

Politique de l'évaluation, évaluation de la politique

La reconstruction de l'enseignement en Afrique du Sud

Evaluation policy, policy of evaluation. Reconstructing the South African education system

Política de la evaluación. Evaluación de la política. La reconstrucción de la enseñanza en África del Sur

Anne-Marie Bergh

Traducteur : Pierre-Louis Gauthier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/2526>

DOI : 10.4000/ries.2526

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2000

Pagination : 57-71

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Anne-Marie Bergh, « Politique de l'évaluation, évaluation de la politique », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 26 | juin 2000, mis en ligne le 01 juin 2003, consulté le 03 mai 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/ries/2526> ; DOI : 10.4000/ries.2526

Politique de l'évaluation, évaluation de la politique¹

La reconstruction de l'enseignement en Afrique du Sud

Anne-Marie Bergh

Résumé

Lorsqu'un pays subit une transformation sociétale et éducative majeure, la question de la qualité de l'éducation et l'accroissement de cette qualité demeurent une priorité. De plus, la qualité du processus de transformation doit également être évaluée. Cet article aborde certains nouveaux mécanismes de contrôle de la qualité en Afrique du Sud, les difficultés rencontrées pour mettre en place un système novateur d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et les effets de ces mesures sur le système éducatif.

Evaluation policy, policy of evaluation. Reconstructing the South African education system

When a country undergoes major societal and education transformation the question of quality in education and the improvement of quality remains a priority. Furthermore, the quality of the transformation process also needs to be evaluated. This article discusses some of the new mechanisms and processes of quality assurance in South Africa, the difficulties of developing a new system of qualitative and quantitative indicators and the effect of new measures of quality assurance on the education system.

Política de la evaluación. Evaluación de la política. La reconstrucción de la enseñanza en África del Sur

Cuando un país sufre una transformación de la sociedad y educativa importante, la calidad de la educación y su incremento son asuntos prioritarios. Además, también conviene evaluar la calidad del proceso de transformación. Este artículo enfoca nuevos mecanismos de control de la calidad en África del Sur, las dificultades superadas para elaborar un sistema novedoso de indicadores cualitativos y cuantitativos y los efectos de estas medidas en el sistema educativo.

57

¹ Cet article a été traduit par Pierre-Louis Gauthier.

Depuis les premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994, maints changements ont caractérisé le processus de mutation de la société, en accord avec les nouvelles valeurs constitutionnelles de démocratie, de liberté, d'égalité, de justice et de paix. Cela a également induit la transformation du système éducatif selon ces nouveaux principes et ces nouvelles valeurs. Le gouvernement élu héritait, en effet, d'un système éducatif caractérisé par de fortes inégalités : entre les apprenants, entre les établissements, entre les provinces².

L'un des paris majeurs fut la création d'un système éducatif intégré et unifié, issu des dix-huit anciens départements d'éducation, fondés sur des critères ethniques et géographiques. Il en a résulté un système à la fois centralisé et décentralisé, c'est-à-dire un ministère national de l'Éducation à compétence politique et neuf *departments* ou ministères provinciaux de l'Éducation chargés du fonctionnement des enseignements primaire et secondaire.

Le pari d'une éducation fondée sur un ensemble de valeurs partagées par tous au sein de la « nation arc-en-ciel » semble encore loin d'être gagné

L'autre transformation majeure du système éducatif consista dans la réorganisation de l'ancien système des enseignements primaire (7 ans) et secondaire (5 ans), qui se divise ensuite en post-secondaire et supérieur. Un nouveau cadre de qualifications nationales fut introduit de manière à intégrer éducation et formation et à servir de système d'accréditation. Il est constitué de trois vastes secteurs : éducation générale et formation (9 ans d'obligation scolaire), éducation prolongée et formation (3 ans durant lesquels prend place la diversification) et enseignement supérieur et formation (voir tableau 1). Ces changements impliquent l'introduction de nouveaux mécanismes pour l'évaluation de l'enseignement.

De nombreux documents et articles concernant les politiques nationales et régionales ont été publiés et des décrets relatifs à la qualité de l'éducation et à son évaluation promulgués. Il était nécessaire de définir les cadres politiques et les paramètres à l'intérieur desquels l'évaluation devait trouver sa place. La plupart des documents se réfèrent à «une éducation et une formation de bonne qualité». Certains des objectifs qualitatifs insistent sur «la capacité et l'engagement des enseignants, l'adaptation du curriculum et le moyen d'établir les critères et de les évaluer», «l'apprentissage personnel des compétences adaptées au marché du travail, les résultats aux examens», «une implication permanente des services dans l'organisation, la gestion et l'engagement en réponse au droit à la demande d'éducation et de formation»³.

2 Voir Bergh Anne-Marie, « La formation des enseignants en Afrique du Sud. Problèmes et enjeux depuis la fin de l'apartheid », *Revue internationale d'éducation* – Sèvres, n° 21, mars 1999, pp. 93-119.

3 Republic of South Africa, White Paper on Education and Training, *Government Gazette*, 357, 1995.

Tableau 1
Ancien et nouveau systèmes de qualifications

NOUVEAU SYSTÈME				ANCIEN SYSTÈME			
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR & FORMATION				ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR POST-SECONDAIRE			
<i>FURTHER EDUCATION AND TRAINING CERTIFICATE</i>				<i>SENIOR CERTIFICATE</i>			
ÉDUCATION PROLONGÉE ET FORMATION		Grade 12		Standard 10	Senior	ÉDUCATION SECONDAIRE	
		Grade 11		Standard 9	Secondary		
Grade 10		Standard 8					
<i>GENERAL EDUCATION AND TRAINING CERTIFICATE</i>				Standard 7	Junior	SECONDAIRE	
				Standard 6	Secondary		
ÉDUCATION GÉNÉRALE ET FORMATION	<i>Senior phase</i> (cycle terminal)	Grade 9	O	Standard 5	Senior	ÉDUCATION PRIMAIRE	
		Grade 8	B		Standard 4		Primary
		Grade 7	L		Standard 3		
	<i>Intermediate phase</i> (cycle intermédiaire)	Grade 6	G	Standard 2	Junior		
		Grade 5	A		Standard 1		Primary
		Grade 4	T		Gr 2/Sub B		
	<i>Foundation phase</i> (cycle de base)	Grade 3	I	Gr 1/Sub A			
		Grade 2	R				
		Grade 1	E				
<i>PREPRIMARY EDUCATION</i>				<i>PREPRIMARY EDUCATION</i>			

Il y a de nombreux domaines dans lesquels on peut évaluer le fonctionnement du système éducatif. En Afrique du Sud, deux processus se sont mis en place simultanément. D'une part, un nouveau système d'évaluation des indicateurs a été développé de manière à unifier les systèmes d'information jusque-là restés cloisonnés entre les dix-huit anciens départements d'éducation. Cela était nécessaire pour établir une base de données et obtenir un système de repérage pour les futures programmations et évaluations, autant que pour procéder à des comparaisons internationales. Simultanément, des mesures de contrôle du processus de transformation du système d'éducation et de formation devaient être mises en place pour contribuer à « élever les critères de fonctionnement et de rendement de l'éducation ». En un certain sens, cela permit également une évaluation de la mutation politique et de l'expansion des nouveaux principes et valeurs (tels que la « réparation »⁴, l'équité, la tolérance, la gestion démocratique) dans la vie quotidienne de l'école.

4 Il s'agit des réparations des torts et des dommages commis durant la période de l'apartheid (NDT).

Ces évaluations s'appuient sur des indicateurs quantitatifs, mais présentent également une dimension qualitative. Elles sont le résultat de la réflexion d'équipes et de groupes de travail désignés pour enquêter sur les différents aspects de la vie dans le système éducatif. Des rapports sur l'état de la question sont également publiés par le ministère de l'Éducation. Cette procédure se poursuivra pendant quelques années, d'autant que tout changement à grande échelle dans un système éducatif (notamment dans le domaine pédagogique) relève d'une évolution lente qui, même avec des conditions favorables, peut demander au moins une décennie pour s'institutionnaliser.

Répondre à la question : « Comment va le système éducatif sud-africain ? » reviendrait plutôt à dire que, jusqu'à maintenant, l'accent a été largement mis sur la réforme et la transformation, tout en traitant de manière empirique les autres problèmes, au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Réponses aux défis du XXI^e siècle

Pour mettre en œuvre les principes de la nouvelle constitution, le système éducatif a dû faire face de tous côtés à de nombreux défis. Tout d'abord, l'obligation scolaire de neuf années fut décrétée afin d'accroître l'accès à l'éducation de base. Mais il fallait également s'efforcer de maintenir les élèves dans le système aussi longtemps que possible et d'améliorer le rendement de l'éducation, qui est mesuré, entre autres, à l'aune des résultats obtenus aux examens terminaux après douze ans de scolarité. En outre, ce processus de transformation et de démocratisation, extrêmement complexe, devait être contrôlé très soigneusement afin de s'assurer de la mise en œuvre des nouvelles politiques ainsi que du respect de leur application. Après les premières années d'euphorie engendrée par une transition politique sans heurts ni troubles, l'opinion publique commença à demander des explications sur la manière dont certaines politiques avaient été traduites dans les faits et dont certains idéaux avaient été négociés contre des compromis sur la qualité même de l'éducation.

Lorsque Kader Asmal devint le nouveau ministre de l'Éducation en juin 1999, il lança un programme mobilisateur, « pour bâtir un système d'éducation et de formation sud-africain pour le XXI^e siècle ». Il annonça les neuf priorités suivantes⁵ :

- bâtir les systèmes provinciaux en étroite coopération avec le gouvernement,
- liquider l'analphabétisme des jeunes et des adultes en cinq années,
- faire des écoles des centres de vie communautaire,
- mettre un terme aux conditions matérielles dégradées des écoles sud-africaines,
- développer la qualité professionnelle du corps enseignant,

5 « Call to action: mobilising citizens to build a South African education and training system for the 21st century », Déclaration de Kader Asmal, Ministre de l'Éducation, 27 juillet 1999.

- assurer le succès de l'enseignement actif dans l'éducation de base,
- créer un système d'éducation et de formation prolongée pertinent afin de préparer les jeunes et les adultes à affronter les besoins sociaux et économiques du XXI^e siècle,
- réaliser un système d'enseignement supérieur rationnel et unifié qui se saisisse des défis intellectuels et professionnels des Sud-Africains en ce début de siècle,
- agir immédiatement, et avec détermination, à travers tout le système d'éducation et de formation face à l'urgence née du sida.

Ces priorités ont été rendues opérationnelles par le plan *Tirisano*, « Travailler ensemble », qui s'organise autour de cinq programmes : « VIH/sida », « efficacité scolaire et professionnalisme enseignant », « alphabétisation », « éducation secondaire prolongée et enseignement supérieur », « organisation et efficacité des ministères nationaux et provinciaux ».

Pour chacun de ces programmes, de nombreux projets et indicateurs d'efficacité ont été définis dans la perspective d'une réalisation prévue entre janvier 2000 et décembre 2004. Dans cet article, l'accent est mis davantage sur les aspects relatifs à l'efficacité et au professionnalisme enseignant.

Vers une politique de la qualité en éducation

61

Peu après la venue au pouvoir du premier gouvernement démocratique, le *National Education Policy Act*⁶ fut promulgué. L'article 8 de cette loi traite de l'évaluation de l'éducation et mandate le ministre national de l'Éducation pour « veiller directement à ce que les critères de fonctionnement de l'éducation, à travers toute la République, soient contrôlés et évalués annuellement ou à intervalles prévus, dans la perspective d'une évaluation permanente en conformité avec les dispositions de la Constitution et avec la politique nationale de l'éducation. » Ceci doit s'effectuer « par l'analyse des données rassemblées par les systèmes d'information de l'administration, ou par tout autre moyen, en coopération avec les départements provinciaux de l'éducation⁷. »

Planification et gestion du système

Initialement, l'un des problèmes majeurs était l'absence d'un ensemble de données ou de repères à partir duquel le nouveau système aurait pu s'organiser et contrôler. De nombreuses études furent entreprises par des consultants pour établir une banque de données, les plus connues étant le *School Register of Needs Survey* et le *National Teacher Education Audit*.

⁶ Loi sur la politique de l'Éducation nationale.

⁷ République d'Afrique du Sud, *National Education Policy Act*, n°27, 1996, Pretoria: Government Printer.

Au sein des structures ministérielles, la première tâche fut par conséquent de mettre en place un système d'information de l'administration de l'éducation (*Education Management Information System, EMIS*) et un centre national de données, ainsi qu'une enquête annuelle nationale sur les écoles et un programme informatique pour la banque de données. Pour la première fois dans l'histoire de l'Afrique du Sud, on parvint à constituer une large base de données sur tous les publics scolarisés dans le pays. Depuis 1997, une enquête annuelle est menée dans ce cadre.

L'idée est de développer des normes et des critères nationaux de manière à accroître l'exactitude, la fiabilité, la validité et la mise à jour des données. L'information est mise au service de la planification, de l'administration, du contrôle et de l'évaluation du système éducatif. L'information recueillie à partir de cette base de données alimenta ainsi le rapport sud-africain sur la réalisation des objectifs du programme « Éducation pour tous » de la Déclaration de Jomtien de 1990⁸. Les provinces sont également incitées au développement de leurs propres systèmes d'information. Lorsque les bases de données seront suffisamment développées, il sera possible, à l'avenir, de disposer d'informations allant du profil individuel de l'élève à celui de l'école en passant par le district et le niveau national, et ce sur une grande variété d'items.

Soutien à la politique d'éducation et garantie de la qualité

Alors que EMIS rassemble les données en vue de la planification, de nombreuses directions du ministère national de l'Éducation s'attachent aux informations qui permettent de contrôler et de développer le processus de transformation du système éducatif afin d'accroître l'efficacité au niveau des écoles. Cette initiative est tout à fait en phase avec le programme Tirisano et correspond au changement de paradigme de l'inspection : « Le changement, parti des inspections initialement prévues pour éliminer les pratiques et les services non conformes, s'achemine vers une amélioration constante du fonctionnement et de l'efficacité des écoles⁹. »

Depuis 1997, le ministère de l'Éducation a renoué avec un cadre ouvert d'initiatives indépendantes. Actuellement, l'objectif est d'organiser deux structures qui aboutiront à des rapports et des comptes rendus à différents niveaux du système. La première relève de la politique nationale d'évaluation de la totalité du système éducatif. La seconde est une évaluation systémique utilisant l'expérience vécue de l'apprenant comme unité d'analyse¹⁰.

8 DoE (Department of Education), *Education for All. The South-African Assessment Report*, Pretoria, 2000.

9 DoE, *The National Policy on Whole School Evaluation. Draft discussion document*, 14 juin 2000.

10 DoE, Entretien avec T.D. Masilela, « Acting Director: Quality Assurance », 14 juin 2000.

L'évaluation globale interne et externe de l'école

L'idée sous-jacente à cette structure est de développer un système d'auto-contrôle et d'autoévaluation qui s'articule sur deux éléments : une unité de supervision et une unité de soutien/développement/amélioration.

L'unité de supervision se rendra dans les écoles pour évaluer leur rendement au moyen d'instruments variés. Un rapport sur leur profil sera diffusé au niveau du district, tandis que l'information pourra aussi être renvoyée individuellement aux écoles pour leur propre perfectionnement. Les indicateurs suivants sont ainsi suggérés :

- indicateurs de départ : principales caractéristiques de chaque cohorte, infrastructure, financement, équipe professionnelle ;
- indicateurs de processus : comment l'école cherche-t-elle à atteindre ses objectifs en matière d'efficacité de la gestion, de direction et d'administration, de sûreté et de sécurité, de qualité de l'enseignement ;
- indicateurs d'arrivée : l'école a-t-elle réussi en matière de critères académiques, de critères comportementaux des élèves, de degré de ponctualité, de degré de scolarisation.

Le second volet du projet sera pris en charge par les services de chaque province. Ces services encourageront les écoles qui fonctionnent correctement à maintenir leur niveau d'efficacité, tandis que celles qui présentent un niveau insuffisant seront aidées par le biais de stratégies intégrées dans leur programme de développement. Des évaluations externes ne peuvent avoir lieu que lorsque les écoles ont suffisamment développé leur processus d'autoévaluation interne.

63

L'évaluation systémique et les facteurs contextuels

Ce projet, en cours de développement, concerne l'impact du système éducatif et des facteurs contextuels sur le processus d'enseignement. Des outils pour évaluer l'impact du curriculum, de l'évaluation, des pratiques de classe, et de la formation initiale et continue sur les connaissances de l'apprenant, seront, parmi d'autres, mis en oeuvre. La scolarisation sera mesurée dans trois domaines d'enseignement, principalement dans les compétences comportementales, l'arithmétique et la maîtrise de l'écrit. Bien que la scolarisation soit l'unité d'analyse, elle ne sera pas utilisée comme diagnostic individuel des élèves, mais uniquement pour appréhender le contexte. Les rapports seront diffusés aux niveaux national et provincial. Un ensemble d'indicateurs sera destiné aux parents, aux élèves, aux enseignants, aux chefs d'établissement et aux commissions préparant les critères scolaires. Cette évaluation alternera par cycles de trois ans sur trois moments de l'éducation générale et du secteur de la formation : à la fin du degré 3 (fin du cycle de base), à la fin du degré 6 (cycle intermédiaire) et à la fin du degré 9 (cycle terminal). L'étude pilote pour le degré 3 a été mise en place en septembre 2000 et la première évaluation est prévue pour septembre 2001.

Quelques indicateurs sur l'état du système éducatif

Du fait de la phase de transition du nouveau système éducatif sud-africain, il n'est pas possible de présenter tous les indicateurs de manière exhaustive. Les trois tableaux ci-dessous donnent une indication sur les défis auxquels doit répondre l'amélioration de l'éducation en Afrique du Sud.

Le tableau 2 présente quelques indicateurs utilisés dans l'étude réalisée pour « Éducation pour tous » destinée au Forum mondial de l'éducation de Dakar (avril 2000). En 1998, 8 046 455 élèves étaient inscrits dans le primaire et 4 024 900 dans le secondaire.

Tableau 2

Rendement du système éducatif en Afrique du Sud, selon les indicateurs « Éducation pour tous »

Indicateur	Valeur numérique	Période*
ÉDUCATION PRIMAIRE		
Taux de scolarisation brut	97 %	1997
Taux de scolarisation net	87 %	1997
Indicateur	Valeur numérique	Période*
Dépense par élève (enseignement primaire)	R 2 370-00 ¹¹	1995/96
Part de l'enseignement public dans le budget national	22 %	1997/98
Pourcentage d'enseignants qualifiés dans l'école primaire	74 %	1997
Ratio élèves/enseignant (primaire)	35/1	1996
Pourcentage d'élèves du primaire (6-14 ans) abandonnant l'école	16 %	1996
APPRENTISSAGE ET ACQUISITIONS		
Grade 4 : maîtrise de l'écrit	48 %	1999
Grade 4 : arithmétique	30 %	1999
Grade 4 : comportement scolaire et social	47 %	1999
ALPHABÉTISATION		
Pourcentages**		
Jeunes (15-24 ans)	83 %	1996
Adultes (24 ans et plus)	67 %	1996

* Dernière donnée disponible.

** L'alphabétisation fonctionnelle est considérée comme définitive à partir du Grade 6 ou au-dessus. (Cette définition peut entraîner une sous-estimation de l'analphabétisme.)

Source : *Department of Education, 2000.*

¹¹ 1 rand = 0,15 euro, 1999, NDT.

Les tableaux 3 et 4 fournissent des indications supplémentaires sur le système éducatif à travers les résultats des examens terminaux et la répartition par sexe. Jusqu'à une date récente, les résultats au *Senior Certificate* constituaient le seul indicateur disponible sur le fonctionnement de l'école. S'adressant au président d'Afrique du Sud au sujet des progrès réalisés en matière de gestion des examens du *Senior Certificate*, le ministre a rendu compte en ces termes : «Le ministère s'est engagé à relever la crédibilité et la qualité de l'examen. Cette initiative comporte des normes et des critères pour une évaluation continue, un ensemble de documents communs pour certaines disciplines de base et, en collaboration avec le *Scottish Qualifications Authority*, une banque de sujets pour les disciplines de base du degré supérieur. Ceci contribuera ultérieurement à l'équivalence internationale du *Senior Certificate*¹².»

Tableau 3
Résultats nationaux aux examens terminaux
1994-1999¹³

	Nombre de candidats	Présents aux épreuves	%	Dispenses universitaires*	%	Total échecs	%
1994	495 408	287 343	58	88 497	18	208 065	42
1996	518 225	279 487	54	80 015	16	234 381	46
1998	552 862	272 488	49	69 856	13	279 896	51
1999	511 474	249 831	49	63 725	12	261 328	51

* Étudiants pouvant poursuivre des études universitaires.

12 DoE, *Minister's Quaterly Report to the President*, april 2000, Pretoria.

13 Bot Monica, « An analysis of the 1999 senior certificate examination », *EduSource Data News*, n° 28, mars 2000.

Tableau 4
Résultats par discipline et par sexe
1999¹⁴

	Nombre total de candidats	Nombre par discipline	% du nombre total de candidats	Présents aux épreuves	% de réussite
Mathématiques					
Hommes	226 425	130 672	58	62 860	48
Femmes	285 049	150 632	53	59 365	39
Total	511 474	281 304	55	122 225	43
Sciences physiques					
Hommes	226 425	82 774	37	55 999	68
Femmes	285 049	78 175	27	46 895	60
Total	511 474	160 949	31	102 896	64
Biologie					
Hommes	226 425	167 632	74	92 336	55
Femmes	285 049	220 155	77	110 247	50
Total	511 474	387 787	76	202 583	52
Anglais 2^e langue					
Hommes	226 425	202 729	98	183 388	90
Femmes	285 049	255 142	90	221 559	87
Total	511 474	457 871	90	404 947	88

66

D'autres défis pour le développement des indicateurs de qualité en éducation concernent l'analphabétisme des adultes et les progrès réalisés dans l'augmentation du degré d'alphabétisation. Il sera également nécessaire de contrôler la façon dont la question du sida est abordée par le système et d'en évaluer les effets sur le fonctionnement et la qualité de l'éducation. Sachant qu'on estime que 13 à 20 % de la population sud-africaine est séropositive, on peut en déduire que le corps enseignant, lui aussi atteint par l'infection croissante et la mortalité, verra ses effectifs diminuer. Le système devra donc, simultanément, s'accommoder d'un nombre important d'orphelins et d'élèves séropositifs. Les conséquences de la pandémie de sida auront un impact croissant sur la planification de l'éducation¹⁵.

14 Bot Monica, « An analysis of the 1999 senior certificate examination », *EduSource Data News*, n° 28, mars 2000.

15 Motala Shireen, Vally Salim, Modiba Maropeng, « A Call to Action », *Quarterly Review of Education and Training in South Africa*, 6, 1999, pp. 1-32.

La qualité de l'enseignement

Redéploiement, redistribution, réparation

La qualité de l'enseignement dépend de maints facteurs contextuels. De nombreuses mesures ont été prises pour assurer une meilleure égalité dans tout le système éducatif. L'une d'elles a été l'établissement de ratios d'effectifs enseignant/élèves : 1 pour 40 dans le primaire et 1 pour 35 dans le secondaire. Non seulement les enseignants ont été redéployés, mais leur charge de travail, notamment face au défi de l'amélioration de la qualité de l'éducation dans des classes à lourd effectif, a été accrue par les nombreux départs à la retraite volontaires d'enseignants expérimentés.

Une autre mesure tendant à plus d'égalité fut l'introduction de financements publics égaux pour toutes les écoles d'État. Le *South African Schools Act* prévoit, cependant, le paiement de droits complémentaires par les parents. D'un côté, il s'agissait d'une tentative pour éviter de remettre en cause la qualité des écoles autrefois privilégiées par une mesure de redistribution des fonds d'État. Mais, de l'autre, on perpétuait les inégalités entre riches et pauvres dans la qualité de l'éducation. Par exemple, des écoles accueillant des enfants de milieux aisés pouvaient employer des enseignants supplémentaires pour réduire les effectifs dans les classes. Ces mesures de redistribution ont donc été complétées ultérieurement par des mesures qui peuvent être assimilées à une discrimination positive, pour assurer équité et réparation en faveur des écoles les plus pauvres. Le *National Norms and Standards for School Funding* fut créé en 1998. Selon Karlsson¹⁶, ces normes et ces critères « accentuent l'attribution aux écoles publiques les plus pauvres et à celles qui souffrent de mauvaises conditions matérielles, de ressources plus importantes que dans les écoles relativement avantagées ». Les ministères provinciaux doivent reverser 60 % de leurs dépenses de fonctionnement (hormis les dépenses de personnel) à 40 % des écoles les plus pauvres de leur province. Malheureusement ce remède à l'inégalité, par la redistribution des financements publics, s'applique seulement aux dépenses hors personnel. Selon Gardiner¹⁷, ces mesures sont insuffisantes pour mettre fin à cette situation inégalitaire.

Conséquemment à la période de l'apartheid, l'éducation a été caractérisée par un effondrement de la culture de l'enseignement et des services, COLTS¹⁸.

67

16 Karlsson Jenni, McPherson Gregory, Pampallis John, « A critical examination of the development of school governance policy and its implications for achieving equity », Contribution à la Conférence sur l'éducation de Kenton, Salt Rock, KwaZulu-Natal, Afrique du Sud, 30 September 1999.

17 Gardiner Michael, « Education and innovation: rethinking the familiar », *Quarterly Review of Education and Training in South Africa*, 6, 1999, pp. 1-19.

18 Collapse of the culture of teaching, learning and service.

En vue de relancer la qualité dans ces domaines, le gouvernement a lancé la campagne COLTS dans le cadre des actions de «réparation» au niveau provincial et national. Cette démarche, également associée à l'amélioration de l'environnement matériel des écoles, devait stimuler le potentiel éducatif global. La campagne fut cependant critiquée pour son insuffisante prise en compte des questions pédagogiques. Le ministre de l'Éducation s'exprima en ces termes : «Dès le début, la campagne a cherché à mettre en évidence le problème du dysfonctionnement des institutions éducatives, en particulier des écoles, qui est l'un des héritages les plus dramatiques de l'apartheid et fait partie intégrante de la lutte pour la démocratie. La campagne invite la communauté à restaurer un sens de la responsabilité professionnelle chez ces éducateurs qui ont perdu leur dignité professionnelle, à engager les élèves à faire un usage discipliné de l'opportunité de faire des études, à combattre la délinquance et la violence dans les écoles et à s'assurer que les responsables dans les ministères de l'éducation donnent un exemple conforme à l'éthique de leurs fonctions¹⁹.»

D'autres mesures, en cours d'évaluation, renforcent la campagne COLTS : le code de conduite du conseil sud-africain des éducateurs, le code de conduite pour les élèves, le *Employment of Educators Act* de 1998 et les accords sur l'évaluation des charges de travail.

Les progrès en pédagogie

La réforme pédagogique la plus importante liée au paradigme du changement de la nouvelle société a été l'introduction d'un nouveau curriculum, appelé «Curriculum 2005». Beaucoup de ses caractéristiques ont été empruntées à d'autres pays et un cadre complexe a été établi et mis en oeuvre pour une durée de dix-huit mois. L'instauration de Curriculum 2005 est une parfaite illustration de l'adage selon lequel une bonne politique ne signifie pas nécessairement que les choses changent dans la pratique. Bien qu'il y eût peu d'objections aux principes sous-tendant le Curriculum 2005, les problèmes de mise en oeuvre, en revanche, furent nombreux. Mise à part la conception complexe du curriculum (qui comporte trop de malentendus et de points de vue contradictoires), les ressources disponibles pour la formation des enseignants et la création de nouveaux matériels d'enseignement restaient insuffisantes. L'absence de soutien nécessaire pour mettre en oeuvre des programmes très sophistiqués a entraîné difficultés et confusion parmi les enseignants, aboutissant à nouveau à l'effet inverse. Alors que l'intention de départ était de donner à tous les élèves une chance égale d'accéder à l'école, les écoles autrefois privilégiées, mieux dotées en ressources et généralement en enseignants, étaient davantage capables de mettre en oeuvre le

19 DoE, *Status Report for the Minister of Education*, Pretoria, 9 juin 1999.

nouveau curriculum, laissant les autres loin derrière. Le fossé entre écoles riches et pauvres s'est creusé, annulant l'effet attendu d'une réflexion critique et constructive sur les solutions à trouver.

En raison de tous ces problèmes, le ministre de l'Éducation a constitué en 2000 un comité de réforme sur la question. Ce comité a conclu qu'il y avait une forte demande pour une réforme de l'éducation de base mais que les points suivants en gênaient le processus :

- structure et présentation du Curriculum 2005 compliquées (terminologie complexe et confuse, programmation surchargée, parfaite sur le plan de l'intégration mais faible sur le plan conceptuel) ;
- défaut de liaison entre le curriculum et la politique d'évaluation ;
- formation insuffisante des enseignants ;
- absence de suivi et d'aide ;
- niveaux multiples d'interprétation ;
- transfert limité dans la pratique de la classe ;
- emplois du temps irréalistes et impossibles à gérer.

Le comité a proposé un curriculum révisé, simplifié et allégé, appelé Curriculum 21. La plupart des recommandations de base du comité de réforme furent acceptées, en juin 2000, par les ministères provinciaux et par le ministère national. L'établissement du nouveau curriculum fera bien évidemment l'objet d'une évaluation et d'un contrôle approfondis.

69

Valeurs, compromis et conséquences imprévus

On peut lire dans l'exposé des motifs du ministère de l'Éducation : « Notre ambition est une Afrique du Sud dans laquelle le peuple a un égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie qui contribuera ensuite à accroître la qualité de vie et à construire une société paisible, prospère et démocratique ». Si on tente, à partir de là, d'évaluer qualitativement le fonctionnement du système éducatif depuis la fin de l'apartheid, force est de constater l'apparition d'un certain nombre de phénomènes et de conséquences imprévus.

Comme on l'a souligné précédemment, l'intention politique n'a pas toujours été accompagnée d'une mise en pratique adéquate, augmentant parfois les inégalités au lieu de diminuer l'écart entre riches et pauvres, élèves favorisés et défavorisés. Il apparaît donc que le processus de démocratisation ne va pas assez loin. En l'absence d'un soutien nécessaire à la capacité de construire, aucune transformation ne pourra s'opérer. Ce fut le cas sur le plan de la gestion scolaire, où les parents des écoles favorisées étaient capables de beaucoup mieux se saisir des nouvelles responsabilités accordées aux groupes de gestion par le *Schools Act*. Au regard de la pédagogie, ce furent encore les enseignants des écoles favorisées qui parvinrent le mieux à négocier les exigences du nouveau curriculum. Même la

discrimination financière positive de l'État ne semble pas être à même de parvenir pleinement aux réparations des abus de l'apartheid, ni à venir à bout des inégalités.

La permanence des inégalités s'accompagne également d'une autre séquelle de l'apartheid, plus profondément enracinée encore : le conflit de valeurs. Le pari d'une éducation fondée sur un ensemble de valeurs partagées par tous au sein de la «nation arc-en-ciel» semble encore loin d'être gagné. C'est probablement la partie la plus difficile du pilotage du processus de transformation, c'est-à-dire déterminer à quel degré les apprenants, les enseignants et la société tout entière adoptent les nouvelles valeurs de la Constitution. Les inscriptions aux anciennes écoles blanches commencent à refléter la présence d'une population multiculturelle et, sur le papier, il semble que le processus d'intégration progresse en douceur. Cependant, cela ne suffit pas à éradiquer les attitudes racistes ni les problèmes d'intolérance. De temps à autre, des exemples de résistance à l'intégration et des incidents violents sont rapportés par les médias. Ces faits sont souvent accompagnés d'accusations de comportements sans nuances pour résoudre ces problèmes, de la part de l'administration ou des groupes de gestion des écoles.

Deux rapports consacrés à l'état de la question en matière d'intégration scolaire ont été récemment rédigés. Le premier est un rapport de la commission sud-africaine sur les droits de l'homme, le racisme, l'intégration et la déségrégation raciales dans les écoles secondaires sud-africaines. Le second est le rapport d'un groupe de travail sur les valeurs, l'éducation et la démocratie. Le rapport de la commission des droits de l'homme concluait que l'étude avait révélé des situations où fleurissaient les pratiques vulgairement racistes, ségrégationnistes et généralement discriminatoires. Il fut également rapporté que : «L'échelle et l'intensité d'expressions gratuites et explicites du préjudice racial et du racisme ne laisse aucun doute sur le fait que, alors que beaucoup d'écoles sont considérées comme dégagées de la déségrégation ou «racialement mixtes», elles sont encore *non-deracialised*. Les comportements des élèves révèlent une légion de stéréotypes sur les uns comme sur les autres, on constate l'existence de bandes composées racialement et une suspicion vis-à-vis des autres groupes²⁰.»

Le rapport sur les valeurs en éducation souligne que les écoles devraient promouvoir les valeurs d'équité, de tolérance, de multilinguisme, d'ouverture d'esprit, de comportement social positif. Pour en finir avec les valeurs, ajoutons que l'éducation religieuse donnée dans les écoles complique les choses.

*

* *

Maintenant qu'un nouveau réalisme s'impose et que le système d'évaluation est en marche, on aimerait revenir à la question : «Comment va le nouveau

20 Vally Salim, Dalamba Yolisa, *Racism, Racial Intergration and Desegregation in South African Public Secondary Schools, A Report on a Study by The South African Human Rights Commission*, 1999.

système éducatif sud-africain ?». Voici comment le ministre de l'Éducation, Kader Asmal, résume la situation : «Le travail que nous accomplissons pour transformer un système délabré et corrompu d'éducation séparée et inégale est merveilleusement en phase avec les courants de pensée les plus progressistes de la communauté mondiale. Mais nous sommes encore loin d'avoir accompli notre devoir constitutionnel de respect, de protection, de promotion et de garanti pour chacun au droit imprescriptible à une éducation de base. Nous n'avons pas d'excuse de manquer à une obligation qui est indéniablement au coeur des existences et du bien-être de notre peuple.²¹»

Motala et Mungadi commentent ainsi : «La recherche de la qualité a été menée à travers l'établissement de cadres réglementaires et législatifs, mais est restée limitée en matière de changement systémique. L'hypothèse était que la pensée politique pourrait se transmettre et affecter les pratiques scolaires, comme elle pourrait se diffuser à travers les strates des structures provinciales. De cette manière «la chaîne de la qualité» se met laborieusement et lentement en place du national vers le provincial, le district et l'école. Cela continue de refléter la tension entre le niveau national innovant et la pauvreté d'exécution au niveau local.²²»

Bien que le nouveau système sud-africain ait connu des changements innovateurs et majeurs, il est trop tôt pour réellement mesurer le rendement en éducation dans cette nouvelle société. Dans son rapport d'État le ministre a déclaré : « L'inégalité est encore largement inscrite dans le système d'éducation. » En dépit des changements, les possibilités d'accès à l'éducation pour les Sud-Africains les plus pauvres n'ont pas été modifiées et la plupart des gens ne reçoivent pas de meilleure éducation. Beaucoup de facteurs contextuels doivent aussi être attaqués à la base pour améliorer l'environnement et rendre possibles les valeurs d'égalité, équité et de réparation.

21 Asmal Kader, Preface. In: Department of Education. *Education for All. The South African Assessment Report*. Pretoria, 2000.

22 Motala Shireen, Mungadi Ratshi, « From policy to practice: achieving quality education in post-apartheid South Africa », Contribution à la Conférence SACHES, Wilgespruit, Roodepoort, Afrique du Sud, 30 septembre 1999.