention du droit d'auteur ne doit pas entraîner des difficultés dans une relation essentiellement contractuelle.

Supervision de la rédaction

Etant donné l'importance de leur précision et de leur adaptation à leurs jeunes lecteurs, les manuels scolaires requièrent généralement un travail d'édition très sérieux.

Les éditeurs s'assurent de la conformité du manuscrit aux programmes nationaux et autres directives départementales ainsi que de l'adéquation de la méthodologie, du langage et du contenu aux futurs utilisateurs. Ils examinent le contenu social, y compris la problématique sexo-spécifique, la pertinence de l'utilisation des illustrations et le nombre de pages imprimées.

Ils vérifient que le manuscrit est complet et cohérent, que son langage est clair et que sa présentation le rend facile à utiliser. Ils vérifient aussi l'exactitude des faits, la concordance entre textes et illustrations, la rigueur de l'orthographe et de la grammaire, et l'absence de tout aspect de nature à offenser son futur public. Ces experts qui passent le livre au peigne fin peuvent relever l'absence d'une négation ou d'un point décimal qui risqueraient de compromettre la bonne compréhension des textes et de trahir les intentions de l'auteur.

Le livre doit être testé dans les salles de classe avant son impression finale. Des épreuves sont envoyées aux enseignants à cet effet et les tests en salle de classe ont souvent montré que ce qui peut paraître clair pour un adulte ne l'est pas nécessairement pour un jeune et exige donc une révision.

Conception graphique

La bonne conception graphique facilite la communication entre l'auteur et ses lecteurs. Par contre, des erreurs comme une page trop large ou un livre trop épais pour de petites mains, une police de caractères trop difficile à lire ou trop petite pour les lecteurs débutants, ou encore des lignes trop longues, rendent cette communication difficile.

Le choix du papier est aussi d'une importance capitale. La couleur doit être assez claire pour permettre une lecture facile, même sans électricité et en saison pluvieuse. Le papier et la reliure doivent pouvoir endurer le traitement des petits enfants pendant plusieurs années.

La bonne conception graphique n'est donc pas seulement esthétique, elle est aussi économique et rentable : une mauvaise conception graphique peut entraîner une augmentation considérable des coûts de production.

Production

Impression et édition ont été souvent amalgamées en un seul et même service, alors que la première est en réalité un sous-produit de la seconde. L'impression, le papier et la reliure sont toutefois les composantes les plus coûteuses dans la fourniture des manuels. Domaines de prédilection de la concurrence entre maisons d'édition, elles sont aussi celles qui se prêtent le mieux aux appels d'offres. Dans certains des premiers projets de la période étudiée, fournir les équipements d'imprimerie aux agences étatiques ou para-étatiques était considéré comme un moyen essentiel pour assurer la fourniture de livres aux écoles.

Aujourd'hui, peu d'éditeurs de livres sont propriétaires de leur imprimerie. Le coût des presses modernes a entraîné une concentration de l'industrie et les éditeurs s'arrangent souvent pour faire exécuter l'impression dans les centres urbains ou même à l'étranger.

L'impression des livres est un travail spécialisé, dont les exigences diffèrent de celles des journaux, magazines ou autres produits commerciaux. La reliure des livres demande également un investissement important et des qualifications précises. En Afrique subsaharienne, peu d'imprimeurs et relieurs de livres peuvent satisfaire aux délais et normes requis pour les manuels et, en raison du manque de services nationaux

adéquats, beaucoup d'équipements sont obsolètes ou mal entretenus.

Dans la fabrication d'un livre en Afrique subsaharienne, le papier constitue le poste le plus onéreux. Il y représente en général 45 à 70% du coût total (contre quelque 30% dans les pays du nord). Son prix, fixé par les pays des grands producteurs et consommateurs du nord, est sujet à de fortes fluctuations. Quelques pays africains ont développé leurs propres industries de fabrication de papier, mais la qualité de leurs produits est rarement adaptée à la production de manuels scolaires.

Distribution

La livraison des manuels (qui sont propriété de l'Etat) depuis un magasin central jusqu'aux écoles requiert une structure bien organisée, une infrastructure adéquate et des fonds suffisants. Une distribution rationnelle doit aussi disposer d'informations récentes et exactes sur les inscriptions courantes et futures (par école, niveau et matières) et sur les stocks de manuels existants. Ces conditions ne sont pas toujours remplies et de ce fait, beaucoup de livres ne sont pas livrés aux écoles.

En grand nombre, les manuels représentent un volume important et lourd à transporter. Ils sont facilement endommagés par les manutentions, l'eau, la moisissure ou les incursions des rongeurs et insectes; ils sont aussi exposés aux vols. Leur stockage (dans un magasin central comme dans des dépôts au niveau de la région, du district ou des écoles) nécessite des emplacements sécurisés et du personnel qualifié.

La livraison des livres aux écoles urbaines est relativement plus facile. Dans beaucoup de pays par contre, la livraison des manuels aux écoles en milieu rural est faite par des camions souvent en mauvais état, roulant sur de longues distances et sur des routes parfois peu praticables à cause de la saison ou du manque d'entretien. En outre, beaucoup d'écoles sont situées à des kilomètres du point d'accès par camion le plus proche. Sur 363 écoles visitées en Guinée, une équipe de recherche a relevé cinquante deux établissements (soit un sur sept) accessibles seulement aux véhicules tout terrain et six uniquement à pied (AED 1998 : 44)

Dans plusieurs pays, la distribution des manuels pâtit aussi des conflits internes. Dans les îles, leur distribution dépend des horaires et de la capacité des bateaux-navettes et bateaux-cargos. Dans certain pays

de l'Afrique de l'Ouest, l'année scolaire est calquée sur celle des pays du nord : le résultat en est que, pour doter les écoles en livres avant la rentrée scolaire de septembre, la distribution des manuels doit se faire pendant la saison des pluies.

Dans les pays où les communications téléphoniques et le courrier fonctionnent mal, les données relatives aux écoles sont fréquemment incomplètes, parfois fausses, souvent dépassées, et remplies d'erreurs qui, s'additionnant, sont répercutées de niveau en niveau jusqu'au bureau central.

D'autres obstacles freinent la vente des manuels par les libraires ; l'un des principaux est la rareté de celles-ci en milieu rural.

Disponibilité et utilisation

Le souhait de beaucoup de gouvernements et d'édu un ensemble complet de manuels pour chaque matière. Le ratio d'un livre par élève (1:1) pour les matières principales reste l'objectif - même s'il n'est pas toujours atteint. Pour les gouvernements, le ratio 1:1 reste difficile à satisfaire aux plans matériel et financier. L'obtenir pourrait d'ailleurs être excessivement coûteux pour certains niveaux et certaines matières. On cite souvent une expérience, faite aux Philippines, qui démontre que la différence entre les ratios de 1:1 et 1:2 n'est que marginale lorsque les livres scolaires demeurent la propriété de l'école et ne sont pas emportés à la maison par les enfants. Certains experts avancent même le ratio de 1:3 comme satisfaisant (Brunswic et Hajjar 1992 : 19).

Au cours de la période analysée, les projets d'éducation paraissent s'accorder pour assujettir l'ensemble minimal des livres destinés au primaire au ratio élève/livre de 1:2 sur deux matières aux deux premiers niveaux et trois matières aux niveaux suivants.

La fourniture de manuels est inefficace si les livres ne sont pas ou sont mal utilisés et le manque de livres durant plusieurs années entraîne chez les enseignants l'habitude d'enseigner sans livres. Ils hésiteront par conséquent à utiliser les nouveaux manuels ou le feront sans les compétences nécessaires : la fourniture de manuels reste incomplète si les enseignants ne sont pas formés à leur utilisation.

Coûts récurrents

Les livres ont une durée de vie brève. Même utilisé avec soin, un livre durera rarement plus de trois à

cinq ans et les livres qui n'ont pas fait l'objet d'une bonne reliure ou d'un bon entretien ont une durée de vie encore plus limitée. Les livres emportés par les enfants à la maison et de ce fait exposés aux difficultés de la route, aux pluies et à la poussière dans des maisons sans étagères ne durent pas. Pour maintenir les livres en bonne condition, les alternatives sont de les garder sous le contrôle des écoles ou de ne pas les utiliser du tout. Mais finalement, tous les manuels scolaires deviennent obsolètes lorsque le programme national d'éducation est révisé.

Il faut donc prévoir une provision annuelle pour le remplacement des exemplaires endommagés ou perdus. Les livres doivent être disponibles chaque année en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins résultant de l'accroissement du nombre des inscrits, ce qui est une conséquence de la croissance de la population et/ou des efforts de développement pratiqués avec l'assistance de la Banque mondiale.

Les besoins en remplacement des livres sont généralement pris en compte dans les volets « manuels scolaires » des crédits d'éducation. Le nombre de livres achetés suffit souvent à satisfaire le ratio élève/livre ciblé pour les cohortes existantes et pourvoir aux besoins en manuels pendant la vie du projet. Les économies d'échelle ainsi permises rendent cette approche préférable, sinon essentielle, pour tous les pays emprunteurs africains.

Les livres sont fréquemment achetés en un ou deux lots. L'envergure d'un tel achat, qui se chiffre souvent en millions de dollars, cache en général la nature récurrente des coûts de fourniture des livres. Pour pouvoir assurer la fourniture de manuels, le gouvernement emprunteur doit prévoir le remplacement des manuels scolaires dès leur distribution initiale. Soit en ouvrant un crédit budgétaire annuel réservé aux manuels, soit en faisant participer les parents d'élèves aux frais d'acquisition des manuels scolaires à travers des mécanismes comme la vente, le prêt ou la location.

Recouvrement des coûts

Sous le joug des contraintes financières, les gouvernements recherchent des solutions de prise en charge, par les parents d'élèves et les communautés, de tout ou partie des coûts liés à la fourniture des manuels. Différentes stratégies ont été utilisées à cet effet, de (a) la rétrocession au secteur privé de la vente de livres au prix fort à (b) l'achat des livres par le gouvernement

et leur location aux élèves à des taux subventionnés.

Le recouvrement des coûts soulève les problèmes de faisabilité et d'équité. En milieu rural, beaucoup de pauvres ne sont pas en mesure de payer les frais de location des livres et vont retirer leurs enfants de l'école, en particulier les filles. C'est ainsi l'élite urbaine, capable de payer les livres au prix fort, qui devient au bout du compte la véritable bénéficiaire de la subvention. Les systèmes de recouvrement des coûts peuvent également pâtir des non-paiements, de provisions pour pertes et dommages mal calculées, de la mauvaise gestion et des vols.

Le recouvrement des coûts est certes un moyen d'assurer la fourniture soutenue des manuels, mais les pays pauvres peuvent-ils y réussir ? La pratique en est-elle nécessaire ou même désirable ? Ces questions continuent de faire l'objet de débats. Dans nombre de pays, l'achat de manuels représente une part insignifiante du budget annuel ordinaire des services d'éducation. Par exemple : une enquête portant sur 166 écoles publiques en Ethiopie a constaté que, en 1994-1995, les salaires mobilisaient 91,3 % des frais de fonctionnement quand les manuels pédagogiques n'en consommaient que 2,2 % (KUAWAB 1996, 30).

Taille du marché

Les coûts initiaux d'un livre sont considérablement élevés. Ils comprennent : le développement du manuscrit (honoraires et salaires des auteurs, illustrateurs et éditeurs) ; la composition ; l'expérimentation et les révisions qu'elle entraîne ; la production des films, le clichage et la préparation des presses pour le tirage. Par conséquent, plus les tirages sont élevés, plus forte sera l'économie d'échelle et plus bas le prix unitaire.

Or, sur les quarante pays couverts par l'enquête, cinq ont une population inférieure au million et elle est de moins de cinq millions dans treize. Elle n'excède les vingt millions que dans sept pays (voir tableau 2.1.)

La qualité des manuels scolaires est difficile à obtenir et coûte aussi cher pour les petits pays que pour les grands. Même avec un pool d'expertise professionnelle plus restreint, le coût unitaire de production sera donc inévitablement très élevé dans un pays de faible population, à moins que des solutions assurant un bon rapport coût-efficacité n'aient été adoptées.

Dans les pays moyennement peuplés, l'utilisation de la langue maternelle comme langue d'instruction pendant les premières années du cycle primaire

Tableau 2.1
Estimation de la Population,
Juillet-2000 (millions)

Angola	10.1	Mali	10.7
Bénin	6.4	Maurice	1.2
Botswana	1.6	Mauritanie	2.7
Burkina Faso	12.0	Mozambique	19.1
Burundi	6.1	Niger	10.0
Cameroun	15.4	Nigeria	123.1
Cap Vert	0.4	Ouganda	23.3
Comores	0.6	République	
Congo (Zaire)	52.0	centrafricaine	3.5
Côte d'Ivoire	16.0	Rwanda	7.2
Djibouti	0.5	Sao Tome et Principe	0.2
Ethiopie	64.1	Sénégal	10.0
Gambie	1.4	Sierra Leone	5.2
Ghana	19.5	Somalie	7.3
Guinée Bissau	1.3	Soudan	35.1
Guinée équatoriale	0.5	Swaziland	1.0
Guinée	7.5	Tanzanie	35.3
Kenya	30.3	Tchad	8.4
Lesotho	2.1	Togo	5.0
Madagascar	15.5	Zambie	9.6
Malawi	10.4		

Source: CIA World Factbook 2000.

entraîne une fragmentation de la demande de manuels et réduit en conséquence les volumes d'impression. Dans tous les pays, le prix des manuels est plus élevé pour l'éducation secondaire que pour le primaire, non seulement à cause de la complexité des matières, mais aussi du nombre moindre d'élèves inscrits.

La taille du marché est un facteur important quand ce sont les maisons d'édition privées qui ont la responsabilité de préparer les manuscrits pour les programmes nationaux. Les éditeurs commerciaux sont plus enclins à investir dans la production de manuels destinés à l'enseignement primaire, où la demande est forte, que pour des marchés plus restreints. Ils préfèrent de même les livres consacrés aux matières principales au détriment de ceux qui portent sur les matières relativement accessoires. Lorsque les taux d'abandon sont très élevés, la préférence ira encore, pour les mêmes raisons, à la production de manuels destinés aux premières années de l'enseignement primaire.

Formation

Les principes théoriques nécessaires à l'évaluation, à la rédaction, à l'édition, à l'illustration, à la conception graphique et aux autres services liés à l'édition des livres peuvent être enseignés dans des formations de courte durée comme ateliers ou voyages d'études. Cependant, les maîtriser relève de la pratique continue sous supervision. Plusieurs compagnies internationales organisent ces types de formation au niveau du personnel local de leurs branches africaines ; certains membres peuvent par la suite passer à d'autres maisons d'édition ou créer leur propre entreprise. Diverses agences fournissent un assistance technique en continu, notamment la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) allemande, la *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida) et, pour les pays lusophones, la *Fondation Gulbenkian*.

Le secteur public a souvent des difficultés à trouver du personnel qualifié pour les services d'édition et les fonctionnaires peuvent à tout moment être nommés à d'autres postes sans égard pour leurs qualifications techniques. De plus, les rotations de routine peuvent amener des transferts de personnel qualifié vers d'autres départements. Les fonctionnaires peuvent aussi être tout simplement attirés par les salaires élevés offerts par le secteur privé. L'équipe en place peut enfin se trouver démantelée à la suite de changements de gouvernement, de décisions ministérielles ou de guerres civiles.

Production publique ou privée

Tout ou partie des fonctions liées à l'édition des livres peuvent être accomplies aussi bien par l'Etat que par le secteur privé. Le tableau 2.2 ci-dessous indique quelques combinaisons en fonction du degré de libéralisation (sur une échelle de 1 à 6, du plus étatique au plus libéralisé). Au cours de ces dernières années, plusieurs pays ont libéralisé leurs pratiques de passation de marchés et certains ont abandonné le monopole étatique au profit du secteur privé.

En cas de partage de responsabilités, la séparation des rôles n'est pas toujours évidente. Même lorsque le MDE est l'acheteur principal, des exemplaires des livres peuvent par exemple être vendus au détail. Dans certains pays, les livres produits par les agences de l'Etat sont vendus, entièrement ou partiellement, par le canal des réseaux commerciaux des grossistes et des détaillants.

Tableau 2.2
Combinaisons des rôles des secteurs public et privé dans la fourniture des manuels scolaires

Pays	1	2	3	4	5	6
Préparation du manuscrit	X	X	X	X	X	0
Edition	X	X	X	0	0	0
Impression & Reliure	X	0	0	0	0	0
Distribution	X	X	0	X	0	0

X = Secteur Public, 0 = Secteur Privé.

Dans la précédente étude que la Banque mondiale a consacrée à son assistance à la fourniture de manuels scolaires (1985), Barbara Searle a identifié, parmi les quarante-huit projets étudiés, répartis sur vingt-cinq pays du monde entier, une vingtaine de variantes dans la fourniture des manuels (Searle 1985 : 9). Durant les quinze années qui ont suivi, ces mêmes variantes se sont retrouvées dans les projets des pays d'Afrique subsaharienne. L'expérience a montré qu'il n'y a pas de combinaison parfaite et que ce qui paraît le meilleur pour un pays peut être inapproprié pour un autre.

Pour les pays où les institutions étatiques ont eu à rédiger, produire et distribuer un livre unique par matière et par niveau, les résultats sont empreints, dans l'ensemble, d'inefficience et d'inadéquation (p. ex. : Askerud 1997 : 57 ; Bgoya et autres 1997 : 21). Selon la Sida, « la production de manuels scolaires par le gouvernement, dans les programmes qu'elle a financés, n'a en général pas connu le succès. Les sociétés financées par l'Etat sont souvent handicapées par les lourdeurs administratives, le manque de prise en compte des coûts réels ou l'absence de motivation du personnel » (Sida 1996 : 15).

Les subventions indirectes masquent en général les coûts réels. Malgré leur maîtrise des théories d'éducation, les fonctionnaires ont rarement les qualifications requises pour les techniques d'impression et d'édition, de sorte que leurs décisions peuvent être pédagogiquement correctes mais inutilement coûteuses. La taille des pages peut n'avoir pas été calculée pour une production économiquement efficace et la conception graphique peut conduire à des gaspillages. Les systèmes de distribution de livres scolaires ont échoué faute de l'allocation de financements appropriés au transport des livres depuis les magasins régionaux vers les écoles. Des fonctions ont été parfois

confiées à plusieurs départements, mais sans mettre en place une véritable coordination. Le personnel, très peu motivé, n'a pas pris à cœur de respecter des délais et de réaliser des économies. Promotion et développement du personnel ont été soumis aux procédures de gestion du personnel de la fonction publique au mépris, souvent, du professionnalisme requis par les services d'édition. Les décisions ont reflété des priorités économiques et politiques plutôt que celles d'une bonne édition. Les financements sont venus de dotations annuelles par le pouvoir législatif, ce qui rendait leur planning difficile, voire impossible. Le contenu des manuels a souvent reflété avant tout les valeurs et les politiques d'un gouvernement qui tenait les cordons de la bourse et contrôlait les nominations.

On accorde souvent au secteur privé que, motivé par le profit, il est en principe susceptible de « faire plus avec moins ». Contrairement aux fonctionnaires, les entrepreneurs qui auront engagé leurs propres fonds et ceux de leurs actionnaires seront plus soucieux de réaliser des économies et d'utiliser du personnel qualifié. Il existe certainement beaucoup de fonctionnaires dévoués et faisant preuve de professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions. Malheureusement, ils sont souvent pris dans l'engrenage des lourdeurs administratives.

On peut aussi avancer que les maisons d'édition privées, plus soucieuses de récupérer les dépenses engagées, sont mieux en mesure d'assurer le suivi de la fourniture de matériel scolaire. La vente des livres leur permettra de réinvestir dans de futures opérations. Elles obéissent aussi à une autre motivation puissante, la nécessité de réaliser un chiffre d'affaires, ce qui encourage le réinvestissement. Les livres commandés cette année feront probablement l'objet d'une com-

mande l'année suivante si l'objectif de vente pour l'année en cours a été réalisé.

Mais dans la réalité, le tableau est plus terne. Pour survivre, le secteur privé doit recouvrer la totalité des frais liés aux services d'édition de manuels et, de plus, réaliser un profit. Ses coûts incluent des coûts fixes, y compris financiers. Lorsque l'Etat est l'éditeur, ces coûts sont souvent camouflés dans les budgets départementaux. De façon générale, pour les MDE, les coûts d'édition de manuels scolaires ne comprennent que les coûts directs de fabrication et n'y incluent parfois que certains coûts de distribution.

Une enquête, portant sur vingt-et-une maisons d'édition africaines réparties dans douze pays subsahariens, a établi que, en moyenne, le prix de détail d'un livre publié par une maison d'édition commerciale correspondait à trois fois son coût de fabrication (voir tableau 2.3.)

Le coût de production des manuels par le secteur privé peut être choquant pour un MDE qui ne budgétise que les coûts directement liés à la fabrication. Les chiffres du tableau 2.3 ci-dessus indiquent que la prise en compte des frais généraux et du bénéfice augmente de 50 % au minimum les coûts de fabrication. Dans les cas de choix multiple où la maison d'édition est appelée à payer les services des auteurs et les coûts de commercialisation, le coût unitaire peut donc doubler sinon plus. Les crédits augmentent rarement en conséquence.

Les compagnies commerciales cherchent à posi-

Tableau 2.3 **Structure des coûts pour un livre scolaire africain (moyenne)**

(Pourcentage)

PRIX DE DETAIL	100
Remise aux libraires	23
Paiement des auteurs	11
Coûts de production (matières premières, pré-impression, impression et reliure)	32
Coûts de commercialisation (publicité et vente)	9
Coûts de distribution	9

Source: Bgoya et autres (1997 : 74).

tionner leurs activités surtout dans des centres urbains où le pouvoir d'achat est plus élevé et le marché large et facile d'accès, au détriment des zones rurales éloignées. L'expérience a prouvé que, lorsque le secteur privé est en situation de monopole pour la fourniture de manuels scolaires, il n'est pas enclin à baisser les prix ou à améliorer la qualité de ses produits : ce fut le cas au Malawi et en Côte d'Ivoire, malgré une réglementation des prix par l'Etat.

Le rôle de l'Etat dans la fourniture de manuels scolaires

Dans tout système public d'éducation, l'Etat est seul responsable de la fourniture des manuels scolaires dans les délais prescrits. Il décide seul du contenu des livres scolaires, de leur édition, et du financement des coûts liés à leur production. Son mandat porte au minimum sur les activités suivantes :

- préparer des directives claires et détaillées à l'intention du programme national d'éducation ;
- les rendre disponibles pour la préparation des manuels scolaires ;
- établir une procédure objective d'évaluation et d'autorisation des manuels ;
- déterminer les réseaux de financement et de distribution ;
- établir des normes pour la production ;
- procéder de même pour les guides du maître et autres matériels didactiques et pédagogiques ;
- former les enseignants à l'utilisation et au soin des manuels et matériels pédagogiques ;
- protéger les droits de propriété intellectuelle par les moyens juridiques appropriés.

Les gouvernements ont également la responsabilité d'assurer la coordination des politiques ministérielles affectant les manuels scolaires. Ce n'est pas toujours le cas. Les ministères des Finances ou de l'Industrie peuvent imposer des taxes élevées à l'importation du papier et autres matières premières, du matériel d'imprimerie et des pièces détachées, toutes mesures qui pénalisent les maisons d'éditions et imprimeurs nationaux. Dans le même temps, les livres produits à l'étranger bénéficient, au titre de l'Accord de Florence (accord sur l'importation des matériels éducatifs, scientifiques et culturels patronné par l'UNESCO) d'une importation en franchise de

taxes. Le ministère des Finances statue sur les disponibilités en devises et le ministère de l'Agriculture a également son mot à dire sur l'importation des matières premières. Quant au ministère de la Culture, il décide des politiques en matière d'utilisation de la langue et réglemente l'impression et la publication. Si les différents ministères impliqués ne se coordonnent pas pour harmoniser leurs politiques et réglementations, le corollaire inévitable sera l'accroissement du coût des fournitures pour les manuels scolaires.

Décentralisation

Jusqu'à tout récemment, la gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne était centralisée par le ministère de l'éducation. Dans les pays où les infrastructures de communication sont peu développées, les prises de décisions étaient confrontées à deux problèmes essentiels : d'une part la répercussion sur les structures régionales des décisions prises au niveau central prenait beaucoup de temps ; d'autre part, les décisions prises ne correspondaient pas toujours aux besoins perçus par les institutions régionales. Brickhill et Priestley ont établi en 1993 « qu'en Afrique australe, plus le centre de décision est éloigné de l'utilisateur du manuel scolaire, moins efficace est la façon dont les fonds sont utilisés. » Cette observation est confirmée par O'Connor (1999 : 117) qui montre que l'utilisation des manuels scolaires paraît plus efficace lorsqu'ils ont été choisis par le centre de décision le plus proche de la base.

Depuis quelques années, nombre de pays, dont le Nigeria et le Ghana, ont décentralisé une partie des responsabilités administratives de leur système éducatif. Récemment, d'autres Etats ont également dévolu des responsabilités aux régions, aux districts, aux écoles et aux entités locales.

Le rôle des partenaires locaux

Les années 1990 ont vu se développer l'intérêt des différents partenaires de la société civile pour une participation croissante aux décisions concernant le système éducatif. On considérait comme important de prendre en compte les desiderata des enseignants, des parents, des élèves et des groupements de parents et d'enseignants comme des organisations non gouvernementales (ONG), et d'impliquer certains de ces groupes dans les prises de décisions. Au bout du compte, la responsabilité des prises de décisions finirait

à revenir aux écoles qui, avec le concours des comités d'enseignants et de parents et/ou d'élèves, devront être en mesure de décider de l'utilisation des ressources qui leurs sont allouées.

Selon certains, l'accroissement des responsabilités devrait encourager les communautés à jouer un rôle plus actif dans la gestion et la bonne utilisation des ressources octroyées. De plus, on a constaté que la demande en éducation augmentait lorsqu'on encourageait les communautés à gérer elles-mêmes les écoles. L'inverse a été prouvé également. En République centrafricaine, on estime que 30 % des manuels dont la production a été financée par la Banque ont disparu pendant et après les troubles sociaux des années 1990. Selon le personnel de la Banque, cette perte était principalement due au fait que « les parents ne se considéraient comme responsables ni des écoles, ni de leurs équipements, ni des matériels pédagogiques »¹.

Choix multiple de manuels scolaires

La qualité du livre est déterminante de la mesure dans laquelle les besoins de ses utilisateurs seront satisfaits : un livre unique de bonne qualité est certainement préférable à une multitude de livres de mauvaise qualité. Cependant, beaucoup d'éducateurs et de maisons d'édition recommandent l'accroissement du choix des livres scolaires proposés, car la concurrence force les éditeurs à innover et à améliorer la qualité des livres et du matériel pédagogique.

La multiplicité des choix permet également aux enseignants, aux inspecteurs et aux décideurs au niveau décentralisé de sélectionner les livres qui répondront le mieux aux besoins des élèves. Dans le système du livre unique par matière et par niveau, les ouvrages contiennent également en général des illustrations portant sur une vie urbaine inconnue des élèves vivant en milieu rural. Un autre avantage du système du choix multiple est d'offrir la possibilité de concevoir les livres scolaires en fonction des diversités géographiques, culturelles et ethniques.

Un autre argument en faveur du choix multiple est qu'un système du livre unique produit « une masse humaine uniforme, endoctrinée par la version officielle, que ce soit en histoire ou en philosophie, en sciences, grammaire, chimie, biologie ou même en calligraphie » (de Bedout 1999: 41).

Le choix multiple a aussi ses inconvénients. Il entraîne une fragmentation du marché et réduit par

conséquent les économies d'échelle. La concurrence peut cependant modérer toute augmentation des prix. Le choix multiple reste à l'évidence pratique pour les pays où les effectifs scolaires sont importants. Certains experts de la Banque pensent que le choix de livres scolaires par matière et par niveau doit se limiter à trois titres. Mais une telle politique, qui tendrait à remplacer le monopole par un oligopole, pourrait faire obstacle à l'innovation et à la concurrence

Le système de choix multiple ne produit de résultats satisfaisants que si la sélection des manuels est faite par les décideurs au niveau local ou du district, c'est-à-dire par ceux qui connaissent le mieux les besoins, capacités et expériences des élèves. Une bonne formation des enseignants à la sélection des livres et à leur utilisation est également indispensable.

Il faut reconnaître aussi que, dans le choix multiple, des motivations personnelles peuvent jouer lors de la sélection. Aux Philippines, par exemple, la fin du monopole étatique de fourniture des manuels a entraîné un développement de la corruption qui a été dûment documenté (Chua 1999). Après deux années d'ouverture de la concurrence aux seuls éditeurs nationaux et de choix décentralisés, un nouveau gouvernement a décidé de revenir au système centralisé de passation des marchés, mais assorti cette fois de procédures rigoureuses et d'appels d'offres internationaux.

Fournisseurs nationaux et internationaux

Historiquement, ce sont les grandes compagnies internationales européennes qui ont fourni les manuels scolaires aux pays de l'Afrique subsaharienne. Ces compagnies présentent plusieurs avantages : accès au capital, nombreuses années d'expérience dans la préparation de manuels conformes aux normes internationales et expertise dans le développement de nouveaux manuels en collaboration avec les auteurs nationaux afin que les manuels existants soient à coup sûr adaptés aux réalités des différents pays. En outre, ces compagnies, qui entretiennent de bonnes relations avec les ministères et les réseaux de détaillants, peuvent livrer leurs manuels sans délais et à des prix compétitifs au plan international. Elles peuvent également apporter des solutions rapides et économiques au problème du manque de manuels.

D'autre part, leur expertise et leur intérêt tendent à se centrer sur les matières principales de l'éducation

primaire - segment le plus lucratif du marché. Pour les niveaux plus élevés, elles se bornent à offrir des manuels portant sur les matières considérées comme neutres au plan international, telles les sciences et les mathématiques. Elles pourraient ne pas être capables de développer ni éditer des livres en langues locales, de plus en plus utilisés dans les premières années du primaire. Elles pourraient n'être que peu sensibles aux coutumes et croyances locales, voire les méconnaître. Plus important encore, elles sont peu enclines à investir leurs ressources financières et humaines en dehors du segment réputé lucratif du marché du livre scolaire.

Les éditeurs locaux manquent de capitaux et, dans beaucoup de pays africains subsahariens, les qualifications requises par les services d'édition sont rares ou inexistantes. Dans certains pays, un commerce de livres florissant a été détruit par l'imposition du monopole d'Etat dans l'édition des manuels, et cette imposition a été parfois aidée par les financements internationaux. Les maisons d'édition nationales n'ont donc accès qu'à une fraction infime du marché des manuels scolaires - qui procure pourtant à l'industrie de l'édition en Afrique subsaharienne 75 % de ses revenus (Makotsi 1998 : 1). Elles ne sont par conséquent que peu capables de publier d'autres ouvrages.

Les conséquences d'une telle situation dépassent le niveau des salles de classe. Avec l'assise financière que leur procurerait un marché des manuels important et stable, les éditeurs nationaux pourraient investir dans les domaines délaissés par les compagnies étrangères. Ils pourraient se spécialiser dans les romans et poèmes d'écrivains locaux ainsi que dans des ouvrages traitant de sujets comme l'histoire, la société, l'économie, l'écologie ou les cultures d'un pays. Ces types d'ouvrages favorisent le développement d'une identité nationale et sa prise de conscience par les populations. Ils peuvent être rédigés spécialement à l'intention des enfants et des jeunes adultes qui liront alors des livres portant sur l'expérience de leur propre culture au lieu de livres importés d'Europe ou des Indes que l'on trouve en général sur les marchés. Le célèbre écrivain Chinua Achebe appelle ces derniers «*des cadeaux empoisonnés dans de beaux emballages* ». Les livres publiés localement permettent d'améliorer la formation à la lecture pendant et après l'école, formation pour laquelle tant de fonds et d'efforts ont été investis.

Les nations africaines ont montré une nette préférence pour l'édition nationale des manuels, particulièrement au niveau de l'éducation primaire. Le ministre zimbabwéen de l'Éducation, dans son discours d'ouverture, a insisté sur ce point à la conférence tenue en 1991 sur la fourniture des manuels scolaires et le développement des bibliothèques:

Ce serait une tragédie pour l'Afrique, les éditions africaines et l'éducation africaine si le nouveau centre d'intérêt des donateurs pour les éditions ne devait bénéficier qu'aux seules maisons d'édition du nord. Visiblement les éditeurs africains ont un rôle clé à jouer dans l'amélioration de la qualité de l'éducation en Afrique.

Le ministre déclare dans le même discours que le sous-développement de l'industrie du livre pourrait être à la fois cause et conséquence du sous-développement de l'éducation. Les nations africaines représentées à Florence en octobre 1999, lors d'une conférence parrainée entre autres par la Banque, ont exprimé leur vœu de voir se développer un « leadership culturel » (Nyambura 1999).

Tous les pays d'Afrique subsaharienne ne remplissent pas les conditions de population et de ressources exigées par le développement d'une industrie de l'édition. En 1991, seuls deux ou trois pays étaient considérés comme dotés d'un marché national assez large pour asseoir leur propre industrie de l'édition de livres, y compris les livres destinés à l'enseignement primaire (British Council 1992 : 21). Cependant, plusieurs pays disposent d'un système éducatif assez important pour permettre le développement de maisons d'édition privées - si elles peuvent bénéficier au départ d'une assistance externe. Les progrès technologiques dans le domaine de la publication assistée par ordinateur, y compris la micro-publication, permettent aujourd'hui aux entreprises, même petites, de confectionner des manuels jusqu'à l'étape finale avant l'impression.

Une maison d'édition dite nationale ne doit pas nécessairement appartenir à des nationaux, mais il faut que son personnel soit essentiellement composé de nationaux et qu'elle produise localement des livres. Par exemple, le directeur général et le personnel de *Macmillan Kenya* sont tous kenyans. La compagnie produit des livres adaptés au Kenya sans interférences

avec le siège international de l'entreprise, travaille avec d'autres pays et réinvestit la totalité de ses profits dans de nouveaux projets au Kenya (Johnstone 1999 : 102 ; Muita 1999 : 152-3). *Macmillan Kenya* est-elle une maison nationale ou étrangère ? C'est en tous cas une exception : les filiales locales des compagnies étrangères ne sont le plus fréquemment que des directions de ventes qui n'apportent que très peu d'avantages économiques à leur pays d'accueil.

Accès des éditeurs au capital

L'édition de manuels scolaires est une opération exigeant un gros capital. Le processus s'étale en général sur trois ans, parfois un peu moins mais, le plus souvent, plus. Les principales étapes en sont : l'identification des auteurs, le planning et la rédaction du livre et du guide du maître, l'édition, l'expérimentation dans les salles de classe, l'impression, la reliure et la livraison du produit final aux écoles. Durant cette période, il faudra couvrir les frais de personnel et de fonctionnement, acheter le papier et autres fournitures - et payer l'imprimeur. Les gouvernements, malgré leurs difficultés financières, ont pu financer la préparation de manuels avec l'aide de financements extérieurs. Mais dans les pays où la fourniture des manuels scolaires a été privatisée, les maisons d'édition privées doivent faire face à de sérieuses difficultés pour mobiliser le capital nécessaire.

Les banques hésitent naturellement à prêter des fonds pour le financement d'activités à haut risque et à faible rentabilité. Les stocks en magasin, souvent le principal actif d'une maison d'édition, sont rarement acceptés comme garantie : une fois imprimé, le papier perd en effet toute valeur en tant que garantie. Lorsque des crédits sont accordés, les taux d'intérêt sont prohibitifs et peuvent atteindre jusqu'à 40 % l'an. De plus, les gouvernements tardent généralement à payer et font parfois attendre plus d'un an. Les revendeurs de livres traînent aussi pour payer les livres qu'ils ont achetés à crédit.

Les maisons d'édition privées, particulièrement de petite taille, sont alors prises « entre le marteau et l'enclume » : entre des prêteurs qui ne prêtent pas et des acheteurs qui ne payent pas. La difficulté de l'accès au capital est sans aucun doute un obstacle majeur au développement de maisons d'édition africaines.

La production des manuels scolaires : une chaîne intégrée

Les matériels pédagogiques et didactiques ne peuvent être produits isolément, car ils sont eux aussi issus d'un processus impliquant plusieurs acteurs et plusieurs politiques. Tout livre d'école fait en effet partie d'un système qui part des besoins de l'élève (définis par l'institution responsable de l'élaboration des programmes nationaux d'éducation) et débouche sur son utilisation par des élèves, tant en classe qu'en dehors de la classe, en passant par les différentes étapes mentionnées ci-dessus.

Tout raté dans la planification ou la coordination aura un impact négatif sur la fourniture des manuels et du matériel pédagogique. L'assistance extérieure ne sera rentable que si elle découle de plans stratégiques détaillés du gouvernement et pas seulement de sa mention sommaire dans une lettre de politique générale.

La capacité du gouvernement et sa volonté politique

Si l'on en juge par les rapports de clôture des projets, le personnel de la Banque mondiale a souvent fait preuve d'un grand optimisme, qui a entraîné ensuite bien des déceptions dans l'exécution desdits projets. Les problèmes identifiés sont souvent liés à l'incapacité locale de gérer des projets d'une conception trop ambitieuse ou de maîtriser des procédures trop complexes. L'exécution des projets est souvent handicapée par de fréquents changements de personnes (un ministre de tutelle, notamment), par des troubles sociaux ou autres conflits et par des catastrophes naturelles.

Une fourniture convenable de manuels scolaires et matériels pédagogiques relève surtout de politiques de développement prioritaires et de la volonté politique. Richard Jolly, conseiller spécial à l'administration du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a parlé en ces termes lors de sa visite d'une école primaire au Costa Rica :

Avec le Président Arias, j'ai pu me rendre sur le terrain pour voir ce qu'il en était dans la pratique de la promesse qu'il avait faite de pourvoir la moitié des écoles primaires en ordinateurs.... J'étais émerveillé de voir cet exemple pratique qui a

permis, en quatre ans, de doter en technologie de pointe les élèves du cycle primaire et les adultes dans l'ensemble du Costa Rica.

Je lui ai demandé comment il avait fait pour financer cette réussite. Il m'a répondu : « Quand les fonds ne sont pas utilisés pour des dépenses militaires, il y a suffisamment d'argent pour financer une bonne éducation pour tous. C'est là le défi à relever par tout pays ». Sa réponse illustre de façon pragmatique qu'une réduction des dépenses militaires peut dégager les financements nécessaires. (Jolly 1996).

La Commission Internationale sur l'Éducation pour le XXI^{ème} siècle (1996 : 165) a recommandé comme une règle générale qu'un minimum de 6 % du Produit National Brut (PNB) soit attribué à l'éducation. Cette recommandation n'impliquait pas que la totalité de cette allocation vienne nécessairement du gouvernement. Comme le souligne la Commission, mobiliser des fonds à partir de sources privées n'est pas seulement justifiable mais désirable, car cette approche contribuera à réduire la pression sur les budgets nationaux. Les sources de financement privées sont diverses et incluent le paiement des parents d'élèves, malgré de larges fluctuations dans la capacité de payer des familles et des élèves selon les pays. Cependant, la Commission a insisté sur le fait que recourir au financement privé ne doit pas encourager l'Etat à se dérober à ses responsabilités financières, en particulier vis à vis des ethnies minoritaires les plus désavantagées ou des populations des régions isolées. Le Comité consultatif pour les Finances de la Conférence des ministres africains d'Éducation de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a aussi recommandé aux Etats membres d'allouer un minimum de 25 % de leur budget et de 6 % de leur PNB à l'éducation ; un minimum de 50 % des budgets d'éducation devrait être alloué à l'éducation primaire et la part des budgets d'éducation allouée aux matériels pédagogiques devrait s'accroître de 14 % (KUAWAB 1996 : 30).

¹ Education Rehabilitation and Development Project (Cr 1863-CAR)



Politiques de la Banque mondiale

Lors de ses premières interventions dans le domaine de la fourniture des manuels scolaires, la Banque mondiale avait mis l'accent, au niveau de leur édition, sur l'investissement en capital plus que sur le renforcement des capacités. En terme de nombre d'ouvrages, les résultats atteints furent considérables. Les trois plus grands projets, en Ethiopie, en Indonésie et aux Philippines, ont permis à eux seuls d'imprimer plus de 350 millions de livres. Entre 1973 et 1985, quarante-huit projets de par le monde ont contribué au financement de la fourniture des manuels. La majorité de ces projets ont apporté leur appui aux activités étatiques dans ce domaine. D'autres se sont bornés à financer l'acquisition des équipements d'imprimerie et des matières premières. Ces années ont constitué une période d'apprentissage qui a permis de faire ressortir plusieurs lacunes (Searle 1985 : 2) :

- absence d'une capacité locale d'assurer la fourniture continue des livres ;
- l'assistance ne visait qu'un segment du processus, en général l'impression ; la conséquence en fut de surcharger au-delà de leur capacité les autres étapes, telle la distribution ou la formation des enseignants ;
- attention insuffisante accordée à la qualité et à l'adéquation des livres produits ;
- sous-estimation des difficultés associées à la passation des marchés pour l'acquisition du papier ou des livres scolaires : les clauses standard de passation de marché de la Banque mondiale

- n'étaient souvent pas adaptées ;
- sous-estimation des difficultés associées à la distribution des manuels, handicapée par la mauvaise circulation de l'information entre le centre et la périphérie ;
- absence de mécanismes institutionnels permettant de coordonner les différentes étapes de la fourniture des manuels.

Depuis 1985, ces problèmes ont été pris en compte dans les différentes pratiques et politiques.

Jusqu'à 1991, la Banque utilisa pour les fournitures de manuels scolaires les services de consultants extérieurs. Un spécialiste en manuels scolaires, un africain possédant l'expérience requise en matière d'édition de ces manuels et de développement international, a été recruté par la Banque et a fourni son assistance à la conception et à l'exécution des projets d'éducation dans plusieurs pays africains.

Un dossier test spécifique standard d'appel d'offres de passation de marchés pour les manuels scolaires a été préparé en 1994. Il prend en compte les observations de Searle sur la qualité et la pertinence des manuels et incorpore un système d'évaluation des offres fondé sur des points de mérite. Cela permet de classer chaque soumissionnaire sur la base de ses qualifications et compétences et chaque soumission sur les bases de sa présentation, de sa conformité avec les objectifs d'éducation fixés par l'emprunteur et du prix. Le test n'a malheureusement pas été concluant. Depuis lors, les dossiers d'appel d'offres sont spécifiques de chaque projet. De nouvelles procédures et un nouveau

dossier type sont en cours de préparation.

En mars 2001, après avoir été revu par de nombreux experts, un document de politique opérationnelle de onze pages, relatif aux manuels scolaires et textes de lecture, a été approuvé et adopté par le Conseil d'orientation du secteur de l'Éducation. Les principes soulignés dans ce document comprennent :

- le respect des aspects juridiques et de toutes mesures de protection des droits d'auteur et autres droits de propriété intellectuelle ;
- une articulation des rôles des secteurs public et privé dans la préparation, la production et la distribution équitable des manuels scolaires et autres textes de lecture ;
- le maintien de procédures transparentes et concurrentielles dans la sélection et l'acquisition des livres scolaires ou pour les contrats de services portant sur l'édition ou l'imprimerie ;
- des engagements financiers à long terme pour la préparation et la fourniture des livres ;
- l'assurance que les prix resteront abordables de façon à permettre aux élèves démunis l'accès aux livres et textes de lecture.

Les stratégies utilisées dans les différents projets de manuels scolaires et leurs résultats seront examinés dans les chapitres suivants. Dans le présent chapitre sont analysées quelques-unes des importantes questions de politique liées à l'acquisition des manuels scolaires.

Passation des marchés

Les *Directives pour les Passations de Marchés pour les Prêts BIRD et les Crédits IDA* (Banque mondiale 1999) exigent l'Appel d'Offres International (AOI) pour les marchés dépassant un seuil préalablement fixé. Cette exigence est un des aspects les plus contestés dans le domaine de la fourniture des manuels scolaires.

Les partisans de ces directives soutiennent que l'AOI permet à tous les pays d'utiliser au mieux les fonds empruntés à la Banque. L'AOI leur permet également de bénéficier de l'expertise et des normes internationales dans la préparation des manuels scolaires.

Leurs détracteurs objectent que l'AOI avantage les maisons d'édition étrangères au détriment des maisons locales et favorise le maintien d'un colonialisme

culturel. Selon eux, les maisons d'édition nationales sont enfermées dans un « cercle vicieux ». Elles ne peuvent, en pratique, entrer en concurrence avec l'expertise et le capital des maisons d'édition internationales dans les contrats de manuels scolaires, alors que ces mêmes contrats pourraient les aider à développer l'assise financière indispensable à l'acquisition de cette expertise ou de ce capital.

Il faut mentionner quelques exceptions. Les maisons d'édition locales du Nigeria (qui dispose de longue date d'une industrie d'édition) et du Mali (où il n'en existe pas) ont battu les compagnies étrangères dans l'adjudication de contrats pour la fourniture de manuels scolaires financés par la Banque mondiale. Selon les estimations du *Réseau des Éditeurs Africains* (APNET), pour chaque livre acheté aux maisons d'édition locales dans le cadre des financements de la Banque mondiale, cinquante le sont à des maisons étrangères (Nwankwo 1999 : 142).

De plus, le président de l'APNET indique que l'économie réalisée par l'achat de manuels aux maisons étrangères n'est qu'une illusion.

L'achat d'un livre sur la base du seul coût d'importation n'est pas nécessairement une bonne affaire quand on prend en compte : le coût d'opportunité des emplois perdus pour l'économie, étant donné que le livre n'est pas produit sur place; les coûts associés au découragement, dans les transactions commerciales, d'innovations qui auraient pu naître d'un chiffre d'affaire plus important et d'une meilleure rentabilité ; les coûts liés aux compétences qui n'auront pas été développées et les coûts liés à la perte d'un effet d'entraînement susceptible de redynamiser l'industrie du livre. Par conséquent, ces livres ne sont pas moins chers (Nwankwo 1999 : 141).

Quels que soient ses défauts, le système de passation de marchés, principalement à travers des AOI, a permis d'acquérir plus de 350 millions de manuels scolaires en Afrique subsaharienne au titre des projets couverts par la présente étude. C'est là un résultat remarquable dans un continent souvent décrit comme assoiffé de livres. Les procédures ont également fait la preuve de leur flexibilité en répondant, durant les années 1990, aux besoins nés de la transition dans nombre de pays africains qui sont passés

d'une centralisation étatique de l'acquisition des manuels scolaires à la libéralisation, à la décentralisation et au choix multiple.

Libéralisation

Dans sa revue des projets de manuels scolaires en 1985, Barbara Searle indique (p. 36) que, pour un gouvernement désireux d'améliorer l'acquisition de manuels scolaires, les décisions les plus délicates ont trait au choix entre édition ou achat et entre acquisition locale ou internationale. Sa conclusion est que les connaissances de la Banque ne suffisent pas pour un éclairage correct de ces choix stratégiques et elle recommande de lancer une étude approfondie sur ces questions.

Dans un document de huit pages, elle préconise la création d'une agence regroupant toutes les fonctions de préparation, production et distribution des livres sous un même toit et sous la supervision d'un directeur unique : ce sera là le moyen le plus sûr de coordonner les activités de toutes les parties impliquées dans la fourniture des manuels scolaires. Dans les cas extrêmes, l'impression sera assurée par le ministère de l'éducation ou toute autre agence étatique ou para-étatique.

A l'époque, beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne utilisaient leurs services centraux pour passer les marchés de manuels scolaires ; ils achetaient un livre par sujet et par niveau et l'Etat agissait dans la plupart des cas comme éditeur et comme distributeur. Un rapport publié six années plus tard (Lockheed et Verspoor 1991 : 128) considère que cette stratégie est désirable, sinon inévitable.

Le développement d'une capacité durable pour préparer, tester, produire et distribuer les matériels didactiques et pédagogiques, ainsi que les guides du maître et autre matériel destiné à la formation continue impose au ministère central d'engager des ressources considérables. Les expériences conjuguées au Bangladesh, en Chine, en Ethiopie et aux Philippines montrent qu'une agence spécialisée dans les manuels scolaires, qu'elle soit autonome ou fasse partie du ministère (national ou fédéral) de l'éducation, constitue un véhicule essentiel pour établir et soutenir en permanence un programme de développement des matériels didactiques et pédagogiques.

...Même des pays de petite taille, qui ne disposent pas d'une industrie du livre bien développée en raison de l'étroitesse du marché, auront à envisager la création d'une agence distincte ayant pour mandat d'assurer le développement des matériels didactiques et pédagogiques, de concevoir le matériel, de le tester pour en améliorer la qualité et de gérer son entreposage et sa distribution.

Le Zimbabwe et le Nigeria ont été parmi les rares pays d'Afrique subsaharienne à avoir opté pour le choix multiple des manuels scolaires, en laissant aux écoles le libre choix de leurs livres parmi une liste de titres approuvée par le gouvernement (Rathgeber 1992: 87-88, British Council 1992 : 8).

Depuis lors la Banque a progressivement revu sa position ; la définition actuelle en est énoncée dans le paragraphe 18 de ses Directives Opérationnelles sur les Manuels Scolaires et Textes de Lecture, adoptées en 2001.

La concurrence et la participation du secteur privé au développement, à la production et à la livraison de manuels scolaires et autres textes de lecture sont les éléments indispensables d'un système valable de fourniture de manuels scolaires. Tant qu'un régime soutenable n'est pas atteint, il faudra prévoir des mesures de transition pour l'achat (généralement auprès de fournisseurs privés) ou pour la production (généralement une agence publique d'édition de livres)... Lorsque le gouvernement impose la production et la distribution des livres par un service public en situation de monopole ou par une agence para-étatique, les coûts associés au respect de cette exigence doivent être comptabilisés. Les opérations de l'agence imposée devront faire l'objet d'une analyse financière conduite de manière à déterminer si ces opérations répondent aux principes économiques voulus. Leur non-conformité à ces principes doit être considérée comme un sérieux obstacle à l'assistance de la Banque. Le pragmatisme efficace en termes de coûts, l'absence de dogmatisme politique et la prise de distance, par rapport à des entreprises publiques non efficaces, en faveur de contrats avec des fournisseurs privés sont des conditions liées à l'obtention d'une assistance financière de la Banque...

Aujourd'hui, plusieurs pays ont libéralisé leurs pratiques de passation des marchés. L'Etat s'est retiré, en partie ou entièrement, de la fourniture des manuels scolaires.

Appui à l'industrie locale du livre

Que les livres soient achetés sur le plan national ou international, la politique de la Banque sur la passation des marchés vise à optimiser l'utilisation des fonds. Cependant, les principes de base de la Banque - institution de développement - sont aussi dictés par son intérêt pour le développement des industries nationales (Banque mondiale 1999 : 2). Dans ce contexte, le document de politique sur l'Education en Afrique subsaharienne de 1987 recommandait concrètement :

Un objectif commun à tous les pays africains devrait être le développement des capacités nationales d'adapter et éditer les manuels scolaires. Le renforcement des capacités de rédiger et publier de tels manuels est également un objectif réalisable à court terme pour beaucoup de pays. (p. 50).

Dans la pratique, beaucoup de livres acquis dans le cadre de financements de la Banque ont été produits à l'étranger. Comme bien des bailleurs de fonds bilatéraux qui financent l'appui aux maisons d'édition locales en Afrique subsaharienne, la Banque était soucieuse de fournir des livres de bonne qualité sans avoir à attendre durant toutes les années nécessaires à la mise en place d'un secteur du livre local solidement enraciné.

Naturellement, la Banque n'établit pas ses politiques de façon unilatérale. Nwankwo (1996 : 26) souligne que les crédits d'éducation sont négociés avec un gouvernement souverain. C'est l'emprunteur qui choisit les consultants et se charge de la passation des marchés. Peu de gouvernements comprennent vraiment le rôle des maisons d'édition locales. Dans leurs choix, les ministres de l'éducation préfèrent en général les maisons d'édition qui offrent des livres gratuits pour l'année suivante (Newtonin Sosale 1999: 158).

La Banque reconnaît l'importance de l'industrie d'édition locale dans sa nouvelle *Politique opérationnelle sur les manuels scolaires et textes de lecture* (paragraphe 19), mais souligne que les avantages de l'acquisition

au niveau local doivent compenser l'augmentation des prix :

En ce qui concerne l'éducation primaire et secondaire, les exigences en matière d'adéquation des textes de lecture aux besoins des élèves sont souvent exprimées en termes de degré de contenu local (ce qui favorise les manuels développés localement) ou en pourcentage du programme national dont la détermination est laissée aux districts et aux écoles. De plus, le développement de la capacité des maisons d'édition locales permettra de fournir des textes de lecture au delà du système scolaire, ce qui encouragera le développement des habitudes de lecture. Si l'achat des livres est limité aux seuls éditeurs locaux, il faudra démontrer que le gain en termes d'éducation excède sans aucun doute les prix probablement plus élevés résultant de la protection accordée aux industries locales. Ce gain doit également contrebalancer les coûts associés à la perte des opportunités que peut offrir l'acquisition des manuels auprès des fournisseurs internationaux : le bénéfice des innovations en matière de manuels et d'approches d'enseignement, en particulier dans les matières géographiquement neutres, telles les sciences ou les mathématiques. L'évaluation doit prouver qu'en dépit de l'origine de l'édition, le matériel est approprié en termes de contenu et de fabrication et coûtera moins cher à l'élève ou au gouvernement.

Les directives de la Banque sur la passation des marchés prévoient, dans l'évaluation des offres au titre d'un AOI, une clause relative à la marge de préférence accordée aux entreprises nationales. En ce qui concerne les livres, la clause prend en compte les taxes douanières imposées aux maisons d'édition locales pour l'importation des matières premières et les exonérations de droits de douane dont bénéficient les livres produits à l'étranger au titre de l'Accord de Florence. La préférence accordée aux entreprises nationales est cependant limitée au montant des droits de douane et autres frais d'importation imposés à l'éditeur local de livres scolaires, à concurrence d'un maximum de 15 % du prix de soumission. Au mieux, elle ne fait donc que placer tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité.

Pour bénéficier de la préférence nationale, un fournisseur doit être en mesure de justifier que plus de 30 % du prix de soumission est lié aux coûts de la main-d'œuvre, des matières premières et des matériaux locaux. Cependant papier, cartonnage, film, maquettes, encre et colle pour la reliure doivent être importés par la plupart des pays d'Afrique subsaharienne où la main-d'œuvre est relativement moins chère. C'est ainsi que le seul coût du papier représente plus de 50 % des coûts de fabrication et, dans certains cas, peut atteindre jusqu'à 80 % (Bgoya et autres 1997: 62 et 74).

Il est par conséquent difficile, pour les maisons d'édition qui importent leur papier, d'être éligibles à la préférence accordée aux entreprises nationales. Dans les pays où le papier est fabriqué localement, il ne répond pas aux spécifications techniques imposées par la Banque en matière de poids, degré de blancheur ou résistance ; ou bien, à cause de barrières tarifaires, il revient plus cher au producteur national que le papier auquel ont accès les soumissionnaires internationaux.

Récemment, avec l'accord du gouvernement emprunteur, la Banque a étendu l'application de la marge préférentielle à tous les fournisseurs appartenant à une région économique donnée. Cette modification peut avoir des implications importantes pour les pays où existent des maisons édition. Le Nigeria, par exemple, qui a adopté le français comme deuxième langue, pourrait être traité comme un fournisseur local dans l'AOI pour l'acquisition des livres au Sénégal et autres pays voisins francophones.

La Banque a également pris des dispositions tenant compte de l'importance du capital nécessaire, caractéristique de l'édition, et de la difficulté, pour les maisons d'édition d'Afrique subsaharienne, de mobiliser les financements requis. Les contrats pour la fourniture de manuels scolaires imposent en général le versement d'une avance de 30 % du prix de soumission au lieu des 10 % habituellement demandés. Dans un cas précis, au Mali, la Banque a accepté d'un imprimeur un crédit garanti en lieu et place de la caution de bonne exécution en espèces qu'elle exige normalement de l'entreprise adjudicataire.

Le *Bureau des publications* de la Banque mondiale a récemment lancé une « Initiative africaine » qui couple les activités d'édition de la Banque à celles de maisons d'édition locales. A ce jour, le Bureau a conclu

des accords avec des maisons d'édition du Sénégal et du Mali pour la co-publication de documents de la Banque, et a obtenu un don pour la publication de livres sur la santé en Ouganda. Le Bureau envisage également de concéder dans plusieurs autres pays des licences de publication d'ouvrages de la Banque mondiale présentant un intérêt pour les pays africains (Akporji 2000).

Une industrie du livre viable requiert du personnel qualifié, un investissement en capital approprié, un système de distribution efficace et une demande suffisamment forte pour les livres produits. Or les éditions africaines se heurtent à des problèmes dans ces quatre domaines. Pour augmenter l'importance de leur rôle dans la fourniture des manuels scolaires, les maisons d'édition africaines ont besoin d'un environnement favorable à leur développement à court et à moyen terme. Certains des projets de la Banque ont financé de la formation en matière d'élaboration/rédaction et autres domaines professionnels liés à l'édition. Cette formation a été récemment offerte à titre gratuit au secteur privé.

Initiatives actuelles en matière de politiques

La Banque a introduit en 1997 un nouveau type de prêt : le prêt d'apprentissage et d'innovation (connu sous son sigle anglais : LIL) destiné à fournir un appui structuré à des projets à petite échelle dont le succès est lié à l'existence d'une fenêtre d'opportunité. Le montant maximum financé au titre d'un LIL est de 5 millions de US\$, utilisables sur une durée de projet de deux à quatre ans, pour des services de consultants, des travaux publics à petite échelle, des marchandises ou de l'équipement. Ces prêts ont été conçus pour le soutien des initiatives pilotes de développement innovatrices et prometteuses. Ils facilitent le suivi intensif et l'évaluation détaillée des activités, et mettent l'accent sur la capacité des emprunteurs et la réponse de tous les partenaires locaux. Pour accélérer la prise de décision, leur approbation a été confiée aux vice-présidents de la Banque et leur durée de préparation ne doit pas excéder trois mois.

Dans le même temps, la Banque a commencé à augmenter la durée et l'étendue des projets éducation en adoptant une stratégie dite d'« approche sectorielle » (SWAP). Cette approche est caractérisée par un partenariat aux rôles bien définis entre un gou-

vernement et des partenaires extérieurs clés ; le gouvernement joue le rôle de chef de file et assure la coordination étroite et continue des efforts des donateurs, la consultation avec les partenaires locaux et le renforcement de la capacité des institutions gouvernementales choisies pour l'exécution du programme.

L'approche sectorielle (SWAP) typique porte sur un cadre de politiques s'étendant sur une période de 10 à 15 ans. Il définit les stratégies pour le moyen terme (environ cinq ans) et traduit ces stratégies en programmes spécifiques sur des termes plus courts (deux à trois ans). Des SWAP en éducation sont en cours d'exécution en Ethiopie, Gambie, Mozambique et Zambie (Banque Mondiale 2001b).

Un nouveau document de la Banque mondiale, publié au début de l'année 2002, révèle que dans chacun des pays, sans un bond en avant de grande envergure dans le domaine de l'éducation, l'Afrique ne pourra atteindre à l'éducation primaire universelle d'ici à 2015 ; en nombre d'enfants exclus du système, le déficit pourrait atteindre les 55 millions. Encore faudra-t-il pour atteindre cet objectif, selon les auteurs du rapport, non seulement des fonds mais aussi l'engagement ferme des gouvernements de mettre en place des cadres sectoriels capables de guider dans chaque pays des réformes et des stratégies beaucoup plus agressives tout en respectant les spécificités nationales afin de satisfaire à la diversité du continent.

Concrètement, ses auteurs recommandent que les gouvernements :

- recherchent en matière de fourniture des services d'éducation de nouvelles approches basées sur des hypothèses mieux adaptées au contexte africain ;
- procèdent au transfert de la planification et à l'allocation des ressources du niveau central aux bureaux régionaux et aux organisations communautaires ;
- allouent des ressources suffisantes aux catégories non salariales ;
- procèdent, pour le financement et la fourniture stratégique des services scolaires, au partage des responsabilités entre les structures du gouvernement, le secteur privé et les ONG.

Ils recommandent également que les gouvernements s'engagent à :

- rechercher une amélioration continue de la qualité ;
- soient intransigeants sur le plan de l'équité ;
- prennent les décisions qu'impose la viabilité financière, même lorsqu'elles sont difficiles ;
- renforcent les institutions et leur fonctionnement grâce à des systèmes incitatifs performants, des règles appropriées, des structures organisationnelles efficaces et du personnel compétent.

Ces recommandations sont applicables à la fourniture des manuels scolaires et peuvent aider à la conception de futurs projets impliquant des manuels et autres matériels didactiques et pédagogiques.

IV

Conception et execution : préparation des manuels scolaires

La préparation d'un livre comprend la conception, la rédaction, la révision, le design, l'illustration, l'expérimentation et l'évaluation du nouveau livre. Les guides du maître, et les matériels didactiques et pédagogiques sont préparés de la même façon. Ces étapes permettent de vérifier que le futur livre est conforme au programme national d'éducation, qu'il est exact et complet, qu'il convient à ses lecteurs et stimule l'envie d'apprendre chez les élèves.

Les manuels scolaires relèvent de la responsabilité de l'Etat et sont spécifiques aux pays. Les interventions de la Banque ont généralement porté sur trois domaines :

- fournir une assistance technique à la formation des auteurs, des responsables de publication, des concepteurs graphiques, des illustrateurs et des membres de la commission d'évaluation ;
- dans les cas d'appel d'offres, s'assurer que toutes les offres respectent la qualité et les normes requises, et classer les soumissionnaires qualifiés par ordre de mérite ;
- dans les pays qui ont adopté le choix multiple pour les manuels scolaires, s'assurer que tous les livres acquis au titre du financement de l'Association pour le Développement International (IDA) présentent les qualités requises et sont conformes aux normes établies.

Souvent, la révision d'un programme national scolaire dans le cadre du financement de la Banque

est suivie de la préparation d'un manuscrit. La révision tend en général à réduire le nombre de matières couvertes et l'étendue des sujets. Ces changements ont pour but d'améliorer la qualité de l'enseignement. Ils permettent également de réduire le coût des livres scolaires.

Préparation d'un manuscrit

Dans quarante-cinq projets, sur les quatre-vingt-neuf qui ont fait l'objet de cette analyse, la responsabilité liée à l'élaboration/rédaction appartenait complètement au ministère de l'Education ou à une de ses agences (généralement un centre de préparation des programmes nationaux d'éducation ou l'institut national pédagogique). Plusieurs de ces ministères ou agences ont commissionné des auteurs privés pour rédiger les manuels scolaires préparés sous leur égide. Dans vingt-neuf projets, les manuels étaient intégralement achetés à des maisons d'édition privées - qui commissionnent toujours les auteurs de leurs livres. Dans neuf projets, le ministère de l'éducation a préparé sur place une partie des manuels scolaires et acheté l'autre à des maisons d'édition privées. Dans six projets, la composante manuel scolaire n'a jamais été exécutée ou bien les responsabilités liées à l'élaboration/rédaction ont été impossibles à déterminer.

Les maisons d'édition privées sont naturellement plus prospères dans les pays à forte population, la taille de la population étant un facteur important de la rentabilité de l'investissement consenti pour la préparation et la commercialisation des manuscrits (voir figure 4.1). En comparaison des ministères, les

Figure 4.1
Responsabilité du développement, par tranche de population

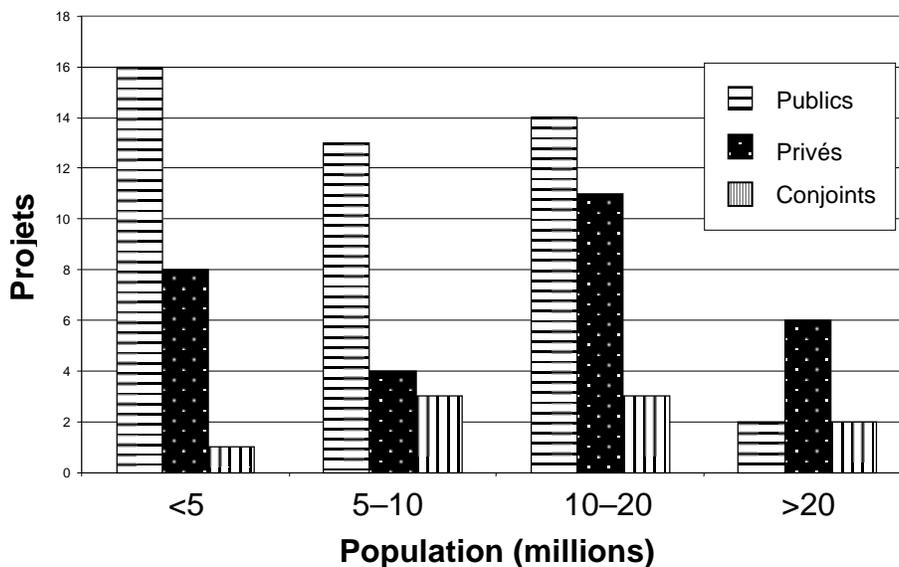
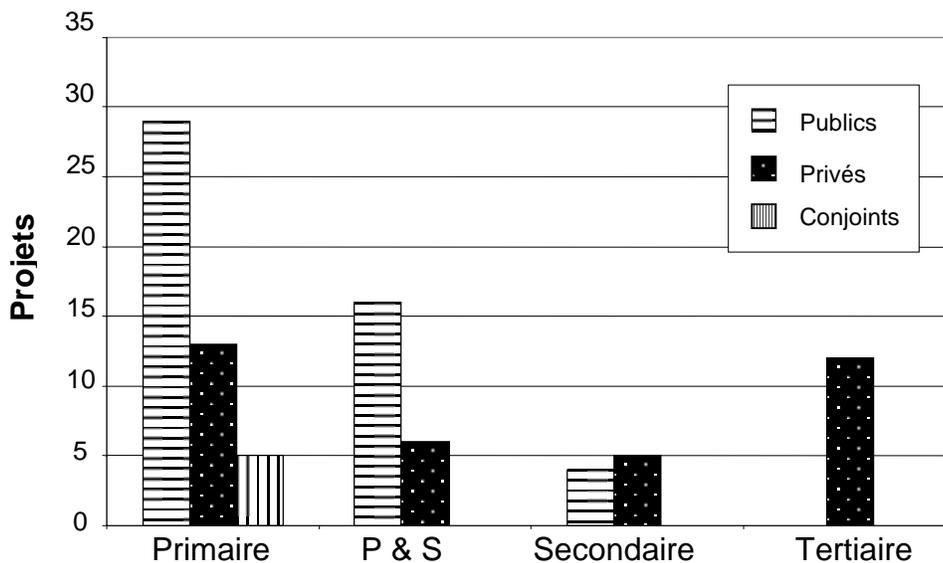


Figure 4.2 Responsabilité du développement, par niveau



Note : Responsabilité n'est pas synonyme d'élaboration/rédaction. Au cours de la période couverte par cette étude, on observe une tendance croissante, parmi les organismes publics, à requérir les services d'auteurs du secteur privé pour la rédaction des manuels scolaires.

maisons d'édition privées se montrent nettement plus actives dans l'exécution des projets d'éducation tertiaire et, marginalement, secondaire. Ceci reflète la nature plus spécialisée, plus « neutre », des livres pour les niveaux plus élevés (voir figure 4.2). La fourniture des manuels pour l'éducation tertiaire a surtout consisté en un réapprovisionnement des bibliothèques en livres importés. (Dans le figure 4.2, le nombre de projets dépasse quatre-vingt-neuf du fait que nombre d'entre eux apportaient un appui à la fourniture de livres scolaires pour plus d'un niveau.)

Dans beaucoup de pays, la préparation des manuscrits par les services publics a souffert du manque de personnel qualifié, de la difficulté de mobiliser des ressources, de la résistance au changement et/ou de la complexité des tâches. Dans de nombreux cas, la capacité locale avait été surestimée au moment de l'évaluation du projet.

Malgré ces difficultés, les résultats atteints peuvent avoir été remarquables, comme ce fut le cas en Gambie, un des plus petits pays d'Afrique. Durant sa conception, le projet gambien a bénéficié de quatre facteurs : (a) pendant l'été 1990, le ministère de l'Éducation a constitué des équipes composées d'enseignants, d'inspecteurs et de formateurs pour réviser le programme national d'éducation et, par la suite, rédiger les nouveaux livres ou adapter les livres existants ; (b) les membres de l'équipe ont perçu des honoraires pour leur participation aux discussions et à la rédaction en dehors de leurs heures de travail régulières ; (c) l'imprimerie du ministère de l'Éducation a confié à une maison étrangère d'édition la révision, les graphismes et les travaux d'impression qui dépassaient sa capacité ; (d) les auteurs et le personnel d'imprimerie ont reçu diverses formations. Moins de livres qu'initialement prévu ont fait l'objet de révisions : quelque 500.000 livres révisés ont été produits et délivrés durant l'automne 1995¹.

Dans plusieurs des cas où le secteur public avait la responsabilité de la préparation, les travaux ont pris un retard considérable. Par exemple :

- au Bénin, neuf ans après le démarrage d'un projet, seuls douze manuscrits sur les trente-six prévus avaient été envoyés à l'imprimerie et quatre seulement d'entre eux avaient été livrés aux écoles. Les retards étaient dus en partie à la négociation des cofinancements et au fait que le personnel du

ministère préférait travailler avec des maisons d'édition françaises² ;

- au Niger, la préparation d'un nouveau livre par l'Institut national pédagogique a duré cinq ans par manque de qualification du personnel. La capacité de l'Institut avait été surévaluée³ ;
- en Angola, bien que le personnel ait reçu une formation à la préparation des livres scolaires dans le cadre du financement IDA, la préparation de nouveaux matériels didactiques et pédagogiques a accusé un retard. Selon le ministère de l'Éducation, l'une des causes du retard était liée au non-paiement par le projet des salaires du personnel responsable des travaux. D'autres projets sectoriels payaient des salaires très élevés⁴.

Dans plusieurs pays, les éditeurs, les concepteurs graphiques et le personnel de production ont reçu une formation en publication assistée par ordinateur. Les difficultés liées à l'utilisation de cette nouvelle technologie n'ont pas toujours été prises en compte dans les formations. Beaucoup de techniciens du secteur public, une fois formés, étaient attirés par les salaires élevés offerts dans le secteur privé.

Plusieurs ministères ont commissionné des auteurs privés pour la rédaction de livres scolaires. Les auteurs sont souvent des enseignants en retraite ou actifs, travaillant pendant leur temps libre ou leurs vacances. Dans de nombreux pays, ils sont sélectionnés à l'aide d'un processus de concurrence basé sur un échantillon de leurs écrits. Les auteurs sont habituellement payés au forfait. Le paiement de royalties basées sur le montant des ventes (comme le pratiquent les maisons d'édition commerciales) s'avère trop complexe pour les ministères.

Au Burkina Faso, la préparation des manuscrits avait été initialement confiée à des équipes de rédaction de l'Institut pédagogique. Après qu'une partie des travaux a été effectuée, le ministère de l'Éducation a passé des contrats avec des auteurs privés sélectionnés sur la base de leurs précédents écrits. Quarante-quatre livres et guides du maître ont été ainsi préparés et mis sur le marché. L'économie en temps a justifié le recours à des auteurs privés : la durée moyenne de rédaction variait de 12 à 6 mois⁵.

Le coût de préparation d'un livre peut être extrêmement élevé pour des pays à faible population et aux ressources limitées. C'est le cas des Comores,

un groupe d'îles situé sur le canal du Mozambique. Après plusieurs années d'essai de préparation locale des livres, le pays a décidé d'acquérir par AOI des manuels portant sur les matières principales et confectionnés à l'extérieur pour d'autres pays d'Afrique francophones⁶.

Comme la Gambie, Sao Tomé et Príncipe a pu relever le défi posé par la faible taille de sa population. Avec 200.000 habitants, c'est le plus petit pays de la région, et les décideurs ont pris en compte l'augmentation des coûts liée à l'acquisition de livres nationaux. Mais, le pays appartenant à une petite communauté éparse de pays africains lusophones, le gouvernement craignait que les livres importés ne correspondent pas aux besoins de l'enseignement national ou soient trop chers à élaborer et à produire.

Deux éléments ont contribué au succès de Sao Tome et Príncipe. D'une part, le pays a réduit ses coûts d'impression en simplifiant les spécifications techniques des livres produits localement. D'autre part, la fondation Gulbenkian a fourni l'assistance technique pour la préparation des manuscrits et l'identification des imprimeurs internationaux. L'IDA a financé les coûts d'impression et de distribution à environ 22.000 élèves du primaire qui manquaient de livres⁷.

Toute agence publique, même la plus opérationnelle, est soumise aux influences politiques. En Sierra Leone, le financement de la Banque a permis de mettre en place et de renforcer la capacité d'une équipe d'édition de manuels au sein du ministère de l'Éducation. Les employés ont reçu, sur place et à l'étranger, une formation en matière d'édition, de conception graphique et de production ; ils ont aussi largement participé au programme pilote d'essai/test, d'évaluation et de distribution de livres⁸. A partir de 1990, ils ont été en mesure d'éditer des livres produits à l'étranger et de préparer leur propre matériel complémentaire ainsi que les guides du maître (Buchan et autres 1991 : 113). Mais la guerre civile a éclaté l'année suivante et une grande partie de l'investissement institutionnel et de l'expertise a été détruite.

Langue d'instruction

Le passage à l'utilisation de la langue maternelle comme langue d'instruction n'est pas facile. Au Mali, par exemple, l'éducation bilingue a été introduite en 1994 dans quelque 300 écoles du pays. Cependant, si l'approche utilisée était ad hoc, la qualité des manuels

était peu satisfaisante. L'expérience devait rencontrer une forte résistance chez les paysans qui la considéraient comme une approche de seconde catégorie et un moyen d'empêcher leurs enfants d'accéder à une véritable éducation et d'obtenir un jour de bons salaires. Elle s'est également heurtée à la résistance de parents appartenant à l'élite qui se plaignaient de la mauvaise qualité des programmes de mathématiques et de lecture. Le projet actuel, financé par l'IDA, a été spécialement conçu pour aider à préparer des manuels de meilleure qualité afin de soutenir cette *méthodologie convergente* et d'évaluer la validité financière et éducationnelle du programme⁹.

L'introduction de la langue maternelle dans l'enseignement requiert une longue préparation et l'acquisition de nouveaux manuels. Les enseignants doivent apprendre à travailler dans des langues pour lesquelles il existe peu d'écrits. La première étape d'une expérience pilote d'introduction de deux langues locales au Mozambique a donc été d'identifier les enseignants qualifiés et expérimentés dont c'étaient les langues maternelles. Ils n'étaient cependant pas familiarisés avec la forme écrite de la langue, de sorte qu'il a fallu les former à la lire et à l'écrire¹⁰.

Dans les centres urbains, l'utilisation de la langue maternelle comme langue d'instruction peut présenter des difficultés. Il y a en Zambie sept langues nationales se parlant dans des régions géographiquement distinctes mais toutes parlées dans la capitale, Lusaka. De ce fait, quelle que soit la politique adoptée, cette situation fait que l'anglais devra continuer de jouer à Lusaka le rôle de langue d'instruction.

Le choix des langues d'instruction est politique autant que pédagogique. Ainsi, dans ce domaine, Madagascar a-t-il abandonné sa langue nationale en faveur du français, malgré les arguments pédagogiques favorables et ses relations commerciales avec les pays anglophones d'Afrique de l'Est. Au Mali, où 80 % de la population parle le bambara, le gouvernement a décidé, afin de ne pas nuire à l'unité nationale, de financer les tirages de quelques centaines de manuels pour les petits groupes linguistiques.

Les choix peuvent cependant être handicapés par la modicité des moyens financiers. Dix-neuf langues sont utilisées en Éthiopie. Du fait de la décentralisation de l'éducation, chaque région produit ses propres livres adaptés du programme national et des programmes préparés au niveau central. Les régions ont prévu de

rédigé des livres dans la principale langue parlée sur leur territoire, et de le traduire ensuite dans les autres langues locales. Un livre en amharique pourrait ainsi différer selon les régions. Pendant la négociation d'un projet en cours, les responsables de la Banque ont souligné les implications financières et techniques de cette duplication d'efforts et la perte des économies d'échelle¹¹ ainsi subies. Certains bureaux régionaux de l'éducation étudient aujourd'hui des alternatives, y compris la recherche de liens linguistiques leur permettant de mettre des ressources en commun et de produire des manuels utilisables par tous.

Evaluation

Seuls quelques documents de projets mentionnent les procédures utilisées pour évaluer le contenu des livres achetés dans le cadre du financement de la Banque. Pour évaluer les manuels scolaires, certains pays utilisent l'agence d'Etat qui a préparé les manuscrits. Dans d'autres, parmi lesquels le Lesotho et Malawi, une agence publique commissionne des auteurs privés et évalue ensuite leur travail. En Mauritanie, après un an de pré-essai dans les salles de classe, c'est un comité qui approuve les manuscrits préparés par l'Institut pédagogique national. Le Mozambique utilise une approche similaire. Dans un projet, aux Comores, la sélection des livres a été confiée à un consultant étranger.

Certains projets prévoyaient expressément une formation en évaluation mais celle-ci n'était pas toujours organisée à temps.

- Au Bénin, il était prévu, grâce au financement d'un Crédit approuvé en 1994, de former dans le domaine de l'évaluation le personnel de trois divisions du ministère de l'Education. Mais la revue à mi-parcours devait révéler qu'aucune formation n'avait été donnée. Des experts en évaluation ont alors été recrutés en dehors du gouvernement à l'aide d'annonces et quatre employés du ministère de l'Education devaient enfin recevoir leur formation une année avant la clôture du projet¹².
- Au Sénégal, la Banque prévoyait de financer 18 mois d'assistance technique pour les spécifications des livres, l'évaluation des offres et celle des livres scolaires. Seules les formations dans les domaines de passation des marchés et de la distribution ont

été dispensées. A ce jour, le Sénégal ne dispose toujours pas d'une capacité adéquate en matière d'évaluation des livres scolaires. Cet échec du projet n'est pas mentionné dans le rapport d'achèvement qui n'a mis en relief que les problèmes liés au recouvrement des coûts et à la distribution¹³.

L'évaluation du contenu reste largement subjective. Cependant, le personnel de la Banque aide les pays emprunteurs à mettre au point des méthodologies basées sur des mesures quantitatives. Des extraits d'une telle liste de contrôle figurent dans l'encadré 4.1 ci-dessous. La liste de contrôle complète comprend soixante-dix-neuf questions, avec explications et possibilités de commentaires¹⁴. C'est le genre de formulaire utilisé pour l'évaluation des offres et, dans les pays qui ont opté pour le choix multiple, on les utilise également pour établir la liste de pré-qualification. Mais le meilleur formulaire lui-même ne peut empêcher l'erreur humaine, que ce soit dans le choix des membres de la commission d'évaluation ou dans la façon dont ils s'acquittent de leurs fonctions.

Une étude sur les écoles du Ghana, financée par l'USAID (Harris et autres, 1997), montre combien il est difficile de produire des livres scolaires qui satisfassent aux besoins de tous les enfants lorsque la population est très diversifiée, même si l'on dispose d'une bonne évaluation. Les livres scolaires contiennent des histoires et des exemples tirés de la vie ghanéenne et les images montrent des scènes typiques des différentes régions du pays. D'après les enseignants, ces illustrations de la vie quotidienne encouragent la lecture et facilitent la compréhension. Mais tous n'estiment pas que ces livres sont bien adaptés à leur classe. Certains allèguent que les enfants de leurs écoles sont lents ou moins bien préparés que les élèves visés par les manuels. D'autres, particulièrement en milieu rural, jugent le vocabulaire trop difficile et pensent que certains des concepts, étrangers à l'environnement des enfants (l'électricité par exemple), n'auraient dû être inclus que plus tardivement. Plusieurs trouvent certains passages trop longs et souhaitent une organisation des sujets qui retienne mieux l'intérêt des enfants. La plupart des enseignants satisfaits de l'adéquation de ces manuels aux besoins de leurs élèves proviennent des milieux urbains. Certains, qui avaient pu bénéficier d'une formation spéciale, étaient plus à

Encadré 4.1

Nigeria : prototype de critères d'une liste de contrôle pour l'évaluation des livres scolaires du niveau primaire

Cet instrument est une liste de contrôle qui regroupe six catégories de critères. Attribuer dans chaque catégorie une note aux questions suivantes : (système de notation sur 5, où 1 représente la note la plus faible et 5 la plus haute).

A. PRODUCTION, CONCEPTION GRAPHIQUE ET ILLUSTRATION

1. La couverture suscite l'intérêt.
2. La disposition des textes et les illustrations sont claires et suscitent l'intérêt.
3. La taille des caractères et les interlignes rendent la lecture facile.
4. La sophistication des illustrations est conforme à celle des textes.
5. Les illustrations contribuent de façon positive au processus d'apprentissage.
6. Les illustrations contribuent de façon positive au développement des attitudes recherchées.
7. Le livre est accompagné d'un guide du maître adéquat.

B. SUBSTANCE

1. La substance du livre est à jour et conforme au Programme national.
2. La substance est correcte et appropriée.
3. La matière est divisée en unités convenant aux élèves.
4. La précision des définitions est du niveau du cours.
5. Le matériel ne contient ni commentaires ni images susceptibles de porter atteinte à l'une des multiples cultures ou religions de la société.
6. Le matériel aborde les aspects historiques et culturels des groupes ethniques de la société de manière à promouvoir le respect mutuel chez les élèves et les enseignants.

C. MATIERES

1. Les sujets sont propres à susciter l'intérêt des élèves.
2. Les sujets sont conformes aux objectifs spécifiques du cours.
3. Les sujets se suivent de façon cohérente durant la classe.
4. Les sujets conviennent au niveau et à l'âge des élèves.

D. LANGUAGE

1. Le vocabulaire est présenté de manière à faciliter la compréhension du sens des mots.
2. Le sens figuré du langage utilisé est à la portée de la compréhension des élèves.
3. Le vocabulaire utilisé convient au niveau de la classe.
4. La longueur des unités au sein matériel convient au niveau de la classe.

E. METHODES

1. Les méthodes employées dans le livre incitent les élèves à apprendre.
2. La cadence d'introduction des concepts convient au niveau des élèves.
3. Les concepts sont fréquemment renforcés par des activités pertinentes.
4. L'agencement du matériel convient à la matière.
5. Les méthodes utilisées traitent maîtres et élèves comme des compagnons de recherche.
6. Les méthodes comprennent l'utilisation de ressources environnementales et de personnes ressources à la maison et dans la communauté.
7. Les méthodes sont adaptées à la capacité des enseignants.

F. EVALUATION

1. Les procédures d'évaluation font partie intégrante du cours.
 2. Les procédures permettent aux enseignants d'identifier les sections de la matière où des révisions sont nécessaires.
 3. Les procédures permettent aux enseignants d'identifier les élèves qui ont besoin d'une attention particulière.
 4. Les méthodes sont adaptées à la capacité des enseignants.
-

même d'adapter les manuels aux besoins de leurs élèves. Mais peu d'enseignants se sont avérés capables de couvrir plus de la moitié du livre d'anglais avant la fin de l'année scolaire. Les classes en milieu urbain sont en moyenne plus avancées : quand les classes urbaines, par exemple, étudient le chapitre 18, les classes rurales en sont encore au chapitre 9.

Droits de propriété intellectuelle

On a examiné au chapitre 2 les risques liés au transfert total ou partiel, du gouvernement au secteur privé, des droits de propriété intellectuelle sur les livres. Cette situation, relativement rare, a toujours soulevé des problèmes. De temps à autre, l'imprimeur objecte au retour du film.

- Au Niger, le gouvernement avait partiellement cédé le droit de reproduction des manuels scolaires à trois maisons d'édition. Quand il a décidé de reproduire les manuels dans le cadre du financement de la Banque et a demandé le retour des droits au ministère de l'Éducation, deux des maisons ont accepté. La 3ème a refusé et le ministère a été contraint de préparer de nouveaux manuels pour les titres détenus par la 3ème maison¹⁵.
- Au Togo, dans le cadre d'un projet, le ministère a octroyé les droits de production de livres scolaires aux maisons d'édition¹⁶. Plus tard, dans le cadre d'un autre projet, il a tenté de reprendre ces droits pour procéder à un appel d'offres international. Les maisons ont alors refusé de les rétrocéder ; le gouvernement a donc perdu son investissement et a été obligé de procéder à l'achat de livres scolaires tout faits.
- Au Malawi, le gouvernement a accordé à la branche locale d'une multinationale de l'édition l'exclusivité des droits d'édition des livres d'anglais et de mathématiques préparés par l'*Institut de l'éducation du Malawi* (Malawi Institute of Education, MIE). L'accord portait sur 10 ans reconductibles mais ne comportait pas de clause de résiliation. Il était assorti d'un système de « motivation » : deux à trois cours de formation par an au Royaume-Uni pour les employés du MDE et du MIE, aux frais de la maison d'édition, plus un huitième du capital de la branche et l'attribution gratuite, au MDE/MIE, d'un siège au conseil d'administration.

Suite aux plaintes des maisons d'édition nationales, la Banque a procédé à une enquête sur la situation et les fonctionnaires du MDE et du MIE ont accepté de mettre un terme à cet accord¹⁷.

Résumé des pratiques modèles

Préparation des manuscrits :

- les manuscrits sont rédigés par des auteurs privés et non par le personnel du MDE dans le cadre de son mandat officiel¹⁸.
- La rédaction se compose d'équipes d'auteurs, afin d'apporter des expertises distinctes dans le programme national d'éducation, la matière, l'enseignement et la rédaction¹⁹.
- Les auteurs sont sélectionnés sur la base d'un échantillon de leur travail en utilisant des critères similaires à ceux qui seront utilisés pour le produit final - le manuscrit - lors de la soumission des offres ou de la pré-qualification²⁰.
- Les auteurs sont formés dans des ateliers leur permettant d'obtenir les qualifications nécessaires à la préparation des livres scolaires, à l'utilisation des exemples, des illustrations et des exercices²¹.
- Les auteurs reçoivent des honoraires raisonnables à l'achèvement des manuscrits²².
- Les spécifications techniques - taille de la page, nombre de pages, nombre des illustrations et utilisation des couleurs - sont conçues de manière à minimiser les coûts d'impression²³.

Langue d'instruction

- En cas de besoin, les enseignants reçoivent une formation spéciale dans les domaines de la lecture et de la rédaction dans les langues locales pour lesquelles il existe peu d'écrits²⁴.
- Les gouvernements sont encouragés à combiner leurs efforts pour réaliser des économies d'échelle lorsque l'utilisation des langues locales ne se limite pas au territoire national²⁵.

Évaluation :

- L'évaluation des livres scolaires est effectuée par un corps entièrement indépendant de l'agence qui les a préparés²⁶.

- Des formations portant sur l'évaluation sont organisées dans le cadre du financement de la Banque²⁷
- L'objectivité de l'évaluation peut être améliorée par l'utilisation de différents critères regroupés dans les catégories suivantes : complétude, pertinence, organisation et présentation du manuel ; méthodologie employée ; contenu, sous les aspects sexospécifiques et sociaux ; exactitude ; complétude et présentation du guide du maître²⁸

¹ Second Education Sector Project (Cr 2142-GM)

² Second Education Credit (Cr 1246-BEN).

³ Primary Education development Project (Cr. 1740-NIR).

⁴ First Education Project (Cr. 2375-ANG).

⁵ Fourth Education Project (Cr. 1598-BUR).

⁶ Second Education Project (Cr. 1751-COM).

⁷ First Multisector Project (Cr. 2038-STP).

⁸ Third Education Project (Cr. 1353).

⁹ Improving Learning in Primary Schools (Cr. 3318-MLI).

¹⁰ Second Education Project (Cr. 2200-MOZ).

¹¹ Education Sector Development Program (Cr. 3077-ET).

¹² Education Development Project (Cr. 2613-BEN).

¹³ Second Human Resources Development Project (Cr. 2473-SE).

¹⁴ Primary Education Project (Cr. 2191-UNI) National Primary Education Commission Checklist of criteria for evaluating primary education

¹⁵ Basic Education Sector Project (Cr. 2618-NIR).

¹⁶ Education Rehabilitation Project (Cr. 2752-TO).

¹⁷ Second Education Sector Credit (Cr. 2083-MAI).

¹⁸ Par exemple, Burkina Faso : Fourth Education Project (Cr. 1598-BUR).

¹⁹ Par exemple, Gambie : Deuxième Projet Education (2152-GM).

²⁰ Par exemple, Burkina Faso : Fourth Education Project (Cr. 1598-BUR)

²¹ Par exemple, Gambie : Second Education Sector Project (2152-GM).

²² Par exemple, Gambie : Second Education Sector Project (2152-GM)

²³ Par exemple, Sao Tome & Principe : First Multisector Project (Cr. 2038STP).

²⁴ Par exemple, Mozambique : Second Education Project (Cr. 2200-MOZ).

²⁵ Par exemple, Ethiopie : Education Sector Development Program (Cr. 3077-ET).

²⁶ Par exemple, Mauritanie : Education Restructuring Project (Cr. 1943-MAU).

²⁷ Par exemple, Sénégal : Second Human Resources Development Project (Cr. 2473-SE).

²⁸ Par exemple, Nigeria : Primary Education Project (Cr. 2191-UNI); Philippines, Third Elementary Education Project (Cr. 4108)

V

Conception et execution des projets : passation des marches

La confection des livres peut être confiée en totalité à un ministère de l'éducation ou à un organisme para-étatique d'édition. On constate que, de plus en plus, les gouvernements achètent livres au secteur privé : achat de services d'édition ou achat de produits tout prêts, immédiatement disponibles auprès des compagnies commerciales.

Les procédures de passation de marché décrites dans ce chapitre ont été utilisées de façon très générale en Afrique sub-saharienne durant la période de l'analyse. Elles ont démontré leur efficacité et peuvent être considérées comme des pratiques modèles.

Les problèmes liés à la passation des marchés sont examinés de façon plus approfondie dans une « *Note technique sur la passation des marchés en matière de livres scolaires et autres textes de lecture* » préparée par la Banque parallèlement au présent bilan. On remarquera donc des différences de détails entre cette note et la procédure décrite ci-dessous. Deux autres documents ont également été rédigés pour compléter le document des politiques de la Banque en matière de manuels scolaires et autres textes de lecture (*Operational Policy on Textbooks and Reading Materials*) : (a) un document standard d'appel d'offres pour les livres scolaires et textes de lecture ; (b) un manuel de l'utilisateur pour les documents d'appel d'offres.

Production des livres scolaires par les organismes d'Etat

Depuis 1985, très peu de projets ont financé les équipements d'imprimerie destinés aux ministères de l'éducation. On peut noter le cas du Burundi, où une

série de financements IDA a apporté un appui au développement d'une imprimerie du secteur public dans laquelle les Burundais occupent des postes élevés¹. Après les violences ethniques de 1994 qui ont entraîné la destruction de la plupart des équipements, grâce à une aide d'urgence, cette imprimerie a pu produire assez d'ouvrages pour que soit atteint le ratio d'un livre pour deux élèves.

L'expérience a cependant souvent montré que l'Etat n'est pas un producteur efficace. Les imprimeries d'Etat ne sont utilisées que dans seize projets sur les quatre-vingt-neuf de la présente revue et tous, sauf cinq, ont été approuvés avant 1990.

Durant les années 1980, les agences du secteur public recevaient gratuitement le papier nécessaire à la production des livres scolaires - quelquefois dans le cadre des financements IDA - mais le plus souvent sous forme de dons en provenance des pays du nord producteurs de papier. On a accusé cette politique d'être une solution à court terme, génératrice à long terme de distorsions du marché.

En Ethiopie, l'agence d'Etat pour la production et la distribution du matériel pédagogique, *Educational Materials production and Distribution Agency* (EMPDA) avait le monopole de la fourniture des livres scolaires. L'agence bénéficiant d'une exemption d'impôt et gérant seule les dons de papier, ses livres étaient vendus à des prix inférieurs à ceux du marché. Les bureaux régionaux de l'éducation se plaignaient néanmoins du prix élevé des livres et des retards de livraison. Le gaspillage de papier au niveau du EMPDA a été énorme et le gouvernement a décidé de

transformer l'agence en une entreprise commerciale dès lors astreinte à participer aux appels d'offres comme toute entreprise privée.

Les projets de manuels scolaires financés par l'IDA ne comportent plus de volets permettant de couvrir la fourniture d'encre, de papier et d'équipements d'imprimerie. Depuis quelques années maintenant, la Banque ne finance plus les matières premières. Elle peut cependant financer de petits équipements d'impression pour la production de tirages d'essai et de documents confidentiels mais, en ce qui concerne les livres scolaires, elle ne finance plus que les services.

Passation des marchés pour les services d'édition

Dans la plupart des pays étudiés où la rédaction des livres scolaires a été confiée à un organisme d'Etat, les fonctions liées à l'édition des manuels scolaires sont en totalité ou en partie laissées à des maisons privées qui ont l'expertise et la capacité requises. L'Etat se réserve donc toujours la phase la plus importante du processus d'édition - ce qu'il faut publier - mais délègue les autres fonctions : édition, conception graphique, illustration, fabrication et distribution.

Ces accords entre gouvernement et secteur privé doivent se conformer aux *Directives relatives à la passation de marchés pour les prêts de la BIRD et les crédits IDA*. Ces directives ont fait l'objet d'une révision en 1999 et les conditions générales à respecter sont :

- économie et efficacité,
- ouverture du marché à tous les soumissionnaires éligibles,
- encouragement des industries nationales,
- transparence.

A ces règlements, consignés dans le document, s'ajoutent les conditions spécifiquement liées à la nature des livres scolaires, bien différents des autres matériels didactiques et pédagogiques tels que la craie et les livres d'exercice.

La procédure ci-dessous fournit un cadre détaillé permettant d'évaluer la capacité d'un soumissionnaire de fournir les services requis et un standard de référence permettant de juger des résultats par rapport aux promesses. Conçue par les emprunteurs avec l'aide du spécialiste en manuels scolaires de la Banque mondiale, cette procédure a été utilisée en Afrique sud-

saharienne, durant les années 1990, par plusieurs projets.

Soumission des offres

Un appel d'offres est généralement lancé par le canal des journaux internationaux. Le dossier d'appel d'offres inclut des échantillons des manuscrits préparés par le ministère de l'éducation de l'emprunteur ou sous sa tutelle. Les soumissionnaires doivent montrer concrètement comment ils comptent améliorer ces échantillons et en assurer la production à l'usage des salles de classe. La demande d'amélioration est chose banale: chaque manuscrit peut faire l'objet d'interventions mineures ou même majeures de la part des professionnels de l'édition.

Les soumissionnaires doivent déposer avec leurs offres les documents suivants :

- les échantillons de leçons reçus, édités, illustrés, conçus, composés et imprimés, en utilisant le même type de papier, tels qu'ils apparaîtront dans le livre final ;
- les échantillons correspondants, traités de façon similaire, dans les guides du maître : livre scolaire et guide du maître forment un tout indivisible ;
- les prototypes des livres scolaires et guides du maître au stade final, grandeur nature et sur papier blanc, mais identiques aux produits finis en ce qui concerne le nombre de pages, l'épaisseur, le type de papier et la qualité de reliure proposée. Les prototypes doivent porter le titre du livre, le cachet et la signature de l'éditeur afin d'éviter toute erreur ou fraude (ces prototypes serviront plus tard de références permettant aux inspecteurs, même les moins qualifiés, de vérifier aisément si les livres sont ou non en conformité avec la nature du papier et la reliure proposées dans la soumission) ;
- la table des matières complète du livre scolaire et du guide du maître ;
- le nom et l'expérience de tout éditeur de séries et de tout autre personnel ayant participé à l'édition et à la révision des textes ou ayant été impliqué dans la publication ;
- des références sur l'expérience et les qualifications du soumissionnaire, notamment : contrats précédemment exécutés, échantillons de livres déjà produits, adresse postale et de courrier électronique,

Encadré 5.1

Evaluation des Offres en tenant compte de la qualité et du prix

Le système décrit ci-dessous a été utilisé par plusieurs projets ayant des composantes manuels scolaires afin d'évaluer simultanément la qualité et le prix des livres :

- Le mérite pédagogique d'un livre scolaire et du guide du maître est évalué sur la base de plusieurs critères dont l'encadré 4.1 fournit des exemples. Chaque critère est assorti d'une note définissant son importance dans l'évaluation de la soumission. La somme des notes est égale à 100/100 ;
- Le dossier d'appel d'offres précise un seuil d'acceptabilité, souvent 75/100, que toute soumission doit dépasser pour être prise en considération. Toute soumission dont la note est inférieure au seuil établi est éliminée. Celles qui restent sont considérées comme pédagogiquement acceptables ;
- La soumission en tête de liste - celle qui a obtenu la note la plus élevée - se voit attribuer 40 points au titre de la qualité. On attribue à toutes les autres soumissions dont la note est supérieure au seuil (et sont de ce fait acceptables) un nombre de points calculé sur la base de 40, au prorata de la note de la soumission en tête de liste. Si cette soumission a, par exemple, une note de 70/100 et la seconde de 65/100, cette dernière reçoit $(65/70) \times 40 = 37.1$ points ;
- Les prix des offres sont traités de la même façon, mais sur une base de 60 : le soumissionnaire le moins disant reçoit 60 points de mérite et les autres au prorata de leur score, comme pour la qualité;
- Le marché est attribué au soumissionnaire qualifié qui a obtenu le plus grand nombre de points.

numéros de téléphone et de fax des clients cités en référence afin de faciliter les vérifications;

- les moyens qui seront utilisés pour les échanges de documents (y compris les manuscrits édités et révisés, les illustrations, les maquettes proposées, la description technique et les épreuves aux différents stades du processus) entre le ministère de l'éducation et l'adjudicataire, et le coût de ces transports ;
- un chronogramme des activités, du début à la fin des travaux, incluant le temps dont disposera le ministère de l'éducation pour réviser les manuels;
- la preuve de capacité financière (y compris le chiffre d'affaires et le nombre d'années d'expérience);
- une liste exhaustive des documents soumis. S'il manque une pièce, l'emprunteur ne doit pas rejeter le dossier : il a l'obligation d'en informer immédiatement le soumissionnaire,

Les offres sont analysées suivant le système de notation pondérée portant sur le prix et la qualité (voir encadré 5.1). Le coefficient attribué à la qualité peut varier, mais se situe en général à 40 % pour le mérite pédagogique (il en est ainsi dans l'exemple cité) - et donc à 60 % pour le prix.

Suivi de la performance

Pour tous les contrats, la Banque procède à l'examen des procédures (de passation des marchés, des dossiers d'appel d'offres, de l'évaluation des offres, des recommandations sur l'attribution des marchés - et du contrat) pour s'assurer qu'elles ont bien été respectées.

Lorsque le fournisseur a achevé la révision du manuscrit (édition, illustration et conception graphique) conformément au contrat établi pour les services d'édition, le manuscrit révisé est évalué par un panel de spécialistes des matières traitées comprenant des enseignants. On utilise pour cette évaluation un questionnaire de type dichotomique n'acceptant que les réponses oui ou non. Tout concept ou détail ayant fait l'objet d'un « non » devra être révisé afin de permettre l'approbation définitive. Le ministère de l'éducation procédera encore à une vérification de l'épreuve finale avant impression.

Les échantillons des manuels au stade de l'épreuve finale sont inspectés avant l'acceptation définitive, pour vérification de leur conformité aux spécifications techniques de l'offre en ce qui concerne papier, impression et reliure. Le ministère de l'éducation dispose généralement de 12 mois de garantie après livraison pour identifier et réunir les exemplaires défectueux et

demander soit leur remplacement, soit un avoir. L'éditeur dispose d'une marge de tolérance d'environ 3 % d'exemplaires défectueux ; au-delà, une action résolutoire peut être engagée.

Passation des marchés de manuels scolaires tout faits

Beaucoup de manuels scolaires acquis dans le cadre du financement IDA sont des manuels d'emploi courant, c'est-à-dire déjà confectionnés et immédiatement disponibles sur le marché. Ils sont produits par un éditeur qui en détient les droits d'édition et, en général, les droits de publication. Les maisons d'édition locales peuvent être soit des compagnies indépendantes, soit les filiales locales de compagnies internationales. La maison d'édition peut également être une compagnie étrangère qui n'est pas implantée dans le pays. Les livres peuvent être produits pour les besoins d'un marché international ou spécialement adaptés à ceux du marché de l'emprunteur. Les passations de marchés pour les services d'édition respectent les directives publiées par la Banque et adaptées à la spécificité du produit.

L'achat de manuels d'emploi courant peut être pratiqué par tous les pays, quelle que soit leur importance. Ce système convient toutefois particulièrement aux pays de petite taille ou trop pauvres pour financer une production locale de manuels ainsi qu'aux pays susceptibles de développer avec succès leur industrie du livre. L'achat de manuels d'emploi courant se pratique surtout pour les livres portant sur les matières « neutres » et les ouvrages de bibliothèque, surtout dans les cycles secondaire et tertiaire.

Les ouvrages de bibliothèque et les souscriptions aux publications périodiques

L'acquisition d'ouvrages destinés aux bibliothèques porte en général sur un grand nombre de titres achetés chacun en petite quantité. Les livres sont présélectionnés par le ministère de l'éducation si le même type de bibliothèque est installé dans plusieurs écoles ou par des experts nationaux lorsque les livres sont destinés à une institution tertiaire. Ces livres sont protégés par les droits de publication et ne sont disponibles que chez l'éditeur.

La procédure normale est de regrouper les livres en un lot indivisible et de lancer un appel d'offres, souvent international. La commande peut à l'occasion

être divisée en deux ou plusieurs lots. Les soumissionnaires peuvent être des librairies, des compagnies de groupage ou des maisons d'édition disposant de services de distribution autorisés à distribuer des livres qui ne font pas partie de leur catalogue.

L'évaluation des offres ne porte pas sur la qualité. Les ouvrages de bibliothèque sont soumis aux procédures classiques de passation des marchés.

Les publications périodiques (revues scientifiques, d'habitude) ou autres publications spécialisées, sont aussi achetées par lots indivisibles. Les fournisseurs se résument à quelques rares agences de souscription fonctionnant au plan international. Les journaux sont achetés d'une manière spéciale : l'abonnement est d'un an, payable d'avance, et doit être renouvelé annuellement. Il appartient aux destinataires de prendre la responsabilité de surveiller le suivi des livraisons et de réclamer tout numéro manquant. Le développement des journaux électroniques pourrait éventuellement résoudre ce problème.

Les ouvrages de bibliothèque achetés sont destinés aux écoles secondaires et, occasionnellement, primaires dans un certain nombre de pays dont le Botswana, les Comores, l'Éthiopie, le Ghana, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Nigeria, la Tanzanie, l'Ouganda, et la Zambie. Plusieurs projets ont financé l'acquisition des livres pour les écoles de formation d'enseignants. Les crédits éducation ont apporté une aide aux bibliothèques, qui forment le cœur et l'âme des campus dans les universités et institutions polytechniques du Burkina Faso, du Cameroun, de la République Centrafricaine, du Congo (ex Zaïre), de l'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, de Maurice, du Mozambique, du Sénégal et de la Tanzanie.

Livres scolaires, guides du maître et autre matériel didactique et pédagogique

Les livres scolaires et les guides du maître correspondants forment un tout et sont acquis par lots indivisibles. Les conditions requises sont publiées aux plans local et international.

Jusqu'au début des années 1990, les maisons d'édition et les livres faisaient l'objet d'une pré-qualification permettant de s'assurer qu'ils satisfaisaient aux conditions générales. La sélection s'effectuait faite ensuite en fonction du prix. On semblait ne pas reconnaître qu'un livre pré-qualifié pouvait être supérieur à un autre sur le plan pédagogique et que,

par conséquent, le choix optimal résulterait d'un compromis entre la qualité et le prix.

Quand il s'agit de l'acquisition au plan national d'un livre unique par matière et par niveau, l'évaluation porte aujourd'hui sur la qualité et le prix, conformément aux procédures de passation de marchés régissant les services d'édition. La pondération peut varier. Dans l'exemple cité ci-dessus de la Sierra Leone² (Searle 1985 : 30), la pondération utilisée donnait une haute priorité au mérite académique. 20 points sur 100 seulement étaient accordés à la qualité et aux coûts de production. Les 80 autres points étaient partagés également entre conformité au programme national, adéquation pédagogique, présentation et conception, intégration du contexte local. À l'autre extrême, au milieu des années 1990, le Tchad n'accordait que 20 % du total pondéré au mérite académique et 80 %³ au prix. Aujourd'hui, l'importance accordée au mérite est en augmentation et se situe en général à 40 %, comme l'illustre l'exemple de l'encadré 5.2 ci-dessous. Dans certains projets, la maison d'édition peut gagner des points supplémentaires en utilisant des auteurs originaires du pays emprunteur.

Les pièces qui doivent accompagner la soumission sont les suivantes :

- des exemplaires des livres à fournir ;
- un échantillon utilisant les mêmes type de papier, nombre de pages et reliure que les livres à fournir (cette condition est essentielle car il est possible que les éditions précédentes de la maison d'édition ne respectent pas les spécifications techniques minimales de l'emprunteur ou les outrepassent). Les prototypes doivent porter le titre du livre, le cachet et la signature de la maison d'édition soumissionnaire afin d'éviter toute fraude et erreur;
- un dépôt de garantie de l'offre d'au moins 2 % de son montant ; (la qualification « moins disante » est insérée pour éviter que le montant de l'offre ne soit amputé de celui de la garantie. Il est préférable de préciser un montant fixe pour tous les soumissionnaires afin de ne conférer à aucun un avantage particulier) ;
- la preuve de la propriété des droits de publication ou de l'autorisation de revente par le propriétaire des droits de publication ;
- une liste de contrats semblables menés à terme de

façon satisfaisante, en indiquant l'adresse postale et électronique ainsi que les numéros de téléphone et de fax des clients afin de permettre la vérification des références ;

- une liste de livres scolaires et guides du maître déjà publiés ;
- une copie de la couverture révisée conformément aux spécifications de l'emprunteur ;
- un calendrier de livraison des livres achevés.

La Banque n'intervient que si elle croit que les décisions prises sont erronées. Au Tchad par exemple, en 1996, la Banque a refusé sa non objection à l'acquisition de certains livres de lecture et ouvrages scientifiques déjà sélectionnés qui n'étaient pas adaptés au niveau des étudiants ciblés⁴.

Passation de marchés portant sur les livres scolaires à choix multiple

Dans certains pays où la gestion de l'éducation est décentralisée, les districts et les écoles doivent sélectionner à partir d'une liste autorisée les livres scolaires les mieux adaptés à leurs besoins. Ces pays procèdent en général à une pré-qualification des maisons d'édition et des livres scolaires.

En Zambie, une récente expérience est l'illustration de l'une des procédures possibles. Avec l'assistance de la Banque, le gouvernement a préparé une procédure en deux phases permettant d'évaluer à la fois les capacités intrinsèques des soumissionnaires et l'adéquation de leur soumission⁵ au contexte. Le dossier d'appel d'offres fournit de plus amples informations sur les critères utilisés.

Seize maisons d'édition avaient fait une demande de pré-qualification et soumis des livres scolaires pour approbation. Les candidats ont été évalués par un comité sur la base de cinq critères :

- expérience dans l'exécution de grandes commandes de matériels d'éducation ;
- capacité financière ;
- propriété des (ou accès aux) équipements nécessaires à la production de livres scolaires ;
- existence d'un litige antérieur susceptible d'entraîner la disqualification ;
- dans le cas d'une association de compagnies, qualifications de toutes les parties, y compris leur orientation commerciale

Encadré 5.2

Bénin : Sélection par évaluation pondérée

En 1996, le MDE du Bénin avait procédé à un appel d'offre international pour l'acquisition de manuels scolaires destinés au cycle primaire. L'invitation à soumissionner portait sur trois lots. Le projet^{*} prévoyait une assistance technique pour la préparation du dossier d'appel d'offres et son évaluation.

Le lot n° 2 (portant sur la fourniture de 338.260 livres de mathématiques assortis des guides du maître correspondants) avait fait l'objet de six soumissions, dont cinq devaient être jugées acceptables. 60 points ayant été attribués au soumissionnaire le moins disant, les points des autres étaient calculés au prorata de leur score, sur la base de 60. L'équipe d'évaluation, choisie avec soin, se composait d'anciens professeurs, inspecteurs et autres experts en programmes d'enseignement, possédant tous au moins dix ans d'expérience et ayant cessé leurs fonctions en éducation depuis au moins sept ans. 40 points ayant été attribués à l'éditeur du livre et guide du maître considéré par cette équipe comme le meilleur, les points des autres soumissionnaires ont été calculés au prorata. Le tableau des résultats pour le lot n° 2 se présente ainsi :

	Points pour le mérite pédagogique	Points pour la proposition financière	Totals les points
Editeur A	31.85	60.00	91.85
Editeur B	32.13	40.66	72.79
Editeur C	29.43	52.55	71.98
Editeur D	40.00	26.01	66.01
Editeur E: option 1	34.18	35.44	69.62
Editeur E: option 2	34.76	24.52	59.28

Bien qu'en avant-dernière position dans le classement pour le mérite, l'éditeur A, moins disant, a été adjudicataire du marché. L'éditeur D, dont les livres étaient considérés comme les meilleurs, n'a été que quatrième au classement final et la méthode paraît avoir accordé au prix un poids injustifié par rapport à la qualité. Les détails résumés dans le tableau ci-dessus illustrent bien toutefois les arbitrages entre prix et qualité.

Dans l'évaluation technique pour le mérite pédagogique, l'éditeur D avait reçu 88.09 points sur 100, contre 70.15 pour l'éditeur A. L'éditeur D se voyait octroyer 40 points de mérite, tandis que l'éditeur A en recevait $(70.15/88.09) \times 40 = 31.85$. L'éditeur A fournissait les livres et guides du maître pour 136.8 millions de F.C.F.A. alors que l'éditeur B demandait 315.6 millions. L'éditeur A recevait 40 points de mérite, tandis que l'éditeur D n'en recevait que $(136.8/315.6) \times 60 = 26.01$ pour sa proposition financière.

D'un côté, le prix de l'éditeur D était à peu près 2.3 fois plus élevé que celui de l'éditeur A ; de l'autre, la différence entre les points de D et ceux de A pour le mérite pédagogique n'était que d'environ 25 %. Cette approche pondérée a donc permis au ministère de conclure que l'économie brute était plus importante que le surcroît de qualité qu'aurait apporté l'éditeur D.

L'éditeur D a perdu le marché à cause de ses prix trop élevés. Si ses prix avaient été les mêmes que ceux de l'éditeur C, il aurait obtenu 92.55 points et remporté l'adjudication.

^{*} Education Development Project (Third Education Project) (Cr2613-BEN).

Chaque membre du comité avait procédé à sa propre évaluation. Les membres se retrouvaient ensuite pour comparer les évaluations et parvenir à une décision de groupe de type échec ou succès.

Dans le même temps, un comité de trois personnes pour chaque matière avait examiné la qualité pédagogique des livres proposés. Une fois encore, les membres procédaient à une évaluation individuelle et proposaient leurs scores pour chaque soumission. Chaque comité examinait ensuite les scores individuels, surtout en cas de forts écarts entre eux. Pour chaque livre scolaire, le score final était la moyenne arithmétique des scores des trois évaluateurs.

Les livres scolaires qui avaient obtenu un score de 75 % ou plus étaient considérés comme approuvés pour l'utilisation scolaire et leurs maisons d'édition étaient éligibles à l'appel d'offres portant sur la fourniture de ces ouvrages au ministère de l'éducation. Les livres dont les scores se situaient entre 50 et 74 % étaient éligibles aux futurs appels d'offres après révision et nouvelle évaluation. Ceux dont les scores n'atteignaient pas 50 % étaient considérés inéligibles pour les futurs appels d'offres.

Les livres de huit maisons d'édition ont été approuvés ; mais cinq d'entre elles seulement ont été approuvées en tant que fournisseurs - parmi lesquelles

quatre firmes multinationales (dont trois disposant d'une succursale locale) et une maison d'édition kenyane.

Souplesse dans la passation des marchés

Les accords de crédit entre la Banque et le gouvernement emprunteur fixent un seuil en USD au-delà duquel les marchés doivent faire l'objet d'un appel d'offres international (AOI). La finalité des procédures AOI est de prendre en compte tous les soumissionnaires éligibles appartenant aux pays membres de la Banque et de leur notifier dans les délais requis les conditions du gouvernement emprunteur. Ceci afin de donner à tous la même chance de participer à la fourniture des biens et travaux requis par un projet.

En-dessous du seuil fixé pour l'application de la procédure AOI, les contrats peuvent être gérés de plusieurs manières. La décision d'utiliser une autre option est prise au cas par cas même si, dans le contexte, ces options sont plus avantageuses que l'AOI. Ceci inclut :

- l'appel d'offres international restreint qui, pour l'essentiel, fait appel aux procédures AOI, mais en contactant directement, sans publicité, les fournisseurs possibles. On l'utilise en général lorsque le montant du marché est faible et le nombre des fournisseurs potentiels limité ;
- l'appel d'offres local ne s'applique qu'aux achats sur le territoire national. Cette méthode d'approvisionnement est peut-être la plus efficace de toutes pour des marchés d'un montant peu élevé, lorsque la livraison n'est pas assujettie à des conditions géographiques ni des délais trop contraignants et que le matériel requis est soit très spécialisé, soit disponible localement à un coût inférieur à celui du marché international ;
- la consultation de fournisseurs ; au plan national comme international, il faut qu'un minimum de trois fournisseurs fasse des offres de prix. Elle est utilisée pour la fourniture d'articles de faible valeur ;
- Le marché de gré à gré avec un fournisseur sans mise en concurrence est acceptable aux conditions suivantes : (a) il s'agit de l'extension d'un contrat passé selon les procédures de la Banque et il n'est pas prouvé que la concurrence apportera un avantage ; (b) pour des raisons de standardisation

d'équipement ou d'acquisition de pièces détachées auprès du fournisseur initial; (c) il n'existe qu'une seule source d'approvisionnement pour cet article.

L'approvisionnement en livres scolaires et autres matériels didactiques et pédagogiques peut se faire par n'importe laquelle de ces méthodes de passations de marchés, surtout s'il s'agit de petites quantités (par exemple lorsque la langue nationale est utilisée comme langue d'instruction). Plusieurs méthodes ont parfois été combinées :

- au Ghana, un petit projet incluait l'acquisition d'ouvrages pour des bibliothèques construites avec la participation des communautés dans 140 écoles du secondaire. Le nombre des livres à acquérir étant limité, il a été décidé de passer un marché de gré à gré avec la maison d'édition afin d'obtenir de fortes réductions - que ne pouvait offrir un agent⁶ ;
- Sao Tome et Principe, un petit pays lusophone, a scindé l'acquisition de nouveaux livres scolaires en deux étapes. Les services de pré-impression (conception graphique, composition, et production de films), qui nécessitent une coordination étroite entre fournisseurs, auteurs et personnel de production, ont été réalisés au Portugal par consultation de fournisseurs locaux. L'impression, la reliure et l'expédition ont fait l'objet d'un appel d'offres international restreint, après invitation à concourir envoyée à plusieurs imprimeries situées dans différents pays⁷ ;
- dans d'autres pays de petite taille comme les Comores ou Djibouti, les commandes de livres scolaires ont été regroupées en un lot indivisible afin de pouvoir recourir aux procédures d'acquisition d'ouvrages de bibliothèque utilisées ailleurs ;
- En Ethiopie, un grand pays au paysage ethnique très diversifié, l'AOI est utilisé pour l'acquisition des ouvrages de bibliothèque et l'impression de travaux assez importants pour intéresser la concurrence internationale. L'appel d'offres international restreint est parfois utilisé pour les besoins d'impressions et d'éditions spéciales de moins de 200.000 US\$. Mais le montant de la plupart des marchés est inférieur à 100.000 US\$ en raison de la décentralisation régionale de l'édition et de la

multiplicité des langues dans lesquelles les livres doivent être produits. Bien que les soumissionnaires étrangers soient éligibles, ces marchés sont donc soumis à l'appel d'offres local. Des contrats de gré à gré sont passés avec EMPDA (l'ancien organisme d'Etat d'édition) ou autres fournisseurs qui constituent parfois la seule ressource envisageable dans des régions ou zones où nul autre moyen n'existe de satisfaire la demande. Pour compléter ce dispositif, certains tirages de faible envergure peuvent être réalisés sur place dans les régions qui disposent d'une imprimerie⁸.

A l'occasion, les employés de la Banque ont dû faire preuve de souplesse afin de concilier les procédures de la Banque avec les besoins ou desiderata de l'emprunteur.

- Dans le cadre d'un accord de crédit avec le Nigeria, le ministère de l'Éducation devait acquérir par AOI un seul livre par matière et par classe auprès du fournisseur le moins disant⁹. Mais le gouvernement a refusé d'accepter le système de livre unique pour tout le pays si bien que, en 1997, cinq ans après l'approbation, l'exécution du projet accusant un retard considérable, la Banque avait accordé une extension de deux ans. L'acquisition des livres scolaires, au-delà des problèmes de sélection, s'est donc trouvée soumise en outre à la contrainte des délais.

Dans un premier temps, la Banque a accepté le système d'appel d'offres restreint pour l'acquisition de séries de livres par matière. Les ouvrages ont été groupés pour chaque matière en cinq lots inégaux (par exemple, pour un total d'un million d'exemplaires, les lots étaient de 350.000, 250.000, 150.000, 130.000 et 120.000). Les maisons d'édition sélectionnées ont été invitées à soumissionner pour chacun des cinq lots dans chacune des matières. Le lot le plus important a été évalué en priorité et le soumissionnaire retenu pour ce marché a été exclu de la soumission pour les autres lots dans la même matière. Le second lot par ordre d'importance a alors été évalué, le soumissionnaire gagnant exclu pour les lots restants et ainsi de suite. Ce procédé par paliers a donc permis d'identifier cinq maisons d'édition par matière et d'attribuer les

quantités les plus importantes aux moins disants. Les livres ont ensuite été centralisés et, de là, alloués aux Etats. L'approche n'était certes pas parfaite, mais elle a permis à l'un des plus grands pays d'Afrique d'acquérir des livres scolaires dans les brefs délais imposés par l'exécution du projet.

Suivi de la performance

La conformité des échantillons des livres aux spécifications techniques est examinée à la livraison et certaines expéditions ont dû être rejetées pour non-conformité du papier ou de la reliure.

Reimpressions

Durant la vie d'un projet, la réimpression des livres peut s'avérer nécessaire pour couvrir les besoins dus à l'accroissement de la scolarisation ou remplacer les exemplaires perdus ou endommagés. Certains projets prévoient, à titre intérimaire, la réimpression d'importantes quantités d'ouvrages en attendant la révision du programme national.

Quelle qu'en soit la raison, les livres en question ont été préalablement approuvés et une nouvelle évaluation de leur contenu n'est pas nécessaire. Aucune modification du contenu n'est d'ailleurs requise hormis la correction de quelques erreurs ou omissions mineures.

La passation des marchés de réimpression implique peu de procédures spéciales. Les maisons d'édition doivent prouver leur capacité de satisfaire les termes du contrat en soumettant prototype, échantillons de leurs travaux, liste de leurs équipements, qualifications de leurs employés et photos de leur imprimerie. Le ministère de l'éducation délègue parfois un de ses fonctionnaires à l'inspection de l'entreprise du soumissionnaire. Les offres sont évaluées sur les bases de la qualité physique des manuels soumis et du prix. Le marché est attribué à l'imprimerie la moins disante.

Les économies d'échelle

Le coût unitaire d'un livre manufacturé est fonction de coûts fixes (préparation, révision, conception graphique, illustration, composition, maquettage, production de films et clichage) et de coûts variables (papier, impression et reliure). Le coût unitaire va donc diminuer lorsque l'importance du tirage augmente. Bien qu'il n'y ait pas véritablement de règles mathématiques pour

calculer une approximation, l'impression de 50.000 exemplaires destinés à couvrir les besoins pour deux ou trois ans permet de réaliser des économies d'échelle. Lorsqu'il y a réimpression, les économies d'échelle se concrétisent plus vite.

Certains suggèrent l'établissement de règles générales simples pour aider les responsables de projets dans l'estimation des budgets et l'évaluation des offres, mais les livres scolaires ne sont pas un produit homogène.

Le coût de fabrication d'un livre varie avec le nombre d'exemplaires imprimés et celui des pages du livre, de leur taille et de la complexité des caractères, du nombre et de la nature des illustrations, du nombre de couleurs utilisées, de la taille et de la vitesse de la presse ainsi que de la productivité du personnel de l'imprimerie. A ces variables, s'ajoutent la volatilité du prix du papier, la fluctuation des taux de change et la différence entre première impression (où sont amortis une grande partie des coûts fixes) et réimpression. Les coûts de distribution varient aussi beaucoup selon la taille du pays, sa situation géographique et les conditions de distribution.

Contrairement à ce qui peut se passer pour d'autres produits, le coût moyen d'un livre dans un pays ou une région peut être trompeur. Son application mécanique sans autre analyse pourrait conduire le responsable de projet à sacrifier l'économie ou la qualité sans mesurer l'importance qu'un tel paramètre peut revêtir dans des circonstances différentes.

Problématiques

Nombreux sont les gouvernements qui se sont plaints de la complexité des procédures de passation de marchés imposées par la Banque et des retards qu'elles entraînaient dans l'exécution des projets. Le ministère de l'Éducation du Ghana a indiqué que le jeu combiné des procédures locales et de celles de la Banque pouvaient retarder un projet de 8 à 12 mois. Il s'ensuit que le soumissionnaire à qui le marché a été attribué ne dispose plus que de 3 à 4 mois avant le début de l'année scolaire pour imprimer les livres et que ceux-ci sont finalement livrés aux écoles avec un grand retard, longtemps après la reprise des cours¹⁰.

La complexité peut être dissuasive pour les maisons d'édition. Ainsi, pour l'acquisition de manuels scolaires destinés aux écoles primaires de Madagascar, fournir toutes informations sur les ouvrages aux

éventuels soumissionnaires¹¹ a nécessité un document de 191 pages. Un tel volume d'information est peut-être inévitable dans un document juridique où toutes les éventualités doivent être envisagées, mais il faut en bien mesurer les conséquences.

Lors d'un séminaire sur les livres scolaires organisé à Washington par la Banque mondiale en 1997, un cadre de la Banque a estimé que les principales causes des problèmes liés à l'acquisition des livres scolaires étaient le manque de personnel qualifié et une mise en pratique des procédures laissant à désirer. Un autre devait déclarer que, en matière de passation de marchés, « les procédures marchent parfois et parfois, non ». (Sosale 1999 : 145, 206).

Nos directives relatives à la passation de marchés sont compliquées, continuait-il, et peut-être devrions-nous renoncer à imposer prioritairement les procédures d'AOI pour l'acquisition des manuels scolaires. Bien que l'AOI puisse rester l'approche à préconiser à l'échelle de la Banque, nous ne devrions pas l'utiliser sans rechercher aussi des procédures d'appel d'offre nationales ou locales ou même d'autres options qui incluraient spécifiquement un financement par le demandeur ou le soumissionnaire éventuel. Il n'est pas judicieux d'utiliser des ressources rares pour former des individus à des règles et réglementations extrêmement compliquées s'il est possible de former un grand nombre de personnes à un coût moins élevé.

Les coûts du dossier d'appel d'offres et de sa préparation constituent un obstacle à la participation des maisons d'édition, en particulier des plus petites, qui ne disposent pas toujours d'un volant financier important. C'est ainsi que des maisons d'édition zambiennes se sont plaintes du passage à 75 US\$ des coûts du dossier d'appel d'offres dans le projet précédemment mentionné.

Un distributeur d'Afrique de l'Ouest a fait remarquer qu'il lui était impossible de participer à un projet de la Banque mondiale portant sur quatre manuels scolaires et guides du maître correspondants pour les raisons suivantes : pour soumissionner, il faut (a) disposer d'une somme de 50.000 F.C.F.A. (environ 100 US\$) pour obtenir les documents d'appel d'offres, (b) fournir une caution bancaire coûtant 2,5 % de la valeur

de l'appel d'offres et (c) présenter une quittance de taxe sur le logement du personnel représentant 1,5 % du salaire de chaque employé. Si la maison d'édition est retenue, elle doit verser en garantie 5 % de la valeur totale du contrat, soit 9,8 millions de F.C.F.A. (quelque 20.000 US\$). La compagnie doit également apporter la preuve sur plusieurs années de sa bonne santé financière et justifier que ses actifs atteignent au moins quatre fois la valeur du contrat. Le gouvernement consent à accorder une avance de 30 % du montant du contrat, mais sous réserve du versement d'une caution bancaire. Les conditions imposées par le gouvernement et la Banque doublent ainsi, dans les faits, le montant de la caution normalement requise par la Banque (Bgoya et autres 1997 : 86-87).

Malgré les difficultés évoquées ci-dessus, le système a donné des résultats exceptionnels. Au Cap-vert par exemple, l'IDA a financé la préparation et le test de nouveaux titres en portugais et en mathématiques ainsi que l'impression de 430.000 nouveaux livres, une quantité suffisante pour que soit atteint le ratio d'un livre par élève (1:1). Des économies ont été réalisées en recourant à l'appel d'offres local pour les services de conception graphique et de révision, et à l'AOI pour l'impression, ce qui a permis de financer la production de nouveaux livres de sciences et l'impression de 700.000 exemplaires¹². En Ouganda, le choix de spécifications physiques respectant la règle de coût/efficacité et le recours à l'AOI ont permis l'acquisition et la distribution de 3,5 millions de livres scolaires (6 % de plus que le nombre initialement prévu) pour un montant de 5,22 millions de US\$ (33% de moins que les coûts estimés lors de l'évaluation du projet)¹³

Résumé des pratiques modèles

- Les services d'édition et les livres tout prêts sont achetés par appel d'offres.

- Les offres sont évaluées dans un système de notation pondérée basé sur la qualité du contenu et le prix¹⁴.
- Les ouvrages de bibliothèques et les périodiques sont regroupés en lots indivisibles consolidés par des grossistes, des maisons d'édition ou des agences d'abonnement¹⁵.
- L'appel d'offres international (AOI) est la procédure obligatoire lorsque la valeur du contrat dépasse le seuil fixé, mais les responsables des passations de marchés font preuve de souplesse quand il s'agit de montants inférieurs à ce seuil.¹⁶
- Les modèles de pratiques sont expliqués en détail dans ce chapitre.

¹ First Education Project (Cr. 679-BU), Third Education Project (Cr. 1358-BU), Fourth Education Project (Cr. 1881-BU), and Emergency Assistance Project (Cr. 2668-BU).

² Third Education Credit (Cr. 1353)

³ Basic Education Credit (Cr. 2501CD)

⁴ Basic Education Project (Cr. 2501-CD)

⁵ Basic Education Subsector Investment Program Support Project (Cr. 3190-ZA).

⁶ Community Secondary Schools Construction Project (Cr. 2278-GH).

⁷ Multisector Project (Cr. 2038-STP).

⁸ Education Sector Development Program (Cr. 3077-ET).

⁹ Primary Education Project (Cr. 2191-NG).

¹⁰ Health and Education Rehabilitation Project (Cr. 1653-GH).

¹¹ Education Sector Development Program (Cr. 3046-MAG).

¹² Primary Education Upgrading Project (Cr. 1853-CV).

¹³ Fourth Education Project (Cr. 1965-UG).

¹⁴ Par exemple, Bénin: Education Development Project (Third Education Project) (Cr. 2613-BEN).

¹⁵ Par exemple, Sénégal : Higher Education Project (Cr. 2872-SE).

¹⁶ Par exemple, Ghana : Community Secondary Schools Construction Project (Cr. 2278-GH) ; Sao Tome & Principe, Multisector Project (Cr. 2038-STP) ; Ethiopie, Education Sector Development Program (Cr. 3077-ET).

VI

Conception et exécution des projets : distribution et utilisation

Dès lors que les manuels scolaires et les guides du maître sont produits, il faut relever deux défis : 1) les faire parvenir en toute sécurité aux utilisateurs cibles en surmontant les obstacles tant géographiques qu'humains et b) encourager leur utilisation. Atteindre ce second objectif nécessite en général d'organiser de nouveaux programmes de formation à l'intention des enseignants et d'introduire des changements dans la culture éducative.

Quantités requises

Le besoin pressant de manuels scolaires a été établi dans plusieurs rapports d'évaluation. Le ratio manuel scolaire/élève oscille entre 1:5 et 1:10 ou davantage. Les élèves de la petite île de Sao Tome et Principe n'avaient pas de manuels scolaires à la fin des années 80. Sur toute l'étendue du territoire zambien, en 1993, les écoles ne disposaient que d'un livre d'anglais pour 5 élèves, un livre de mathématiques pour 8 et un livre de sciences sociales pour 20. La même année, en Ouganda, malgré deux opérations de distribution de manuels scolaires grâce à des crédits de l'IDA, le ratio moyen était de 1:6. Dans bien des cas, les grandes pénuries étaient le résultat de politiques d'austérité financière, d'une mauvaise gestion ou d'obstacles logistiques. En Angola et en Sierra Leone, les livres ont été détruits durant les guerres civiles, au Burundi et au Rwanda lors du génocide et au Mozambique au cours des inondations

La plupart des projets se sont efforcés de porter le ratio livre/élève à un livre par élève ou pour deux élèves dans les matières essentielles, notamment dans

les petites classes du primaire. Pour atteindre ces ratios dans des pays privés de matériel pédagogique, il faudrait de grandes quantités de nouveaux manuels scolaires. Au niveau du cycle primaire, les projets conçus prévoient l'acquisition de plus de 500.000 exemplaires mais les quantités peuvent être beaucoup plus importantes. Au Mozambique, par exemple, 43 millions de livres scolaires et 375.000 guides du maître devront être distribués dans le cadre d'un crédit approuvé en 1999.¹

Le taux d'inscription dans les établissements secondaires est beaucoup plus faible que dans le primaire, mais le nombre de manuels scolaires requis pourrait bien s'élever à des centaines de milliers, voire à des millions comme en Ethiopie. Même l'aide aux bibliothèques peut nécessiter d'importants achats. Au Ghana, des bibliothèques dotées chacune de 1.000 ouvrages ont été financées au profit de 140 lycées construits avec le concours des collectivités au début et au milieu des années 90.² Dans le cadre d'un accord parallèle distinct, une aide a été fournie pour l'achat de 76.000 livres destinés aux bibliothèques universitaires³ du Ghana.

Distribution par l'Etat

Tout au long des années 80, la plupart des pays couverts par cette étude ont eu recours à des organismes publics pour la distribution des manuels scolaires. Pour bon nombre d'entre eux, c'était le ministère de l'éducation qui, en général, expédiait les livres scolaires à partir d'un magasin central vers les bureaux régionaux de l'éducation ; ceux-ci étaient censés les faire par-

venir à leur tour aux écoles. Dans ces pays, les projets financés par l'IDA contribuaient souvent à la construction d'entrepôts et à l'achat de véhicules de livraison. Au Botswana, le ministère de l'Administration territoriale et ses conseils régionaux ont procédé de manière satisfaisante à la distribution des manuels scolaires et le Cap vert dépendait des entreprises parapubliques pour la distribution des livres sur toutes ses îles.

Echecs dans la livraison

Les canaux publics de distribution se sont heurtés à des difficultés. La chaîne de distribution s'interrompait, le plus souvent, au niveau du bureau régional de l'éducation à partir duquel les livres devaient être livrés aux différents établissements scolaires. Les bureaux n'avaient pas suffisamment de fonds ni/ou de personnel. Les entrepôts dont ils disposaient étaient en général des infrastructures de fortune et les employés n'avaient reçu aucune formation aux systèmes de gestion des manuels scolaires. En outre, comme les livres étaient destinés à être vendus, ils avaient une valeur marchande et il y eut des fuites. Les problèmes ont duré pendant presque toute la période considérée: le plus ancien des cinq projets cités ci-dessus a été arrêté en 1985 et le plus récent en 1998.

- Le service des livres scolaires du Malawi, le *Malawi Book Service*, livrait les manuels scolaires aux trois bureaux régionaux de l'éducation du pays. Ceux-ci ne disposant pas d'un espace de stockage approprié, les livres étaient entreposés dans les bureaux et les couloirs avant d'être livrés aux bureaux locaux. Ces bureaux n'avaient par ailleurs ni l'expertise ni les ressources nécessaires pour assurer la distribution et les livres attendaient en général un mois avant d'être expédiés. Le *Malawi Book Service* disposant de trois entrepôts dans ces trois centres régionaux et livrant déjà des consommables aux bureaux régionaux d'éducation, il aurait pu également transporter les livres. Dans les années 90, c'est l'unité d'exécution des projets qui s'est chargée du transport vers les bureaux locaux.⁴
- En Mauritanie, l'Institut national pédagogique, responsable de la distribution, ne pouvait couvrir l'ensemble du territoire : son parc de camions était trop réduit et tous ses points de vente, sauf seize, étaient situés dans la capitale, Nouakchott. La

livraison a finalement été confiée au secteur privé.⁵

- Dans certaines régions du Swaziland, faute de personnel, la distribution accusait environ six mois de retard sur le calendrier. En 1987, le ministère a tenté de résoudre ce problème en recrutant un diplômé de l'enseignement secondaire dans tous les bureaux régionaux de l'éducation.⁶
- En Zambie, l'acquisition de manuels scolaires par appel d'offres, sous un régime nouvellement libéralisé, a été une véritable réussite. Mais les bureaux régionaux de l'éducation, qui devaient être des centres de distribution, ne disposaient ni de facilités de stockage, ni de véhicules, ni du budget suffisant. A la fin du projet, quantité de livres n'avaient pas été distribués.⁷
- Au début des années 90, des conteneurs entiers de manuels scolaires destinés au Tchad ont été détournés vers d'autres pays. Des livres étaient également retirés des conteneurs avant leur arrivée aux écoles. Les reçus de livraison n'étaient jamais signés et étaient falsifiés ou laissés dans les écoles. Les livres destinés aux écoles étaient vendus sur le marché libre et des membres du personnel de l'éducation étaient impliqués à tous les niveaux de l'administration.⁸

De temps à autre, les cargaisons de livres importés sont bloquées sur les quais du fait de la longueur des procédures bureaucratiques ; ce fut le cas en Angola durant la période de reconstruction d'urgence. Au Malawi, les livres offerts par le gouvernement canadien ont été retenus à la douane pendant 18 mois.

Une stratégie de livraison réussie

Par contre, en Ouganda, au milieu des années 80, la distribution des livres par les pouvoirs publics a été considérée comme une réussite. Après le renversement d'Idi Amin, le projet visait à réhabiliter et équiper quelques 5.500 institutions choisies à tous les niveaux. Le plan était simple et les infrastructures nécessaires avaient été mises en place. Le matériel pédagogique, acheté grâce à un crédit de la Banque, était rassemblé aux Pays Bas, emballé et étiqueté par établissement scolaire et regroupé par région dans des conteneurs. Ceux-ci étaient expédiés directement aux régions, via Mombasa, sans transiter par Kampala. Environ 99 % du matériel expédié par ce canal parvenait aux bureaux régionaux. Il y était déballé sous la supervision de

l'équipe de l'unité d'exécution des projets, qui se chargeait de superviser également la distribution aux écoles.

Il était prévu au départ que des véhicules scolaires transporteraient les livres à partir des bureaux régionaux, le carburant restant à la charge de la région. Mais les manuels scolaires ont fini par être acheminés aux écoles sur les bicyclettes des enseignants et des parents - ou sur les têtes des élèves. L'unité d'exécution des projets essayait de tenir le public informé en annonçant à la radio les arrivées de grandes quantités de manuels dans la région et les associations de parents d'élèves participaient activement au processus de réception des livres. Chaque école était tenue de renvoyer dans les meilleurs délais les bulletins de livraison au bureau régional, qui les transmettait à l'unité d'exécution des projets. Des dossiers par école et par district étaient soigneusement tenus à ce niveau. La mission d'achèvement a indiqué qu'environ 99% du matériel pédagogique et des autres fournitures étaient parvenus aux utilisateurs finaux.⁹

Problématique du stockage

Les entrepôts publics ont souvent été inadéquats. En Guinée, par exemple, les manuels scolaires arrivaient au magasin central du ministère de l'Éducation dans des cartons trop volumineux, donc difficiles à manipuler. Ils étaient exposés au vol, à la poussière, à l'humidité, aux parasites et il n'existait aucun système de gestion des stocks. Les livres étaient entassés en piles de six cartons, sans aucun système de classement par matière ou niveau d'études. Il fallait donc les déplacer fréquemment, ce qui détériorait l'emballage. Ils étaient expédiés aux écoles dans des cartons de mauvaise qualité, sans protection convenable contre les intempéries. C'est pourquoi nombre de livres ont été endommagés durant le transport, notamment durant la saison des pluies (AED 1998 : 44-45).

Les projets ont permis la construction ou l'agrandissement d'entrepôts publics au Bénin, au Burkina Faso, en Ethiopie, en Gambie, en Mauritanie et en Sierra Leone. En Mauritanie, entre autres, la Banque a financé les travaux de réfection d'un magasin central et l'installation d'étagères dans les infrastructures régionales de stockage ; elle a aussi acheté 2.800 conteneurs pour le transport et le stockage des livres dans les écoles.¹⁰

Formation et gestion informatisée

Plusieurs projets ont prévu la formation d'agents du ministère de l'éducation à la gestion des stocks et à l'entretien comme au stockage correct des livres. Les projets actuellement mis en œuvre au Burkina Faso, au Tchad, à Madagascar, au Malawi, au Mali et à Sao Tome et Principe visent l'instauration de systèmes de gestion informatisée pour le suivi des achats et de la distribution des manuels scolaires et autres matériels d'apprentissage. Avec le suivi informatique des stocks, il est possible de connaître le nombre exact de livres dans chaque école et le moment où il faudra les remplacer.

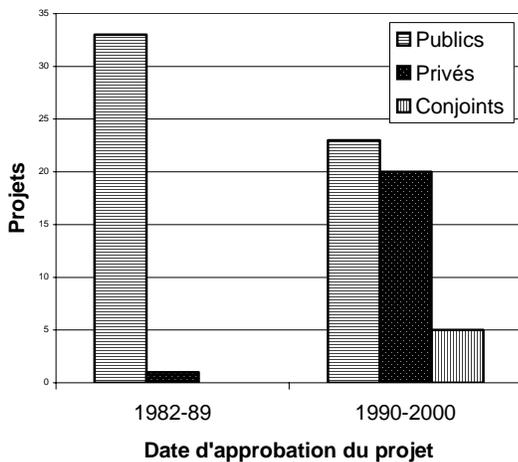
Distribution par le secteur privé

De nombreux gouvernements, peu satisfaits des canaux publics de distribution des livres, se sont tournés vers le secteur privé. Les Comores ont été le premier pays subsaharien à recourir avec succès au transport privé¹¹ ; le Bénin a suivi. Au début de l'année scolaire 1998-99, plus de 830.000 manuels scolaires et guides du maître ont été distribués aux établissements primaires et secondaires par une société de transport choisie à l'issue d'un appel d'offres national. Dans chaque communauté, une commission des manuels scolaires confirmait la livraison des livres et était chargée de leur entretien. Le transporteur retenu avait reçu une avance de 30 % du prix de l'offre mais n'avait perçu le solde que sur présentation des reçus de livraison signés par les directeurs d'écoles ou les commissions locales des manuels scolaires.¹²

La figure 6.1 illustre l'ampleur du changement introduit par le système privé de distribution. On a très peu fait appel aux distributeurs privés avant 1990. Par contre, plus de la moitié des projets approuvés au cours de la décennie suivante ont utilisé des transporteurs privés exclusivement ou concurremment aux transporteurs publics.

Après l'échec, au niveau des inspections, d'un programme gouvernemental de livraison, le Burkina Faso a opté pour un partenariat entre le public et le privé en matière de distribution des manuels. L'Etat a passé un contrat avec l'association des libraires et Faso Yaar, entreprise parapublique de distribution de produits de base, pour la vente des livres sur toute l'étendue du territoire. Les manuels scolaires étaient stockés dans les magasins des deux plus grandes villes, Ouagadougou et Bobo Dioulasso, et Faso Yaar était

Figure 6.1
Distribution par secteur



chargé de la vente des livres dans le reste du pays, à l'exception des coins les plus reculés qui continuaient d'être fournis en manuels scolaires par les inspections.¹³

Vers la fin de la période considérée ici, les systèmes privés locaux de transport choisis à l'issue d'un appel d'offres étaient devenus le principal canal de distribution.

Utilisation des fournisseurs dans la distribution

Pour certains projets, la responsabilité de la livraison incombait aux fournisseurs dans le cadre même du processus de passation des marchés. Au Mali, par exemple, les imprimeurs et les éditeurs choisis par AOI dans le cadre d'un projet en cours, devront non seulement produire les manuels scolaires mais aussi les livrer aux inspections académiques régionales. Il appartiendra aux collectivités de prendre en charge les livres en transit dans les bureaux régionaux, de les stocker et de les entretenir.¹⁴ Au Togo, la livraison des manuels scolaires du cycle primaire a également été intégrée dans le contrat d'achat des livres.¹⁵ Au titre d'un projet en cours en Zambie, les fournisseurs sont tenus de distribuer les manuels scolaires dans la plupart des écoles mais c'est au ministère de l'Éducation qu'il appartiendra de desservir les écoles les plus isolées qui n'ont besoin que de petites quantités de livres.¹⁶

La même stratégie a été utilisée au Nigeria après qu'il fut devenu évident en 1998, à l'occasion d'un

envoi initial d'environ 11 millions de livres, que les transporteurs locaux ne pouvaient atteindre les écoles. Dans les deux appels d'offres suivants, les fournisseurs devaient livrer les manuels scolaires aux départements de l'éducation de l'administration locale qui, de même que les bureaux d'éducation des différents districts, avaient reçu des véhicules pour assurer la distribution des livres aux écoles.¹⁷

Carences des canaux privés de distribution

Les mécanismes privés de distribution se sont eux aussi heurtés à des problèmes. Au Malawi, la distribution a été interrompue en 1997 en raison des retards accumulés par les pouvoirs publics dans le paiement des factures des sociétés de transport.¹⁸ Si bien que les écoles ne disposaient pas de manuels scolaires alors que les entrepôts publics en regorgeaient. Dans le projet d'éducation qui a suivi, la Banque a entrepris de financer la distribution. Les lenteurs du paiement des services ont également retardé les expéditions de livres au Nigeria. La Banque a donc élargi le champ d'application du crédit dans ce pays, en y incorporant les opérations de distribution.

La dépendance de l'État vis-à-vis de la commercialisation au détail des manuels scolaires s'est soldée, dans bien des cas, par une déception. Les libraires refusaient de s'aventurer dans les régions pauvres et isolées où ils ne pouvaient espérer vendre assez de livres pour réaliser des profits.

- Au Sénégal, les manuels scolaires acquis par le ministère de l'Éducation ont été vendus aux parents à un prix fortement subventionné. La distribution était confiée surtout aux détaillants, qui bénéficiaient d'une remise de 10 à 35 % sur le prix de gros en fonction du nombre de régions qu'ils couvraient et du nombre de leurs points de vente. Mais le système de calcul des remises n'incitait en aucune façon à couvrir les zones reculées ; de sorte que, en fin de compte, ce sont les inspecteurs et les directeurs d'écoles qui ont été chargés de la vente des livres. Certains détaillants ont profité de la remise mais n'ont pas livré les manuels scolaires dans les zones reculées et il semble plutôt que les livres aient été détournés de leur destination initiale pour aboutir sur le marché libre des grandes communautés afin d'y être vendus au prix fort. Dans les régions pauvres et isolées, ce sont

finalement les inspections primaires qui ont été chargées de vendre les livres aux parents.¹⁹

Le contrôle de la gestion des mécanismes de livraison peut s'avérer difficile :

- La Guinée utilisait des sociétés privées pour la livraison des manuels scolaires aux écoles des zones urbaines et aux principales localités des sous-préfectures. Les comités locaux de parents d'élèves, les enseignants et les organisations de la société civile devaient se charger de réceptionner les livres et, en principe, de signer les bordereaux de livraison. Mais dans de nombreux cas, les livreurs arrivaient sans prévenir et exigeaient immédiatement un reçu de livraison, même à des heures tardives, afin de pouvoir poursuivre leur chemin. Parfois, les enseignants, seuls présents à ce moment-là, signaient les bordereaux sans probablement vérifier les quantités livrées. Il arrivait aussi que le sous-préfet ou le responsable de l'éducation au niveau de la sous-préfecture signe seul le bordereau. De grandes quantités de manuels scolaires réceptionnés ne sont ainsi jamais parvenues aux écoles.²⁰

En Zambie, une étude récente a révélé que, pour certains manuels scolaires, moins de 9 % des exemplaires acquis avaient effectivement été livrés aux écoles (Silanda 2001). La période considérée était antérieure à celle de la mise en œuvre du crédit actuel pour l'éducation consenti par la Banque ; dans le cadre de ce dernier, la responsabilité de la livraison aux établissements scolaires incombe, hormis pour les zones isolées, aux fournisseurs.

Distribution par le biais des organisations de la société civile

Dans les quelques pays où les secteurs tant privé que public étaient incapables d'assurer la livraison des manuels financés par les projets, les organisations de la société civile prenaient la relève.

Dans les années 80, la distribution des manuels scolaires au Congo (alors Zaïre) a été retardée par le manque de fonds. Mais quelque 80 % des écoles primaires du pays bénéficiaient de l'appui financier des églises auxquelles elles étaient affiliées - catholique, protestante ou kimbanguiste - et c'est finalement par leur canal que la distribution des livres s'est effectuée.

L'évaluation de cette approche a révélé que 95 % des ouvrages étaient parvenus à destination.²¹

Dans les années 90, l'Angola a instauré un programme de distribution sophistiqué, impliquant les ONG, des groupes religieux, certaines institutions du secteur humanitaire de l'ONU, le Fonds d'action sociale et deux entreprises parapubliques normalement responsables de cette activité. Compte tenu des problèmes de sécurité qui sévissaient en 1998-99, il était difficile d'atteindre toutes les provinces ; mais grâce à ce réseau informel, quelque 1.225.000 manuels scolaires obtenus grâce aux fonds de l'IDA sont parvenus aux écoles.²²

Stockage dans les écoles

Depuis les années 90, la plupart des écoles construites avec l'aide des fonds de l'IDA disposent d'un espace de stockage des livres. Il s'agit en général d'une pièce de la dimension d'une salle ou de la moitié d'une salle de classe, à laquelle on ne peut accéder qu'à partir du bureau du directeur. Elle est équipée de simples étagères, souvent en bois ou en brique. Certaines salles de classe possèdent des placards pour le rangement des livres d'usage quotidien. Quelques projets ont fourni des armoires en métal - qui ont parfois été utilisés à d'autres fins que le rangement des livres.

En Ouganda, la fourniture d'armoires en fer aux écoles, conjuguée avec la mise en place de programmes de formation des enseignants à l'entretien et l'utilisation des livres et aux caractéristiques physiques souhaitables du papier et des reliures, s'est traduite par une augmentation de la durée de vie des manuels. Au lieu de la moyenne de trois ans prévue, les livres ont duré de cinq à sept ans.²³ (Bien que cette vie prolongée puisse également être attribuée à la sous-utilisation.)

Des carences ont aussi été relevées. En Guinée, le plan des nouvelles écoles prévoyait un petit magasin ; mais l'espace dégagé était souvent si inapproprié que le directeur ou les enseignants étaient obligés de garder les manuels scolaires à leur domicile. Moins d'une salle de classe sur quatre disposait d'un placard à livres. Dans les normes du plan des écoles, les placards étaient situés le long d'un mur extérieur, où ils étaient beaucoup plus exposés aux intempéries qu'ils ne l'auraient été contre un mur intérieur. Dans la plupart des classes, les tables des élèves n'avaient pas d'espace de rangement pour les livres (AED 1998 : 45-47).

Gestion des manuels scolaires par les écoles

La Banque a aidé les ministères de l'éducation à préparer des directives pour la gestion des manuels scolaires appartenant à l'Etat et prêtés gratuitement aux élèves.

Ces directives soulignent que la mention « propriété publique, ne peut être vendu » doit clairement apparaître sur la couverture. La couleur et/ou la conception de la couverture devaient aussi être différentes de celles de tout autre exemplaire du même manuel éventuellement disponible sur le marché libre.

Les écoles sont en général responsables de la gestion des stocks de livres qui leur sont attribués. Un guide type de gestion contient ces instructions qui peuvent toutes s'inscrire dans le cadre des pratiques modèles :²⁴

- lorsque les livres sont livrés à l'école, le directeur doit immédiatement vérifier la quantité avant de signer le bordereau de livraison. Les exemplaires doivent être dénombrés en public afin de répondre à l'obligation de rendre compte ;
- le nom de l'établissement et la date de réception doivent être inscrits à l'intérieur de la couverture de chaque exemplaire. Ces indications permettront le cas échéant de déterminer la durée de vie des manuels et de retrouver les livres perdus ou volés ;
- chaque exemplaire doit posséder un numéro de série spécifique ;
- lorsqu'un élève reçoit un livre, le numéro de série doit être inscrit dans le registre de la classe et le livre doit être rendu à la fin de l'année ;
- les manuels et guides du maître doivent être enregistrés selon une même procédure ;
- les livres doivent être protégés par une bonne couverture en papier ou en plastique afin d'en prolonger l'utilisation ;
- les élèves doivent écrire leur nom sur la couverture des livres qu'ils reçoivent ;
- bien que l'entière responsabilité de la gestion des manuels scolaires incombe au directeur, les enseignants s'occupent de l'organisation quotidienne. Ils distribuent les manuels aux élèves, enregistrent et ramassent les livres, vérifient s'ils sont en bon état, les comptent et, à la fin de l'année, les rangent. (Si les élèves ne sont pas autorisés à emporter les livres chez eux, le maître ramasse, vérifie et range les manuels tous les jours) ;

- les élèves, les parents et les dirigeants des collectivités doivent être sensibilisés à l'importance des manuels scolaires et à la nécessité de bien les entretenir ;
- tous les livres doivent être vérifiés au moins une fois par trimestre. L'état des manuels doit être consigné dans un dossier, en utilisant des termes tels que « bon » « assez bon » « mauvais » et « inutilisable » ;
- tous les livres doivent être repris à la fin de l'année et rangés soigneusement avec les dossiers de chaque classe ; l'inventaire en sera effectué par la suite ;
- les élèves sont tenus de remplacer les exemplaires perdus ou abîmés s'il est établi qu'ils ont fait preuve de négligence ;
- les directeurs sont chargés de recueillir les coûts d'utilisation et de les verser à la banque.

Utilisation dans les écoles

Visitant des écoles en Ouganda, un commis de la Banque a constaté que, dans les classes, beaucoup de manuels étaient à l'état neuf. Cette situation était assez fréquente en Afrique subsaharienne et dans d'autres pays où l'IDA ou ses partenaires, les banques régionales, ont financé l'acquisition des manuels scolaires.

Les enseignants hésitent à utiliser les manuels scolaires pour plusieurs raisons. Celles qui reviennent le plus souvent sont : la crainte de ne pouvoir remplacer les livres s'ils s'usent, le risque de leur perte ou de leur détérioration - et de s'en voir exiger le remboursement.

Les observateurs ont suggéré deux autres raisons. La première est que les enseignants mettent du temps à abandonner la méthode d'enseignement utilisée en l'absence de livres - et qui se trouve être probablement le modèle pédagogique auquel ils ont été formés. Malgré la disponibilité de manuels scolaires, ils continuent à enseigner en écrivant les leçons et les exercices au tableau et à faire réciter aux élèves le contenu des manuels. La seconde raison est que certains enseignants, et souvent les moins qualifiés, se sentent menacés par les manuels scolaires, en particulier les nouveaux livres dont le contenu est différent ou qui utilisent d'autres méthodes que les leurs. Il a été établi (cité dans Psacharopoulos et Woodhall 1995 : 221) que les enseignants les moins expérimentés qui devraient, selon toute attente,

profiter le plus de manuels scolaires préparés avec soin, les utilisent probablement moins que leurs collègues plus expérimentés.

En 2000, au Burkina Faso, lors de la visite d'une école primaire en zone rurale, une mission de vérification a constaté que les enseignants étaient compétents et à leur poste, que leur intérêt était manifeste, mais que les manuels étaient empilés sur leurs bureaux. Les enseignants ont expliqué qu'ils n'utilisaient pas les livres de peur que les élèves ne les déchirent.²⁵ Au Tchad, une mission de la Banque, effectuant le bilan d'un projet à mi-parcours, s'est rendue en 1997 dans des écoles et a découvert que les livres acquis dans le cadre d'un projet de l'IDA n'étaient pas utilisés. Un manuel sur la gestion et l'entretien des livres, prévu depuis plus d'une année, n'avait pas encore été distribué. Le personnel de la Banque et ses interlocuteurs locaux ont compris qu'il était inutile de distribuer des manuels scolaires sans mettre en place un programme de formation et de supervision locale en matière d'entretien et d'emploi des livres.²⁶

Une étude menée au Ghana (Harris et autres 1997) a identifié les directeurs d'école comme la solution au problème de l'utilisation et de l'entretien des manuels scolaires. Lorsqu'ils encourageaient leurs enseignants et leur donnaient des directives claires et précises, il y avait de fortes chances que les livres soient utilisés. Plus les enseignants se sentaient à l'aise avec les manuels, plus ils s'en servaient. Les élèves avaient accès aux livres pendant quelque 45 % de la durée des cours d'anglais (contre 18 % l'année précédente) et s'en servaient environ 30 % du temps (contre 15% auparavant). Mais le tableau noir tenait toujours une place prépondérante.

Formation des enseignants à l'utilisation des manuels scolaires

Plusieurs projets ont fourni des financements pour la formation des enseignants à l'utilisation effective, à l'entretien et au maintien en bon état des nouveaux manuels produits grâce au crédit. Il s'agissait, entre autres, de projets mis en œuvre au Tchad, aux Comores, en Guinée Equatoriale, en Gambie, en Guinée Bissau, en Mauritanie, au Niger, en Somalie, au Togo et en Zambie.

Les rapports d'achèvement ne mentionnent pas le succès de ces initiatives, mais cela pourrait s'expliquer en partie par le fait que l'activité de formation ne

bénéficie d'une plus grande attention que depuis le milieu des années 90 et que de nombreux projets sont en cours. Cependant, il existe des signes de déconvenue:

- les manuels produits en République Centrafricaine au titre d'un crédit ne contenaient pas de guides du maître ;²⁷
- en Mauritanie, l'IDA a financé environ dix jours de formation en cours d'emploi pour 4.000 enseignants et 140 inspecteurs. Des visites sur le terrain ont par la suite révélé que les séances comptaient trop de participants, qu'elles ne servaient qu'à transmettre des informations et qu'elles étaient parfois animées par des formateurs qui en savaient à peine plus sur le sujet que les stagiaires ;²⁸
- en Zambie, on a fait suivre à des enseignants sélectionnés des séminaires d'orientation dans le domaine de l'utilisation des manuels scolaires ; mais ils n'ont pas transmis les connaissances acquises à leurs collègues ;²⁹
- aux Comores, une série de cours de formation des enseignants a été consacrée à l'amélioration des compétences en français et en mathématiques ; mais les questions de gestion des salles de classe ou d'utilisation des manuels scolaires importés grâce à des financements de la Banque n'ont été que superficiellement abordées. Les enseignants qui avaient suivi ces cours passaient encore beaucoup de temps à écrire au tableau, à dicter mot à mot et à se concentrer sur un élève, au détriment du reste de la classe. Les auteurs du rapport de clôture du projet en ont conclu que « la leçon à tirer de la sous-composante 'manuel scolaire et guide du maître' est que ce type d'activité nécessite beaucoup de dynamisme et une énorme capacité d'organisation, aspects souvent sous-estimés dans les évaluations » ;³⁰
- en Ouganda, la formation des enseignants a été, du moins dans une certaine mesure, assurée par le secteur privé. Le gouvernement a introduit un système de sélection de livres parmi les nombreux manuels produits par diverses sociétés. Les éditeurs, dans le cadre de leurs services de commercialisation, proposent des séminaires de formation à l'utilisation de leurs manuels. Il ne figure dans les rapports que très peu d'informations

sur le sort réservé à des centaines de milliers de livres et de revues fournis aux bibliothèques, surtout celles des établissements d'enseignement secondaire et supérieur. Seules les déceptions sont soulignées ;

- au Zaïre, plus de 55.000 livres, ainsi que du matériel de laboratoire et des ouvrages pédagogiques, ont été livrés à treize institutions universitaires au début de 1991. Du fait de la montée du mécontentement des fonctionnaires, les livres et les matériels n'avaient toujours pas été déballés au moment de la rédaction du rapport d'achèvement, plus de trois ans plus tard ;³¹
- au Ghana, des livres de bibliothèque ont été livrés à 1.000 établissements primaires construits avec le concours des collectivités et de l'IDA. A la fin du projet, dans certaines écoles, faute d'étagères, de tables et de chaises, les cartons n'avaient pas encore été déballés. L'usage par la communauté des nouvelles bibliothèques scolaires - résultat attendu par les concepteurs du projet - s'est avéré peu fréquent.³²

Résumé des pratiques modèles

Distribution

- Financement de la distribution par le crédit, afin d'en finir avec la dépendance vis-à-vis des budgets renouvelables de l'Etat.³³
 1. La distribution est assurée par des transporteurs privés choisis à l'issue d'un appel d'offres incluant l'évaluation de la capacité des soumissionnaires.³⁴
 2. Les transporteurs perçoivent des avances à hauteur de 30% du coût total ; le solde n'est versé que sur présentation des bordereaux de livraison signés par les directeurs d'école ou les comités locaux des manuels scolaires.³⁵
- Le matériel didactique est groupé afin de réduire les pertes et dégâts au cours du transport. Les livres sont emballés et étiquetés par école. Les paquets sont regroupés dans des conteneurs et envoyés par district.³⁶
- En cas de besoin, des espaces de stockage équipés d'étagères sont fournis lors du processus de distribution afin de protéger les livres contre les intempéries, l'eau, les parasites dont les insectes et le vol.³⁷

- Des conteneurs en bois ou en métal achetés dans le cadre du crédit sont utilisés pour le transport et le stockage dans les écoles.³⁸
- Des systèmes de gestion informatisée des manuels sont mis en place dans les ministères de l'éducation afin d'identifier les besoins et d'effectuer le suivi des achats, des livraisons et des inventaires. L'installation s'accompagne d'une formation du personnel du ministère de l'éducation à tous les niveaux impliqués.³⁹
- La communauté locale participe au processus de livraison aux écoles. Ses représentants assistent au déballage et au dénombrement des livres.⁴⁰
- Lorsque les transporteurs locaux ne peuvent effectuer la distribution, les entreprises parapubliques se sont révélées dans certains pays plus efficaces que les ministères. Ailleurs, l'unité d'exécution des projets a été chargée de gérer le processus de distribution. On a vu aussi des organisations de la société civile livrer des manuels scolaires dans les pays où les secteurs public ni privé n'étaient en mesure de le faire.⁴¹

Stockage dans les écoles

- Chaque école dispose d'une pièce sécurisée équipée d'étagères, assez spacieuse pour recevoir les livres en dehors de leur temps d'utilisation.⁴²
- Les salles de classe disposent des placards ou des conteneurs de rangement pour les livres d'usage quotidien ; ils sont situés dans un endroit qui les protège des intempéries et autres risques.⁴³
- Les pupitres des élèves prévoient un espace de rangement pour les livres et autres matériels d'apprentissage.
- Les élèves apprennent à protéger les livres avec des couvertures de papier solide ou autres matériaux.

La gestion des manuels scolaires par l'école⁴⁴

- Les exemplaires achetés par l'Etat sont clairement identifiés sur la couverture comme des biens publics interdits à la vente. On les distingue facilement des éditions commercialisées du même manuel.
- Le directeur de l'école et/ou le comité local des manuels scolaires vérifie immédiatement les livraisons.

- Sur chaque livre reçu sont inscrits le nom de l'école, la date de réception et un numéro de série spécifique.
- Les enseignants relèvent le nom de l'élève qui reçoit un manuel et s'assurent qu'il est rendu à la fin du trimestre.
- Les enseignants, les élèves et les collectivités locales sont sensibilisés à l'importance des manuels scolaires et à la nécessité de les utiliser avec soin.
- Les enseignants reçoivent des manuels détaillés de gestion des livres scolaires.
- Les élèves sont tenus responsables des livres qu'ils perdent ou rendent inutilisables.

Utilisation dans les écoles

La formation des maîtres à l'utilisation des manuels scolaires est intégrée dans l'accord de crédit.⁴⁵

¹ Education Sector Strategic Program (Cr 3172-MOZ).

² Community Secondary School Construction Project (Cr 2278-GH).

³ Tertiary Education Project (Cr 2428-GH).

⁴ Second Education Sector Credit (Cr 2083-MAI).

⁵ Education Sector Restructuring Project (Cr 1943-MAU) ; General Education V (Cr 2706-MAU).

⁶ Third Education Project (Prêt 1792-SW).

⁷ Education Rehabilitation Project (Cr 2429-ZA).

⁸ Education Rehabilitation Project (Cr 1950-CD).

⁹ Third Education Project (Cr 1329-UG).

¹⁰ General Education Project (Cr 2706-MAU).

¹¹ Second Education Credit (Cr 1751-CV).

¹² Third Education Project (Cr 2613-BEN).

¹³ Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

¹⁴ Improving Learning in Primary Schools (Cr 3318-MAI).

¹⁵ Education Rehabilitation Project (Cr 2752-TO).

¹⁶ Basic Education Subsector Investment Program Support Project (Cr 3190-ZA).

¹⁷ Primary Education Project (Cr 2191-UNI).

¹⁸ Primary Education Project (Cr 2810-MAI).

¹⁹ Second Human Resources Development Project (Cr 2473-SE).

²⁰ Equity and School Improvement (Cr 2719-GUI).

²¹ Education and Technical Training Project (Cr 15-19-ZR).

²² First Education Project (Cr 2375-ANG).

²³ Fourth Education Project (Cr 1965-UG).

²⁴ Gambie, Ministère de l'Éducation. Manuel de gestion des manuels scolaires.

²⁵ Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

²⁶ Basic Education Project-Education V (Cr 2501-CD).

²⁷ Second Education Project (Cr 1359-CA).

²⁸ Education Sector Restructuring Project (Cr 1343-MAU).

²⁹ Education Rehabilitation Project (Cr 2429-ZA).

³⁰ First Education Project (Cr 1195-COM).

³¹ Higher Education Rationalization Project (Cr 1839-ZR).

³² Community Secondary School Construction Project (Cr 2278-GH).

³³ Par exemple, Malawi : Secondary Education Project (Cr 3051 MAI).

³⁴ Par exemple, Bénin : Third Education Project (Cr 2613-BEN).

³⁵ Par exemple, Bénin : Third Education Project (Cr 2613-BEN).

³⁶ Par exemple, Ouganda : Third Education Project (Cr 1329-UG).

³⁷ Par exemple, Burkina Faso : Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

³⁸ Par exemple, Ouganda : Fourth Education Project (Cr 1965-UG).

³⁹ Par exemple, Madagascar : Education Sector Development Project (Cr 3046-MAG).

⁴⁰ Par exemple, Ouganda : Third Education Project (Cr 1329-UG).

⁴¹ Par exemple, Cap Vert : Primary Education Upgrading Project (Cr 1853-CV) ; Ouganda, Third Education Project (Cr 1329-UG) ; Angola, First Education Project (Cr 2735-ANG).

⁴² Par exemple, Togo : Education Rehabilitation Project (Cr 2752-TO).

⁴³ Par exemple, Ouganda : Fourth Education Project (Cr 1965-UG).

⁴⁴ Par exemple, Gambie : Department of State for Education, Textbook Management Handbook.

⁴⁵ Par exemple, Togo : Education Rehabilitation Project (Cr 2752-TO).

VII

Conception et exécution des projets : Formules de recouvrement des coûts et politiques de prix abordables

L'aide financière apportée dans le cadre de la fourniture de manuels scolaires porte en général sur un ou deux tirages importants destinés à couvrir les besoins que ne peut financer le budget de fonctionnement de l'emprunteur. L'engagement est pris en escomptant (voire en espérant ou souhaitant) que le pays emprunteur pourra assurer le renouvellement du stock sur ses ressources propres. Les choses se sont rarement passées ainsi en Afrique subsaharienne. A la fin des années 80 et dans les années 90, la plupart des gouvernements se sont trouvés confrontés à une situation d'austérité financière due à la baisse du prix des matières premières et à l'ajustement structurel - sans parler des dégâts causés par les catastrophes naturelles ou par l'homme. Les budgets nationaux du secteur social ont subi des coupes sombres et les projets de dotations pour les acquisitions de manuels scolaires ont été mis aux oubliettes.

Il s'ensuit que les stocks de manuels scolaires, qui devaient durer trois à cinq ans, se sont progressivement épuisés du fait de l'utilisation prolongée des livres ou de leur perte. Dans le même temps, la croissance démographique et les améliorations apportées aux systèmes éducatifs grâce aux financements extérieurs ont contribué au relèvement des taux de scolarisation. Lorsque les livres s'usaient, se perdaient ou devenaient obsolètes, on négociait un nouveau crédit comportant un volet « nouveaux manuels scolaires ». Cette approche « en dents de scie » de la fourniture de livres allait à l'encontre des règles d'une gestion financière prudente et du désir de parvenir à un développement durable.

Certains pays ont réagi en déléguant l'entière responsabilité de la fourniture des manuels scolaires au secteur privé, qui vendait alors directement ses produits aux élèves et aux parents. D'autres ont continué d'assurer la fourniture mais, encouragés par la Banque, ont essayé de recouvrer une partie ou la totalité du coût des manuels auprès des élèves et de leurs parents. Certains ont vendu les livres (souvent à des prix subventionnés) par le truchement des structures publiques. D'autres encore ont réduit les coûts à la charge des parents en ne facturant que des frais d'utilisation des manuels durant l'année scolaire.

Pourtant modiques, les frais de location se sont révélés une charge financière énorme, intolérable même, pour beaucoup de familles, en particulier les familles rurales les plus démunies et celles des groupes défavorisés. En fait, l'expérience montre que les initiatives pour parvenir à un partage des coûts supportable sont incompatibles avec les efforts destinés à améliorer l'accès à l'éducation.

Recouvrement des coûts par le biais de ventes réalisées par le secteur public ou privé

Dans dix-huit des projets, les livres ont été vendus aux parents et aux élèves par l'Etat ou par des sociétés. Dans certains cas, ces entreprises ont vendu des manuels provenant d'un organisme public et ont versé une commission ou des royalties à l'Etat. Mais, de source publique ou privée, les livres vendus se sont dans l'ensemble avérés trop chers pour la majorité de la population.

La stratégie de vente a donné quelques bons résultats au Burkina Faso, en utilisant (comme décrit au chapitre 6) des détaillants, une entreprise parapublique et le ministère de l'Éducation. Sur plus de 1,2 million de manuels scolaires acquis ou publiés par le ministère de l'Éducation avec l'assistance de la Banque, 70 % environ avaient été vendus lors de la mission d'achèvement et les ventes continuaient. Le prix moyen d'un manuel, 725 F.C.F.A. (1,40 US\$), excédait de 36 % le coût moyen du même ouvrage livré à Ouagadougou. Le produit de la vente était déposé dans un *Fonds de manuels scolaires* qui, à la clôture du crédit, présentait un solde positif de 968 millions de F.C.F.A. (1,88 millions de US\$) - soit 75% du coût total de production des manuels dans le cadre du projet. Cependant, seul un tiers environ des élèves en âge d'entrer à l'école primaire était inscrit dans les établissements et bon nombre de parents n'envoyaient pas leurs enfants à l'école en raison des coûts.¹

Subvention des ventes

Dans plusieurs projets, afin d'aider les familles pauvres, l'État a opté pour la subvention aux manuels scolaires. Bien souvent, cette initiative ne suffit pas pour autant à résoudre le problème.

- Au Togo, un projet a fourni des livres de français et de mathématiques pour le cycle primaire par le biais de librairies appartenant à l'État ; ils coûtaient la moitié du prix en vigueur dans les librairies privées. Pourtant, la plupart des élèves des zones rurales, où vit 75 % de la population, ne pouvaient toujours pas s'offrir de manuels scolaires. Le coût d'une série complète de livres représentait pour une famille rurale plus du double de la totalité des dépenses annuelles moyennes en éducation.²
- Le Sénégal a vendu des livres au tiers environ du coût réel mais a réalisé par la suite que ces subventions étaient inefficaces. En 1998, selon une étude conduite par le gouvernement, moins de 20% des élèves possédaient - ou avaient accès à - des manuels scolaires financés par l'IDA. La faiblesse des chiffres a été attribuée aux spéculations des détaillants, à des carences dans la distribution et à l'incapacité de payer des parents. En 1999, seule la moitié des parents interrogés lors d'une enquête avait acheté des livres de français ; 22 % avaient acheté des livres d'arithmétique et

4% des livres de sciences sociales. Dans le cadre d'un projet en cours, les pouvoirs publics prêteront gratuitement des manuels scolaires aux élèves du primaire et les loueront à ceux du secondaire.³

Contrôle des prix

Dans les juridictions où existent plusieurs choix de manuels scolaires, la concurrence entre les différentes entreprises devrait modérer les prix et favoriser l'amélioration du contenu et du service. Dans les pays où un seul livre est proposé par matière et par niveau, l'État procède parfois à un contrôle des prix. Mais même alors et dans une situation de monopole, la qualité tout comme le prix pourraient en pâtir. Les rapports sur l'efficacité du contrôle dans un pays africain divergent entre eux.

- En Côte d'Ivoire, deux maisons d'édition qui appartiennent conjointement à l'État et à un éditeur étranger ont le monopole des manuels du primaire. Grâce à la détention d'actions et à la réglementation, y compris le contrôle de la qualité, l'État agit en « protecteur de l'école » tout en s'engageant dans la voie du libéralisme économique. Il règle le prix de détail des manuels scolaires et, à deux reprises, a négocié des baisses. En sus des bénéfices dont jouit tout actionnaire, il perçoit des royalties.

En 1997, au cours d'un séminaire de la Banque mondiale, le prix des livres ivoiriens avait été cité comme le plus bas de l'Afrique francophone, exception faite des cas de réduction des prix attribuables à des subventions extérieures. Les deux éditeurs ont estimé que, selon la classe et le lieu de résidence, 75 à 95 % des élèves ivoiriens disposaient de livres de français et de mathématiques bien que, dans d'autres disciplines, le pourcentage des possesseurs de livres ait été plus faible. (Sosale 199 : 63-70, 89-96, 103-105).

Par contre, en 1998, une mission d'évaluation de la Banque mondiale a indiqué que le ratio manuel scolaire/élève en Côte d'Ivoire était seulement de 1:5 en zones rurales et de 1:10 dans les régions les plus pauvres et marginalisées. Dans une famille, le coût annuel des livres par enfant du primaire oscillait entre 3.290 F.C.F.A. (5,50 US\$) au cours préparatoire et 9.455 F.C.F.A. (15,80 US\$) dans les grandes classes. Ceci dans un pays où plus

du tiers de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté et où 45 % sont âgés de moins de 15 ans. L'équipe de la Banque a indiqué que les coûts des livres scolaires figurent parmi les plus élevés de l'Afrique francophone et ne sont pas à la portée de la plupart des familles. Elle a également critiqué la qualité des manuels, qui n'ont pas été révisés depuis plusieurs années.

Un crédit de la Banque permettra la fourniture gratuite de manuels scolaires aux écoles des régions les plus démunies de Côte d'Ivoire, qui les loueront aux élèves à des taux modiques.⁴ Le crédit a été approuvé en 1998 mais les affectations de fonds pour l'acquisition des manuels ont été repoussées jusqu'à l'introduction de la concurrence dans la passation des marchés.

Engagement des pouvoirs publics

À l'évidence, avec la politique de subvention des prix, les recettes provenant des ventes ne peuvent atteindre le coût total de remplacement des manuels. La durabilité ne peut véritablement être effective que si l'Etat (ou un bailleur de fonds extérieur) compense la différence. La mise en œuvre de ce type de schéma s'est avérée problématique.

- La Mauritanie a tenté d'instaurer la continuité de la fourniture des manuels scolaires grâce à un crédit approuvé en 1998. L'Etat vendrait les livres à des prix fortement subventionnés et verserait les recettes dans un fonds qui permettrait de financer les réimpressions et les coûts de fonctionnement du système de vente. Il alimenterait le fonds avec des allocations annuelles. Les ventes ont permis de recouvrer près de 50 % du coût de confection et de distribution des livres. Les pouvoirs publics n'avaient cependant pas de provisions de contrepartie pour le fonds durant le projet en raison d'une part, de l'absence de précisions sur le montant nécessaire, d'autre part des difficultés du gouvernement à maîtriser parfaitement les objectifs et procédures de fonctionnement du fonds. Celui-ci a toutefois fourni, pour financer le réapprovisionnement, des ressources que l'Etat n'aurait sans doute pas pu dégager du fait de l'effritement des recettes publiques. Un projet de suivi a conservé le système de vente, mais l'a assorti

de l'engagement des pouvoirs publics de couvrir le coût des pertes éventuelles ou des subventions de fonctionnement du fonds de manuels scolaires.⁵

Prêts de manuels scolaires contre paiement de redevances de location

La moitié des pays passés en revue dans cette étude ont expérimenté la procédure de recouvrement total ou partiel des coûts en facturant des frais d'utilisation et en versant les montants perçus dans un fonds destiné à financer la réimpression des ouvrages existants ou l'acquisition de nouvelles éditions (voir tableau 7.1 page suivante).

Les produits de la vente et de la location étaient en principe déposés dans un fonds de roulement affecté à la reconstitution des stocks de livres scolaires. Le montant de la location était fixé à un prix permettant d'amortir le coût des livres sur leur durée de vie. En théorie, le système pouvait être autonome. En pratique, il l'a rarement été.

Les programmes de prêts de livres avec paiement d'une redevance de location ont été vivement recommandés dans un rapport succinct sur les études menées sur le secteur du livre scolaire dans neuf pays africains (Buchan et autres 1991 : 21). Le rapport a été publié avant la conférence de Manchester sur la fourniture des manuels scolaires et le développement des bibliothèques en Afrique. Les auteurs ont fait valoir que la location était préférable au système de la distribution gratuite - que les pouvoirs publics n'étaient pas en mesure de financer - ou de la vente des livres - dont les prix étaient prohibitifs pour beaucoup de parents. Mais le système de la location n'avait été testé que dans un seul des neuf pays considérés (le Kenya où, dans certaines écoles, les parents ont contribué à un fonds pour l'achat des livres). Les auteurs ont estimé que, pour trois des neuf pays, le système de la location serait peu pratique dans le primaire : en Angola du fait de la guerre, en Tanzanie et en Zambie en raison de la pauvreté.

Le programme de location des livres a été une véritable réussite dans un pays non pris en compte par l'étude : le Lesotho. Le fonctionnement de son fonds d'acquisition de manuels scolaires a été présenté lors de la conférence de Manchester, à laquelle avaient pris part des bailleurs de fonds et des ministres de l'éducation (British Council 1992 : 14-15) ; l'approche a suscité un vif intérêt. Des délégations d'autres pays,

Tableau 7.1
Projets de la banque mondiale comprenant le recouvrement des
coûts par location payante

Pays	Titre du projet	Numéro	Approuvé
Bénin	Education Development Project	C2613	1994
Burkina Faso	Fourth Education Project	C2244	1991
	Primary Education Development Project (Education III)	C1598	1985
	Post-Primary Education Project	N007	1997
Burundi	Third Education Project	C1358	1983
	Fourth Education Credit	C1881	1988
	Emergency Assistance	C2668	1995
Cameroun	Higher Education Technical Training Project	C3110	1998
Comores	Third Education Project	N031	1997
	Second Education Project	C1751	1987
Côte d'Ivoire	Education and Training Support Project	C3079	1998
Ethiopie	Seventh Education Project	C1873	1988
	Education Sector Development Program	C3077	1998
Gambie	Second Education Sector Project	C2142	1990
	Third Education Sector Project	C3128	1999
Ghana	Community Secondary Schools Construction Project	C2278	1991
	First Education Sector Adjustment Credit	C1744	1987
	Second Education Sector Adjustment Credit	C2140	1990
	Basic Education Sector Improvement Program	C2885	1996
Guinée	Equity and School Improvement Project	C2719	1995
	Primary Education Project	C1797	1990
Lesotho	Third Education project	C1148	1981
	Education Sector Development Project	C2287	1992
Mali	Education Sector Expenditure Program	C3449	2000
Mozambique	Second Education Project	C2200	1991
Nigeria	Primary Education Project	C2191	1991
Rwanda	Third Education Project	C1683	1986
Sao Tome e Principe	Health and Education Project	C2343	1992
Sénégal	Quality Education for All	C3333	2000
Somalie	Education Rehabilitation Project (suspendu)	C2111	1990
Swaziland	Third Education Project	L1792	1980
Togo	Education Rehabilitation Project	C2752	1995

dont le Burkina Faso et le Burundi, se sont rendues au Lesotho pour étudier le modèle adopté par le pays - mais le Lesotho est resté un cas particulier :

- L'éducation y est un partenariat décentralisé entre l'Etat et la société civile. Les pouvoirs publics assurent le contrôle administratif, financier et académique de l'enseignement formel mais les églises (anglicane, évangélique et catholique romaine principalement) possèdent et font fonc-

tionner 97 % des écoles primaires du pays et 86% des établissements secondaires. Le programme de prêt est géré par un bureau du ministère de l'Education chargé de l'approvisionnement des écoles, le *School Supply Unit*, mais il est surtout mis en œuvre au niveau des districts, les *Parishes*.

90 % environ des montants collectés au titre des frais de location sont versés dans un fonds de roulement central qui avait toujours des

ressources suffisantes pour permettre l'achat de manuels scolaires. A partir de 1991, l'Etat a affecté chaque année, dans le budget reconductible, des crédits pour la couverture des coûts de gestion et de distribution. En août 1993, le fonds aurait atteint le total de 6,8 millions de maloti (environ 3,1 millions US\$). C'était près du triple des sommes consacrées à l'époque aux programmes d'enseignement et au matériel didactique durant toute la vie du projet mis en œuvre.⁶

Au cours de la conférence de Manchester, le directeur de l'Unité de l'approvisionnement des écoles du Lesotho a identifié trois problèmes qui sont, en fait, le lot de tout système de prêt :

- statistiques inexactes sur les taux de scolarisation et sur les projections ;
- retards dans le paiement des redevances de location ;
- introduction non planifiée de nouveaux livres ou révisions imprévues du programme d'études nécessitant des achats non programmés de grandes quantités de manuels scolaires.

La plupart des tentatives d'imitation du modèle du Lesotho n'ont pas donné les résultats escomptés. Au Malawi, le système de la location a tout simplement été abandonné après les tests pilotes : le taux, fixé à 1 kwacha (environ 0,38 US\$) par an, était bien trop bas pour assurer la pérennité du système ; en Ouganda, ni les parents ni l'Etat n'étaient en mesure ou n'ont manifesté la volonté de soutenir convenablement le programme.

La Gambie a adopté le programme de prêt en 1992. Durant les trois premières années, un nombre suffisant de livres a été distribué aux écoles dans les délais requis et quelque 85 % des frais ont été recouverts. Les frais d'utilisation étaient subventionnés ; néanmoins, dans les zones rurales, beaucoup de parents ne pouvaient ou ne voulaient toujours pas les payer. Le système a pourtant été considéré comme un exemple de pratique modèle en Afrique.

En 1994, à la suite du changement de gouvernement, la gestion du programme de prêt gambien s'est détériorée. Les rapports de la Banque ont identifié un certain nombre de problèmes qui freinaient la bonne marche du programme et qui, à des degrés divers,

affectaient les programmes analogues mis en œuvre ailleurs :

- la perte ou le vol des livres par les élèves et les enseignants ;
- la lenteur dans le paiement des frais ;
- le détournement des fonds par les enseignants ;
- l'inadéquation des mécanismes de suivi et de conservation des informations ;
- les commandes de livres excessives et inappropriées ;
- une dotation inappropriée en personnel dans le système de gestion ;
- la formation insuffisante des enseignants et des directeurs d'école ;
- la forte mobilité du personnel ;
- le non-respect des procédures ;
- l'incapacité du gouvernement de verser les fonds destinés à couvrir les coûts de reconstitution et de la progression du taux de scolarisation.

En 1997, la Gambie devait environ 900.000 US\$ au fournisseur de manuels scolaires. A la fin du projet, l'Etat a décidé de prêter gratuitement les livres aux élèves du cours préparatoire jusqu'à la 6^{ème} et de privatiser la gestion du programme de prêt des manuels scolaires de la 7^{ème} à la 9^{ème}. Pour le projet de suivi, le gouvernement s'est engagé à combler en totalité les déficits enregistrés dans le fonds des manuels scolaires. Les problèmes ont persisté. En novembre 1999, 64 % seulement des frais avaient été récupérés (alors que le niveau de l'indicateur de performance avait été fixé à 80 %). Les encaisseurs privés ne s'étant pas montrés plus actifs, le ministère de l'Education a dû reprendre en mains l'opération.⁷

D'autres problèmes ont été identifiés au Burkina Faso où l'Etat, sous la pression de la Banque, avait abandonné le système de la vente des manuels scolaires et adopté celui du prêt. Les missions de la Banque ont constaté que :

- la réglementation relative au système avait été mal diffusée ;
- la plupart des bureaux locaux censés en assurer la gestion ne fonctionnaient pas ;
- aucun programme de sensibilisation n'avait été élaboré pour préparer les enseignants, les parents et les élèves au changement de politique ;

- le système de location était trop compliqué à gérer pour les parents et les associations ;
- la plupart des parents estimaient que les frais d'utilisation étaient trop élevés ;
- les livres n'étaient pas toujours marqués d'un tampon ni enregistrés au moment de la livraison aux écoles ;
- les élèves ne prenaient pas toujours soin des livres ;
- les livres se déchiraient du fait de la mauvaise qualité de la reliure et ne pouvaient donc être amortis sur le nombre d'années prévues.

Ce système a été abandonné dans le primaire après l'examen à mi-parcours du projet.⁸

Il eût été difficile de maintenir ce système au Sénégal en raison de la pauvreté et de la faiblesse des canaux de distribution, mais c'est la mauvaise gestion du fonds créé pour recevoir le produit de la vente qui a fini par paralyser l'initiative. Trois ans de suite (1996-98), les vérificateurs ont refusé d'approuver les comptes du fonds. En 1998, ils ont découvert qu'il manquait des dizaines de millions de F.C.F.A., que les inventaires ne pouvaient être correctement évalués et que des livres avaient apparemment été retirés des stocks sans avoir jamais été facturés.

Interventions visant à élargir l'accessibilité

Quelles que soient les intentions originelles, les subventions finissent par réduire le coût des manuels scolaires pour les familles qui ont les moyens de les acheter ou de les louer sans pour autant parvenir à les mettre à la portée d'un bien plus grand nombre de pauvres ou de groupes défavorisés. Au Cap Vert, l'Etat a trouvé un moyen d'allier le recouvrement des coûts à l'assistance directe : utiliser une organisation semi-autonome bénéficiant de financements publics et privés.

- Le Cap Vert est un archipel composé de petites îles sans ressources où le portugais est la langue d'enseignement. Le ministère de l'Education fournit au primaire ses manuels scolaires grâce à l'AOI.

Entre 60 et 70 % des manuels sont vendus par des libraires (notamment dans les deux grands centres urbains), par les services locaux d'éducation (là où il n'existe pas de librairies privées) et par les écoles (qui passent de grosses commandes

directement au ministère de l'Education). Ce dernier facture un surcoût de 7 % pour les frais d'expédition. La marge bénéficiaire des librairies et des autorités locales ne peut dépasser le seuil des 15 % en sus des 7 %.

Le reste des livres est vendu à une structure semi autonome, l'*Institut capverdien d'action sociale* (ICASE), à un coût majoré de 7 % pour prêt gratuit aux élèves démunis. L'ICASE distribue des livres aux élèves pauvres depuis 1981. Ses fonds proviennent pour l'essentiel de dons privés, effectués notamment par la forte communauté capverdienne établie aux Etats-Unis, et de l'aide financière de fondations et organismes internationaux. L'Etat lui octroie également des fonds pour la distribution des manuels.

Les montants provenant de toutes les ventes, y compris à l'ICASE, sont déposés dans un fonds de roulement utilisé uniquement pour la réimpression des manuels scolaires. En 1999, le crédit de l'IDA a permis de nommer un directeur du fonds à plein temps. Parallèlement, un assistant rémunéré avec des fonds locaux a été recruté pour collecter les arriérés de paiement. Cette année-là, le fonds a permis de reconstituer le stock de livres et de fournir sans interruption des manuels aux enfants pauvres.

Le fonds était initialement un compte privé géré par un haut fonctionnaire du ministère de l'Education. Il a été reconstitué sur proposition de la Banque et il faut désormais trois signatures pour tout décaissement.

L'ICASE fait preuve de prudence dans la fourniture des livres. Au début du trimestre, les enseignants demandent aux élèves d'acheter les livres. Au bout d'un certain temps, ils s'adressent aux parents et se rendent au domicile des élèves qui n'ont pas de livres pour évaluer les besoins. C'est sur cette base que les enseignants recommandent à l'ICASE les cas nécessitant une aide.

Le système est si performant que, selon les informations, 90 % des élèves du primaire disposaient de manuels scolaires. Au cours de ce projet de l'IDA, le Cap Vert a réussi à atteindre un taux de scolarisation primaire de près de 99 % ; il est devenu ainsi le premier pays d'Afrique subsaharienne à faire de l'éducation universelle de base une réalité.⁹

Appui ciblé et financement modulé par la demande

Priorités et stratégies pour l'Éducation, un rapport de politique générale de la Banque publié en 1995, promettait de mettre davantage l'accent sur l'équité dans les projets qu'elle soutenait. L'éducation des filles, des minorités ethniques défavorisées et des pauvres bénéficierait d'une attention particulière. Les projets épauleraient la participation des ménages à la gestion des écoles, les mécanismes d'amélioration de la qualité, le financement des charges récurrentes et un financement modulé par la demande (Banque mondiale : 15).

Patrinós et Ariasingam (1997) ont par la suite étudié l'utilisation d'un mécanisme de financement modulé par la demande où les fonds publics seraient octroyés directement aux particuliers ou aux institutions en fonction de la demande exprimée. La Banque a soutenu des programmes d'aide au système de financement modulé par la demande favorisant la scolarisation des filles et incluant des allocations scolaires et la fourniture gratuite des manuels. Les budgets, réels ou fictifs, permettant aux écoles de choisir et d'acheter leurs livres constituent une autre forme de financement modulé par la demande. Ce type de financement offre le grand avantage d'associer l'utilisation au processus de sélection, ce qui renforce l'engagement. Les familles opteront pour un programme d'allocations scolaires conçu dans l'intérêt de leurs filles ; les écoles peuvent choisir les livres les mieux adaptés à leurs élèves.

À l'instar des subventions visant à réduire les coûts des manuels scolaires, l'aide à la fourniture de manuels scolaires en Afrique subsaharienne a été surtout envisagée à l'échelon sectoriel, sans effort particulier pour cibler l'intervention. Nombre de projets récents d'éducation de base mettent toutefois l'accent sur l'amélioration des conditions des communautés rurales notamment dans les régions les plus défavorisées. Certains d'entre eux prévoient des interventions ciblées:

- au Burkina Faso, la scolarisation des filles est encouragée par la fourniture gratuite des manuels dans les régions où elles représentent 10 % des effectifs scolaires,¹⁰
- en Côte d'Ivoire, un projet en cours a identifié 116 sous-préfectures cibles où les livres seront fournis

gratuitement aux écoles et loués aux élèves pour une somme modique. Dans le reste du pays, les manuels scolaires continueront d'être vendus;¹¹

- au Nigeria, l'accent sera mis sur 740 établissements scolaires (vingt dans chaque État), choisis de manière à atteindre les populations les plus nécessiteuses. Ces écoles bénéficieront de livres de lecture supplémentaires, d'ouvrages de bibliothèque et de référence, de placards à livres en fer et de matériel didactique. Dans le reste du pays, le projet continuera d'aider à l'acquisition des manuels essentiels du cycle primaire.¹²

Certains projets d'éducation comprennent des volets « financement modulé par la demande » susceptibles d'améliorer l'accès des groupes défavorisés aux manuels scolaires. Les projets réalisés au Mozambique et en Tanzanie offrent des bourses d'études et d'entretien aux filles. En Zambie, dans le cadre d'un autre projet, les enfants pauvres peuvent bénéficier d'une bourse.¹³

Prêts de livres gratuits

Bon nombre de pays ont fait l'expérience du système de recouvrement des coûts, mais ont réintroduit le programme de prêt de livres gratuit aux élèves du primaire afin d'améliorer l'accès à l'éducation. L'illustration en a été faite ci-dessus. Certains projets récemment mis en œuvre ont intégré la fourniture gratuite des manuels dans le cycle primaire.

- Le Sénégal a abandonné les ventes subventionnées et, dans le cadre d'un nouveau projet de 10 ans, introduira le programme de prêt gratuit des manuels scolaires aux élèves du primaire. Dans le cycle secondaire, les livres seront loués. Les premiers achats de manuels scolaires seront effectués au titre d'un crédit de l'IDA approuvé en 2000.¹⁴ Par la suite, l'État devra reconstituer la plus grande partie ou la totalité des stocks avec son budget ordinaire, en s'approvisionnant auprès du secteur privé suivant un système en expansion de choix multiple. Ce programme est la résultante de quatre années de réforme économique et d'amélioration des performances dans l'un des pays les plus pauvres du monde. L'objectif est de fournir trois livres par élève.
- Un autre crédit, financé en 2000, a permis au Mali

d'adopter le système de prêt gratuit aux élèves du primaire ; l'objectif était de fournir deux livres par élève dans les six premières classes et quatre livres de la 6^{ème} à la 3^{ème}. Dans ces classes du second cycle secondaire, les manuels seront loués. Un programme de dix ans analogue à celui qui a été exécuté au Sénégal, prévoit la privatisation des mécanismes de fourniture, envisage l'option du système de choix multiple et introduit des manuels en langues nationales.

Certains pays demandent aux parents, au moment de la location des livres, de verser une caution remboursable en fin d'année, à la restitution des manuels. Sao Tome et Principe a imposé une caution d'un montant substantiel qui a provoqué l'indignation mais a été peu à peu acceptée tant que les livres n'étaient disponibles que dans quelques matières. Les pouvoirs publics ont admis que le système de caution deviendrait trop coûteux dès que des livres seraient disponibles dans toutes les matières. Cette formule étant devenue tout à coup difficile à gérer, le gouvernement a décidé d'instaurer un mécanisme de frais d'utilisation qui permettrait finalement de maintenir le processus de fourniture de manuels.¹⁵

Quelques rares pays n'ont jamais hésité à introduire des programmes de fourniture gratuite des livres. L'un d'eux, le Botswana, pays relativement riche, a systématiquement affecté à l'éducation une part considérable (17 à 21 %) de son budget de fonctionnement durant les six premières années de la période considérée ; depuis la clôture d'un crédit en 1991, il n'a sollicité aucun appui de l'IDA pour la fourniture des manuels scolaires.¹⁶ Le Niger, un des pays les plus pauvres du monde, dont 85% de la population vit en zones rurales et dont la croissance démographique est en rapide expansion, nous fournit un autre exemple. Compte tenu de la pauvreté générale, du besoin pressant d'élargir l'accès aux livres et des effets positifs attendus sur la scolarisation des filles, l'Etat a instauré le système des prêts gratuits. La gestion des stocks de manuels scolaires a été confiée à des comités locaux de parents et d'enseignants. Mais, en 1997, le gouvernement ne dépensait encore que l'équivalent d'un dollar US par élève et par an pour l'acquisition du matériel didactique : un cinquième du niveau recommandé par le document de politique générale de la Banque mondiale de cette année-là. En l'absence d'une modification radicale des mécanismes

de répartition des dotations budgétaires - peu probable au vu de la situation économique du pays - la fourniture des livres dépendra des reconductions successives de l'aide extérieure.¹⁷

Résumé des pratiques modèles

- Les manuels scolaires sont prêtés gratuitement dans le cycle primaire. Ils peuvent être loués aux élèves du cycle secondaire.¹⁸
- Lorsqu'on adopte la formule de recouvrement des coûts, les livres sont mis à la disposition des élèves qui n'ont pas les moyens de s'en procurer grâce à une intervention des pouvoirs publics ou des ONG. Cette assistance peut être généralisée ou cibler des groupes spécifiques comme les filles ou les élèves des zones rurales.¹⁹
- Les parents, les élèves et les collectivités sont sensibilisés au problème du recouvrement des coûts dans les classes du secondaire. Lorsque les prix ou les frais d'utilisation sont subventionnés, on souligne aux parents qu'ils ne paient qu'une partie du coût réel. L'aide des bailleurs de fonds et du gouvernement est prise en compte.²⁰

¹ Primary Education Development Project (Cr 1598-BUR).

² Educational Improvement Project in Togo (Cr 1568-TO).

³ Second Human Resources Development Project (Cr2473-SE) ; Quality Education for All (Cr 333-SE).

⁴ Education and Training Support Project (Cr 3079-IVC).

⁵ Education Sector Restructuring Project (Cr 1943-MAU) ; General Education V (Cr 2706-MAU).

⁶ Education Sector Development Project (Cr 2287-LSO).

⁷ Second Education Sector Project (Cr 2142-GM) ; Third Education Sector Project (Cr 3128-GM).

⁸ Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

⁹ Basic Education and Training Project (Cr 2675).

¹⁰ Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

¹¹ Education and Training Support Project (Cr 3079-IVC).

¹² Second Primary Education Project (Cr 3346-UNI).

¹³ Education Sector Strategic Program (Cr 3172-MOZ) ; Human Resource Development Pilot, Basic Education Subsector Investment Program (Cr 3190-ZA).

¹⁴ Quality Education for All Programme (Cr 3333-SE).

¹⁵ Health and Education Credit (Cr 2343-STP).

¹⁶ Fourth Education Project (Cr Prêt 2644-BT).

¹⁷ Basic Education Sector Project (Cr 2618-NIR).

¹⁸ Par exemple, Sénégal : Quality Education for All Program (Cr 333-SE).

¹⁹ Par exemple, Cap Vert : Basic Education and Training Project (Cr 2675) et Burkina Faso, Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).

²⁰ Par exemple, Ouganda : Third Education Project (Cr 1329-UG).

VIII

Conception et exécution des projets : enjeux et réponses

Les questions examinées aux chapitres précédents apparaissent dans tous les projets incluant la fourniture de manuels scolaires et de matériel pédagogique. De temps à autre, surgissent des problèmes spécifiques, attribuables à des décisions de principe ou autres causes. Nous examinerons dans ce chapitre les questions les plus importantes et les réponses apportées par la Banque.

Questions à aborder d'urgence ou à court terme

Prêts d'apprentissage et d'innovation

Un prêt d'apprentissage et d'innovation (*Learning and Innovation Loan* ou LIL) a été utilisé au Mali pour promouvoir et peser le pour et le contre des enseignements en français et dans une langue maternelle. Il a été prouvé dès le départ que les élèves instruits dans le cadre de la méthode bilingue de pédagogie convergente travaillaient beaucoup mieux que ceux dont l'éducation était assurée uniquement en français. L'évaluation de cette nouvelle approche n'a cependant été effectuée que de manière ponctuelle, sur quelque 300 écoles seulement, et avec des manuels de mauvaise qualité.

Un projet LIL triennal de 3,8 millions de US\$ permettra au gouvernement de procéder à l'évaluation de l'enseignement bilingue dans différents types d'établissements et de déterminer dans quelles conditions la méthode est applicable et abordable. Seront étudiés les moyens de réviser, confectionner et distribuer, par le biais de maisons d'édition privées, de meilleurs manuels dans six langues nationales. Sera testée également la capacité des collectivités de

procéder au ramassage des livres dans les bureaux régionaux afin de les stocker en lieu sûr durant les vacances scolaires.¹

Les enseignements tirés de ces évaluations seront intégrés dans un programme d'aide à l'éducation sur dix ans estimé à 1,591 milliards de US\$ et financé à hauteur d'environ 11 % par l'IDA. Ce programme prévoit, à long terme, la délégation des compétences de sélection et d'achat aux régions, aux districts et aux écoles. Le secteur privé se chargera de l'édition, de la production et de la distribution des livres en langues nationales et en français. C'est là un changement de politique radical et ambitieux et l'expérience réalisée dans le cadre du projet LIL devrait s'y révéler un précieux investissement.

Des experts de la Banque ont découvert que les LIL ont tendance à évoluer avec le temps et que les coûts de gestion pourraient être disproportionnés au montant du prêt. Ils ont par ailleurs constaté que, tout comme dans d'autres projets, même si l'approbation des LIL intervient rapidement, la mise en œuvre peut se trouver décalée.

C'est le cas d'un projet (pas un LIL) hâtivement mis en route en 1996 pour résoudre une situation de crise au niveau des écoles primaires du Malawi. En 1994, l'Etat avait aboli tous les frais et coûts connexes de l'enseignement primaire, ce qui avait amené, en un an, un accroissement de l'ordre de 68 % du taux brut de scolarisation. En réponse, la Banque a approuvé un projet de quatre ans destiné à compléter le crédit sectoriel global intégré. Les rapports sur le projet effectués ultérieurement se contredisaient au niveau

des détails mais ne mentionnaient pas la précipitation. A la mi-97, la distribution des manuels scolaires et du matériel pédagogique a été interrompue à cause de retards dans le paiement des transporteurs. En raison d'ambiguïtés dans l'attribution des responsabilités, il a fallu surseoir à la formation qui devait familiariser le personnel à l'utilisation des livres. Au printemps 2000, près de 3 millions de dollars US (provenant de crédits affectés à l'acquisition de manuels scolaires et de matériel pédagogique) et à peu près un million de US\$ destinés à la formation ont été utilisés pour des travaux de génie civil (d'où un important dépassement des crédits² affectés à ce secteur).

Conflits et urgences

Lorsque les manuels scolaires étaient détruits au cours de catastrophes naturelles ou de conflits humains, la Banque a octroyé des financements pour la reconstitution des stocks. Au Soudan, l'IDA a financé la construction de quarante-huit écoles primaires pour remplacer les bâtiments détruits ou fortement endommagés par les pluies et des inondations dévastatrices ; elle les a en outre pourvues en manuels et en mobilier.³

Un crédit d'éducation était en cours au Rwanda lorsque le génocide a commencé. Fort heureusement, grâce au côté assez général des conditions de ce crédit et avec un peu de souplesse et d'imagination, les fonds ont pu être utilisés au rétablissement de l'accès à l'éducation, sans passer par une nouvelle procédure d'approbation du Conseil d'administration. En 1995 et 1997, le secteur de l'éducation a également bénéficié d'une aide dans le cadre des crédits d'urgence et, en 1998, d'un financement spécial d'urgence à titre de don. Une approche expéditive, adoptée en 2000, a accordé un crédit permettant de financer l'adaptation, la promotion, la production et la distribution d'environ 1,187 millions de manuels scolaires en Kinyarwanda, en français et en anglais.⁴

Un premier projet d'éducation a été approuvé en Angola en 1992. La guerre civile qui avait commencé au moment de l'indépendance semblait s'apaiser, mais les écoles des centres urbains étaient pleines de réfugiés venant des zones rurales et les manuels du cycle primaire étaient rares. La plupart dataient des premières années d'indépendance et leur contenu nécessitait une révision. Ils étaient cependant vendus au marché noir pour l'équivalent de 15 US\$ - vingt fois

le prix officiel. Dans un pays en guerre où les déplacements étaient dangereux du fait de la présence de mines sur une bonne partie du territoire, les interventions du projet étaient centrées sur la construction de modèles pilotes dans une sélection d'îlots de paix et de sécurité relatives.

A la suite des accords de paix de 1994, les réformes expérimentées dans ces modèles ont été reproduites ailleurs. Durant l'évaluation à mi-parcours, des montants substantiels non décaissés ont été transférés dans de nouveaux secteurs de priorité. Ce fut là un pas de géant : partant d'un objectif de 53.000 manuels et 6.500 ouvrages de bibliothèque au moment de l'évaluation, on est finalement parvenu à acheter plus de 1,2 million de manuels scolaires.⁵

Libéralisation

Dans leur approche de la libéralisation, les pouvoirs publics et les financeurs étaient divisés. L'un des camps souhaitait libérer la production dans les meilleurs délais, l'autre préférait le développement progressif des capacités locales. L'objectif de la première approche était de répondre aux besoins immédiats ; cela s'est souvent traduit par la forte participation, voire la domination du marché par les sociétés transnationales disposant de gros moyens et de listes établies depuis longtemps, susceptibles d'être rapidement adaptées aux besoins nationaux. L'autre approche visait l'instauration d'une transition en bonne et due forme et le renforcement du secteur local de l'édition.

L'Ouganda et la Tanzanie illustrent les divergences existant entre les stratégies des bailleurs de fonds et les engagements de l'Etat lorsqu'il s'agit d'introduire des changements. Ils portent témoignage du temps nécessaire pour stimuler les capacités du secteur privé de l'édition affaiblies par un monopole de fait de l'Etat.

- En Ouganda, le secteur florissant de l'imprimerie et de l'édition s'est effondré durant la dictature d'Idi Amin - de même que la capacité des parents et des écoles d'acheter des manuels scolaires et des matériels d'apprentissage. En 1983 et 1989, la Banque a approuvé des achats d'urgence de livres principalement écrits par des Ougandais mais importés de l'étranger. Un crédit supplémentaire, approuvé en 1993, fut destiné à la relance du secteur privé de l'imprimerie et de l'édition.⁶

Schématiquement, les maisons d'édition soumettent les manuels scolaires au ministère de l'Éducation pour évaluation et approbation. Les comités régionaux de sélection utilisent les dotations budgétaires, en fonction des taux d'inscription, pour choisir les livres dont l'emploi dans les écoles a été approuvé. Les éditeurs sont mis en concurrence et sélectionnés sur les bases du prix, de la présentation, de l'assistance et de la promotion. Les commandes de manuels sont centralisées et des prix de gros négociés avec les maisons d'édition.

En appui à ce changement fondamental, le projet a instauré un programme de formation comprenant plusieurs volets à l'intention du secteur privé et de l'unité chargée des manuels scolaires au sein du ministère de l'Éducation. Entre 1993 et 1997, l'Etat a dépensé, pour acquérir du matériel pédagogique, quelque 20 millions de US\$ venant des fonds de contrepartie en monnaie locale qui émanaient de l'aide hors projet apportée par l'USAID.

En l'espace de deux ans, une douzaine de maisons d'édition participaient au projet ; certaines appartenaient à des nationaux, d'autres avaient conclu un joint venture avec des partenaires internationaux. Le nombre des librairies de Kampala est passé de cinq à vingt-cinq et a augmenté également hors de la capitale.

La chaîne du livre se développe mais sa base locale, même après plus de cinq ans d'activité, est encore réduite. Le nombre des éditeurs locaux est faible et les ventes de manuels scolaires restent sans équivalent dans les autres genres d'ouvrages. Plus de 90 % des manuels du primaire sont encore publiés par des sociétés transnationales basées en Angleterre dont les partenaires locaux sont surtout des agents de promotion. Le gros des travaux d'imprimerie se fait à l'étranger car les imprimeries locales n'ont pas les capacités requises et ne peuvent se permettre de les renforcer sans avoir en perspective un marché lucratif de manuels scolaires. En l'absence de toute tentative de recouvrement des coûts, la fourniture des livres du cycle primaire continuera de dépendre de financements extérieurs (Tumusiime 1998a : 101-102 ; Tumusiime 1998b : 12-13 ; Tumusiime 1999 : 3 ; Salahi 1998 : 12-15 ; Katama 1997 : 4-5).

- En Tanzanie continentale, la fourniture des manuels scolaires a été totalement gérée par l'Etat jusqu'en 1991 où, à la fin de l'année, le gouvernement a annoncé la nouvelle politique élaborée lors des négociations avec la Banque pour l'obtention d'un crédit.⁷ Ses objectifs étaient de privatiser l'industrie du livre scolaire, d'introduire la concurrence, de déléguer la responsabilité de la sélection aux écoles et de permettre aux familles d'acheter les livres chez les détaillants. Une période transitoire d'une durée non précisée a été autorisée. Sa durée dépendrait du renforcement des capacités au niveau du commerce du livre et du ministère de l'Éducation.

L'IDA a accepté de financer de nouveaux manuels acquis par AOI pour les établissements secondaires. L'agence suédoise de coopération pour le développement international (Sida) devait financer les manuels du primaire et envisageait de limiter les appels d'offres aux sociétés locales remplissant les conditions requises.

Dans une première étape, le SIDA a fourni aux maisons d'édition une assistance technique dans les domaines de la gestion et des activités d'édition. Par ailleurs, il a financé la prestation de services de consultation pour renforcer les capacités existantes du secteur privé en matière de gestion.

L'édition, la conception et la production des manuels mis au point par l'Etat a fait dès le départ l'objet d'un appel d'offres au secteur privé et, en 1996, l'entière responsabilité de la conception et de l'édition a été dévolue à ce dernier. La même année, les taxes et droits de douane sur l'importation de papier d'imprimerie ont été abolis, ce qui a retiré aux livres importés l'avantage que leur procurait l'entrée en franchise de droits.

En 1997, sur la base d'un appel d'offres, quarante-neuf titres mis au point par l'Etat ont été proposés au secteur privé et vingt et un furent livrés. Les progrès vers la libéralisation ont cependant été freinés par l'inertie des pouvoirs publics, l'absence d'une interprétation officielle claire de la politique adoptée, l'expérience limitée du secteur privé dans le domaine de la passation de marchés à l'échelle internationale et la méfiance qui régnait entre les différents acteurs. Certains éditeurs et libraires estimaient que le gouvernement devait accélérer le processus de

délégation du pouvoir d'acquiescer. L'examen des appels d'offres par l'Etat était si long que, dans l'intervalle, les prix mondiaux du papier enregistraient de fortes augmentations ; d'où de graves problèmes financiers pour les maisons d'édition locales, la plupart du temps de petites entreprises ne disposant pas de capitaux suffisants. Une mission de la Banque avait d'ailleurs exprimé ses inquiétudes sur la taille restreinte du marché du livre et les limitations de l'accès des éditeurs au crédit, qui pouvait empêcher la pleine réalisation de la politique annoncée par le gouvernement (rapports de la Banque et Bgoya et autres 1997 : 26-27; Stridman 1999 : 85-86 ; Sida 1996 ; Nyambura 1998: 13).

Certains gouvernements ont choisi en matière de libéralisation une solution intermédiaire : ils ouvrent la porte au secteur privé tout en conservant, à court terme au moins, une position dominante :

- Le Kenya souhaitait encourager la distribution par des canaux privés et réduire les carences du mécanisme central de passation de marchés. Les bureaux régionaux regroupaient les demandes de manuels scolaires et en passaient la commande à des librairies locales (ADEA/UNESCO 1999) ;
- Le Mozambique a conservé la formule d'édition des manuels scolaires par le secteur privé et a ouvert le marché aux concurrents privés. Les éditeurs étrangers peuvent soumissionner à condition de s'établir, de publier au Mozambique et de renforcer les compétences locales par des formations et des transferts de technologie. Selon les prévisions, le passage du monopole d'Etat à la pleine concurrence sera accompli en 2004 ;⁸
- En Zambie, le ministère de l'Éducation a conçu les spécimens de nouveaux manuels et a lancé un appel d'offres pour l'impression et la publication. L'Etat a également encouragé les maisons d'édition à confectionner des livres concurrents. Le centre de conception des programmes d'enseignement publie une liste annuelle des livres approuvés et recommandés. La stratégie à long terme du ministère est de permettre aux conseils régionaux d'éducation de choisir et d'acheter les livres pour leurs écoles.⁹

Décentralisation

Trois projets à long terme, approuvés entre 1998 et 2000, intègrent la restructuration administrative et sont en cours d'exécution en Zambie, en Ethiopie et au Sénégal.

En Zambie, jusqu'à tout récemment, la plupart des décisions relatives aux élèves et aux enseignants étaient prises par le ministère de l'Éducation et les responsables provinciaux étaient simplement consultés. L'Etat a maintenant entrepris de mettre en place un conseil d'éducation dans chaque région, établissement secondaire et école normale d'instituteurs. Dans une province du nord, le *Copperbelt District*, un conseil pilote a été créé en 1996. D'autres devaient être constitués dans 60 % au moins des régions pour la mi-2001. En 2005, la moitié des centres d'enseignements régionaux devraient acheter et distribuer les manuels scolaires à leurs écoles.¹⁰

En Ethiopie, la décentralisation illustre la complexité de l'introduction des changements et permet d'identifier les principaux domaines à développer. En 1993, à la suite d'un changement de gouvernement, l'Ethiopie a adopté une structure d'administration fédérale et décentralisée l'administration de l'enseignement public. Le principal rôle du ministère fédéral est désormais d'élaborer les politiques et les stratégies nationales et d'assurer le suivi de leur exécution. Et c'est aux onze bureaux régionaux d'éducation qu'incombe la lourde responsabilité d'assurer les enseignements primaire et secondaire.

En 1998, une mission d'évaluation de la Banque a constaté, en matière de capacité d'adaptation aux politiques et aux programmes nationaux, des variations entre régions.¹¹ Toutes ont accompli des progrès impressionnants, mais beaucoup reste à faire dans quatre domaines critiques de tout système de décentralisation :

- *Gestion financière et passation des marchés.* Peu de régions avaient l'expérience des procédures et des directives en matière de gestion financière et de passation de marchés impliquant des bailleurs de fonds à une si grande échelle. Le personnel devait être renforcé, formé et intéressé. La formation intensive initiale devait être assortie de recyclages périodiques ;
- *Gestion de l'information.* Le personnel, la formation, les équipements et le support logistique devraient

être développés à tous les niveaux administratifs. Les régions seraient encouragées à créer des compétences dans le traitement et l'analyse de l'information aux échelons inférieurs afin de permettre l'utilisation immédiate des découvertes faites à ce niveau ;

- *Conception des programmes d'études et fourniture des manuels scolaires.* Avec la décentralisation, chaque région avait la liberté d'adapter le programme national aux conditions régionales. Chacune devait donc créer, adapter, acheter ou traduire le matériel pédagogique, dans chaque matière et pour chaque niveau de classe, y compris les glossaires et dictionnaires, les créations littéraires, les journaux et les brochures (en plusieurs langues, dans le cas de l'Éthiopie). Mais cette nouvelle liberté imposait d'introduire des programmes de formation pour les auteurs, les rédacteurs et les éditeurs ;
- *Examens.* Un nouveau schéma d'organisation des examens a été établi en 1996. Les capacités administratives et techniques de ce système devaient être renforcées, notamment dans les domaines de l'appréciation des résultats pédagogiques et des instruments d'évaluation. Ce schéma devra faire face au problème des variations régionales dans la notation et à ceux qui pourraient surgir dans l'organisation des examens en différentes langues.

Le projet éthiopien souligne l'importance :

- de procédures clairement définies pour la délégation des responsabilités ;
- de la formation des acteurs de base à ces procédures et aux systèmes pris en compte ;
- des mesures encourageant ces mêmes acteurs à se conformer au système d'établissement des rapports et autres directives relatives à l'obligation de rendre compte ;
- des procédures et de la formation en comptabilité, gestion des stocks, infrastructures de stockage sécurisé et entretien et réparation des manuels scolaires.

L'Agence canadienne pour le développement international (2000 : 11) a ajouté en complément à cette liste d'autres points importants : en particulier que les gouvernements, tout en déléguant certaines compétences, main-

tiennent leurs engagements vis-à-vis de l'éducation et que la décentralisation n'accroisse pas les disparités d'allocation des ressources scolaires.

Le gouvernement guinéen a voulu ignorer la plupart de ces difficultés. Les conclusions d'une équipe d'évaluation offrent un catalogue des dérapages qui peuvent se produire dans un programme de décentralisation (AED 1998 : 50-58).

- Dans l'optique des crédits de l'IDA, les associations existantes de parents d'élèves et d'amis des écoles devaient être responsables du remplacement des manuels abîmés ou égarés et utiliser à cet effet les fonds d'un programme de prêt des manuels scolaires.¹² Ces associations avaient été financées et formées par une ONG. Dans la mise en œuvre du projet, l'État a transféré la responsabilité de la gestion du système de prêt des livres scolaires à de nouveaux comités locaux.
- Les circulaires portant établissement de comités ne s'accordaient pas sur leur composition.
- Dans plusieurs écoles primaires, les comités n'avaient reçu, avant la réception des livres, ni informations ni des formations suffisantes pour la gestion des manuels scolaires.
- Sur les 400 écoles, bureaux préfectoraux et bureaux d'éducation préfectoraux visités, moins de la moitié avait fait des projections de leurs besoins annuels en manuels scolaires et 11 % seulement avaient préparé un budget.
- La moitié du personnel interrogé ne savait pas qui dirigeait les opérations ou à qui rendre compte. Seule une personne sur cinq comprenait les mécanismes financiers instaurés.
- La procédure de distribution des manuels aux écoles n'était pas toujours bien comprise et celle de réception des livres pas toujours respectée.
- Parmi les personnes interrogées, deux sur cinq seulement estimaient qu'il existait des systèmes efficaces de détection des irrégularités et des erreurs.
- Les méthodes d'entretien, de maintien en bon état et de sécurité des livres étaient, pour l'essentiel, négligées par suite du manque d'infrastructures de stockage adéquates et de l'absence d'instructions détaillées.
- Il n'existait aucun manuel complet du mode d'emploi.

Choix multiple

L'avantage du choix multiple est d'imposer une sélection au niveau local ou régional, là où les besoins, les capacités et l'expérience des élèves sont les mieux connus. Dans le cadre d'un projet mis en œuvre au Nigeria, les manuels scolaires étaient fournis par plusieurs éditeurs concurrents mais l'octroi aux écoles s'effectuait au niveau central. Les écoles ne recevaient donc pas toutes les livres les mieux adaptés à leurs élèves et les enseignants n'avaient pas toujours la formation nécessaire à l'utilisation des manuels.¹³

La formule du choix multiple exige une bonne préparation des maîtres dans les domaines de l'utilisation et du choix des livres. Les ministères publient les listes des manuels autorisés mais fournissent rarement les notes annexes (tels des extraits des rapports de la commission d'évaluation) qui pourraient permettre aux enseignants ou aux responsables locaux de faire un choix plus judicieux.

Dans certains pays, les enseignants examinent les manuels scolaires au moment des foires aux livres organisées au niveau du district. Au Malawi, l'association des éditeurs a tenu vingt-trois foires régionales au cours desquelles les directeurs d'école pouvaient choisir les manuels du secondaire et des livres de bibliothèque en fonction de budgets théoriques. L'Agence danoise pour le développement international (DANIDA) a par la suite regroupé les commandes et la Banque a financé les achats par AOI.¹⁴

En Ouganda, où les éditeurs ont visité à titre individuel les établissements scolaires, les enseignants avaient tendance à passer de petites commandes de plusieurs livres à différents éditeurs pour en comparer les qualités. Leur intention était de choisir les manuels les mieux adaptés à leurs élèves avant de les commander ensuite en grande quantité. Ce genre de pratique n'est efficace que si la continuation du soutien à l'achat des manuels scolaires est certaine.

En vertu d'un crédit approuvé dans les derniers jours de 2000, le Mali doit choisir entre un système de texte unique et un système de texte multiple.¹⁵ Conformément aux termes d'un crédit approuvé quelques mois auparavant, le Sénégal a opté pour le choix multiple.¹⁶ Ces deux pays ne comptent que 10 millions d'habitants, seuil économique proposé pour le choix multiple, et les deux programmes s'étaleront sur dix ans.

Au Sénégal, le passage au choix multiple s'inscrit dans une politique générale de privatisation des mécanismes de production et de distribution des manuels scolaires, de soutien aux éditeurs locaux, d'introduction des langues nationales dans le système éducatif, de fourniture gratuite des manuels scolaires au cycle primaire et de réalisation de l'éducation universelle de base. Le détail de la conception de ce projet montre que ce type de transition nécessite une préparation minutieuse.

- Les maisons d'édition seront invitées à proposer des séries de manuels en fonction du programme d'études et des normes nationales qu'aura élaborées l'Institut national pédagogique.
- L'utilisation des meilleurs livres sera approuvée par une commission nationale constituée à cet effet.
- Dans chaque inspection académique, une commission sera mise en place afin de choisir la série qui sera utilisée dans ses écoles.
- Les enseignants suivront une formation et des informations seront diffusées aux parents et aux éditeurs.
- Les dossiers d'appel d'offres seront rédigés de manière à permettre la libre concurrence entre deux ou trois titres dans les trois matières principales de chaque classe du primaire et du premier cycle du secondaire.
- Un petit nombre (2000 exemplaires environ) de chaque titre retenu sera acheté et expédié à titre d'échantillon aux différentes inspections académiques.
- Le personnel des inspections et les maîtres bénéficieront d'une formation qui leur permettra de choisir parmi les séries disponibles.
- Des entrepôts pour les livres seront construits dans chaque inspection.
- Les commandes de manuels passées par les différentes inspections seront regroupées dans la capitale et traitées en gros.
- Un système de gestion des stocks sera mis en place.

Pour les matières du cours préparatoire, toutes ces étapes devront être franchies en 2003, à la fin de la première phase du programme. On espère que, pour le cours élémentaire, le processus sera terminé en 2007. À la fin du programme, en 2010, toutes les classes du

primaire devront être approvisionnées. Au cours des deuxième et troisième phases, la disponibilité et l'utilisation des livres seront supervisées afin que le ratio cible de trois livres par élève soit respecté.

Renforcement des capacités locales d'édition

Afin d'introduire la privatisation, les projets actuels mettent davantage l'accent sur le renforcement des capacités locales d'édition. Les initiatives menées antérieurement en Ouganda et en Tanzanie ont déjà fait l'objet d'une description dans la section sur la libéralisation.

Au Mali, un programme de dix ans envisage la tenue d'ateliers pour renforcer les capacités locales de conception, rédaction, illustration et révision de manuels scolaires.¹⁷ Des programmes de formation de cette nature, financés par la Banque, sont offerts de plus en plus souvent au personnel des maisons d'édition du secteur privé. La Banque a également organisé trois ateliers régionaux pour informer les éditeurs de la place sur ses procédures de passation de marchés : à Nairobi en 1995 (anglophone), à Accra en 1998 (anglophone et francophone) et à Conakry en 1999 (francophone). Il s'ensuit qu'un plus grand nombre d'éditeurs et d'imprimeurs africains participent au processus d'acquisition des manuels scolaires financés par la Banque et obtiennent de plus en plus de contrats.

Au Mali et au Sénégal,¹⁸ l'alphabétisation permettra de promouvoir la lecture à domicile - une stratégie qui devrait aider encore plus les éditeurs locaux, en élargissant leur marché tout en consolidant la lecture enseignée en classe. On proposera aux familles des cours de lecture au moment où leurs enfants apprendront à lire. Les parents seront invités à aider leurs enfants à faire leurs devoirs. Des textes de lecture supplémentaires pourront être utilisés à domicile, ce qui complétera les *coins du livre* de toutes les salles de classe.

Dans ces deux pays, le programme d'alphabétisation utilisera la langue locale parlée à la maison. Le projet sénégalais envisage l'utilisation d'auteurs nationaux et la confection de livres dont le contenu tient compte du contexte local. Les éditeurs locaux seront encouragés à publier des textes centrés sur l'Afrique et reflétant le vécu local, dans lesquels les enfants et leurs familles puissent s'identifier.

Participation de la communauté

Des rôles ont été assignés aux partenaires locaux dans la gestion de plusieurs projets d'éducation récents. Les manuels scolaires ont été considérés comme le plus simple volet susceptible de permettre la mise en œuvre de cette politique.

Dans certains projets, on s'attend à ce que les parents ou la communauté contribuent directement au processus de fourniture des livres. Dans d'autres, les associations de parents d'élèves ont été directement chargées de la gestion des programmes de prêt des manuels scolaires.

Au Bénin par exemple, l'Etat et les associations de parents d'élèves se sont partagé les coûts d'entretien et de remplacement des livres.¹⁹ Au Burkina Faso, un comité de parents et d'enseignants, mis sur pied dans chaque école, devait se charger de la location des manuels.²⁰ Au Togo, dans chaque établissement, un comité analogue présidé par le directeur était responsable de la garde des livres et chargé d'utiliser l'argent des locations pour remplacer les exemplaires endommagés ou perdus.²¹

Le Nigeria teste actuellement un programme d'auto-assistance visant à introduire des améliorations dans les écoles et pouvant intégrer des matériels d'enseignement et d'apprentissage. Un crédit de l'IDA apportera un financement de près de 3.000 US\$ à chacun des 900 projets. Les collectivités mettront en place les projets et devront supporter au moins 20 % du coût total en nature, main d'œuvre ou espèces. L'objectif du programme est de mobiliser des ressources additionnelles à un moment où le total des dépenses publiques dans le secteur de l'enseignement primaire, déjà nettement inférieur à la moyenne régionale, régresse en termes réels. Grâce à la participation des collectivités, les projets devraient par ailleurs renforcer l'obligation de rendre compte. Ils pourraient inclure de petites subventions aux enseignants pour l'achat de matériel didactique et pédagogique, l'achèvement de la construction d'une bibliothèque communautaire près de l'école et la fourniture d'ouvrages supplémentaires de lecture et de référence, pour l'école ou la bibliothèque communautaire.²²

Aux Comores, la gestion locale des ressources d'éducation résulte d'une longue histoire de la participation des collectivités au financement, à la gestion et au fonctionnement des activités sociales. Une

nouvelle politique en matière d'éducation a été instaurée sur ces bases au milieu des années 90 ; on procéda à la consultation d'une centaine de représentants du gouvernement, des autorités régionales et locales, de notables des villages, de parents, maîtres et élèves, d'entreprises publiques et privées et de consultants nationaux. Les collectivités locales se sont vu confier une responsabilité dans l'éducation. Les premiers bénéficiaires (les jeunes, leurs familles, le village et les employés) ont pu s'assumer dans le cadre de contrats de partenariat et de productivité. La Banque contribuait à la mise en place des comités d'école et soutenait leur développement dans les zones les plus pauvres.²³ Entre autres responsabilités, les comités collectent et gèrent les frais d'utilisation des manuels scolaires et sont chargés de la distribution, du stockage et de l'emploi des livres et autre matériel pédagogique.

La gestion locale des fonds de manuels scolaires n'a pas toujours été couronnée de succès. Madagascar a abandonné ce genre de programme en raison de la faible capacité de paiement des parents.²⁴ Aux Comores, une commission de vérification a fait état des problèmes qui surgiraient si les associations de parents d'élèves devaient ouvrir des comptes en banque et signer conjointement dans un pays où il existe très peu de banques et où l'argent doit être transporté sur de longues distances.²⁵

La participation des principaux acteurs n'a pas non plus donné de bons résultats lorsqu'elle était pour le moins insignifiante. Au Ghana, au milieu des années 90, les parents devaient prendre une part active à la gestion de l'école ; toutefois, certains enseignants n'acceptaient pas « l'intrusion » parentale et de nombreux parents d'élèves considéraient que leur rôle se limitait à un soutien financier supplémentaire. Les parents se sentaient donc peu impliqués dans le fonctionnement des écoles fréquentées par leurs enfants. Bon nombre d'entre eux se méfiaient des efforts visant à accroître la participation des communautés, de crainte que ce ne devienne une excuse pour solliciter de nouvelles contributions financières. Le personnel de la Banque a conclu que :

Un des principaux facteurs d'une participation réussie de la communauté est de s'assurer que, au vu de ses caractéristiques distinctes, les populations locales ont une véritable influence sur les décisions qui affectent la qualité de l'enseignement dispensé

à leurs enfants. En fin de compte, les communautés pourraient rejeter des mécanismes considérés comme de simples structures consultatives ou établis pour « approuver sans discussion » les décisions prises par les officiels des écoles ou du système éducatif.²⁶

Par contre, un projet soutenu par l'IDA et exécuté en Ouganda a ravivé l'intérêt des parents pour les performances des écoles. Les associations de parents d'élèves ont joué un rôle actif dans la réception du matériel didactique en provenance des bureaux régionaux d'éducation et ont parfois organisé le transport des manuels aux écoles.²⁷

Dans plusieurs pays, l'arrivée des manuels scolaires est devenue une occasion de fête. Le maire, les dignitaires de l'éducation et les membres de l'association des parents d'élèves sont présents au moment de la livraison. L'organisation d'une cérémonie encourage la communauté à prendre conscience de l'importance, pour l'éducation des enfants, du bon entretien de cet investissement physique.

Capacité et engagement des pouvoirs publics

Dans plus d'un projet, le ministère de l'éducation s'est montré incapable de satisfaire à toutes les exigences de la mise en œuvre d'un plan trop ambitieux. Le problème s'est posé avec beaucoup plus d'acuité dans les petits pays ayant peu de fonctionnaires qui, pour la plupart, outre leurs obligations personnelles et au niveau de la société civile, assumaient déjà trop de hautes responsabilités officielles.

Au Cap Vert, l'exécution de l'actuel projet d'éducation a été retardée de plusieurs mois, en raison de la pénurie de personnel et de consultants locaux.²⁸ En Guinée Bissau un rapport d'achèvement a conclu que :

La conduite d'une réforme de l'éducation de base à l'échelle nationale est trop ambitieuse pour un pays comme la Guinée Bissau. L'IDA a surestimé la capacité des agences d'exécution et s'est attendue à des résultats trop rapides. L'INDE, *Institut national de développement de l'Éducation* - une nouvelle institution - n'avait pas la capacité nécessaire à l'exécution des tâches qui lui avaient été confiées ... et n'était pas non plus en mesure de fournir des directives aux différents acteurs de la réforme.²⁹

Des difficultés peuvent surgir en particulier quand l'Etat doit mettre en œuvre simultanément plusieurs projets de développement et trouver des partenaires locaux. Bray et Packer (1993 : 137) citent une analyse des exigences des partenaires au Lesotho. Soixante-cinq pour cent du tiers supérieur de l'ensemble de la fonction publique du Lesotho - et pas au sein du seul ministère de l'Éducation - auraient dû être réaffectés dans des projets d'assistance pour répondre aux exigences du seul secteur de l'éducation.

Les gouvernements se sont par ailleurs battus pour trouver des fonds de contrepartie afin d'honorer leurs engagements financiers dans le cadre des accords conclus avec l'IDA. Certains ont accompli des progrès remarquables. Les gouvernements malawite et malien constituent à cet égard deux bons exemples. A la suite d'un net accroissement des taux de scolarisation, le Malawi a plus que doublé en quelques années les dotations à l'éducation, passant de 11 % de l'ensemble du budget ordinaire de l'exercice 1988-89 à quelque 23,8 % pour l'exercice 1994-95 et 25,2 % pour l'exercice 1997-98.³⁰ Entre 1994 et 1996, le Mali a triplé ses dépenses de matériel didactique et d'entretien des salles de classe afin de maintenir l'impact qualitatif et quantitatif d'un projet financé par l'IDA.³¹

D'autres rapports de la Banque expriment des déceptions, voire des frustrations. Trois exemples :

La plupart des écoles ne reçoivent aucune ressource du budget national, en dépit de la mention de chapitres spécifiques destinés au matériel pédagogique et, dans le secondaire, à des écoles spécifiques... Les dotations aux écoles primaires étaient fonction des visites des inspecteurs ou des « négociations » avec le magasin central du ministère et ne prenaient nullement en compte le nombre d'élèves ou d'enseignants de l'école. L'exécution des budgets du secondaire semblait... beaucoup plus liée à la capacité du proviseur de faire pression sur les différents niveaux du circuit de paiement qu'aux besoins mêmes de l'école (République Centrafricaine),³²

Des camions ont été achetés [pour la livraison, entre autres, des manuels scolaires] avec des financements provenant du crédit, mais le gouvernement n'a pas affecté de crédits au paiement des chauffeurs, à l'achat du carburant ou à l'entretien des véhicules (Tchad) ;³³

Des manuels revus et approuvés... n'avaient pas encore été publiés à la fin du projet... Le spécialiste de la fourniture des manuels scolaires de la Banque a effectué trois voyages en Guinée Equatoriale et a participé activement à la préparation de l'impression des dossiers de passation de marchés, mais aucune action concrète n'en a résulté... Les activités connexes qui dépendaient de cette impression, de la formation des formateurs et des maîtres à l'utilisation des nouveaux manuels, n'ont pu être menées (Guinée Equatoriale).³⁴

La mise en œuvre des projets a été perturbée par les changements au niveau du gouvernement et du personnel. A Madagascar, un nouveau ministre de l'Éducation avait congédié l'équipe responsable d'un efficace nouveau système informatisé de gestion des stocks, d'où l'obligation de refaire une formation.³⁵ Au Burkina Faso, un fonds de roulement bien géré, destiné à l'acquisition des manuels, a été menacé par les plaintes du gouvernement sur les coûts de reconstitution et par le transfert du compte, d'une banque commerciale au Trésor public.³⁶ Au Tchad, un projet a vu passer quatre directeurs et quinze ministres de l'Éducation en cinq ans.³⁷

Parfois, les problèmes s'annonçaient dès la conception des projets, lorsque les acteurs locaux n'avaient pas été pleinement associés au processus de planification. En 1994, une mission de la Banque au Zaïre a conclu que, dans la préparation d'un projet d'éducation, le niveau du consensus n'avait pas été suffisant. Donc, les assurances du gouvernement « n'étaient que de simples paroles » et nombre des conditions d'introduction de réformes sectorielles n'avaient pas été respectées.³⁸ Dans certains projets, trois obstacles fondamentaux à la fourniture des manuels scolaires ont été identifiés :

- la relative faiblesse des ministères de l'éducation vis-à-vis des ministères des finances ;
- la forte proportion des dépenses de fonctionnement du secteur de l'éducation allouée aux salaires des maîtres, ce qui n'en laissait qu'une infime partie pour l'acquisition des manuels scolaires et autres matériels d'enseignement et d'apprentissage ;
- la haute priorité, encore accordée par de nombreux pays au cycle secondaire et surtout à l'enseigne-

ment supérieur, les montants dégagés pour subventionner l'éducation à tous les niveaux et l'opposition inflexible de l'élite à l'introduction de tout changement.

Les politiques internationales de réduction de la dette devraient assouplir certaines des sévères mesures budgétaires découlant de la baisse des prix des produits de base, de l'inflation et des budgets fortement limités. Pour la première fois depuis des décennies, de nombreux pays disposeront de fonds permettant d'accroître les dotations de l'éducation. En outre, le bon climat international actuel, qui favorise l'éducation, pourrait se traduire par un renforcement de l'aide financière extérieure au secteur de l'éducation en Afrique. Il est encore trop tôt pour juger de l'impact de ces nouvelles politiques mais, si les pouvoirs publics sont disposés à entreprendre les efforts nécessaires, il y a lieu d'être optimiste.

Résumé des pratiques modèles

Questions à aborder d'urgence ou à court terme

- Les crédits à court terme relativement minimes, tels que les prêts d'apprentissage et d'innovation (*Learning and Innovation Loans*), sont utilisés pour tester de nouvelles approches dans la perspective d'importants crédits à long terme.³⁹
- Les crédits sont conçus de manière assez flexible pour permettre des révisions rapides en réponse à des urgences.⁴⁰

Libéralisation

- Les programmes de libéralisation offrent une formation destinée à renforcer les compétences professionnelles et les capacités nationales de confection et d'évaluation des manuels scolaires ainsi que de gestion des activités d'édition.⁴¹

Décentralisation⁴²

- Des procédures clairement définies sont instaurées pour la décentralisation de la confection des manuels scolaires et des mécanismes de passation des marchés.
- Les unités administratives locales, les écoles et les collectivités sont clairement informées des objectifs

et procédures de la décentralisation.

- Les projets intègrent la formation dans plusieurs domaines. Les principaux secteurs sont la gestion financière, les procédures de passation des marchés, la gestion de l'information, la mise au point des programmes d'études, la préparation et l'évaluation des livres scolaires. Dans certains domaines, une formation devra être assurée à différents niveaux de l'administration.

Choix multiple⁴³

- La sélection se fait au niveau local ou régional, où les besoins, les capacités et l'expérience des élèves sont le mieux connus.
- Les commandes sont regroupées à un niveau supérieur par souci d'efficacité comptable et pour profiter des avantages des achats en gros.
- Une structure nationale est chargée d'évaluer et d'approuver les manuels scolaires et tout autre matériel pédagogique utilisé dans les écoles. Ses procédures sont objectives et transparentes (voir chapitre 4). Selon les exigences, cette institution nationale bénéficie d'une assistance technique en matière d'élaboration des procédures et de la formation des commissions d'évaluation.
- Les foires aux livres sont un bon moyen pour les enseignants de découvrir les manuels scolaires et le matériel pédagogique autorisés. Des échantillons peuvent être mis à la disposition des bureaux régionaux.⁴⁴

Partenaires locaux

- Les partenaires locaux, y compris au niveau des communautés et des écoles, sont associés à la gestion des manuels scolaires. On a découvert que la participation d'acteurs locaux permet de renforcer le sentiment de propriété et de responsabilité, d'accroître l'obligation de rendre compte et, dans bien des cas, d'améliorer le processus de prise de décision.⁴⁵
- La participation locale s'effectue grâce à un processus de consultation et au consensus.⁴⁶

¹ Improving Learning in Primary Schools (Cr 3318-MLI).

² Primary Education Project (Cr 2810-MAI).

³ Emergency Flood Reconstruction Project (Cr 2011-SU).

- ⁴ Third Education Project (Cr 2227-RW) and Human Resources Development Project (Cr 3367-RW).
- ⁵ First Education Project (Cr 2375-ANG).
- ⁶ Primary Education and Teacher Development Project (Cr 2493-UG).
- ⁷ Education Planning and Rehabilitation Project (Cr 2137-TA).
- ⁸ Education Sector Strategic Program (Cr 3172-MOZ).
- ⁹ Zambia Education Rehabilitation Project (Cr 2429-ZA).
- ¹⁰ Basic Education Subsector Investment Program Support Project (Cr 3190-ZA).
- ¹¹ Education Sector Development Program (Cr 3077-ET).
- ¹² Equity and School Improvement Project (Cr 2719-GUI).
- ¹³ Primary Education Project (Cr 2191-UNI).
- ¹⁴ Secondary Education Project (Cr 3051-MAI).
- ¹⁵ Education Sector Expenditure Program (Cr 3449-MLI).
- ¹⁶ Quality Education for All Program (Cr 3333-SE).
- ¹⁷ Education Sector Expenditure Program (Cr 3449-MLI).
- ¹⁸ Education Sector Expenditure Program (Cr 3449-MLI); Quality Education for All Program (Cr 3333-SE).
- ¹⁹ Education Development Project (Cr 2613-BEN).
- ²⁰ Post-Primary Education Project (N 007-BUR).
- ²¹ Educational Improvement Project (Cr 1568-TO).
- ²² Second Primary Education Project (Cr 3346-UNI).
- ²³ Third Education Project (N031-COM).
- ²⁴ Education Sector Reinforcement Project (Cr 2094 MAG).
- ²⁵ Second Education Credit (Cr 1751-COM).
- ²⁶ SAR, Basic Education Sector Improvement Program (Cr 2885-GH).
- ²⁷ Third Education Project (Cr 1329-UG).
- ²⁸ Education and Training Consolidation and Modernization Project (Cr 3223-CV).
- ²⁹ Basic Education Development Project (1914-GUB).
- ³⁰ Second Education Sector Credit (Cr 2083-MAI).
- ³¹ Education Sector Consolidation Project (Cr 2054-MLI).
- ³² Staff memorandum, 22 août 1996.
- ³³ Basic Education Credit (Cr 2501-CD), staff memorandum, traduit le 13 mai 1997.
- ³⁴ Primary Education Project (Cr 1797-EG), ICR, 25 juin 1997.
- ³⁵ Education Sector Development Project (CR 3064-MAG).
- ³⁶ Fourth Education Project (Cr 2244-BUR).
- ³⁷ Education Rehabilitation Project (Cr 1950-CD).
- ³⁸ Higher Education Rationalization Project (Cr 1839-ZR).
- ³⁹ Par exemple, Mali : Improving Learning in Primary Schools (Cr 3318-MLI).
- ⁴⁰ Par exemple, Rwanda : Third Education Project (Cr 2227-RW).
- ⁴¹ Par exemple, Ouganda : Primary Education and Teacher Development Project (Cr 2493-UG) ; Tanzanie, Education Planning and Rehabilitation Project (Cr 2137-TA).
- ⁴² Par exemple, Ethiopie : Education Sector Development Program (Cr 3077-ET).
- ⁴³ Par exemple, Ouganda : Primary Education and Teacher Development Project (Cr 2493-UG).
- ⁴⁴ Par exemple, Malawi : Secondary Education Project (Cr 3051-MAI).
- ⁴⁵ Par exemple, Les Comores : Third Education Project (N 031-COM) ; Mali : Improving Learning in Primary Schools (Cr 3318-MLI).
- ⁴⁶ Par exemple, Les Comores : Third Education Project (N 031-COM).

IX

Enseignements tirés des projets

L'expérience acquise par les projets passés en revue permet de dégager plusieurs enseignements : sur les délais, les mécanismes publics et privés, la privatisation et les prix, les partenaires locaux, les maisons d'édition locales, les petits Etats et les capacités des pouvoirs publics.

La dimension temps

La réalisation d'un nouveau livre ou la révision d'une édition prend en général trois ans. Un calendrier réaliste doit être conçu comme suit : (a) une année pour l'identification des auteurs, la planification et la rédaction ; (b) une année pour l'édition, les tests préliminaires, la révision, l'évaluation officielle, une révision supplémentaire et l'approbation finale ; (c) une année pour la confection, l'expédition et la livraison. La première et la seconde de ces étapes prendront souvent plus de temps. Cependant, dans bien des cas, la composante « manuel scolaire » a été soumise à un très long processus de révision initiale du programme d'études dans des projets dont la durée était limitée à quatre ou cinq ans ; le résultat en était que la fourniture des manuels scolaires pouvait encore parfois être en cours à la date de clôture du crédit.

La mise en place d'un système défendable de fourniture de manuels scolaires nécessite plus de trois ans. Si l'on associe les maisons d'édition de la place, il faudra probablement y ajouter le temps nécessaire pour doter le pays de capacités dans le secteur de l'édition.

La durée classique d'un projet ne convient pas au système de fourniture de manuels scolaires.¹ Le succès

du développement institutionnel a nécessité de maintenir l'assistance sur plusieurs projets.

Ces deux dernières années, la Banque a intégré la fourniture des manuels dans des programmes d'investissement sectoriel à long terme, exécutés en général sur dix ans, en coopération étroite avec les différents bailleurs de fonds. Cette approche sectorielle (SWAP)² devrait devenir l'instrument le plus utilisé par les institutions extérieures pour soutenir l'éducation en Afrique subsaharienne.

L'approche à l'échelle du secteur (SWAP) promet de procurer des avantages substantiels dans la fourniture de manuels.

Mécanismes publics et privés de fourniture de livres

Dans l'ensemble, les mécanismes publics de fourniture de manuels scolaires se sont révélés inefficaces pour des raisons structurelles. Les systèmes privés n'ont été rentables que dans les pays dotés d'un marché du livre assez large pour permettre la concurrence. Ailleurs - dans la majorité des pays subsahariens probablement - les secteurs public et privé devront intervenir conjointement dans la fourniture des manuels scolaires.

Les responsabilités minimales de l'Etat en matière de fourniture de manuels sont définies au chapitre 2. Certains Etats souhaitent conserver le rôle principal dans la préparation du manuscrit préliminaire des manuels, afin que ceux-ci soient conformes aux programmes d'études et reflètent l'expérience locale et les besoins des populations. Cet acte de création est la phase cruciale de la production des livres. L'Etat

peut ensuite lancer un avis d'appel d'offres national ou international pour la prestation de tout ou partie des services qui nécessitent une expertise dans le domaine de l'édition.

Les pouvoirs publics ont de plus en plus recours à la concurrence pour la fourniture de services qui vont de l'édition à la livraison du produit fini.³ Dès lors qu'ils contrôlent le contenu en choisissant les auteurs et en effectuant une stricte évaluation, ils peuvent garantir que les manuels seront conformes aux programmes d'études, répondront aux besoins locaux et reflèteront les expériences et la culture des élèves.

La corrélation entre les secteurs public et privé assure l'efficacité d'un système compétitif privé pour la fourniture de livres tout en réservant le contrôle final au secteur public. Elle permet au privé de s'engager même dans les plus petits marchés avec un facteur risque réduit. Cette solution est plus loin de l'idéal que la situation de pleine concurrence mais s'avère la plus pratique pour les petits pays et lorsque les grands pays fragmentent le marché du livre en introduisant l'enseignement en langue maternelle ou en décentralisant l'administration.

Les rôles des secteurs privé et public dans la fourniture de manuels scolaires devraient traduire les conditions et les capacités du pays concerné. Un modèle standard ne serait ni pratique ni souhaitable.

Grâce aux appels d'offres pour la prestation de services de publication, nombre de gouvernements parviennent à réduire les frais généraux ; simultanément, ils se chargent de la rédaction de manuels répondant aux besoins particuliers de leurs écoles.

Privatisation et prix

Les manuels publiés à l'échelle commerciale semblent en général plus coûteux que les manuels produits par l'Etat. Les ventes doivent permettre aux éditeurs privés de rentrer dans leurs frais, y compris les frais généraux. L'Etat, par contre, n'affecte aux livres que les coûts directs de confection et transfère les autres coûts dans les budgets des départements ministériels.

Le passage d'un système public de fourniture de manuels à des mécanismes privés peut provoquer par conséquent un choc financier. Pour un même nombre de manuels, l'acquisition dans le secteur privé peut excéder de moitié ou plus le montant budgétisé pour

des livres fournis par le secteur public.⁴ Le budget alloué aux manuels scolaires est donc vulnérable lors de coupes budgétaires, ainsi susceptibles de réduire les ratios cibles manuel/élève.

Il ne sera possible de réaliser des économies dans le processus de transition que si les frais généraux et les autres coûts qui existaient dans le système public de fourniture de livres sont supprimés. Cela implique en général de réduire l'establishment du ministère de l'éducation ou de la structure qui s'y rattache. La tâche n'est jamais aisée.

Si les manuels produits à l'échelle commerciale sont vendus aux parents, la hausse du prix exaspère les problèmes qui pourraient déjà exister dans les politiques d'équité et de coûts abordables.

Les gouvernements qui envisagent une transition du système public de fourniture de livres à des mécanismes privés doivent en général s'attendre à des coûts directs nettement plus élevés, pour eux-mêmes ou pour les familles des élèves.

Partenaires locaux

La collaboration des partenaires locaux à la conception des projets favorise le consensus et permet de susciter un sentiment d'appropriation. Si le personnel du ministère de l'éducation - qui assume la responsabilité directe de la mise en œuvre des projets à chaque niveau - est représenté dans le processus de planification, il est fort probable que les politiques et les différentes activités seront réalisables avec l'organisation existante et dans les délais envisagés. Dans certains pays, les éditeurs, les imprimeurs et les distributeurs locaux ont été associés.

Lors de la mise en œuvre, la délégation des compétences encourage l'innovation et la participation. Elle facilite l'estimation des besoins des minorités et des groupes défavorisés et peut, par ailleurs, améliorer la rentabilité des interventions.

La participation des organisations communautaires, des parents et des enseignants suscite un sentiment de propriété et l'engagement au niveau local. Les associations de parents d'élèves et les comités de gestion des écoles ont assuré avec succès la gestion et la reconstitution des stocks de manuels scolaires et, dans certains cas, le fonctionnement d'un programme de prêt des livres.⁵ Mais la participation des collectivités ne porte ses fruits que si elle est substantielle et considérée comme telle par la communauté.

Les associations de parents d'élèves et autres organisations communautaires jouent le rôle de mécanisme de surveillance de l'utilisation judicieuse et de la réponse aux besoins de la communauté des fonds affectés aux écoles. Ces structures, tout comme d'autres organisations de la société civile, peuvent parfaitement, du fait de leur maîtrise des questions locales, contrôler le fonctionnement, détecter et abolir les mauvaises méthodes de gestion ou les activités indésirables. Un ancien haut conseiller du ministère des Travaux publics de l'Ouganda estime que l'échec des véritables tentatives de lutte contre la corruption s'explique par l'absence d'un ingrédient : la participation de la société civile (Kisubi 1999 : 117-19)

La participation des partenaires locaux permet de renforcer l'engagement des collectivités et de promouvoir de bonnes pratiques de gestion.

Les maisons d'édition locales

Nous avons décrit au chapitre 2 l'influence à long terme des maisons d'édition locales sur l'entretien de l'alphabétisation et le maintien de l'identité nationale. Au Ghana, au Nigeria et en Ouganda, l'aide à la production de manuels scolaires apportée par la Banque a injecté des capitaux dans le secteur de l'édition. Le soutien de la Banque à la politique de libéralisation et/ou au système de choix multiple permettra de promouvoir les activités d'édition dans d'autres pays tels que l'Éthiopie, le Mali, le Sénégal et la Zambie. Les progrès de l'enseignement en langue maternelle et de la décentralisation rendront certains marchés moins accessibles ou moins attrayants pour les éditeurs transnationaux et ouvriront des créneaux significatifs pour les éditeurs locaux. Le marché des livres de lecture supplémentaires produits localement bénéficiera d'un financement de l'IDA pour l'établissement de *coins du livre* dans les écoles et de programmes d'alphabétisation à domicile.

Les politiques actuelles de libéralisation, d'enseignement en langue maternelle et de décentralisation offrent de nouveaux marchés aux activités locales publiques ou privées d'édition de manuels scolaires. Le mandat de la Banque, parce qu'il vise à encourager l'industrie nationale, prendra ainsi de plus en plus d'envergure.

Les petits Etats

Neuf des quarante pays cités dans cette enquête comptent moins de 1.500.000 habitants et cinq d'entre eux moins de la moitié. Ces petits Etats, dont la population est parfois plus faible que celle de plusieurs villes africaines, ont en termes d'accès et de qualité les mêmes objectifs que les pays plus peuplés ; mais ils ne disposent pas des mêmes ressources humaines et financières. Il est donc fort probable que tout projet d'éducation de grande envergure y absorbe une part démesurée de l'ensemble des activités d'un ministère et que les hauts cadres administratifs qui participent au projet doivent jongler simultanément avec plusieurs responsabilités.

Toutefois, les petits pays tiennent autant que les grands à ce que l'enseignement de leurs écoles reflète leur propre histoire, leur société, leur culture et leur géographie. Trois des neuf pays considérés dans l'enquête achètent des manuels scolaires dans le commerce.

Les caractéristiques des petits Etats ont trois conséquences dans la fourniture des livres :

- la taille du marché freine les activités des éditeurs transnationaux et même des maisons d'édition locales privées. Les manuels scolaires seront presque inévitablement fournis par l'Etat ;
- les livres destinés aux seuls petits Etats seront toujours relativement plus chers, bien que les familles n'aient pas plus les moyens de s'en procurer que dans les pays plus vastes ;
- dans la conception des projets, il faudrait veiller particulièrement à ne pas surcharger les capacités de gestion de l'emprunteur.

Les petits Etats représentent un cas particulier dans lequel il est difficile de maintenir un système durable de fourniture des manuels scolaires ; les organismes publics devront constamment jouer un rôle dominant et la réforme devra être menée en fonction de capacités institutionnelles limitées.

La capacité de l'Etat

Deux enseignements peuvent être tirés de tous les rapports d'achèvement de projets lorsqu'il s'agira d'en concevoir de nouveaux. Le premier est que les projets ne devraient pas être trop complexes. Le second met en exergue la nécessité d'une bonne adéquation entre les projets et les capacités financières et de manage-

ment de l'Etat emprunteur nécessaires à leur bonne exécution. Ces enseignements valent pour les manuels scolaires et les autres composantes des crédits d'éducation.

Les mécanismes de fourniture de manuels scolaires devraient être simples, ciblés et compatibles avec les capacités financières et de gestion de l'emprunteur.

L'engagement de l'Etat

Une récente étude de la Banque, *Aide et Réforme en Afrique : Leçons dégagées de dix études de cas* (Devarajan et autres, 2001) établit que, dans de nombreux pays, les dirigeants politiques et les fonctionnaires se sont engagés à mettre en œuvre une politique de changement et s'y attachent effectivement, mais que la réforme ne peut être menée dans les conditions imposées par les projets.

En dernière analyse, l'efficacité de tout système de fourniture et d'utilisation de manuels scolaires dépend des capacités et de la volonté de l'emprunteur.

¹ Au Niger, il a fallu cinq ans pour produire le premier manuel scolaire dans le cadre d'un projet, en raison des contraintes de formation du personnel.

² Voir chapitre 3 page 27.

³ Au Burkina Faso, le temps de rédaction a été nettement réduit, grâce à l'utilisation d'auteurs privés (voir chapitre 4, p.31). Le chapitre 5 traite de l'acquisition des services d'édition, pp.37-39.

⁴ Les coûts additionnels de la fourniture privée sont présentés dans le chapitre 2, à la p. 18.

⁵ Le chapitre 8 en fournit des exemples pp. 68-69.

X

Recommandations

Améliorer la qualité des manuels scolaires

Auteurs des livres

Les éditeurs privés de matériel pédagogique ont reconnu depuis longtemps que les bons enseignants sont aussi d'excellents auteurs. En Afrique, les organismes publics ont de plus en plus recours à des auteurs du secteur privé, souvent des maîtres retraités ou actifs (travaillant pendant la période des vacances). Le concours d'auteurs privés travaillant sur commande plutôt que de fonctionnaires assumant d'autres responsabilités se traduit en général par une amélioration de la qualité des manuels et réduit de moitié le temps de rédaction.

Le meilleur moyen d'identifier les bons auteurs est de passer des annonces les invitant à soumettre un échantillon. Les échantillons peuvent alors être examinés dans le cadre d'une procédure similaire à celle qui est utilisée dans l'évaluation de soumissions (voir chapitre 4.)

Dès qu'ils sont identifiés, les auteurs suivent en général une formation pour acquérir des compétences en communication écrite ; celles-ci diffèrent en effet des aptitudes personnelles à l'enseignement oral en salle de classe. Des ressources suffisantes devraient être consacrées au paiement des auteurs - une rémunération simplement versée en une seule fois de préférence à une procédure administrative pesante comme les royalties.

Dans le travail sectoriel, le financement et le dialogue de la Banque avec ses clients mettent l'accent sur le recrutement et la formation des auteurs du secteur privé.

Les structures publiques chargées de la confection des manuels scolaires devraient être encouragées à utiliser des auteurs choisis avec soin dans le secteur privé, à leur assurer une bonne formation aux méthodes de communications écrites et à les rémunérer convenablement.

Evaluation

Durant la période considérée ici, la Banque s'est intéressée surtout au contenu des livres lorsqu'était lancé un appel d'offres pour la prestation des services d'édition et de conception graphique. Dans chaque soumission, le premier test porte désormais sur le contenu du manuel et les soumissions qui ne remplissent pas les conditions requises au plan qualité ne sont plus examinées. Cette étape franchie, on peut désormais être attentif au coût plus qu'à la qualité du contenu. Pour la plupart des soumissions, la différence dans la pondération (en général 60 / 40 dans les projets exécutés récemment en Afrique) ne semble pas démesurée.¹

Il n'existe aucune procédure similaire dans l'évaluation du contenu des manuels préparés et publiés par les monopoles d'Etat sans contribution extérieure à la rédaction.

En général, il semble que l'on se préoccupe peu du succès en salle de classe des manuels acquis avec l'appui de l'IDA. S'il faut revoir le programme d'études, les manuels ne sont pas toujours disponibles dans les salles de classe à la fin d'un projet de cinq ans ou n'ont pas été utilisés assez longtemps pour permettre une évaluation correcte. Mais ce n'est pas nécessairement le cas, notamment lorsqu'il s'agit d'une simple

réimpression. Cependant, le contenu est rarement mentionné dans les rapports d'achèvement ou de supervision des projets et, lorsque mention en est faite, c'est toujours de manière superficielle.

Aucune évaluation des manuels actuels n'a été réalisée durant cette étude. Cependant, au cours des interviews, les chefs de projets ont mentionné l'inadéquation du contenu et remis en question la qualité des livres utilisés. La Banque devrait surveiller mieux que par le passé la qualité des manuels fournis grâce aux fonds de l'IDA. Avant la signature des contrats d'impression pour de nouveaux livres, il serait utile d'effectuer à intervalles réguliers, au cours de l'évaluation des soumissions, des vérifications par échantillon aléatoire des manuels choisis. Avant la réimpression des manuels, la Banque pourrait commander des études de terrain sur la pertinence de la langue, le contenu académique et social et la longueur des ouvrages.

Compte tenu de son importance, la qualité du contenu ne devrait pas bénéficier d'une pondération de moins de 40 % lors de l'évaluation des soumissions dont elle constitue un volet.

Ouvrages de lecture supplémentaires

Quelques projets ont, dans le passé, intégré des textes de lecture supplémentaires.² Des projets de grande envergure, mis en œuvre au Sénégal et au Mali, aident à la création de *coins du livre* à l'école afin d'encourager la lecture dans l'environnement scolaire et à domicile.³ Cette étude mentionne très peu ce genre de livres scolaires en raison de l'insuffisance d'éléments dans les documents examinés.

Les textes supplémentaires sont des accessoires importants des manuels scolaires. Ils encouragent la lecture, consolident les cours de littérature et permettent aux élèves d'étudier les autres matières de façon indépendante. Les projets exécutés au Sénégal et au Mali devraient être suivis de près et l'expérience ainsi acquise dans l'établissement de *coins du livre* être intégrée dans d'autres projets.

La Banque devrait élargir son soutien aux livres de lectures supplémentaires en tant qu'accessoires des manuels scolaires.

Les instruments d'évaluation

La Banque a des normes bien établies de production physique pour s'assurer de la durabilité mais rien

d'équivalent pour évaluer le rendement pédagogique. Aucun document n'intègre des pratiques modèles dans ce secteur.

Des extraits d'un instrument d'évaluation utilisé au Nigeria sont cités au chapitre 4. On pourrait améliorer la qualité et gagner du temps dans la conception des projets en instaurant un ou plusieurs instruments courants d'évaluation. Bien entendu, ils devraient être adaptables aux conditions ou exigences de l'emprunteur.

La région Afrique a une grande expérience de l'élaboration de ces instruments mais devrait s'inspirer de celle des autres régions pour établir une série de critères courants.

Une bonne approche a été développée en consultation avec le gouvernement des Philippines au cours d'un projet d'aide à l'enseignement primaire. Cinq grands critères ont été utilisés : (a) couverture des compétences pédagogiques nécessaires ; (b) adéquation des manuels, y compris les aspects sexo-spécifique et social ; (c) présentation et organisation des manuels ; (d) intégrité et présentation du guide du maître ; (e) exactitude et opportunité des informations. Pour chacun de ces critères, les équipes d'évaluation ont été chargées d'estimer différents aspects du manuscrit. Les manuels devaient : (a) couvrir l'ensemble des principaux concepts et capacités ainsi que 90 % de l'ensemble des compétences pédagogiques ; (b) obtenir au moins 75 % dans la notation qualitative de l'adéquation, la présentation et le guide du maître ; (c) ne contenir pas plus de dix grosses et vingt cinq petites erreurs de concept, de faits, de grammaire ou de calcul. Les livres qui ne répondraient pas à l'un des critères ne seraient pas recommandés. Le système permettait de filtrer les manuels selon une méthode « succès échec » sans procéder à une classification en fonction de la qualité.

Un ou plusieurs critères communs d'évaluation des manuels, intégrant les pratiques modèles de toutes les régions devraient être institués. Ces documents de base pourraient être adaptés, avec l'accord de la Banque, de façon à satisfaire aux conditions et exigences de l'emprunteur.

Améliorer l'équité dans l'accès aux manuels scolaires

Prêts gratuits de livres dans le cycle primaire

Les tentatives pour récupérer le coût des manuels sco-

lares auprès des usagers ont échoué dans pratiquement tous les projets examinés. La politique de recouvrement des coûts a pour objectif la pérennisation du système mais se heurte au mur de la pauvreté. Le montant de la location des manuels (et moins encore celui de l'achat) n'est pas à la portée de bien des parents qui voudraient pourtant être capables de le régler. Certains de ces échecs sont relatés au chapitre 7.

De nombreux pays, après avoir expérimenté le recouvrement des coûts, ont finalement opté pour le système de prêt gratuit des manuels du primaire. Les grands projets soutenus par l'IDA prévoient également la fourniture gratuite des livres dans le cycle primaire. Cette politique devrait s'étendre à tous les crédits de l'IDA.

Les livres confiés aux élèves doivent être remplacés s'ils ont été abîmés ou perdus. Les parents ont donc une certaine obligation de rendre compte. Pour que cette responsabilité soit plus acceptable, les écoles se doivent d'éduquer les parents en leur faisant prendre conscience de la valeur des livres et de la nécessité de les entretenir.

Pour réaliser l'objectif d'accès à l'enseignement primaire pour tous, la Banque devrait veiller à ce qu'un nombre suffisant de manuels soit fourni gratuitement aux classes du primaire.

Egalité d'accès dans le cycle secondaire

Actuellement, bon nombre de gouvernements perçoivent des frais de location auprès des élèves du secondaire afin de recouvrer au moins une partie du coût des manuels. Dans d'autres pays, les livres leur sont vendus.

Le prêt gratuit des manuels dans le secondaire devrait être l'objectif à long terme. Pour l'instant, l'égalité d'accès requiert la mise en place de certains mécanismes d'aide aux bons élèves qui ne peuvent payer tout ou partie des frais.

La politique de subvention du prix des manuels scolaires ne les rend pas plus abordables pour les segments les plus pauvres de la population. Mais les subventions ne sont pas rentables non plus si elles réduisent le coût des manuels pour ceux aussi qui ont les moyens de payer la totalité de leur contribution. Une politique générale de subvention renforce la position des élites éduquées et économiquement favorisées.

Une assistance ciblée en faveur des régions les plus défavorisées a été intégrée à certains projets financés par la Banque. Cette approche est efficace mais ne prend pas en compte les pauvres des autres régions. Le ciblage géographique de l'aide se faisant surtout sur les zones rurales, la population pauvre des villes se trouve singulièrement ignorée.

Une autre forme d'assistance ciblée a été mise au point afin d'accroître l'efficacité de l'utilisation des infrastructures scolaires et d'encourager la scolarisation des filles. Relativement peu utilisés en Afrique subsaharienne, les mécanismes de financement modulé par la demande pourraient s'avérer utiles pour octroyer des allocations scolaires au cycle secondaire.⁴

Plusieurs pays ont bénéficié d'une assistance à l'échelle nationale en fonction des besoins. Dans ce schéma, les parents qui en ont les moyens payent et ceux qui ne peuvent se le permettre reçoivent une aide. La Guinée, par exemple, a supprimé les frais de location pour les élèves les plus démunis identifiés par la communauté scolaire locale. Les organisations de la société civile peuvent être sollicitées pour soutenir les efforts des pouvoirs publics. Il en a été ainsi au Cap Vert.⁵

Tous ces mécanismes nécessiteront de prévoir dans le budget de l'éducation des allocations de ressources suffisantes pour le maintien, à un niveau déterminé par la politique gouvernementale, d'un accès équitable aux manuels du secondaire. Ce type d'aide devrait être introduit dans la conception des projets, en incluant un engagement dans l'accord de crédit.

Les concepteurs des projets devraient inclure un mécanisme permettant d'assurer l'équité dans l'accès aux manuels scolaires du cycle secondaire. Une assistance sélective serait préférable à des locations ou à des ventes subventionnées. L'engagement de maintenir l'égalité d'accès devrait être intégré dans les accords de crédit et les performances de l'emprunteur devraient être régulièrement examinées.

Garantir une meilleure utilisation des manuels

Formation des maîtres

La preuve en a été largement faite : les livres qui parviennent au niveau des salles de classe sont souvent inutilisés. Il existe plusieurs explications plausibles : les maîtres eux-mêmes ont été formés sans manuels scolaires ou n'ont pas reçu de formation à l'utilisation

des livres ; ils se sentent menacés par les connaissances contenues dans les manuels ; ils craignent que les livres ne soient abîmés s'ils sont utilisés. Quelle que soit la raison, l'investissement en temps et en argent est peu rentable si l'on doit en arriver là.

Les projets de fourniture de livres incluent normalement une formation à l'utilisation des manuels. La mise en œuvre en incombe à l'emprunteur mais cela semble ne pas être un sujet de préoccupation pour beaucoup de ministères - ou dépasser leurs capacités.⁶

Les concepteurs des projets devraient élever la formation à l'utilisation des manuels scolaires au rang de priorité absolue. Les performances de l'emprunteur à cet égard devraient faire chaque année l'objet d'une vérification.

L'introduction du système de choix multiple dans l'acquisition des manuels passe par une formation supplémentaire - non seulement à l'utilisation des manuels mais aussi aux techniques de choix. Il est capital que les décideurs - qu'il s'agisse des responsables régionaux, des directeurs d'école ou des enseignants - suivent cette formation avant qu'on leur demande de faire des choix qui peuvent amener leurs écoles à utiliser toute une série de manuels pédagogiques durant des années.

Dans les pays qui ont opté pour le choix multiple, le ministère de l'éducation publie normalement la liste des manuels pédagogiques dont l'usage est autorisé dans les écoles. Des listes annotées pourraient s'avérer utiles pour les enseignants qui n'ont pas l'occasion d'examiner les livres. Les notes, basées sur les rapports de la commission d'évaluation, pourraient notamment indiquer les qualités susceptibles de convenir le mieux aux besoins des élèves dans une région ou dans des circonstances particulières.

Une formation spéciale aux techniques de sélection doit être offerte avant d'introduire le choix multiple dans l'acquisition des manuels.

Des listes annotées du matériel pédagogique autorisé seraient d'un grand secours pour les décideurs qui ne peuvent examiner les livres eux-mêmes.

Documents de formation

La Banque exprime certaines de ses préoccupations au sujet des manuels scolaires et du matériel pédagogique

et fournit à cet égard des conseils à l'Etat emprunteur. Elle apporte une assistance technique au cours des missions de supervision ainsi que par courrier électronique, téléconférence et vidéoconférence. La mise en œuvre incombe toutefois à l'emprunteur.

L'efficacité et la qualité pourraient être toutes deux améliorées si la Banque encourageait dans diverses régions l'usage de pratiques modèles et les synthétisait dans des séries de documents standard. L'emprunteur pourrait alors adapter ces documents à leur utilisation dans le cadre de la formation des employés du ministère de l'éducation et des prestataires de services privés. Ils devraient comprendre :

- des directives pour les auteurs, illustrateurs et rédacteurs de manuels scolaires destinés aux écoles d'Afrique subsaharienne en insistant particulièrement sur les classes du primaire ;
- des directives pour la sélection du meilleur manuel pour une école ou une classe donnée afin de venir en aide aux directeurs d'établissement et aux enseignants dans les pays où le choix multiple existe au niveau local ;
- des directives et des procédures pour le transport et le stockage des livres en toute sécurité et pour la gestion des stocks de manuels (à l'intention des distributeurs et de ceux qui ont la charge des stocks aux niveaux central, régional et départemental) ;
- des directives pour la gestion des stocks de livres dans les écoles (à l'intention des directeurs et des enseignants) ;
- pour les maîtres, des directives et des procédures relatives à l'entretien et à la réparation des manuels scolaires.

Les documents rédigés à cet effet devront être clairs, faciles à lire et exhaustifs. Un subtil équilibre doit être maintenu. Comme l'a fait remarquer une équipe de la Banque, accorder trop d'importance à la conservation des livres et des fournitures peut conduire à leur non utilisation.

Les pouvoirs publics ne seront pas tenus d'utiliser ces documents et pourront les adapter et les traduire en fonction des exigences locales mais, de par leur disponibilité, ces documents permettront de gagner du temps et d'améliorer la qualité. La possibilité d'une formation - au moins au niveau de la diffusion des directives - serait ainsi confortée.

La publication de directives permettrait de faciliter la formation du personnel des ministères de l'éducation et des entreprises privées aux mécanismes de fourniture des manuels scolaires. Les emprunteurs pourront traduire les directives et les adapter aux conditions locales. Parmi les divers sujets pourraient figurer la conception, la sélection, le stockage et l'entretien des manuels.

Distribution

Les transporteurs privés peuvent facilement effectuer les livraisons destinées aux établissements secondaires et à certaines écoles primaires. Mais la livraison des livres aux petites écoles primaires très dispersées nécessite en général des efforts personnels de la part des enseignants, des parents ou des organisations communautaires.

Lorsque les manuels sont vendus, il est possible de dépendre des librairies privées ; cela ne vaut toutefois que dans les zones urbaines.⁷ Le Burkina Faso a utilisé avec succès les librairies commerciales et, lorsque ce n'était pas possible, a fait appel à une compagnie paraétatique de distribution. Les organisations religieuses et celles de la société civile ont également constitué de précieux circuits de distribution, notamment dans les zones de conflits.

Des ressources suffisantes devraient être dégagées pour que des systèmes publics effectuent les livraisons aux écoles isolées que le secteur privé ne peut atteindre de manière rentable.

Lorsque les manuels sont vendus par le biais des circuits commerciaux, des ressources doivent être dégagées pour permettre leur distribution dans les régions où n'existent pas de librairies.

Gestion des stocks

Des infrastructures appropriées de stockage des livres, protégeant contre l'eau, la moisissure, le feu, les insectes, les animaux et le vol, sont essentielles à tous les points de distribution, depuis le magasin central du ministère de l'éducation (si l'on en fait usage) jusqu'aux écoles locales. Les magasins devraient être équipés d'étagères qui, au niveau local, peuvent être simplement des briques ou des planches.

Les plans standard des nouvelles écoles construites avec des financements de la Banque prévoient un

espace de stockage (souvent à côté du bureau du directeur) et des placards pour ranger les livres dans les salles de classe. Les organisations de la société civile pourraient être encouragées à construire des espaces de stockage dans les écoles existantes.

Les gardiens des stocks doivent bénéficier d'une formation aux méthodes d'entretien des livres. Les maîtres et les élèves ont aussi besoin d'être formés pour pouvoir entretenir, protéger et effectuer des réparations simples. Bien que ce type de formation soit en général prévu dans le budget des projets, il n'est pas toujours pleinement assuré. Tout échec en ces domaines peut altérer la valeur des investissements.

Les personnes responsables des livres dans chaque école et/ou les enseignants doivent recevoir des instructions détaillées pour estampiller et enregistrer les exemplaires de chaque livre prêté à un élève.

La banque devrait s'assurer de l'existence d'aires de stockage adéquates pour les manuels scolaires à tous les niveaux de l'administration et dans les écoles. La réfection des infrastructures actuelles pourrait faire l'objet d'une coopération avec d'autres bailleurs de fonds et les organisations de la société civile.

La banque devrait poursuivre les efforts qu'elle déploie pour introduire des pratiques modèles dans le stockage et l'entretien des livres. Les gardiens des stocks, les enseignants et les élèves doivent recevoir des instructions détaillées et une formation en matière d'entretien et de gestion des livres afin de préserver les stocks et d'en assurer un usage efficace.

Systèmes informatisés de gestion

La technologie de l'information peut augmenter l'efficacité du système de fourniture et de distribution en réduisant les commandes excessives ou inadéquates et les dotations inappropriées aux écoles. La Banque, dans le cadre de certains projets, a financé l'instauration de systèmes de gestion informatisée des stocks et devrait employer plus souvent cette formule.⁸ En plus de l'ordinateur, le personnel devra recevoir une formation et les systèmes de communication entre l'école et le centre devront être améliorés.

La Banque pourrait contribuer à la mise en place de systèmes nationaux de gestion informatisée en finançant l'élaboration d'un programme informatique spécialement conçu pour faciliter la fourniture des manuels scolaires. Les caractéristiques générales d'un

tel système sont universelles mais le programme devrait permettre des adaptations faciles, satisfaisant aux exigences nationales. Il pourrait être proposé gratuitement ou à bas prix aux emprunteurs.

La gestion informatisée et la formation à l'utilisation des stocks devraient être intégrés dans les futurs projets afin de réaliser des économies dans la fourniture des manuels scolaires.

La banque pourrait financer la conception ou l'adaptation d'un programme informatique standard qui serait utilisé dans le contrôle des stocks et la gestion du système de fourniture des manuels.

Améliorer les possibilités de soutien au système de fourniture des manuels scolaires

Engagement des emprunteurs

L'achat initial de livres scolaires est en principe financé par un crédit. Les emprunteurs devraient ensuite financer la totalité ou une part appréciable des coûts de reconstitution des stocks de manuels grâce aux dotations annuelles en provenance du budget de fonctionnement. C'est seulement de cette façon qu'ils pourront éviter le cercle vicieux des emprunts renouvelés pour l'acquisition de manuels scolaires. Cette approche est par exemple envisagée dans le projet actuellement en cours au Sénégal.

Du fait de facteurs externes comme la récession mondiale et la baisse des prix des produits de base, il serait probablement difficile pour certains emprunteurs d'honorer leurs obligations dans ce domaine. Les manuels ne représentent pourtant qu'une infime fraction du budget total de l'éducation des pays et ne devraient pas être relégués aux oubliettes au profit d'autres charges récurrentes.

Les crédits devraient inclure l'engagement de l'emprunteur de financer la reconstitution du stock de manuels scolaires, en général grâce à un poste budgétaire spécifique. Les performances devraient faire l'objet de vérifications comptables annuelles, réaliser de bonnes performances étant la condition d'octroi des futurs crédits d'éducation.

La chaîne du livre

En matière de fourniture de manuels scolaires, les mécanismes sont plus complexes que pour d'autres

produits. Ils peuvent avoir à gérer :

- des liens étroits entre les secteurs public et privé, les organismes donateurs bilatéraux, les organisations de la société civile et la Banque ;
- la corrélation entre des ministères susceptibles d'avoir des politiques contradictoires ;
- des liens fonctionnels entre les concepteurs des programmes d'études, les auteurs et les illustrateurs, les professionnels de l'édition, les fabricants, les transporteurs, les gardiens des stocks, les enseignants et les élèves ;
- des procédures d'évaluation de la qualité, d'analyse des coûts et des bénéfices, et du suivi ;
- la protection des droits de propriété, aussi bien intellectuelle que physique ;
- des formations en gestion et en utilisation.

Bien que la Banque ait accordé une plus grande attention à cet aspect multidimensionnel de la fourniture des manuels scolaires, on a pu y observer des échecs dans pratiquement tous les domaines cités.

Lors de la conception des composantes de la fourniture des manuels scolaires, la Banque devrait convenir avec l'emprunteur des attributions, responsabilités et préoccupations de tous les acteurs de cette chaîne du livre qui va du ministère central jusqu'à l'élève. Capacité et aptitudes de chaque maillon devraient être évaluées et des ressources devraient être dégagées à chaque étape pour permettre le suivi et considérer la réponse apportée.

Droits de propriété intellectuelle

Dans la plupart des juridictions du monde et conformément aux accords internationaux, les droits d'auteur d'un manuscrit appartiennent à son auteur, à cette importante exception près : lorsque l'auteur rédige le manuscrit dans le cadre de son emploi ou d'un contrat de prestation de services rémunéré. La loi nationale sur le droit d'auteur varie d'un pays à l'autre, mais la plupart des Etats africains ont aligné leur législation sur celle des anciennes puissances coloniales et la création d'un précédent y joue le rôle usuel.

Les ministères de l'éducation et autres structures publiques qui utilisent leurs agents ou commissionnent des auteurs pour concevoir des manuels scolaires détiennent donc normalement les droits d'auteurs du manuscrit produit. Bénéficiaire, moyennant finances, de

services d'édition (y compris l'amélioration de la rédaction) n'annule pas ces droits.

Les droits de propriété intellectuelle représentent une valeur qui doit être protégée. Le partage des droits avec un éditeur privé ou leur transfert intégral, comme cela s'est produit parfois, bride les options futures de l'Etat. Une telle situation peut empêcher de recourir à l'appel d'offres pour la fourniture de nouveaux exemplaires du manuel concerné qui ne pourrait plus, faute de droits incontestables, bénéficier de l'appui financier de l'IDA.

Les gouvernements devraient être informés de la valeur des droits de propriété intellectuelle et engagés à conserver ceux qu'ils détiennent. La rétention par l'Etat des droits d'auteur sur les manuels conçus par des structures publiques et faisant l'objet de financements de l'IDA devrait devenir une condition explicite des accords de crédit.

Mise au point des manuels au niveau sous-régional

L'Etat peut procéder à un partage de connaissances et réduire les coûts de conception et de production des manuels en établissant une coopération dans les matières relativement neutres au plan culturel telles les mathématiques ou les sciences.

La Conférence des Ministres de l'Education nationale des pays utilisant le Français (CONFEMEN) a conçu, au milieu des années 90, un programme unifié en mathématiques pour les pays francophones, mais peu de pays se sont décidés à l'adopter. Des initiatives ont été menées pour mettre en place un système de coopération dans la conception, la production et la distribution des manuels scolaires au Bénin, au Niger et au Togo, en utilisant l'expertise et les forces vives de ces pays. En Ethiopie, les autorités régionales étudient la possibilité d'instaurer une coopération pour la conception de manuels dans les langues nationales courantes.

Il faudrait encourager ces efforts pour parvenir à des économies d'échelle. Avec la création récente de l'*East African Book Development Association* (Association pour le développement du livre en Afrique de l'Est), de nouvelles voies s'ouvrent à la coopération au sein du secteur privé sous-régional. L'objectif est de promouvoir une culture de lecture au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie et de favoriser le commerce transfrontalier des livres (Makotsi 2001).

Les pays africains pourraient aussi regarder au-delà de leur région. Le petit Etat insulaire de Vanuatu a découvert que les textes utilisés au Mali correspondaient à ses objectifs et les a adaptés à sa convenance.

Les emprunteurs devraient être encouragés à partager leurs connaissances et à parvenir à des économies de marché grâce à l'établissement d'une coopération en matière de conception et de production des manuels scolaires. La Banque devrait rechercher des moyens susceptibles de soutenir cette coopération.

La coopération sous-régionale dans la production des manuels scolaires devient plus aisée et plus économique du fait des progrès de la technologie numérique. Ce potentiel a été exploité de manière spectaculaire dans le Sud Pacifique où les petits Etats insulaires - Samoa, Tokelau, Niue et les îles Cook - utilisent du matériel didactique/pédagogique dans leurs propres langues. Ce matériel a été conçu en Nouvelle Zélande par le ministère de l'Education et l'entreprise parapublique *Learning Media*. Il s'agit là d'un partenariat Nord-Sud bilatéral car un tiers des enfants de Nouvelle Zélande sont Polynésiens ; pour concevoir les manuels destinés à ces élèves, le ministère de l'Education néo-zélandais a travaillé avec ses homologues d'une demi-douzaine d'Etats insulaires.

Learning Media produit, au lieu des manuels usuels, tout un éventail de petits manuels ou livres de lecture en couleur, au format bien adapté à la publication multilingues. En imprimant le même livre en plusieurs langues par simple remplacement de la planche de texte de chaque édition, les tirages peuvent être relativement importants et les coûts unitaires d'autant plus faibles. Un livre entièrement en couleur dans une langue locale ne coûte ainsi pas plus cher que le même livre en noir et blanc mal illustré disponible dans le reste de la région. Ce système est si performant que, même s'il n'y a que 6.000 Tokelauans dans le monde, un nouveau livre en couleur en Tokelauan est produit toutes les huit semaines environ (Montagnes 2000).

La coopération sous-régionale devrait être encouragée par l'organisation d'ateliers sur l'utilisation de la technologie numérique pour des productions conjointes.

Langue d'enseignement

L'introduction de l'enseignement en langue maternelle entraînera inévitablement une hausse des coûts de conception des manuels et du coût unitaire de production. En Ethiopie, certains bureaux régionaux d'éducation étudient la possibilité de réaliser des économies en s'unissant aux régions voisines avec lesquelles existent des liens linguistiques. La Banque devrait encourager ces efforts, non seulement dans les pays mêmes mais aussi à l'échelle internationale pour les langues locales franchissant les frontières nationales.

Lors de la préparation des manuels en langue locale, il faudrait encourager les Etats partageant une même langue à unir leurs efforts pour parvenir à des économies d'échelle.

Expertise de la Banque

Fournir efficacement des manuels scolaires et du matériel pédagogique rentables nécessite de nombreuses connaissances techniques. Une expertise détaillée s'impose dans :

- les directives et procédures de passation des marchés de la Banque, sans perdre de vue qu'une certaine flexibilité doit rester possible ;
- les objectifs pédagogiques de la conception des manuels et leur réalisation ;
- tous les aspects de la publication et de l'impression, y compris les qualités physiques et les spécifications optimales, qu'il s'agisse du papier, de l'impression ou de la reliure ;
- l'évaluation du contenu et des qualités physiques du matériel pédagogique ;
- les droits de propriété intellectuelle et autres aspects des lois sur la publication ;
- les conditions de publication dans les pays qui négocient des crédits.

La région Afrique ne dispose à l'heure actuelle que d'un seul spécialiste de la fourniture des manuels scolaires. Dans le passé, elle dépendait largement du conseil de consultants extérieurs.

Le personnel de la Banque n'est pas tenu de solliciter l'avis du spécialiste dans la conception des projets qui couvrent son domaine d'expertise. D'un point de vue extérieur, il semble pourtant raisonnable de rendre cette consultation obligatoire. Le spécialiste pourrait également revoir les ébauches de projet préparées par des consultants extérieurs.

Après les travaux de génie civil, les manuels scolaires et le matériel pédagogique constituent le deuxième grand volet de nombreux crédits d'éducation et ils en sont parfois la principale composante. La participation croissante du secteur privé et l'introduction du choix au niveau local accroissent la complexité du système de fourniture des manuels, ce qui rend la contribution des experts de la Banque d'autant plus essentielle. Et vu la cadence à laquelle changent chefs de projet et autres personnels importants de la Banque durant la mise en œuvre des projets, il serait bon de continuer à solliciter l'avis des experts. Par mesure de prudence, il faudrait aussi que la région Afrique recrute encore au moins un spécialiste qualifié (plus si possible) non seulement pour faire face à l'augmentation souhaitable des demandes de services de conseil, mais également dans le cadre d'une stratégie de soutien et de relais.

La Banque devrait accroître ses connaissances techniques internes en matière de fourniture et de gestion des manuels scolaires.

Elle devrait associer un spécialiste du livre scolaire au processus de conception des projets d'éducation qui comportent un volet fourniture de matériel pédagogique et didactique imprimé.

Accroître les contributions au développement du secteur national privé de l'édition.

Formation

La Banque peut recourir à une réserve de plus en plus grande d'experts africains dans l'aide qu'elle apporte au renforcement des capacités en matière de fourniture de manuels scolaires. La formation peut donc se baser de plus en plus sur l'expérience africaine pour satisfaire au mieux les besoins des Africains. Les consultants étrangers apportent une expertise mais peuvent méconnaître ou ne pas percevoir les besoins, la culture, les capacités et les attentes des Africains.

La Banque pourrait étudier la possibilité de renforcer sa coopération avec *l'African Publishing Institute*, organe de formation de *l'African Publishers Network* (APNET). La Banque a déjà organisé des ateliers avec le concours de APNET. *L'African Publishing Institute* propose des ateliers en anglais et en français dans divers domaines, notamment la gestion de l'édition,

les droits d'auteurs, l'édition électronique, l'édition, la conception et la commercialisation. Il a initié en 2001 des cours d'édition sanctionnés par un certificat - en collaboration avec trois universités africaines (Université Moi au Kenya, Université Kwame Nkrumah au Ghana et Université de Buea au Cameroun) qui offraient déjà des cours d'édition (APNET 2001).

La Banque peut par ailleurs étendre son soutien aux visites d'études intra-africaines au cours desquelles les représentants d'un pays examinent les programmes de fourniture de manuels scolaires couronnés de succès ailleurs. Ces visites facilitent l'échange d'expériences et permettent d'accélérer et améliorer la mise en œuvre des programmes. Il serait souhaitable d'entreprendre des visites :

- au Burkina Faso, pour se familiariser avec les systèmes d'utilisation (a) d'auteurs privés pour la rédaction des manuels publiés et (b) de moyens de transport privés pour la distribution ;
- à Madagascar, pour y étudier les systèmes de distribution et de gestion informatisée de la fourniture des manuels scolaires ;
- au Cap Vert, pour analyser la réussite de son système d'association de la politique de recouvrement des coûts avec les mécanismes de fourniture gratuite des manuels scolaires aux élèves démunis par le biais d'une structure semi-autonome, l'ICASE.

Ces exemples sont tous trois considérés comme des pratiques modèles qui pourraient faire l'objet d'études plus approfondies, dûment publiées, afin de mettre leurs stratégies à la disposition de tous.

Dans l'aide au renforcement des capacités de fourniture de manuels scolaires, la Banque devrait exploiter davantage les connaissances techniques de l'Afrique et les exemples africains de pratiques modèles.

Accès aux capitaux

L'accès aux capitaux reste un problème majeur pour les éditeurs africains. Ce secteur exige des investissements à long terme dans les domaines de la conception et de la réalisation mais les stocks n'ont guère de valeur comme garantie. Lorsque des prêts peuvent être obtenus, ils atteignent probablement des taux de l'ordre de 40 % l'an car le coût de l'argent augmente à propor-

tion de la lenteur avec laquelle départements ministériels et librairies privées effectuent les paiements.

La Banque a fait preuve de flexibilité en remédiant au manque de capitaux des éditeurs du secteur privé, mais la gravité du problème exige de nouvelles mesures.

- Au Mali, la Banque a accepté d'un imprimeur, au lieu de la garantie de bonne exécution en espèces normalement exigée, un crédit garanti. Cette pratique pourrait devenir plus générale.
- Les contrats de fourniture de manuels scolaires prévoient en général une avance de 30 % du prix offert au lieu des 10 % usuels. Lors d'une conférence sur les procédures d'appel d'offres de la Banque tenue au Ghana en 1998, les éditeurs ouest-africains ont demandé que l'avance passe à 50 %. Ce montant ne devrait jamais être supérieur au coût de fabrication, de crainte que des profits effectifs ne se trouvent concrétisés aussitôt les livres imprimés. Les avances - avec des garde-fous adéquats contre les abus - pourraient être prudemment augmentées à plus de 30 % du prix de l'offre en fonction des conditions et des prix locaux, en particulier pour permettre de financer le prix élevé du papier et de réduire le coût de l'argent.
- La Banque pourrait revoir sa façon de traiter la préférence nationale dans ses directives relatives aux AOI, notamment la condition instituant que la main d'œuvre et les matériaux locaux doivent représenter au moins 30 % du prix de l'offre. Lorsque, comme souvent, le prix mondial du papier est particulièrement élevé, ce seuil ne peut être atteint par les imprimeurs et les éditeurs d'Afrique subsaharienne. Dans ce cas précis, il faudrait faire preuve d'une certaine flexibilité.
- Afin d'aider les maisons d'édition africaines, des conditions spéciales pourraient être négociées avec l'organe d'octroi de petits prêts du Fonds monétaire international.
- La Banque pourrait étudier la possibilité de créer un fonds de garantie des prêts, analogue à celui qui a été établi au Kenya par la Fondation Dag Hammarskjöld. Forte du soutien à hauteur de 300.000 US\$ de la Fondation Ford, la Fondation Dag Hammarskjöld a convenu avec les banques locales de garantir les crédits habituellement octroyés aux éditeurs locaux. Onze demandes de

prêts ont été acceptées dans ce cadre. Trois éditeurs seulement n'ont pas remboursé leur prêt et ont dû être secourus par le garant. Ce mécanisme a joué un rôle décisif dans l'africanisation de Heinemann Kenya, devenu par la suite *l'East African Educational Publishers Limited*, l'une de plus importantes maisons d'édition du continent. Le projet a prouvé que les petits éditeurs qui parviennent à accéder aux crédits commerciaux et appliquent des règles de gestion financière prudentes peuvent réussir nonobstant des taux d'intérêt de l'ordre de 30 à 40% (Priestley 1993 : 216 ; Davies 1997 : 86-89). Un mécanisme semblable, financé par des ressources provinciales, mis en œuvre dans l'Ontario durant les années 70, a joué un rôle décisif dans les performances ultérieures du secteur canadien de l'édition du livre.

La Banque devrait exécuter son mandat de promotion du secteur local en élargissant l'accès des éditeurs africains aux capitaux. Parmi les stratégies possibles : modification des directives relatives à la préférence nationale ; concessions dans l'octroi de prêts ; mise en place d'un mécanisme de garantie des prêts.

Dossiers d'appel d'offres

Les manuels scolaires n'entrent pas facilement dans les procédures normales d'appel d'offres de la Banque en raison des jugements qualitatifs dont ils font l'objet et de la nécessité de garantir les droits de propriété intellectuelle. Une série de dossiers d'appel d'offres pour l'achat des manuels scolaires en particulier a été publiée à titre expérimental en 1994 mais n'a pas donné entière satisfaction. Depuis lors, des dossiers d'appel d'offres spécifiques sont préparés pour chaque projet. De nouvelles procédures et dossiers d'appel d'offres

étaient à l'étude au moment de la rédaction du présent rapport.

Les éditeurs se sont plaints de la complexité et de la lourdeur des dossiers d'appel d'offres, du prix à payer pour les obtenir et du temps nécessaire pour les remplir. Ayant force exécutoire, ces dossiers doivent certes être complets. La Banque devrait toutefois comprendre que, face à des éditeurs locaux novices dans le processus de passation des marchés, l'introduction de documents complexes et coûteux favorise les grands éditeurs transnationaux rompus à ces procédures.

Les dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de manuels scolaires devraient être aussi brefs, simples et abordables que possible.

La Banque devrait soutenir l'aide à la formation aux procédures internationales de passation des marchés.

L'efficacité et la rentabilité des dossiers classiques d'appel d'offres devraient être testées avant leur mise en œuvre par consultation d'un échantillon représentatif d'éditeurs et d'imprimeurs locaux et transnationaux.

¹ Chapitre 4, p. 32

² Par exemple, Third Education Projects en Ouganda (Cr 1329) et en Sierra Leone (Cr 1353).

³ Quality Education for All (Cr 3333) et Education Sector Expenditure Program (Cr 3449).

⁴ Des exemples sont fournis au chapitre 7, pp. 60-61.

⁵ L'approche innovatrice adoptée au Cap Vert est décrite au chapitre 7, p. 57.

⁶ Voir chapitre 6, p. 52.

⁷ Chapitre 6, p. 50.

⁸ Par exemple, Madagascar: Education Sector development Project (Cr 3046-MAG).

XI

Conclusion

Au cours des seize dernières années du vingtième siècle, la Banque a réformé ses mécanismes d'aide à la fourniture de manuels scolaires en Afrique subsaharienne. Ces mécanismes sont passés du secteur public au secteur privé. En matière de production des manuels scolaires, les monopoles d'Etat ont cédé la place aux appels d'offres pour la prestation des services d'édition, ce qui a apporté au secteur de l'éducation une expertise et des économies rompues aux pratiques commerciales.

Durant les dernières années du siècle, des programmes innovateurs sont allés au-delà de la fourniture physique. Dans un triple objectif :

- *Egalité d'accès aux manuels scolaires.* Les tentatives effectuées dans les années 90 pour recouvrer les coûts des manuels scolaires auprès des utilisateurs ont échoué : de nombreuses familles ne pouvaient pas (ou n'étaient pas disposées à) assumer des frais, même subventionnés ou remboursables. Les nouveaux programmes intègrent le système du prêt gratuit des livres dans le cycle primaire. Dans les établissements secondaires, des frais d'utilisation seront facturés et des dispositions d'assistance aux élèves défavorisés devront être prises.
- *Promotion de l'alphabétisme, à domicile et dans la salle de classe, par utilisation des langues maternelles de la communauté.* Cette initiative intervient après l'introduction des langues nationales dans les petites classes du primaire. L'attention croissante accordée au matériel pédagogique et aux langues

vernaculaires devrait fournir des opportunités au secteur local de l'édition et remplir ainsi l'une des missions implicites de la Banque.

- *Introduction du choix des manuels scolaires au niveau local.* Le système du manuel scolaire national unique sera remplacé par celui de la concurrence et les écoles seront en mesure de choisir le matériel pédagogique le mieux adapté à leurs besoins.

Réaliser chacun de ces trois grands objectifs représente autant de gageures. Pour maintenir les programmes de prêts gratuits, l'Etat devra reconstituer les stocks avec les budgets de fonctionnement - une chose difficile en période d'austérité financière et de fléchissement du prix des produits de base. L'utilisation des langues nationales dans l'enseignement, compliquera les problèmes de fourniture des manuels scolaires dans les pays comportant plusieurs groupes linguistiques et, en fragmentant le marché, entraînera une hausse des coûts. Le système de choix multiple nécessitera des procédures de sélection objectives et transparentes et - tout aussi important - l'implication de décideurs locaux bien informés et dûment formés.

A chaque extrémité de cette chaîne du livre qui s'étend de l'auteur à la salle de classe, deux grands défis subsistent.

Le premier est l'amélioration constante du contenu des manuels fournis au titre des crédits de l'IDA. Il faudra, à cet effet, tout au long du projet, augmenter l'accent sur la qualité et mettre en œuvre de nouveaux programmes de formation des auteurs, des éditeurs, des illustrateurs et des concepteurs graphiques. Pour

permettre l'évaluation de l'efficacité des manuels dans les écoles, des études de terrain devraient être menées. L'accent sur la qualité devrait être en définitive un processus ininterrompu, non seulement de maîtrise mais aussi de changements. Elargir l'horizon des projets en y introduisant des programmes de dix ans permettra de réaliser ces changements.

Le second défi est de promouvoir l'accroissement de l'utilisation des manuels scolaires dans la salle de classe. Des milliers, peut-être même des centaines de milliers de maîtres africains, formés en l'absence de livres, dispensent des enseignements sans manuels pédagogiques. Nombre d'entre eux, la preuve en a été faite, n'utilisent pas les livres qu'ils ont reçus. Ils

doivent comprendre que le manuel scolaire est un ami et non un étranger menaçant. On doit leur apprendre à l'utiliser efficacement. La formation des maîtres à l'utilisation des livres scolaires a été incluse dans plusieurs projets, mais la mise en œuvre de ce volet a été limitée ou inefficace : atteindre tous les enseignants qui reçoivent des manuels est une lourde tâche. Atteindre même seulement les directeurs d'école, clé de l'introduction des bonnes pratiques dans chaque école, s'avère encore plus difficile. Pourtant, si les livres ne sont pas utilisés, l'investissement consenti pour les acquérir aura été vain. Tels sont les défis qui doivent être relevés.

Bibliographie

Publications

- Akporji, Chii P. 2000. "Opportunities for African Publishers to Work with the World Bank." *African Publishing Review* 9:4.
- "APNET Launches Certificate Courses for African Publishers." 2001. *African Publishing Review* 10:3.
- Askerud, Pernille. 1997. *A Guide to Sustainable Book Provision*. Paris : UNESCO.
- Banque mondiale 1999. *Directives pour la passation des marchés au titre des prêts BIRD et des crédits IDA*. Washington, D.C.
- . 2001a. *A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa*. Africa Region Human Development Series. Washington, D.C.
- . 2001b. *Education and Health in Sub-Saharan Africa : a Review of Sector-Wide Approaches*. Africa Region Human Development Series. Washington, D.C.
- Bedout, Gaston de. 1999. "The *Texto Unico* Policy in Colombia." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Bgoya, Walter, Nigel Billany, Marita Lujanen Richard Noonan, Timo Paajanen, et Eero Syrjänen. 1997. *The Economics of Publishing Educational Materials in Africa*. Second in the series, Perspectives on African Book Development. Oxford: ADEA Working Group on Books and Learning Materials.
- Bray, Mark et Steve Packer. 1993. *Education in Small States: Concepts, Challenges, and Strategies*. Oxford and New York: Pergamon Press.
- Brickhill, P. et C. Priestley. 1993. *Textbook Provision and Feasibility of Cooperation among SADC Countries*. Paris : UNESCO.
- British Council. 1992. *Proceedings of the Conference on Textbook Provision and Library Development in Africa, Manchester, Octobre 1991*. London : The British Council.
- Brunswic, Etienne et Habib Hajjar. 1992. *Planning Textbook Development for Primary Education in Africa : Report of an IIEP Seminar, Maputo, 19–22 Novembre 1991*. Paris : International Institute for Educational Planning et Office central suédois pour l'aide au développement.
- Bryceson, Deborah. 2001. "Rural Africa at the Crossroads : Livelihood Practices and Policies." *Natural Resource Perspectives* No. 52. London : Overseas Development Institute.
- Buchan, Amanda, Carmelle Denning, Tony Read, with Denis Lacasse et Sakhevar Diop. 1991. *African Book Sector Studies: Summary Report*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Chua, Yvonne T. 1999. "Up to 65% of Textbook Funds Goes to Bribes," "The Chain of Corruption in Textbook Purchases" et "Can DECS Stop Textbook Scams ?" Manila : Philippine Center for Investigative Journalism (3-part series published in *Philippine Daily Inquirer*, Mars 3–5, 1999).
- Davies, Wendy. 1997. "The Future of Indigenous Publishing in Africa : a Seminar Report." *Development Dialogue* 1997 : 1–2. International Commission on Education for the 21st Century. 1996. *Learning : the reasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the 21st Century*. Paris : UNESCO.
- Johnstone, Ian. 1999. "Supporting National Publishers: Macmillan's Experience." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective: Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.

- Jones, Phillip W. 1992. *Banque mondiale Financing of Education: Lending, Learning, and development*. London et New York : Routledge.
- Katama, Agnes. 1997. "Book Development in Uganda." *Bellagio Publishing Network Newsletter* 20.
- Kisubi, Mohammad M. 1999. "Involving Civil Society in the Fight against Corruption." In Rick Staphenurst et Sahr J. Kpundeh. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. EDI Development Studies. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Lockheed, Marlaine E. et Adriaan M. Verspoor. 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford : Oxford University Press, pour la Banque mondiale.
- Makotsi, Ruth. 1998. "Book Trade in Africa: Potential and Problems." *African Publishing Review* 7:4.
2001. "Promoting a Reading Culture." *INASP Newsletter* 17.
- Montagnes, Ian. 2000. *Textbooks and Learning Materials 1990-99*. Paris : UNESCO.
- Muita, David. 1999. "Supporting National Publishers: Macmillan Kenya Publishers." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Newton, Diana. 1999. National Policies for the Book Sector. In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Nwankwo, Chief Victor. 1996. "To Hell with Indigenous Publishing in Africa ?" *Bellagio Publishing Network Newsletter* 19.
1999. "Enhancing the Role of local African Publishers in Book Procurement Schemes." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends* Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Nyambura, G. 1998. "National Textbook Policies in Africa : a Sample of Current Trends from Five Countries." *African Publishing Review* 7:5.
1999. "Banque mondiale Recognises Culture as a Key Development Component." *African Publishing Review* 8:5.
- O'Connor, Brigid. 1999. "Donor Support for Textbooks in Africa." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Patrinou, Harry Anthony et David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education : Demand-Side Financing*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Priestley, Carol. 1993. "The Difficult Art of Book Aid: an African Survey." *LOGOS* 4:4.
- Psacharopoulos, George et Maureen Woodhall. 1985. *Education for Development : an Analysis of Investment Choices*. Oxford : Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- Rathgeber, Eva M. 1992. "African Book Publishing : Lessons from the 1980s." In Philip G. Altbach, ed., *Publishing and Development in the Third World*. London: Hans Zell Publishers.
- Salahi, Katherine. 1998. "Talking Books: James Tumusiime in Conversation with Katherine Salahi." *Bellagio Publishing Network Newsletter* 24.
- Searle, Barbara. 1985. *General Operational Review of Textbooks*. World Bank Discussion Paper. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Sida (Office central suédois pour l'aide au développement). 1996. *Sida Support to Educational Materials Programmes : A Review of Experience and Current Strategies*. Stockholm.
- Silanda, Emanuel. 2001. "Why Are There So Few Books in the Schools ?" *African Publishing Review* 10:1.
- Sosale, Shobhana, ed. 1999. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends* Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Stridsman, Maria. 1999. "A New Textbook Policy in Tanzania." In Shobhana Sosale, ed. *Educational Publishing in Global Perspective : Capacity Building and Trends*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Tumusiime, James. 1995. *Priorities and Strategies for Education : a World Bank Review*. Washington, D.C. ———. 1998a. "Uganda's Book Industry : A Study in Survival." *LOGOS* 9:2.
- . 1998b. "Uganda's Book Industry : Flourishing Without Roots." *Bellagio Publishing Network Newsletter* 22.
- . 1999. "Banque mondiale Changes Textbook Provision Policy." *Bellagio Publishing Network Newsletter* 25.

Documents inédits de la Banque mondiale

- "Education Policies for Sub-Saharan Africa : Adjustment, Revitalization and Expansion." 1987.
- "Operational Policy on Textbooks and Reading Materials." Novembre 14, 2001.
- "Procurement Technical Note No. 4.4.1." 1994.
- "Standard Bidding Documents for the Procurement of Textbooks." 1994.
- "Synopsis of the Learning and Innovation Loan." 1997.
- "Technical Note on Procurement of Textbooks and Reading Materials." Internal draft. Mai 2001.

KUAWAB Business Consultants. 1996. "Cost and Financing of Education in Ethiopia." For the Policy and Human Resources Development Project Office. Banque mondiale. Washington, D.C.

Diop, Sakhevar. "Manuels scolaires du projet postprimaire et du projet de développement de l'enseignement de base [du Burkino Faso]," 25 Mai 1998.

Autres documents inédits

ADEA (Association for the Development of Education in Africa)/UNESCO. 1999. "Results of a Survey by the Working Group on Books and Learning Materials of the Association for the Development of Education in Africa (ADEA) and the UNESCO/DANIDA Initiative in Basic Learning Materials." London.

AED (Academy for Educational Development). 1998. "Analyse de la distribution et de la gestion des manuels scolaires en République de Guinée." Washington, D.C.

Agence canadienne de développement international. 2001. "Draft Action Plan on Basic Education." Ottawa, Janvier.

The Gambia. Department of State for Education. n.d. "Textbook Management Handbook : Guidelines for the Management of Textbooks at the School Level (Grades 1-6)."

Harris, Abigail M., Beatrice A. Okyere, Anthony Mensah, et Harrison G.K. Kugbey. 1997. "What Happens to the Textbooks ?" Paper presented at the 41st annual meeting of the Comparative and International Education Society, Mexico City, Mars.

Jolly, Richard. 1996. "Concluding Speech to the Mid-Decade Meeting on Education for All." Paris: UNESCO. Disponible sur le web à l'adresse : <www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/08C2mid.shtml>.

République du Bénin : Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique. "Procès-verbal d'ouverture de plis relatifs à la fourniture des manuels scolaires destinés au cour primaire," 6 Janvier 1997.

Sehlabi, Charles T. Memo adressé à Sakhevar Diop sur l'approvisionnement en livres scolaires au Lesotho, 10 Janvier 1997.

Sida (Office central suédois pour l'aide au développement). 1996. "Support to Educational Materials Programmes : A Review of Experience and Current Strategies." Stockholm.

Sinibagiwe, Stanislas (directeur des Presses académiques au Rwanda). 1993. "Experience du Lesotho en matière de location des manuels scolaires et conclusions tirées pour l'organisation du système de location des livres scolaires au Rwanda : rapport du voyage d'études au Lesotho du 06 au 23/07/1993."

Toe, Noel (Directeur manuels scolaires du Burkina Faso). 1996. "Rapport de mission au Lesotho, Septembre 1996."

Rapports sur les projets de la Banque mondiale

Angola. First Education Project (Cr 2375-ANG). Rapport d'achèvement de projet, 16 Mars 2000.

Bénin. Second Education Credit (Cr 1246-BEN). Rapport d'achèvement de projet, 28 Mars 1991.

———. Education Development Project (Third Education Project) (Cr 2613-BEN). Rapport d'évaluation, 20 Juin 1996 ; Aide-Memoire de la Mission de revue à mi-parcours, Juin 1998.

Botswana. Fourth Education Project (Loan 2644-BT), Rapport d'achèvement de projet, 18 Septembre 1991.

Burkina Faso. Primary Education Development Project (Education III) (Cr 1598-BUR). Rapport d'achèvement de projet Report, 4 Mai 1995 ; Rapport de l'audit de performance, 28 Juin 2000.

———. Fourth Education Project (Cr 2244-BUR). Rapport d'achèvement de projet, 28 Juin 1999 ; Rapport de l'audit de performance, 28 Juin 2000.

Burundi. First Education Project (Cr 679-BU). Rapport d'achèvement de projet, 10 Avril 1987.

———. Third Education Project (Cr 1358-BU), Avril 26, 1991.

———. Fourth Education Project (Cr1881-BU). "Note sur le suivi de la composante manuels scolaires," Mars 1993.

———. Emergency Assistance Project (Cr 2668-BU). Rapport d'achèvement de projet, 11 Mars 1997.

Cap Vert. Primary Education Upgrading Project (Cr 1853-CV). Rapport d'évaluation, 29 Juin 1987. Rapport d'achèvement de projet, 4 Juin 1996.

———. Basic Education and Training Project (Cr2675-CV). Rapport d'évaluation, 19 Décembre 1994 ; Rapport d'achèvement de projet, 8 Décembre 2000.

Comores. First Education Project (Cr 1195-COM) et Second Education Credit (Cr 1751-COM). Rapport de l'audit de performance, Juin 30, 1997; Rapport d'achèvement de projet (First Education Project), 5 Janvier 1990.

———. Third Education Project (N 031-COM). Rapport d'évaluation, 5 Juin 1997.

- Congo (Zaire).** Higher Education Rationalization Project (Cr 1839-ZR). Rapport d'achèvement de projet, 13 Juin 1994.
- Côte d'Ivoire.** Education and Training Support Project. Document d'évaluation du projet, 6 Mai 1998.
- Ethiopie.** Education Sector Development Program (Cr 3077-ET). Program Appraisal Document, Mai 4, 1998 ; Joint Donor Mission Aide-Memoire, Juillet 1, 1997 ; Second Joint Donor Technical Assistance Mission Aide Memoire, Novembre 17, 1997.
- Gambie.** Second Education Sector Project (Cr2142-GM). Rapport d'évaluation, 30 Avril 1990 ; Contrat avec Goree Associates pour l'évaluation du fonds de location de livres scolaires, 8 Septembre 1997. Rapport d'achèvement de projet, 29 Juin 1999.
- . Third Education Sector Program (Cr 3128-GM). Aide-memoire de la mission de pré évaluation, Novembre-Décembre 1997. Document d'évaluation du projet, 7 Aout 1998; Supervision report, Novembre 1999
- Ghana.** Health and Education Rehabilitation Project (Cr 1653-GH). Rapport d'achèvement de projet, 31 Aout 1992.
- . Community Secondary Schools Construction Project (Cr 2278-GH). Rapport d'évaluation, 29 Mai 1991 ; Rapport d'achèvement de projet, 20 Décembre 1995.
- . Tertiary Education Project (Cr 2428-GH). Memorandum et recommandation du Président, 30 Septembre 1992 ; Rapport d'achèvement de projet, 17 Mars 1999.
- . Basic Education Sector Improvement Program (Cr 2885-GH). Rapport d'évaluation, 24 Mai 1996.
- . Equity and School Improvement Project (Cr2719-GUI). Rapport d'évaluation, 7 Avril 1995 ; Aide memoire of IDA mission of Octobre 9-10, 1999.
- . Bissau. Basic Education Development Project (Cr 1914-GUB). Rapport d'évaluation, 18 Mai 1988 ; Rapport d'achèvement de projet, 31 Décembre 1996.
- Lesotho.** Third Education Project (Cr 1148-LSO). Accord de projet, 25 Juin 1981 ; Rapport d'achèvement de projet, 27 Décembre 1989; Rapport de l'audit de performance, 29 Juin 1990.
- . Education Sector Development Project (Cr2287-LSO). Rapport d'évaluation, 19 Juin 1991; Rapport d'achèvement de projet, 28 Janvier 2000.
- . Second Education Sector Development Project (Cr 3192-LSO). Document d'évaluation du projet, 25 Mars 1999.
- Madagascar.** Education Sector Development Project (Cr 3046-MAG) (CRESED II). Aide-memoire de la mission d'évaluation à mi-parcours, Février 2001; Annex 3.
- Malawi.** Primary Education Project (Cr 2810-MAI). Rapport d'évaluation, 21 Décembre 1996 ; Rapports de la mission de supervision, Juin-Juillet 1997 ; Mission d'évaluation à mi-parcours, Février 1998 ; Mission sectorielle éducation, Mars-Avril 2000 et Mission sectorielle, Février 2001.
- . Second Education Sector Credit (Cr 2083-MAI). Rapport d'évaluation, 13 Novembre 1989 ; Rapport d'achèvement de projet, 29 Décembre 1998 et Memorandum de Sakhevar Diop, 18 Février 1999.
- Mali.** Education Sector Consolidation Project (Cr2054-MLI). Rapport et recommandation du Président, 17 Mai 1989 et Rapport d'achèvement de projet, 10 Juin 1996.
- . Improving Learning in Primary Schools (Cr 3318-MLI). Document d'évaluation du projet, 21 Janvier 2000.
- . Education Sector Expenditure Program in Support of the First Phase of the Ten-Year Education Program (PRODEC) (Cr 3449-MLI). Document d'évaluation du projet, 27 Novembre 2000.
- Mauritanie.** Education Sector Restructuring Project (Cr 1943-MAU). Rapport d'achèvement de projet, 4 Juin 1996.
- . General Education Project (Education V), (Cr2706-MAU). Rapport d'évaluation, 10 Mars 1995.
- Mozambique.** Second Education Project (Cr 2200-MOZ). Rapport d'évaluation, 13 Novembre 1990.
- . Education Sector Strategic Program (Cr 3172-MOZ). Document d'évaluation du projet, 22 Janvier 1999.
- Niger.** Primary Education Development Project (Cr1740-NIR). Rapport d'achèvement de projet, 14 Juin 1996.
- Nigeria.** Primary Education Project (Cr 2191-UNI). Rapport d'achèvement de projet, document du 28 Novembre 2000 ; National Primary Education Commission Checklist of Criteria for Evaluating Primary Textbooks.
- . Second Primary Education Project (Cr 3346-UNI). Document d'évaluation du projet, 12 Avril 2000.
- Ouganda.** Third Education Project (Cr 1329-UG). Rapport d'achèvement de projet, 8 Juin 1989.
- République Centrafricaine.** Second Education Project (Cr 1359-CA). Rapport d'achèvement de projet, 14 Juin 1991 ; Rapport de l'audit de performance, 4 Juin 1996.

- . Education Rehabilitation and Development Project (Cr 1863-CAR). Rapport d'achèvement de projet, 24 Février 1997.
- Rwanda.** First Education Sector Project (Cr 2227-RW). Rapport d'achèvement de projet, 16 Mars 2000.
- . Human Resources Development Project (Cr3367-RW). Document d'évaluation du projet, 8 Mai 2000.
- Sao Tome e Principe.** Multisector I Project (Cr2038-STP). Rapport d'évaluation, 15 Mai 1989 ; Rapport d'achèvement de projet, 13 Mai 1997.
- . Health and Education Project (Cr 2343-STP). Rapport d'évaluation, 20 Février 1992.
- Sénégal.** Second Human Resources Development Project (Education V) (Cr 2473-SE). Staff Appraisal Report, Février 11, 1993 ; Rapport d'achèvement de projet, 5 Mars 2001.
- . Higher Education Project (Cr 2872-SE). Rapport d'évaluation, 7 Mai 1996.
- . Quality Education for All Program (Cr 3333-SE). Document d'évaluation du projet, 20 Mars 2000.
- Swaziland.** Third Education Project (Loan 1792-SW). Rapport d'achèvement de projet, 30 Décembre 1988.
- Tanzanie.** Education Planning and Rehabilitation Project (Cr 2137-TA). Rapport d'évaluation, 26 Avril 1990 ; Rapport d'achèvement de projet, 30 Juin 1998.
- Tchad.** Basic Education Project (Education V) (Cr2501-CD). Rapport d'évaluation, Avril 16, 1993; BTO Report by Penelope Bender, Aout 22, 1996; Mid-Term Review Back to Office Report by Nicholas Bennet, Mai 13, 1997.
- Togo.** Educational Improvement Project (Cr 1568-TO). Rapport d'achèvement de projet, 27 Octobre 1994.
- . Education Rehabilitation Project (Cr 2752-TO). Rapport d'évaluation, 7 Juin 1995.
- Zaire.** Education Technical Assistance and Training Project (Cr 1519-ZR). Rapport d'achèvement de projet, 16 Octobre 1992.
- Zambie.** Education Rehabilitation Project (Cr 2429-ZA). Rapport d'achèvement de projet, 22 Février 1999.
- . Basic Education Subsector Investment Program (Cr. 3190-ZA), Program Appraisal Document Mars 5, 1999 ; Memorandum de Bruce N. Jones, 29 Décembre 1999 ; MOE Evaluation Report for Tender No. TB/ORD/002/00 : Pre-Qualification for the Supply and Delivery of Primary School Textbooks for Ministry of Education, Décembre 2000

Personnel de la Banque mondiale interviewé

Rosemary T. Bellew, Directeur Sectoriel
 Sakhevar Diop, Expert senior en éducation
 Linda K. English, Chargé des operations senior
 Birgir Fredriksen, Directeur du secteur développement humain
 Donald B. Hamilton, Planificateur senior en éducation
 Bruce N. Jones, Economiste senior
 Young Hoy Kimaro, Economiste senior
 Peter N. Ngomba, Coordonateur du programme pour le pays
 Eileen Nkwanga, retraitée
 Robert S. Prouty, Expert principal en éducation
 Alexandria Valerio, Expert en éducation
 Daniel Viens, Expert senior en éducation

Annexes

Annexe 1 Projets en Afrique subsaharienne dotés d'un volet "manuels scolaires" important

Pays	Titre du projet	No.	Appro- bation	Clôture	Cycle cible ^a	Nbre de livres (x 1.000) ^b		Valeur (US\$ x 1.000) ^c	
						Prévu	Réalisé	Total crédit	Matériel pédagogique
Angola	First Education Credit	C2375	1992	1999	P/S	60	1,225	27,100	730
Bénin	Second Education Project	C1246	1982	1989	P/SI	470	26	(12,200)	(494)
Bénin	Education Development Project (Third Education Project)	C2613	1994	2001	P/SI	750	n/a	18,100	4,040
Botswana	Third Education Project	C2057	1981	1987	P	200	716	20,000	450
Botswana	Fourth Education Project	L2644	1986	1991	P/SI			26,000	(1,100)
Burkina Faso	Primary Education Development Project (Education III)	C1598	1985	1994	P	800	1,705	21,600	(1,400)
Burkina Faso	Fourth Education Project	C2244	1991	1998	P/S	1,400	4,560	24,000	(4,900)
Burkina Faso	Post-Primary Education Project	N007	1997	2002	S/T	1,040	n/a	26,000	(7,300)
Burundi	Third Education Project	C1358	1983	1988	P			15,800	(<9,000)
Burundi	Fourth Education Credit	C1881	1988		P/S	2,250		31,500	
Burundi	Emergency Assistance	C2668	1995	1996	P/S			14,600	(3,960)
Cameroun	Higher Education Technical Training Project	C3110	1998	2002	T			4,860	<160
Cap Vert	Primary Education Upgrading	C1853	1988	1995	P	440	730	4,200	(1,039)
Cap Vert	Basic Education and Training Project	C2675	1995	2000	P	378	935	11,500	684
Cap Vert	Education and Training Consolidation and Modernization Project	C3223	1999	2003	P	510		6,000	<390
Comores	First Education Project	C1195	1982	1988	P	59	73	6,500	310
Comores	Second Education Project	C1751	1987	1994	P		60	7,900	
Comores	Third Education Project	N031	1997	2003	P		n/a	7,000	(650)
Congo (Zaire)	Education & Technical Assistance and Training Project	C1519	1985	1991	S	200	189	9,000	483 ^d
Congo (Zaire)	Higher Education Rationalization Project	C1839	1988	1993	T	50	55	11,000	1,100
Congo (Zaire)	Education Sector Rehabilitation Project	C2213	1991	1996	P	1,435	0	21,000	4,700
Côte d'Ivoire	Education and Training Support Project	C3079	1998	2002	P/SI		n/a	53,300	2,300
Djibouti	Manpower and Education Project	C2080	1990	1995	P	15	15	5,800	<590
Ethiopie	Seventh Education Project	C1873	1988	1998	P/S/T			70,000	2,630 ^d
Ethiopie	Education Sector Development Program	C3077	1998	2003	P/S	56,100	n/a	100,000	
Gambie	Second Education Sector Project	C2142	1990	1998	P/S	500	500	14,600	460
Gambie	Third Education Sector Project	C3128	1999	2003	P	1,400	n/a	20,000	600

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Manuels scolaires, guides de maître, livres de bibliothèque et de référence. Quantités arrondies au millier le plus proche.

c. A l'accord de crédit. Les valeurs entre parenthèse proviennent de l'évaluation. Lorsque les valeurs sont indiquées comme inférieures à un montant (p. ex. <1,200) les manuels ont été combinés avec d'autres catégories telles que fournitures, équipement et véhicules. La valeur indiquée est le montant de cette catégorie. Les valeurs sont arrondies au millier le plus proche.

d. Réalisé.

Annexe 1 Projets en Afrique subsaharienne dotés d'un volet "manuels scolaires" important (continué)

Pays	Titre du projet	No.	Appro- bation	Clôture	Cycle cible ^a	Nbre de livres (x 1.000) ^b			Valeur (US\$ x 1.000) ^c	
						Prévu	Réalisé	crédit	Total	Matériel pédagogique
Ghana	Health & Education Rehabilitation Project	C1653	1986	1991	P/S/T	3,000	6,000	15,000	4,290 ^d	29%
Ghana	First Education Sector Adjustment Credit	C1744	1987	1991	P/SI			34,500		
Ghana	Second Education Sector Adjustment Credit	C2140	1990	1994	SI/SS			50,000	12,000 ^d	24%
Ghana	Community Secondary Schools Construction Project	C2278	1991	1995	SS	140	194	14,700	690	5%
Ghana	Tertiary Education Project	C2428	1993	1998	T	77	77	45,000	2,700	6%
Ghana	Basic Education Sector Improvement Project	C2885	1996	2001	P/JSS		n/a	50,000	<5,680	<11%
Guinée	Second Education Project	C1341	1983	1990	P	1,218	450	11,000	<5,300	<48%
Guinée	Primary Education Project	C1797	1990	1994	P					
Guinée	Equity and School Improvement Project	C2719	1995	2001	SI	572	n/a	42,500	6,100	14%
Guinée-Bissau	Basic Education Development Project	C1914	1988	1995	P		n/a	4,300	<810	<19%
Guinée-Bissau	Basic Education Support Project	C2960	1997	2002	P		n/a	14,300	980	7%
Guinée équatoriale	Primary Education Project	C1797	1987	1997	P	470	200	5,100	<760	15%
Kenya	Universities Investment Project	C2309	1992	1999	T			55,000	6,300	11%
Lesotho	Third Education project	C1148	1981	1987	P	1,900	2,500	13,100	1,860 ^d	14%
Lesotho	Education Sector Development Project	C2287	1992	1999	P/J/S			25,200	<1,050	<4%
Madagascar	Education Sector Reinforcement Project	C2094	1990	1998	P/SI		3,200	39,000	<16,600	<42%
Madagascar	Environment Program	C2125	1991	1997	P			26,000	<3,300	12%
Madagascar	Education Sector Development Project	C3046	1998	2003	P	7,500	n/a	14,500	9,800	23%
Malawi	Third Education Project	C0910	1979	1985	P	2,200	2,700	27,000	(3,370)	
Malawi	Education Sector Credit	C1767	1987	1993	P	2,000	0			
Malawi	Second Education Sector Credit	C2083	1990	1998	P/S	4,000	7,400	36,900	5,450	15%
Malawi	Primary Education Project	C2810	1996	2000	P		n/a	22,500	3,300	15%
Malawi	Secondary Education Project	C3051	1998	2003	SS	1,100	n/a	48,200	<10,000	<21%
Mali	Education Sector Consolidation Project	C2054	1989	1995	P	1,100	450	26,000	5,700	4%
Mali	Improving Learning in Primary Schools	C3318	2000	2003	P	112	n/a	3,800	<1,030	<27%
Mali	Education Sector Expenditure Program	C3449	2000	2004	P		n/a	45,000		
Maurice	Education Sector Development Project	L3578	1993	1998	P/S	71	11	20,000	<900	<5%
Maurice	Higher and Technical Education Project	L3859	1995	1998	T	12	4	16,000	1,500	9%
Mauritanie	Education Sector Restructuring Project	C1943	1989	1995	P/S	410	350	18,200	(20)	>1%
Mauritanie	General Education V Project	C2706	1995	2001	P/S	1,240	n/a	35,000	2,500	7%
Mozambique	Second Education Project	C2200	1991	1998	P		4,300	53,700	<7,700	14%
Mozambique	Capacity Building: Human Resources Development Project	C2436	1993	2001	SS/T		n/a	48,600	<1,400	<3%

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Manuels scolaires, guides de maître, livres de bibliothèque et de référence. Quantités arrondies au millier le plus proche.

c. A l'accord de crédit. Les valeurs entre parenthèses proviennent de l'évaluation. Lorsque les valeurs sont indiquées comme inférieures à un montant (p. ex. <1,200) les manuels ont été combinés avec d'autres catégories telles que fournitures, équipement et véhicules. La valeur indiquée est le montant de cette catégorie. Les valeurs sont arrondies au millier le plus proche.

d. Réalisé.

Annexe 1 Projets en Afrique subsaharienne dotés d'un volet "manuels scolaires" important (continué)

Pays	Titre du projet	No.	Appro- bation	Clôture	Cycle cible ^a	Nbre de livres (x 1.000) ^b		Valeur (US\$ x 1.000) ^c		
						Prévu	Réalisé	Total crédit	Matériel pédagogique	
Mozambique	Education Sector Strategic Project	C3172	1999	2004	P	43,000	n/a	71,000	<9,000	<12%
Niger	Primary Education Development Project	C1740	1987	1995	P	1,000	1,050	18,400	(2,600)	14%
Niger	Basic Education Sector Project	C2618	1994	2001	P	2,830	n/a	41,400	3,400	8%
Nigeria	Primary Education Project	C2191	1991	2000	P	98,000	88,000	120,000	65,100	54%
Nigeria	Second Primary Education Project	C3346	2000	2004	P		n/a	55,000	(8,370)	15%
Ouganda	Third Education Project	C1329	1983	1988	P/S			32,000	10,000	31%
Ouganda	Fourth Education Project	C1965	1989	1994	P	3,330	3,530	22,000	6,000	27%
Ouganda	Primary Education & Teacher Development Project	C2493	1993	2001	P		n/a	52,600	1,530	3%
Republique centralafricaine	Second Education Project	C1359	1983	1989	P			11,000	<830	<7%
Republique centralafricaine	Education Rehabilitation and Development Project	C1863	1988	1995	P/T	430	670	18,000	1,300	7%
Rwanda	Third Education Project	C1683	1986	1993	P	1,500	1,530	15,600	(800)	5%
Rwanda	First Education Sector Project	C2227	1991	1999	P		450	23,300	(<2,510)	<11%
Rwanda	Human Resources Development Multisector Project	C3367	2000	2006	P	1,180	n/a	35,000	(<7,160)	<20%
Sao Tome & Principe	Health and Education Project	C2038	1989	1996	P/S	200	204	5,000	(780)	16%
Sao Tome & Principe	Primary Education Development Project	C2343	1992	2001	P/S	400	n/a	9,000	360	4%
Sénégal	Second Human Resources Development Higher Education Project	C1735	1987	1994	P	1,000	1,130	12,000	(5,700)	14%
Sénégal	Quality Education for All	C2473	1993	1999	T	1,492	2,754	40,000	2,300	9%
Sénégal	Third Education Project	C2872	1996	2002	P	93,500	n/a	26,500	(<7,400)	15%
Sierra Leone	Education Rehabilitation Project	C3333	2000	2003	P/S/I			50,000	2,140	11%
Somalie	Emergency Flood Reconstruction Project	C1353	1983	1995	P	0	878	20,000	<4,450	17%
Sudan	Third Education Project	C2111	1990	1995	P	1,700	0	26,100	200	>1%
Swaziland	Education Planning and Rehabilitation Project	C2011	1989	1993	P	1,180	1,750	75,000		
Tanzanie	Education Rehabilitation Project	L1792	1980	1985	P			10,100		
Tchad	Basic Education Project: Education V	C2137	1990	1997	S/T		>1,000	38,300	2,720	7%
Tchad	Educational Improvement Project	C1950	1989	1994	P	600	522	22,000	2,000	4%
Togo	Education Rehabilitation Project	C2501	1993	2001	P	790	n/a	19,300	3,600	19%
Togo	Education Rehabilitation Project	C1568	1985	1992	P	874		12,400	(1,620)	13%
Zambie	Basic Education Subsector Investment Program Support Project	C2752	1995	2001	P/S/I	2,870	n/a	36,600	(10,800)	30%
Zambie	Program Support Project	C2429	1993	1998	P	2,800	2,320	32,000	6,200	19%
		C3190	1999	2002	P	10,000	n/a	40,000	3,500	9%

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Manuels scolaires, guides de maître, livres de bibliothèque et de référence. Quantités arrondies au millier le plus proche.

c. A l'accord de crédit. Les valeurs entre parenthèse proviennent de l'évaluation. Lorsque les valeurs sont indiquées comme inférieures à un montant (p. ex. <1,200) les manuels ont été combinés avec d'autres catégories telles que fournitures, équipement et véhicules. La valeur indiquée est le montant de cette catégorie. Les valeurs sont arrondies au millier le plus proche.

d. Réalisé.

Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires

Pays	Titre	No.	Ap- prob.	Cycle cible ^a	Développement ^{bc}			Réduction ^c			Production			Distribution			Recouv./Partage des coûts ^d	
					Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Loc. Grat.	Loc. payante
Angola	First Education Credit	C2375	1992	P/S	x			x				x				x	x	
Bénin	Second Education Project	C1246	1982	P/SI	x			x				x				x	x	
Bénin	Education Development Project (Third Education Project)	C2613	1994	P/SI		x			x								S	
Botswana	Third Education Project	C2057	1981	P	x				x							x	x	
Botswana	Fourth Education Project	L2644	1986	P/SI	x				x							x	x	
Burkina Faso	Primary Education Development Project (Education III)	C1598	1985	P	x				x							(x)	(x)	
Burkina Faso	Fourth Education Project	C2244	1991	P/S	x				x							(x)	(x)	
Burkina Faso	Post-Primary Education Project	N007	1997	S/T		x											x	
Burundi	Third Education Project	C1358	1983	P	x				x								x	
Burundi	Fourth Education Credit	C1881	1988	P/S	x				x								x	
Burundi	Emergency Assistance	C2668	1995	P/S	x				x								x	
Cameroun	Higher Education Technical Training Project	C3110	1998	T		x ^e											x	
Cap Vert	Primary Education Upgrading	C1853	1988	P	x				x								x	
Cap Vert	Basic Education and Training Project	C2675	1995	P	x ^f												x	
Cap Vert	Education and Training Consolidation and Modernization Project	C3223	1999	P	x ^f												x	
Comores	First Education Project	C1195	1982	P	x				x								x	
Comores	Second Education Project	C1751	1987	P		x ^o											x	
Comores	Third Education Project	N031	1997	P		x ^o											x	
Congo (Zaire)	Education & Technical Assistance and Training Project	C1519	1985	S		?			?								?	
Congo (Zaire)	Higher Education Rationalization Project	C1839	1988	T		x											x	
Congo (Zaire)	Education Sector Rehabilitation Project (suspendu)	C2213	1991	P													x	

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Dans beaucoup de projets, certains livres ont été produits par le secteur privé et d'autres ont été publiés commercialement. UC = usage courrant/p = réimpression. Adapt = adaptation

c. Les parenthèses indiquent l'utilisation d'auteurs privés par le secteur public.

d. Dans certains projets, les livres peuvent être, selon le cycle, vendus, loués ou gratuits. Les parenthèses désignent un projet pilote ou une application restreinte.

f. Réimpression.

o. Achat livres tout prêts.

Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires (continué)

Pays	Titre	No.	Ap- prob.	Cycle cible ^a	Développement ^{b,c}			Réduction ^c			Production			Distribution		Recouv./Partage des coûts ^d	
					Pub.	Privé	X ^e	Pub.	Privé	X	Pub.	Privé	X	Pub.	Privé	Pub.	Privé
Côte d'Ivoire	Education and Training Support Project	C3079	1998	P/SI			X				X			X			X
Djibouti	Manpower and Education Project	C2080	1990	P		X ^e					X			X			
Ethiopie	Seventh Education Project	C1873	1988	P/S/T	X		X				X			X			(X)
Ethiopie	Education Sector Development Program	C3077	1998	P/S	X		X				X			?			?
Gambie	Second Education Sector Project	C2142	1990	P/S		X					X			X			X
Gambie	Third Education Sector Project	C3128	1999	P	X ^f						X			X		P	SI
Ghana	Health & Education Rehabilitation Project	C1653	1986	P/S/T	X		X				X			X			
Ghana	First Education Sector Adjustment Credit	C1744	1987	P/SI										X			
Ghana	Second Education Sector Adjustment Credit	C2140	1990	SI/SS	X		X				X			X			X
Ghana	Community Secondary Schools Construction Project	C2278	1991	SS		X ^e					X			X			X
Ghana	Tertiary Education Project	C2428	1993	T		X ^e					X			X			
Ghana	Basic Education Sector Improvement Program	C2885	1996	P/JSS	X		X				X			X		P	SI
Guinée	Second Education Project	C1341	1983	P	X		X				X			X			X
Guinée	Primary Education Project	C1797	1990	P	X		X				X			X			X
Guinée	Equity and School Improvement Project	C2719	1995	SI	X		X				X			X			X
Guinée Bissau	Basic Education Development Project	C1914	1988	P	X		X				X			X			X
Guinée Bissau	Basic Education Support Project	C2960	1997	P	X		X				X			X			X

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Dans beaucoup de projets, certains livres ont été produits par le secteur privé et d'autres ont été publiés commercialement. UC = usage courant/p = réimpression. Adapt = adaptation

c. Les parenthèses indiquent l'utilisation d'auteurs privés par le secteur public.

d. Dans certains projets, les livres peuvent être, selon le cycle, vendus, loués ou gratuits. Les parenthèses désignent un projet pilote ou une application restreinte.

r. Réimpression.

o. Achat livres tout prêts.

Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires (continué)

Pays	Titre	No.	Ap- prob.	Cycle cible ^a	Développement ^{b,c}			Réduction ^c			Production			Distribution			Recouv./Partage des coûts ^d	
					Pub.	Privé	x ^o	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé
Guinée équatoriale	Primary Education Project	C1797	1987	P	x			x			x							x
Kenya	Universities Investment Project	C2309	1992	T		x ^o					x							x
Lesotho	Third Education project	C1148	1981	P	x			x			x							x
Lesotho	Education Sector Develop- ment Project	C2287	1992	P/J/S	x			x			x							x
Madagascar	Education Sector Reinforce- ment Project	C2094	1990	P/SI	x			x			x							x
Madagascar	Environment Program (not implemented)	C2125	1991	P														x
Madagascar	Education Sector Develop- ment Project	C3046	1998	P		x					x							x
Malawi	Third Education Oject	C0910	1979	P		x					x							x
Malawi	Education Sector Credit	C1767	1987	P		x					x							x
Malawi	Second Education Sector Credit	C2083	1990	P/S	x						x							x
Malawi	Primary Education Project	C2810	1996	P							x							x
Malawi	Secondary Education Project	C3051	1998	SS		x ^o					x							x
Mali	Education Sector Consoli- dation Project	C2054	1989	P	x						x							x
Mali	Improving Learning in Pri- mary Schools	C3318	2000	P	x						x							x
Mali	Education Sector Expendi- ture Program	C3449	2000	P	x						x							x
Mauritanie	Education Sector Restruc- turing Project	C1943	1989	P/S	x						x							x
Mauritanie	General Education V Project	C2706	1995	P/S	x						x							(x)
Maurice	Education Sector Develop- ment Project	L3578	1993	P/S		x					x							x

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Dans beaucoup de projets, certains livres ont été produits par le secteur privé et d'autres ont été publiés commercialement. UC = usage courant/p = réimpression. Adapt = adaptation

c. Les parenthèses indiquent l'utilisation d'auteurs privés par le secteur public.

d. Dans certains projets, les livres peuvent être, selon le cycle, vendus, loués ou gratuits. Les parenthèses désignent un projet pilote ou une application restreinte.

r. Réimpression.

o. Achat livres tout prêts.

Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires (continué)

Pays	Titre	No.	Ap- prob.	Cycle cible ^a	Développement ^{b,c}			Réduction ^c			Production			Distribution			Recouv./Partage des coûts ^d		
					Pub.	Privé	x ^e	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé	x	Pub.	Privé	x
Maurice	Higher and Technical Education Project	L3859	1995	T			x ^e			x								x	
Mozambique	Second Education Project	C2200	1991	P		x			x									x	(x)
Mozambique	Capacity Building: Human Resources Development Project	C2436	1993	SS/IT		(x)				x									x
Mozambique	Education Sector Strategic Project	C3172	1999	P		x				x									x
Niger	Primary Education Development Project	C1740	1987	P		x				x									x
Niger	Basic Education Sector Project	C2618	1994	P		x													x
Nigeria	Primary Education Project	C2191	1991	P			x ^e		(x)										x
Nigeria	Second Primary Education Project	C3346	2000	P			x ^e			x									x
Ouganda	Third Education Project	C1329	1983	P/S		x				x									x
Ouganda	Fourth Education Project	C1965	1989	P			x			x									(x)
Ouganda	Primary Education & Teacher Development Project	C2493	1993	P			x			x									x
Ouganda	Second Education Project	C1359	1983	P		x			(x)	x									x
République centrafricaine	Education Rehabilitation and Development Project	C1863	1988	P/T			x			(x)									x
République centrafricaine	Third Education Project	C1683	1986	P		x				x									x
Rwanda	First Education Sector Project	C2227	1991	P			x			x									x
Rwanda	Human Resources Development	C3367	2000	P			x			(x)									x
Sao Tome & Principe	Multisector Project	C2038	1989	P/S			x												x

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Dans beaucoup de projets, certains livres ont été produits par le secteur privé et d'autres ont été publiés commercialement. UC = usage courrant/p = réimpression. Adapt = adaptation

c. Les parenthèses indiquent l'utilisation d'auteurs privés par le secteur public.

d. Dans certains projets, les livres peuvent être, selon le cycle, vendus, loués ou gratuits. Les parenthèses désignent un projet pilote ou une application restreinte.

f. Réimpression.

o. Achat livres tout prêts.

Annexe 2 Caractéristiques de la fourniture de manuels scolaires (continué)

Pays	Titre	No.	Ap- prob.	Cycle cible ^a	Développement ^{b,c}			Réduction ^c			Production			Distribution			Recouv./Partage des coûts ^d	
					Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Pub.	Privé	Loc.	Vente payante Loc.
Sao Tome & Principe	Health and Education Project	C2343	1992	P/S	X ^e						X		X					X
Sénégal	Primary Education Development Project	C1735	1987	P	X		X				X		X					X
Sénégal	Second Human Resources Development Project:																	
	Education V	C2473	1993	P	X		X				X		X					X
Sénégal	Higher Education Project	C2872	1996	T		X ^o	X				X		X					X
Sénégal	Quality Education for All	C3333	2000	P/SI		X	X				X		X					P
Sierra Leone	Third Education Project	C1353	1983	P	X		X				X		X					X
Somalia	Education Rehabilitation Project (suspended)	C2111	1990	P	X		X				X		X					X
Sudan	Emergency Flood Reconstruction Project	C2011	1989	P														X
Swaziland	Third Education Project	L1792	1980	P	X		X				X		X					?
Tanzanie	Education Planning and Rehabilitation Project	C2137	1990	S/I	X		X				X		X					X
Tchad	Education Rehabilitation Project	C1950	1989	P	X		X				X		X					X
Tchad	Basic Education Project: Education V	C2501	1993	P		X					X							X
Togo	Educational Improvement Project	C1568	1985	P	X		X				X		X					X
Togo	Education Rehabilitation Project	C2752	1995	P/SI							X		X					P
Zambie	Education Rehabilitation Project	C2429	1993	P	X		X				X		X					X
Zambie	Basic Education Subsector Investment Program Support Project	C3190	1999	P	X		X				X		X					X

a. P = primaire; S = secondaire; SI = secondaire inférieur; SS = secondaire supérieur; T = tertiaire. Dans tous les cas, niveau indiqué ou équivalent.

b. Dans beaucoup de projets, certains livres ont été produits par le secteur privé et d'autres ont été publiés commercialement. UC = usage courrant/p = réimpression. Adapt = adaptation

c. Les parenthèses indiquent l'utilisation d'auteurs privés par le secteur public.

d. Dans certains projets, les livres peuvent être, selon le cycle, vendus, loués ou gratuits. Les parenthèses désignent un projet pilote ou une application restreinte.

r. Réimpression.

o. Achat livres tout prêts.