

Se doter d'un système éducatif adéquat

**Réussite étatique et communale
de la réforme visant l'alphabétisation
universelle au Brésil**



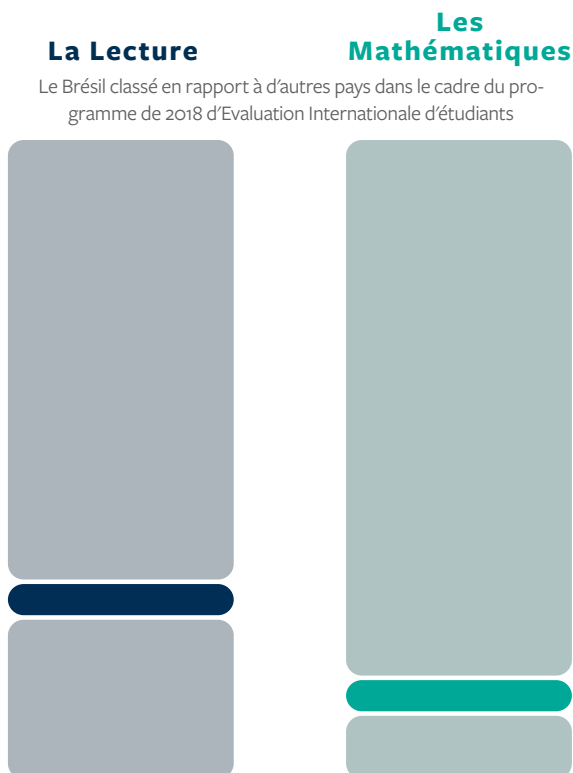
GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Un système éducatif de qualité est nécessaire au développement d'une société prospère. Cela permet de réduire les taux de pauvreté et d'accélérer la croissance économique tout en augmentant la mobilité et la cohésion sociale. Cela a aussi des conséquences en termes de santé publique et permet de former des citoyens plus engagés¹.

Il est indéniable que les gouvernements du monde entier tentent d'offrir une éducation de qualité. Cependant, les élèves de la majorité de pays de l'Amérique Latine, d'Afrique et d'Asie méridionale sont en retard derrière leurs homologues des pays à hauts revenus, beaucoup ne parvenant même pas à acquérir des connaissances de base à la fin de l'école primaire². Le Brésil se trouve dans cette situation : à la suite d'une évaluation internationale d'apprentissage en 2018, le Brésil occupait la 59ème place parmi 79 pays en lecture. En mathématiques, le pays se trouvait dans les dix derniers (Image 1)³.

Cependant l'état de Ceará au nord-est du Brésil, relativement pauvre, a réussi à obtenir de très grandes avancées en ce qui concerne la qualité de son éducation en un peu plus d'une décennie. Le Brésil a réussi à atteindre ces résultats en mettant en œuvre une approche centrée sur les compétences fondamentales : l'alphabétisation et les mathématiques pour tous. Il est trop simpliste de comparer la réussite de certains pays comme Singapour, la Finlande, le Canada et la Corée et de suggérer que les pays à faibles et moyens revenus devraient s'en inspirer. Il s'agit de pays à hauts revenus et une grande partie d'entre eux bé-

Image 1: Le Brésil est en retard dans les évaluations internationales d'apprentissage des étudiants



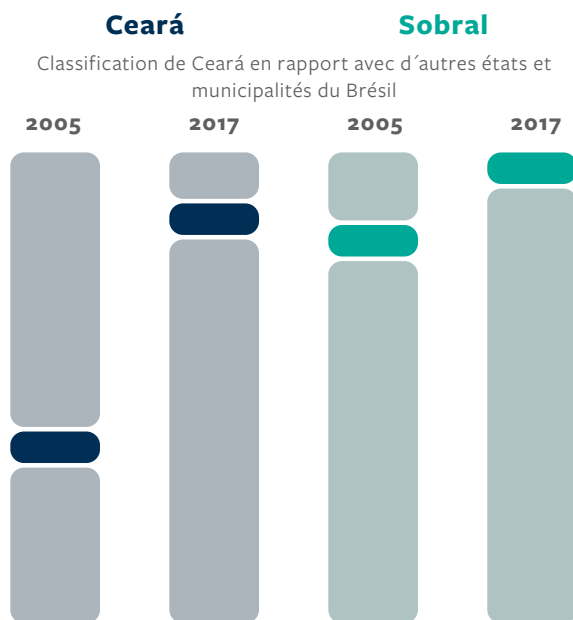
néficient de systèmes éducatifs performants depuis des décennies. Quelles réformes devraient donc entreprendre un pays ayant moins de ressources afin d'y arriver le plus tôt possible ? En 2005, Ceará - un Etat brésilien de la taille de pays comme l'Autriche ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée - figurait dans la moitié basse du classement des états brésiliens à la suite d'une évaluation nationale mesurant la qualité de l'éducation fournie, une mesure combinant des tests en lecture et en mathématiques ainsi que la progression de de niveau des étudiants. En 2017, Ceará occupait la quatrième place pour l'évaluation de neuvième année et la sixième place pour l'évaluation du cinquième année. Or, Ceará n'est pas un état privilégié, il fait partie des plus défavorisés du Brésil. Ainsi, ses scores en lecture et en mathématiques, ajustés à son niveau économique, sont les plus élevés de tout le pays, pour la cinquième et pour la neuvième années. Grâce à un leadership politique adéquat, combiné à une série de réformes éducatives, en un peu plus d'une décennie, Ceará est devenu un modèle de réforme éducative.

Une commune de l'État de Ceará, pionnière en matière de réformes, a inspiré des améliorations en terme d'alphabétisation et de mathématiques pour l'Etat tout entier

La transformation du système éducatif de l'Etat du Ceará a commencé à Sobral, une commune de taille moyenne située à trois heures environs de voiture de la capitale de l'État de Ceará. Au Brésil, les communes sont les principales responsables de l'éducation primaire et secondaire. A la fin des années 1990, sur cinq élèves de Sobral, quatre étaient surâgés par rapport à leur classe, ce qui traduit un apprentissage faible et une présence en classe irrégulière et est un indicateur important de futurs abandons scolaires. Dans l'évaluation de la qualité de l'éducation nationale de 2005 (voir le tableau 1), Sobral n'était même pas classée entre les 1.000 communes les plus performantes du Brésil. Cependant, en 2017, la commune s'est classée en première place pour la cinquième la neuvième année, changement de situation exceptionnel (Image 2).

Comment Sobral a-t-elle réussi cette transformation ? Cela a nécessité des efforts focalisés et soutenus, sur la base d'un leadership politique constant et d'un engagement fort pour arriver à atteindre l'alphabétisation universelle dans les premières années de scolarité. L'année

Image 2: l'Etat de Ceará et sa municipalité avec les meilleurs résultats, Sobral, a atteint de meilleures réussites dans l'enseignement des étudiants



1997 a marqué l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale à Sobral. A ce moment-là, le système éducatif de Sobral possédait des caractéristiques communes à beaucoup d'autres systèmes au Brésil. Les directeurs d'écoles étaient sélectionnés en échange de de faveurs politiques, et par la suite eux-mêmes choisissaient les professeurs selon leurs propres critères. Il y avait un très grand nombre d'écoles, beaucoup étaient petites, et en mauvais état, avec des professeurs qui enseignaient dans plusieurs niveaux à la fois. Les deux premières réformes qui ont été mises en œuvre par la nouvelle administration furent politiquement difficiles, suivant le conseil de l'ancien Ministre de l'Éducation du Mexique, Otto Granados: "Vous devez dépenser votre capital politique au commencement de votre mandat, lorsque ce capital est potentiellement le plus élevé, afin de prendre des décisions difficiles, mais importantes, et impopulaires." En premier lieu, le nouveau leader municipal a remplacé le critère politique de sélection de directeurs et professeurs par un critère technique et l'a promulgué

dans la loi. Suite à ce processus, il a renvoyé un tiers des professeurs et directeurs embauchés sur la base de l'ancien système. En second lieu, il a rassemblé les élèves du primaire dans moins d'écoles, plus spacieuses, où les étudiants pouvaient avoir un enseignant pour chaque niveau. De plus, ceci a favorisé un meilleur système de transport scolaire. (Les petites communautés ont conservé ses écoles dans la petite enfance et des classes d'alphabétisation pour adultes).

Encadré 1

Mesure nationale de la qualité au Brésil

Tous les deux ans, le Brésil calcule un score pour chaque état et municipalité sur la base de son indice de développement en éducation (appelé "IDEB" en portugais). Il est appliqué en 5^{ème} année, 9^{ème} année, et 12^{ème} année. C'est une mesure combinant la performance des élèves en portugais et mathématiques et le taux de passage d'une combinant la performance des élèves en portugais et mathématiques et le taux de passage d'une classe à l'autre, capturant la performance et le progrès. Les scores IDEB sont calculés aux niveaux national, étatique, municipal et au niveau de l'école et incluant les écoles publiques et privées.

Après ces réformes initiales, Sobral n'a pas observé les bénéfices attendus. A partir de 2001, une évaluation des étudiants de troisième année du primaire a montré que deux élèves sur cinq ne pouvaient pas lire un seul mot.

Les dirigeants de Sobral ont alors établi un objectif clair : réussir l'alphabétisation à la fin de la deuxième année de primaire, reconnaissant que si l'alphabétisation n'était pas atteinte dans les premières années de l'école primaire, il serait impossible d'atteindre d'autres objectifs éducatifs, en mathématiques, ou en développement de capacités analytiques, sociales et émotionnelles. Par la suite, une série

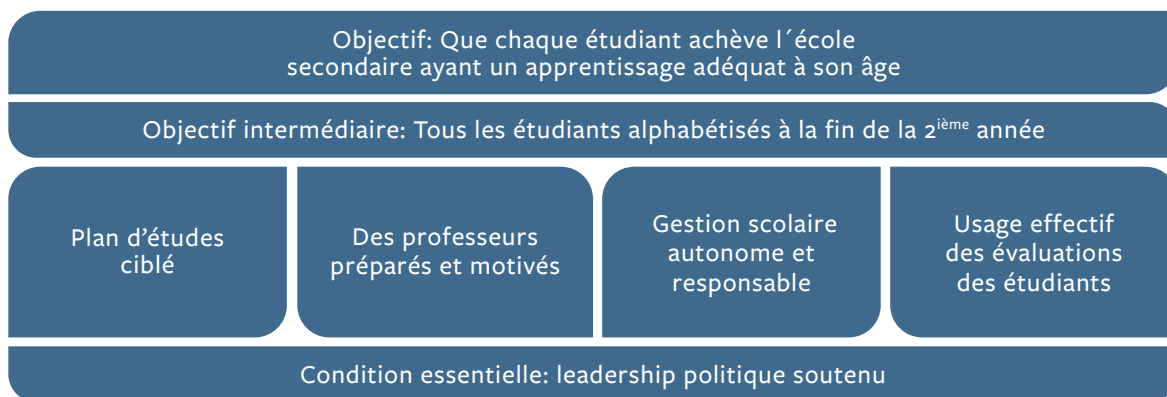
de réformes centrées sur cet objectif de réussir l'alphabétisation à la fin de la deuxième année du primaire ont été mises en œuvre : l'utilisation efficace des évaluations d'apprentissage des élèves, un programme d'apprentissage clairement structuré (dont l'évolution comprend un plan d'études ciblé), des enseignants préparés et motivés, et une gestion scolaire autonome et responsable (image 3). Comment ces réformes fonctionnaient-elles en pratique?

La Pierre angulaire de la politique éducative de Sobral est son objectif que tous les enfants puissent lire et écrire à la fin de la deuxième année du primaire

Un plan d'études construit autour de l'alphabétisation impliquait une claire segmentation des tâches. Dans les classes plus avancées, le programme scolaire se fonde en effet sur l'alphabétisation, acquise dans les premières années du primaire. Ce programme favorise des objectifs réalistes pour chaque école et professeur, et forme la base de plans de leçons structurés afin de guider les professeurs. Les guides structurés pour le professorat (aussi appelés leçons scriptées dans certains contextes), harmonisés avec le programme mis à jour, facilitent l'enseignement par les professeurs tâche par tâche. On n'exige pas des enseignants qu'ils suivent mot à mot, mais les guides proposent une gamme d'idées d'activités d'apprentissage pour chaque leçon de manière à ce que les maîtres puissent compléter leurs propres connaissances et aptitudes. L'élaboration de matériel d'apprentissage harmonisé avec le plan d'études et favorisant une approche favorable aux enseignants a été cruciale pour transformer l'enseignement à Sobral. Les leçons structurées donnent lieu à des avancées importantes dans les pays aux niveaux économiques divers, des plus bas aux plus élevés^{4,5}

*La Banque Mondiale a proposé récemment un concept en rapport à la "pauvreté d'apprentissage", un indicateur de combien d'enfants de 10 ans ne savent lire, avec le but de le réduire à la moitié vers 2030. Les programmes de Sobral et Ceara favorisent une feuille de route dans le sens que les autres pays peuvent y suivre et apprendre.

Image 3: Les piliers de l'éducation réussissent em Sobral



Les professeurs participent à une formation mensuelle où ils se préparent et discutent des leçons et des évaluations, et mettent à jour les objectifs d'apprentissage. La gestion de classes est au centre de l'attention, et les leaders municipaux encouragent des leçons structurées afin que les professeurs puissent se familiariser avec une routine d'enseignement. Les employés des écoles et des municipalités observent les classes et formulent des retours. Les enseignants de Sobral reçoivent plus que le salaire minimum national, ainsi que des bonus pour les bonnes performances de sa classe et de son école. Les enseignants performants sont récompensés lors des cérémonies et prennent part à l'embauche de nouveaux enseignants.

Les enseignants sont plus efficaces quand leurs leaders le sont aussi. **A Sobral, les directeurs sont responsabilisés et autonomisés.** Dès les premières années des réformes, les directeurs ont commencé à être sélectionnés sur la base du mérite, et au fil des années les critères ont évolué davantage pour inclure des tests comme des examens écrits, un entretien, une évaluation de groupe et une évaluation de leadership. Les directeurs sont nommés pour une période de trois ans, ensuite ils peuvent être réélus ou non, selon leur performance. Ils reçoivent aussi du soutien : l'équipe d'éducation municipale rend visite régulièrement les écoles afin de discuter le progrès des étudiants et des enseignants. La municipalité a aussi augmenté de manière discrétionnaire les budgets des directions d'établissement, en partie sous la base des effectifs, mais aussi de la participation et des résultats d'apprentissage.

L'évaluation régulière des élèves est un outil permettant de les soutenir. Les évaluations périodiques de l'alphabétisation ont commencé en 2001 et ont évolué depuis. Les étudiants sont évalués deux fois par an, et les évaluations donnent lieu à une définition des objectifs et stratégies d'apprentissage pour la commune, pour les écoles et pour la salle de classe. Ces évaluations guident l'orientation des élèves qui n'atteignent pas un certain niveau d'alphabétisation à la fin du second degré vers des classes de soutien. Lors des premières années, les évaluations ont aussi conduit au placement des élèves de troisième et de cinquième année selon leur niveau d'alphabétisation afin de permettre un travail plus ciblé sur les étudiants illettrés. Initialement, les évaluations comprenaient seulement l'éducation primaire, mais à ce jour tous les niveaux sont évalués de la dernière année de l'éducation préscolaire jusqu'au secondaire. En plus d'informer sur les objectifs et les plans, ces évaluations affectent les primes pour les enseignants, directeurs et écoles qui atteignent leurs objectifs. Ces évalua-

tions s'étendent au-delà de l'apprentissage. Les écoles appellent les parents le jour même si un enfant est absent. Une équipe de la commune rend visite aux écoles deux fois par mois afin d'analyser les données de présence et d'élaborer des plans pour appuyer les étudiants absents. Comme résultat, l'abandon scolaire a baissé de 7% dans le primaire en 2001 à 0% en 2010. Dans la même période, l'abandon scolaire dans le secondaire a chuté de 21% à 0%.

Les politiques de réforme sont toujours difficiles à mettre en œuvre, et Sobral n'a pas fait exception à la règle. Quelques familles résidant dans des zones plus éloignées étaient réticentes pour envoyer leurs enfants à l'école primaire, et certains leaders politiques – avec l'appui de certains enseignants et directeurs d'école – se sont opposés à changer les critères d'embauche. Certaines réformes ont bénéficié d'un appui légal : la municipalité a pu démontrer que beaucoup d'embauches d'enseignant pour de raisons politiques avaient été en effet illicites, ce qui a réduit les tensions avec les syndicats des enseignants. La publication des résultats des évaluations d'apprentissage faibles à la radio a permis d'obtenir le soutien du public pour le changement. Les primes en faveur des enseignants performants ont reçu des critiques des académiciens brésiliens mais il n'y a pas eu d'opposition de

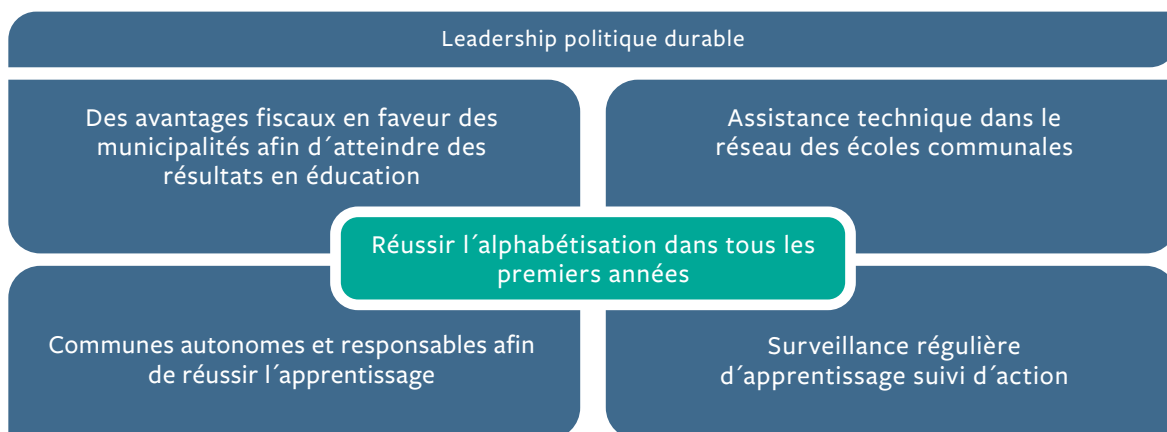
Quelques années plus tard, l'état de Ceará a commencé une série de réformes afin d'améliorer l'alphabétisation et l'apprentissage de l'arithmétique dans toutes les communes.

Image 4: Principes du dialogue politique effectif sur la Réforme de l'Éducation à Sobral



la part des enseignants de Sobral, ce qui correspond aux résultats d'études sur la popularité de ces programmes parmi les enseignants d'autres pays à revenus moyens comme l'Inde et d'autres pays à bas revenus comme la Tanzanie⁶. **Le gouvernement local attribue cette réussite à la réforme politique à trois principes : un dialogue transparent et ouvert avec les parents, les dirigeants scolaires et les politiciens locaux ; l'égalité de traitement axée sur la neutralité politique ; et la transparence des critères utilisés afin de juger les écoles et les enseignants** (image 4). Tout cela a accru la légitimité du processus de réforme. Le dialogue ouvert et fréquent sur l'importance de l'apprentissage renvoie au principe de base du leadership politique durable : lorsque les fonctionnaires élus signalent systématiquement, soit à travers leurs discours soit par des faits, que l'apprentissage, et non seulement l'éducation, est une priorité, la réforme peut se produire.

Image 5: Les conditions de la réussite du Ceará



Ceará a mis l'apprentissage au centre de sa stratégie d'apprentissage, avec l'alphabétisation très tôt comme objectif central. Peu après, une stratégie parallèle a été mise en œuvre - adaptée aux fonctions d'un gouvernement étatique, qui joue un rôle de supervision de l'éducation de base dans un pays décentralisé comme le Brésil - à celle de Sobral : on a établi des incitations afin que les communes réussissent des résultats éducatifs, on a accordé une large assistance technique à ces communes, on a accéléré le processus de transfert de la gestion des écoles secondaires aux municipalités, on a établi un suivi régulier de l'apprentissage, suivi de mesures fondées sur cet apprentissage (image 5). Au centre de cette panoplie de réformes se trouvait le leadership et des objectifs politiques durables.

Ceará a mis en œuvre une révolution fiscale de transferts des impôts vers les communes, avec des incitations autour de la performance éducative. Historiquement, les investissements de la taxe à valeur ajoutée - impôt étatique pour la consommation - étaient distribués aux communes en fonction de la taille de la population et de son niveau d'entrées fiscales, ce qui est toujours le cas dans une majorité d'états brésiliens. En 2007, Ceará a approuvé une loi - la première dans le pays - qui rendait un quart de ce transfert conditionnel à la performance de la municipalité en matière d'éducation, de santé et d'environnement, et la qualité de l'éducation comptait trois fois plus dans ce transfert par rapport à d'autres domaines. L'objectif central était la progression plutôt que de se limiter à atteindre certains niveaux, de façon à ce que chaque commune ait la possibilité de réussir. C'est ainsi qu'un dollar sur cinq (ou reais, dans ce cas) que les communes reçoivent de l'état est lié aux résultats en éducation. La formule fiscale récompensait aussi les systèmes scolaires dans lesquels la participation des étudiants aux examens était importante, afin d'éviter que les dirigeants de l'éducation soient incités à exclure les étudiants à bas revenu. Les leaders municipaux étaient soumis à de fortes incitations pour obtenir des résultats corrects, et une partie à cela signifiait la sélection des secrétaires d'éducation utilisant des critères techniques, et non politiques.

Ce modèle particulier d'incitation à la performance en matière a fonctionné en raison de la gestion décentralisée de l'éducation à Ceará. Contrairement à la majorité des

états brésiliens, pratiquement toutes les écoles publiques primaires et secondaires de Ceará sont décentralisées dans les gouvernements municipaux. Cela signifie que tous les aspects de la gestion des écoles sont sous la responsabilité du secrétariat municipal d'éducation, y compris l'embauche et le renvoi des professeurs et l'entretien des bâtiments. Les gouvernements étatiques et fédéraux favorisent les politiques supplémentaires que les municipalités peuvent choisir de mettre en œuvre ou non. La décision de confier la gestion de l'enseignement primaire et secondaire très tôt aux municipalités a permis d'établir des fonctions et des responsabilités claires pour chaque niveau de gouvernement, et le gouvernement étatique a soutenu les municipalités dans l'enseignement primaire et secondaire, tout en s'occupant du secondaire supérieur et technique.

Un second élément clé de la réussite au Ceará fut l'assistance technique apportée aux communes. Cette assistance a pris de nombreuses formes, toutes dans le cadre du programme que Ceará a établi en 2007, "Programme pour réussir l'alphabétisation à l'âge adéquate", qui a favorisé un large appui aux écoles gérées par les communes. D'un point de vue pédagogique, les écoles - à travers leurs secrétariats municipaux d'éducation - reçoivent du matériel didactique très structurés favorisant une routine claire pour les classes et donnent la priorité aux connaissances de base, spécialement l'alphabétisation dans les premières années. Les enseignants reçoivent régulièrement des formations sur l'usage de ce matériel d'apprentissages, y compris des observations en salle de classe avec retours sur expérience. Les communes à bas revenu reçoivent un soutien supplémentaire. L'État proportionne aussi le soutien budgétaire et curriculaire pour la petite enfance - qui est de la responsabilité exclusive des communes - pour assurer que les enfants démarrent leur scolarité correctement.

Les communes reçoivent aussi un appui afin d'améliorer la gestion de ses systèmes éducatifs. L'État favorise la formation et le matériel pour aider les secrétariats d'éducation municipaux à augmenter le temps d'enseignement en salle de classe, la réduction du nombre de classes avec plus d'un niveau, l'adoption de critères méritocratiques pour la sélection des directeurs d'école (comme à Sobral) et favoriser des incitations - financières et non financières - aux enseignants dont les élèves accomplissent les objectifs d'alphabétisation. Les coordinateurs pédagogiques des écoles appuient les enseignants dans chaque salle de classe, avec la formation de ses leaders éducatifs municipaux locaux, qu'à son tour reçoivent des recommandations de l'État. La formation des coordinateurs est centrée plus sur le soutien que sur la supervision. L'État récompense aussi directement aux écoles à haute performance, mais pour pouvoir obtenir des primes, les écoles à haute performance doivent aider celles dont les résultats sont plus faibles.

Ceará a aussi mis en place un système de surveillance régulier. Les écoles mesurent l'alphabétisation des étudiants de deuxième année du primaire, et ces résultats informent autant les objectifs que le développement professionnel des enseignants. En plus de la réalisation des évaluations au niveau national concernant la cinquième et la neuvième année, l'État a établi une évaluation annuelle de l'apprentissage dans l'évaluation de l'alphabétisation pour les élèves de seconde année. Elle alimente autant les stratégies de progression et de performance. L'État fournit aussi un appui pour la réalisation des évaluations périodiques que les communes peuvent mener à bien par elles-mêmes.

Chacun de ces dispositifs – les intrants, l’assistance technique et la surveillance régulière, tous alignés derrière un objectif supérieur – ont contribué à la réussite de Ceará dans l’éducation. Les enquêtes menées par la Banque mondiale qui comparent des écoles de Ceará similaires à celles se trouvant de l’autre côté de la frontière des états brésiliens suggèrent que le financement basé sur les résultats en plus d’une importante assistance technique permettent d’obtenir des résultats bien meilleurs que si ces interventions étaient mises en œuvre séparément. Cela est prouvé non seulement par les résultats des épreuves des élèves, mais aussi à travers une série de changement de comportement : les enseignants sont plus inclinés à noter les tâches des étudiants, les écoles de Ceará produisent des données sur l’accès à des livres et sur l’appui à l’enseignement de la part du gouvernement municipal. Les directeurs produisent des rapports de formation sur l’ambiance de travail et le qualifient d’efficace, et il est plus fréquent qu’ils envoient du personnel rendre visite aux familles des étudiants absents. La combinaison du financement basé sur les résultats et l’assistance technique a fonctionné à Ceará parce que presque toutes les écoles primaires en 2007 et plus de trois quarts des écoles secondaires étaient administrées par les communes. Un système sans une telle décentralisation devrait structurer ses incitations financières de manière différente.

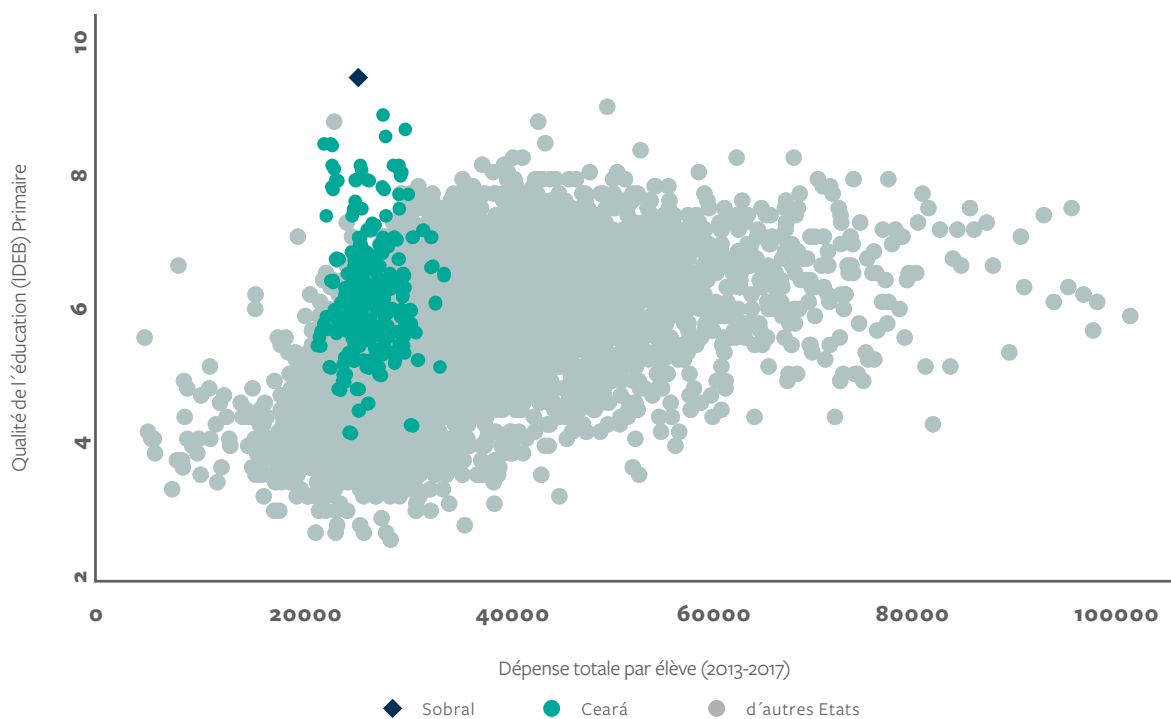
Les programmes ayant de fortes incitations peuvent poser parfois des soucis d’équité. **A Ceará, les encouragements auxquelles sont soumises les municipalités se concentrent sur la réduction de la proportion d’étudiants avec un niveau d’apprentissage en-dessous d’un niveau minimum établi – en les maintenant à l’école – au lieu de tout simplement augmenter le niveau moyen, de façon à ce que les communes aient un encouragement pour s’assurer que les enfants n’accumulent pas de retard.** Les enquêtes suggèrent que le mécanisme fonctionne, et que ces incitations financières contribuent à réduire l’écart entre les communes les plus pauvres et les plus riches de l’Etat. D’autres analyses montrent qu’après l’introduction par l’Etat de Ceará de ces réformes en matière de financement et d’assistance technique, les bénéfices majeurs dans les résultats des épreuves des étudiants étaient des élèves provenant des milieux les plus défavorisés. Les filles et les étudiants afro-descendants eux aussi en ont aussi proportionnellement plus progressé.

Un leadership politique durable était fondamental pour réussir à mettre en œuvre ces réformes. Mais en plus de l’attention et de l’effort durable que la mise en œuvre des réformes demande, un élément crucial de son leadership est que le gouvernement de Ceará maintient la politique à l’écart des écoles. Les communes qui sont liées au parti politique du gouvernement étatique reçoivent les mêmes bénéfices et appui que celles de l’opposition politique. Cette approche est confirmée par le fait que les communes sélectionnent chaque fois plus ses secrétaires d’éducation sous la base de critères techniques au lieu de l’appartenance à un parti politique. Le leadership politique signifie aussi la création d’un personnel de l’administration et de l’éducation qui peut mettre en œuvre ce programme au niveau étatique.

“Un élément crucial de son leadership est que le gouvernement de Ceará a maintenu la politique à l’écart des écoles.”

Toutes ces réformes coûtent de l'argent, et Ceará a augmenté ses dépenses en éducation, mais l'Etat reçoit plus pour son argent que la majorité. L'augmentation des dépenses a été possible grâce à une réforme nationale du financement de l'éducation en 1996 qui a favorisé plus de financement pour l'éducation aux états et communes les plus démunis. Les communes de Ceará rapportent 18 pourcents de plus de financement aux écoles que celles des Etats voisins frontaliers. Cependant, en plus de l'augmentation des dépenses, les communes

Image 6: Les municipalités de Ceara obtiennent de meilleurs résultats avec moins d'investissements



Que peuvent apprendre d'autres gouvernements de l'expérience Ceará-Sobral?

de Ceará se retrouvent toujours dans la moitié inférieure du pays en ce qui concerne le financement par élève et, cependant, la majorité de ses communes sont dans la moitié supérieure de la distribution de la qualité de l'éducation au Brésil, avec Sobral en première place (Figure 6).

L'alphabétisation est cruciale, mais l'éducation va au-delà de l'alphabétisation. Le programme éducatif principal de Ceará se focalise sur la garantie que les élèves apprennent à lire à la fin de la deuxième année, de même que le programme de Sobral. Cependant, l'Etat comme la commune obtiennent de très bons résultats en mathématiques et en alphabétisation non seulement à l'école primaire (jusqu'en cinquième année), mais aussi au premier cycle de l'enseignement secon-

daire (jusqu'en neuvième année). Cela suggère que l'alphabétisation dans les premières années permet aux écoles d'enseigner toutes les autres matières qui doivent être enseignées.

L'amélioration de l'éducation au Ceará se traduira par une meilleure performance économique de l'Etat. Le lien entre l'éducation et la croissance économique a été établi il y a longtemps, mais les enquêtes récentes montrent que le niveau d'apprentissage joue un rôle beaucoup plus important encore pour expliquer l'amélioration des résultats économiques que les simples années d'éducation⁷. L'amélioration de l'alphabétisation se traduit en investissements plus importants pour les citoyens⁸. Ainsi, les avancées considérables de Ceará et Sobral dans le cadre de l'alphabétisation et des mathématiques de base produiront des avantages économiques dans les années à venir.

Ceará a cependant encore beaucoup à faire. Même si Ceará a fait face à des améliorations spectaculaires dans l'éducation primaire et secondaire (niveau collège ou neuvième année), ses performances dans l'enseignement secondaire supérieur (niveau lycée) sont plus fragiles. Cela traduit de nombreux défis. L'enseignement secondaire supérieur est dispensé directement par l'Etat, et peut être plus facile d'établir des incitations financières au niveau des communes. En plus, améliorer les compétences fondamentales comme l'alphabétisation et les mathématiques élémentaires n'est pas simple, mais il y a beaucoup de preuves sur ce qui marche, alors que réformer l'enseignement de compétences plus complexes pose des défis. Ceará a fait des efforts pour expérimenter et contrôler l'enseignement secondaire supérieur, comme cela a été fait au niveau primaire, avec l'espoir d'obtenir des améliorations dans les années à venir. (Figure 6).

La principale leçon de l'expérience de Ceará-Sobral c'est qu'il est possible de réaliser une réforme et obtenir des résultats significatifs dans une période de temps raisonnable, y compris dans un environnement disposant de peu de ressources financières. De plus, Ceará a réussi ces avancées considérables dans l'éducation de base, malgré le fait que l'Etat n'avait pas de contrôle direct sur le système éducatif local : sa réussite a été obtenue par le biais d'incitations et du soutien par le biais des communes qui supervisaient réellement les écoles.

“Résumer la réussite de ces programmes de réforme à un seul élément serait risqué étant donné que la recherche suggère que ces éléments ont fonctionné en synergie afin de produire ces résultats remarquables.”

Alors que partout dans le monde des pays essayent d'obtenir des améliorations dans l'accès à l'éducation et de qualité surtout à court terme, on peut être tenté de résumer **la réussite de Ceará et de Sobral à une seule réforme** – financer les communes sur la base de résultats, écarter la politique du processus de sélection de directeurs et de enseignants, encourager les enseignants, structurer le matériel pédagogique et former des enseignants – mais réduire ces programmes de réforme à un seul élément serait risqué étant donné que la recherche que ces éléments fonctionnent en synergie afin de produire des résultats positifs. En même temps, chaque système éducatif est confronté à un environnement particulier, et la mise en œuvre de réformes tel quel, sans les adapter au contexte, est aussi imprudent qu'irréaliste. Au Brésil, l'Institut du Bien Commun (Bem Comum) et la Fondation Lemann sont en train de travailler avec les communes de nombreux Etats afin d'adapter l'expérience de Sobral, en la répliquant dans d'autres régions du Brésil avec l'appui de l'Institut Natura.

Avec les éléments du programme de réforme que Ceará a mis en œuvre, les gouvernements de tous les pays peuvent reconnaître que **la mise en œuvre de grandes réformes durables ne peut être accomplie sans un leadership politique durable et cible**. Ce leadership permet de mettre l'apprentissage au cœur des systèmes éducatifs et éviter d'utiliser le système éducatif afin d'obtenir des bénéfices politiques, sans perdre de vue l'apprentissage.

Ceará et Sobral ont mis en œuvre des modèles efficaces de réforme éducative dans des systèmes dans lesquels les écoles son gérées soit directe soit indirectement. Autant Sobral comme Ceará ont changé l'appui technique sur la base d'incitations : l'autonomie et la responsabilité pour ceux qui fournissent directement les services d'éducation. À Sobral, une commune où le gouvernement gérait directement les écoles, mais les directeurs avaient la liberté et la responsabilité de garantir la qualité de l'éducation, avec l'appui technique de la commune. A Ceará, avec la responsabilité de l'éducation base au niveau municipal, l'Etat a créé des encouragements effectifs orientés vers l'amélioration des résultats de l'apprentissage, combinés avec un soutien important - autant en gestion du système éducatif comme dans l'amélioration de la pédagogie – aux municipalités pour qu'elles puissent mettre en œuvre des changements nécessaires afin d'accomplir ces objectifs. Ces deux exemples favorisent un modèle de réussite pour la gestion directe et indirecte des écoles.

Autant l'État de Ceara comme la commune de Sobral ont mesuré, amélioré et réitéré leurs efforts. Les réformes initiales de Sobral – rassembler les étudiants dans des écoles plus grandes et réformer les politiques de sélection des enseignants et directeurs – n'ont pas produit de bénéfices dans l'immédiat, mais ont pu être essentiels pour que d'autres politiques soient effectives. Toutefois, l'absence de résultats initiaux a favorisé l'expérimentation d'autres réformes, toujours avec le but d'améliorer l'alphabétisation dans les premières années. L'expérience de Ceará est notablement similaire : durant plus d'une décennie, l'état a tenté la mise en œuvre d'un ensemble varié de politiques avec le même objectif. Ces tentatives continuent alors que l'État cherche à améliorer la qualité de l'enseignement secondaire supérieur. Une grande partie de mesures que mènent ces municipalités ne présentent pas de grand risque en termes de promotion, mais étant donné qu'elles tentent d'atteindre tous les élèves, les enjeux réels augmentent. Tout pays qui souhaite mettre le leadership au service de l'apprentissage peut mesurer et mettre en œuvre des réformes, vu que ceci fournit une grande gamme d'outils afin que cet investissement crucial porte ses fruits pour les générations futures.

- ¹ World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Chapter 1.
- ² World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Chapter 3.
- ³ Schleicher A. 2019. "PISA 2018: Insights and Interpretations."
- ⁴ Granados O. 2019. "Mexico: Reflections from a Secretary of Education to His Successor at the End of His Tenure." In *Letters to a New Minister of Education*, edited by Fernando Reimers
- ⁵ Stockard J, Wood TW, Coughlin C, Khoury CR. 2018. "The Effectiveness of Direct Instruction Curricula: A Meta-Analysis of a Half Century of Research." *Review of Educational Research* 88 (4).
- ⁶ Piper B, Sitabkhan Y, Mejia J, Betts K. 2018. *Effectiveness of teachers' guides in the Global South: Scripting, learning outcomes, and classroom utilization*. Research Triangle Park, NC: RTI Press. RTI Press Publication No. OP-0053-1805
- ⁷ Pour des données sur le cas de la Inde, voir Muralidharan K., and V. Sundararaman. 2011. "Teacher opinions on performance pay: Evidence from India," *Economics of Education Review* 30 (3). Pour des données sur le cas de Tanzanie, voir Mbiti I., and Y. Schipper. 2020. "Teacher and Parental Perceptions of Performance Pay in Education: Evidence from Tanzania." RISE Working Paper 20/037.
- ⁸ Hanushek, E. A., L. Woessman. 2008. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature* 46 (3).
- ⁹ Evans, D. K., and F. Yuan. 2019. "Equivalent Years of Schooling: A Metric to Communicate Learning Gains in Concrete Terms." World Bank Policy Research Working Paper 8752.

Cette note a été préparée par **David K. Evans** et **Andre Loureiro** et se fonde principalement sur des études "The State of Ceará in Brazil is a Role Model for Reducing Learning Poverty" (de Loureiro, Cruz, Lautharte et Evans 2020) et "Achieving World-Class Education in Adverse Socioeconomic Conditions": Le cas de Sobral au Brésil" (par Cruz et Loureiro, 2020) qui ont été préparées dans le contexte d'un rapport de la Banque Mondiale: « Renforcer l'efficacité de l'éducation afin d'améliorer l'apprentissage au Brésil (P171447) », et sont le résultat d'une collaboration entre l'Unité d'Éducation d'Amérique Latine et les Caraïbes et l'Unité d'Éducation Globale de la Banque Mondiale pour analyser, comprendre et diffuser des modèles de réformes réussies. Tout le matériel est issu de ces études. Pour en savoir plus, lisez les.

