

>> Juin 2022

# MANUELS ET MATÉRIELS D'APPRENTISSAGE

Note d'orientation du GPE  
sur l'optimisation des ressources



### Déni de responsabilité

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Partenariat mondial pour l'éducation ou du Groupe de la Banque mondiale aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

### Remerciements

Les notes d'orientation sur l'optimisation des ressources sont des produits du Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation. La Note d'orientation sur les manuels scolaires a été rédigée par Alfonso de Guzman (consultant), sous la supervision générale de l'équipe chargée de l'optimisation des ressources du GPE, dirigée par Matthew D. Smith. Nous adressons nos plus vifs remerciements à Edward P. J. Davis, Hans-Martin Boehmer, Jane Sunderland, Jo Bourne, Kouassi Soman, Krystyna Sonnenberg, Pdraig Power, Rudraksh Mitra, Svenja Greenwood, Tianheng Li et Yuri Borovsky pour leur contribution.

### DROITS ET LICENCES



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (IGO CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de cette licence, il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales.

# TABLE DES MATIÈRES

Les Notes d'orientation du GPE sur l'optimisation des ressources	4
Manuels scolaires et matériels d'apprentissage	6
Optimiser les choix	14
 Économie : Les quantités voulues au juste prix	15
 Efficacité et efficacité : les bons manuels au bon endroit et au bon moment	23
 Lutter contre la corruption : améliorer l'économie et l'efficacité	34
 Faire face aux défis : orientation stratégique	39
Conclusion	44
Annexe A : L'auto-réflexion - un processus d'apprentissage continu	46
Références	49

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
ISO	Organisation internationale de normalisation
VfM	Optimisation des ressources

# LES NOTES D'ORIENTATION DU GPE SUR L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

**INVESTIR DES RESSOURCES FINANCIÈRES DANS DES CHOIX CONDUISANT AUX MEILLEURS RÉSULTATS.** C'est le principe fondamental qui sous-tend le travail d'optimisation des ressources du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE). Le GPE accorde une grande importance au renforcement du rôle des pays partenaires et, dans cette optique, s'attache à guider les responsables des politiques et les autres décideurs pour améliorer l'investissement dans l'éducation. Ces notes d'orientation donnent des conseils pratiques sur les choix importants, des indications claires lorsque des données probantes existent, et des informations sur le type de conséquences qui découlent des choix stratégiques.

Ces notes d'orientation entendent mettre en lumière les choix essentiels qui sont souvent perdus de vue. Qu'il s'agisse des manuels, des salles de classe ou des enseignants, les choix qui sont faits aujourd'hui peuvent avoir des conséquences à long terme. Certes, ces éléments sont tous liés, mais le GPE propose des notes d'orientation axées sur trois domaines pour susciter un débat plus poussé et apporter des précisions sur le processus de prise de décision. Conformément à l'objectif du GPE d'améliorer l'apprentissage et l'équité par le biais de systèmes éducatifs plus solides, chaque note d'orientation est un élément de construction de systèmes d'éducation fondés sur des données probantes.

Chacune de ces notes a été créée suivant les principes d'utilité et de sélectivité. Souvent, les responsables des politiques ne peuvent apporter que quelques changements d'ordre systémique. Chacune des notes d'orientation met en lumière quelques suggestions de changement clés qui, sur la base de l'expérience du GPE et des données existantes, sont particulièrement importantes pour optimiser les décisions financières et obtenir de meilleurs résultats. Les valeurs de base se rapportant aux considérations financières ont été appliquées lors du choix des domaines abordés, et adaptées au modèle de développement du GPE : il s'agit de responsabiliser la communauté locale du développement et les responsables des politiques publiques afin qu'ils i) mettent sur pied des plans sectoriels de l'éducation équitables et durables qui ii) privilégient les interventions les plus efficaces et iii) les mettent en œuvre de façon efficace, en iv) acquérant les intrants nécessaires à des prix économiques.

Ces notes visent à promouvoir la responsabilité et le contrôle à l'échelon local. Elles sont conçues pour favoriser une concertation éclairée, l'utilisation de données empiriques, et obtenir, au bout du compte, davantage d'efficacité, d'équité et de durabilité. Elles tiennent compte de certains thèmes transversaux, comme l'égalité des genres, l'importance d'atteindre les groupes marginalisés et les effets pervers de la corruption.

Bien que les orientations qu'elles fournissent s'efforcent de s'accorder aux contextes de la plupart des pays, les notes ne traitent pas explicitement de l'optimisation des ressources dans les situations de fragilité et de conflit. Dans ces situations, il faudrait clairement prendre en compte d'autres paramètres susceptibles d'influer sur le coût de la construction d'écoles, le recrutement et la fidélisation des enseignants, ou la gestion d'un afflux de réfugiés. Les retombées, y compris financières, de la construction de systèmes éducatifs résilients, à la fois inclusifs et adaptatifs, sont importantes et nécessaires. Cette question ne relève cependant pas du champ de ces notes d'orientation. ◀



# MANUELS SCOLAIRES ET MATÉRIELS D'APPRENTISSAGE

Le présent aperçu récapitule les connaissances actuelles concernant l'approvisionnement des écoles en manuels, de la phase de planification aux processus de publication et de distribution. Il distingue ce qui est bien connu de ce qui l'est moins ou qui est moins souvent mis en pratique. Il pose les bases d'interventions importantes pouvant aider à augmenter un peu plus les ressources de l'État et des bailleurs de fonds. Ces interventions, qui sont le principal objet de la présente note d'orientation, sont évoquées plus avant dans la section intitulée « Optimiser les choix ».

Cette note d'orientation s'est inspirée d'autres notes et directives de la communauté internationale des bailleurs de fonds, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture (UNESCO), la Banque mondiale, et l'Agence britannique de développement international (DFID), ainsi que d'autres agences, y compris des organismes caritatifs<sup>1</sup>.

La présente note d'orientation se rapporte d'une manière générale aux livres utilisés comme supports didactiques ; mais il est plus précisément question des manuels scolaires. La raison tient en ce que les manuels scolaires sont les principaux matériels d'apprentissage utilisés dans les pays en développement et ils représentent un important investissement financier. La note insiste sur les décisions spécifiques susceptibles d'avoir les répercussions les plus fortes, sur la base des écrits existants. L'expérience en matière de manuels scolaires variant grandement d'un pays à l'autre, la note s'arrête particulièrement sur les domaines dans lesquels des données nombreuses sont disponibles pour étayer la prise de décision.

**LE MANUEL SCOLAIRE EST UN IMPORTANT OUTIL D'APPRENTISSAGE.** Les études d'évaluation de l'éducation réalisées au fil des ans ont relevé les effets positifs des manuels scolaires sur la réussite des élèves dans les pays en développement, l'impact le plus remarquable s'observant chez les enfants pauvres et défavorisés<sup>2</sup>. Dans les écoles n'appliquant pas systématiquement le programme officiel, le manuel scolaire tient lieu en réalité de programme, les enseignants y puisant la matière pour les leçons quotidiennes.

**LES MANUELS SCOLAIRES SONT AUSSI ÉCONOMIQUES.** Les études sur l'éducation et l'efficacité de l'éducation dans les pays en développement confirment l'optimisation des ressources investies dans les manuels scolaires<sup>3</sup>. Dans un pays, l'augmentation de 1 % du budget de l'éducation par le programme national sur les manuels scolaires s'est aussi traduite par un

- 
- 1 UNESCO, « Chaque enfant devrait avoir un manuel » (Note de synthèse 23, UNESCO, Paris, 2016) ; Banque mondiale, *Operational Guidelines for Textbooks & Reading Materials* (Washington, DC: World Bank, 2002) ; DFID, "Guidance Note: Learning and Teaching Materials: Policy and Practice for Provision" (A DFID Practice Paper, DFID, n.d.). D'autres partenaires de développement ont aussi produit des études internationales, régionales et techniques, dans l'optique d'un Fonds mondial du livre. Voir Results for Development Institute, *Global Book Fund Feasibility Study: Final Report (April 2016) to USAID, Norad, DFID, GRN* (Washington, DC: Results for Development Institute, 2016) ; sur les manuels scolaires en Asie, voir Andy Smart et Shanti Jagannathan, *Textbook Policies in Asia: Development, Publishing, Printing, Distribution, and Future Implications* (Manila: Asian Development Bank, 2018) ; sur les manuels scolaires en Afrique, voir Birger Fredriksen, Sukhdeep Brar, et Michael Trucano, *Getting Textbooks to Every Child in Sub-Saharan Africa: Strategies for Addressing the High Cost and Low Availability Problem* (Washington, DC: World Bank 2015), et Tony Read, *Where Have All the Textbooks Gone? Toward Sustainable Provision of Teaching and Learning Materials in Sub-Saharan Africa* (Washington, DC: World Bank, 2015) ; sur l'élaboration des manuels, voir Richard A. B. Crabbe, Mary Nyingi, et Helen Abadzi, *Textbook Development in Low Income Countries: A Guide for Policy and Practice* (Washington, DC: World Bank, 2014) ; sur les matériels de lecture complémentaires, voir blueTree Group, *Best Practices for Developing Supplementary Reading Materials* (rapport final produit pour l'Agence des États-Unis pour le développement international par blueTree Group, représentant JBS International, Inc., 2014) ; et pour les livres de contes, voir Neil Butcher, Lisbeth Levey, et Kristy von Gogh, *Good Stories Don't Grow on Trees: A Guide to Effective Costing of Storybooks in the Global South* (Early Literacy Resource Network, 2019).
  - 2 La méta-analyse de 79 études économiques et études sur l'éducation de qualité publiées entre 1990 et 2010 révèle que comparées à d'autres études, celles sur les manuels scolaires sont les plus nombreuses à relever des effets positifs sur la réussite scolaire et le temps passé à l'école, voir Paul Glewwe et al., "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010" (NBER Working Paper 17554, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2011), 19, 41–43, 51, 57–58. Avant, la corrélation positive entre l'accès aux matériels de lecture à l'école et la réussite des élèves avait été mise en évidence au Brésil, au Chili, en Équateur, à El Salvador, au Ghana, en Inde, en Iran, en Malaisie, en Ouganda et en Thaïlande (voir Stephen P. Heyneman, Joseph P. Farrell, et Manuel A. Sepulveda-Stuardo, "Textbooks and Achievement: What We Know" (document de travail des services de la Banque mondiale no 298, Banque mondiale, Washington, 1978), 2–3 ; et l'impact plus fort des manuels scolaires sur les élèves des milieux défavorisés aux Philippines (voir Stephen P. Heyneman Dean T. Jamison et Xenia Montenegro, "Textbooks in the Philippines: Evaluation of the Pedagogical Impact of a Nationwide Investment," *Educational Evaluation and Policy Analysis* 6, no. 2 [1984]: 147). Voir aussi les études d'évaluation citées dans la note 7 ci-dessous.
  - 3 Le manuel scolaire, comme la formation des enseignants, est apparu plus économique au Kenya ; voir B. Piper et al., "Identifying the Essential Ingredients to Literacy and Numeracy Improvement: Teacher Professional Development and Coaching, Student Textbooks, and Structured Teachers' Guides." *World Development* 106 (2018): 324. Le caractère économique des manuels scolaires a été observé dans une étude comparative de l'éducation en Afrique subsaharienne (voir Kristen Majaard et Alain Mingat,

accroissement de 14 % du taux moyen de réussite chez les élèves des petites classes. Les bailleurs de fonds continuent d'apporter un appui technique et financier aux États et aux organisations non gouvernementales en vue de la fourniture de manuels scolaires. Selon le GPE, à la fin de l'exercice 2018, 26 (76 %) des 34 financements en cours accordés à 34 pays et États visaient l'appui aux programmes scolaires et aux matériels d'apprentissage, soit 20 % de la valeur totale des financements pour les exercices 2016-2018 ; l'appui concernait l'achat et la distribution de 84 millions de manuels scolaires<sup>4</sup>.

**OPTIMISER LES COÛTS SIGNIFIE FAIRE LES BONS CHOIX POUR CONVERTIR LES INVESTISSEMENTS FINANCIERS EN RÉSULTATS D'APPRENTISSAGE.**

La présente note d'orientation a utilisé une approche systématique pour recenser les options les plus souvent négligées, qui sont généralement aussi les plus lourdes de conséquences. Les ressources pour générer des activités devraient être utilisées dans des conditions d'économie ; les activités destinées à développer des produits devraient être menées dans des conditions d'efficience ; les produits devant servir à atteindre les résultats escomptés devraient être efficaces ; et pour influencer les objectifs de haut niveau, les résultats devraient contribuer à leur durabilité<sup>5</sup>.

**LA FOURNITURE DES MANUELS SCOLAIRES EST UN PROCESSUS EN PLUSIEURS ÉTAPES ET NON UN ÉVÉNEMENT PONCTUEL.**

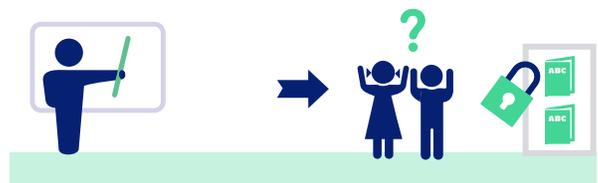
La fourniture des livres est précédée par la planification et l'élaboration du programme scolaire. Le processus de fourniture en soi passe par la rédaction, l'édition, la fabrication ainsi que la livraison et la distribution des livres. La formation des enseignants et leur évaluation font suite à la fourniture des manuels (Tableau 1)<sup>6</sup>.

**LA PLANIFICATION ET L'ÉLABORATION DU PROGRAMME SCOLAIRE SONT FAITES DE FAÇON SYSTÉMATIQUE ; LA FORMATION ET L'ÉVALUATION DES ENSEIGNANTS NE LE SONT PAS.**

Les enseignants formés à l'utilisation de nouveaux matériels dans la salle de classe ont tendance à utiliser ce matériel d'apprentissage. Lorsque les enseignants ne sont pas formés à l'utilisation des manuels



Une légère hausse des financements consacrés aux manuels scolaires peut considérablement accroître le taux de réussite des élèves.



La formation sur les manuels encourage les enseignants à les utiliser en classe.

*Education in Sub-Saharan Africa. 2012. A Comparative Analysis* [Washington, DC: World Bank, 2012], 132-33), confirmant des conclusions antérieures (voir Katharina Michaelowa et Annika Wechtler, "The Cost-Effectiveness of Inputs in Primary Education: Insights from the Literature and Recent Student Surveys for Sub-Saharan Africa" [document de travail préparé en vue de la réunion biennale de l'ADEA à Libreville (Gabon), du 27 au 31 mars], 15, 17) et des constatations similaires au Brésil, au Nicaragua et en Thaïlande (voir Marlaïne E. Lockheed et Eric Hanushek, "Improving the Efficiency of Education in Developing Countries: Review of the Evidence" [Education and Training Series Discussion Paper EDT77, World Bank, Washington, DC, 1987], 21), et aux Philippines (voir François Orivel, "Cost Analysis of the Philippines Textbook Project: Report Made at the Request of Unesco" [Dijon University, 1979], 28).

4 Les données sur les financements du GPE sont tirées d'estimation des coûts par domaine thématique (Rudraksh Mitra, courriel à l'auteur, 18 septembre 2019) ; les volumes des manuels scolaires proviennent de l'indicateur 21 de la série de données « Données des pays partenaires sur le cadre de résultats du GPE pour 2015-2018 », Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, DC, <https://www.globalpartnership.org/content/partner-country-data-gpe-results-framework-2015-2018>.

5 La version intégrale du cadre est décrite dans le cadre conceptuel du GPE ; voir GPE, "Value for Money (VfM): Conceptual Framework for the Global Partnership for Education" (version préliminaire pour discussion, GPE, Washington, 2019).

6 Ce cycle est défini uniquement pour la présente note d'orientation. Il ne s'agit pas d'une définition universelle de l'édition ou de la fourniture de manuels scolaires.

scolaires, ou lorsqu'ils ne les jugent pas utiles, les livres s'empoussièrent. Par conséquent, l'impact des programmes des manuels scolaires sur les résultats d'apprentissage doit être évalué et les données recueillies devraient être utilisées pour éclairer les politiques publiques et les programmes afin d'en maximiser les effets<sup>7</sup>.

**TABEAU 1. CYCLE DE FOURNITURE DU MANUEL SCOLAIRE : DU PLAN SECTORIEL DE L'ÉDUCATION A L'ÉVALUATION DES EFFETS**

	<b>PLANIFICATION, ÉLABORATION DES PROGRAMMES SCOLAIRES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectif lié à la qualité dans le plan sectoriel de l'éducation, les politiques du livre</li> <li>• Examen des résultats des tests des élèves, des évaluations des enseignants</li> <li>• Examen et révision du programme scolaire</li> <li>• Mise à jour des données : inscriptions, disponibilité des livres dans les magasins locaux, les écoles</li> </ul>
	<b>RÉDACTION DU CONTENU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• définition de la portée et de l'enchaînement des unités et des leçons</li> <li>• Rédaction du contenu du manuel de l'élève, du guide de l'enseignant</li> <li>• Essai des matériels dans les salles de classe</li> <li>• Révision des contenus, validation du manuscrit pour la publication</li> </ul>
	<b>ÉDITION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correction du manuscrit des auteurs</li> <li>• Conception, composition, illustration, mise en page du livre</li> <li>• Spécifications techniques, processus d'évaluation, volumes des commandes</li> <li>• Relecture, correction, inspection, validation pour l'impression</li> </ul>
	<b>PASSATION DE MARCHÉ*</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appel d'offres pour la fabrication et la distribution</li> <li>• Évaluation des quantités, du prix</li> <li>• Adjudication</li> <li>• Inspections, paiements</li> </ul>
	<b>FABRICATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achat du papier (par l'entrepreneur)</li> <li>• Impression, reliure, conditionnement</li> <li>• Expédition, transport terrestre vers les zones ciblées</li> </ul>
	<b>DISTRIBUTION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreposage</li> <li>• Marketing, promotion commerciale</li> <li>• Livraison dans les régions, les bureaux locaux, les librairies</li> <li>• Distribution aux écoles ou enlèvement par les écoles</li> </ul>
	<b>FORMATION DES ENSEIGNANTS, ÉVALUATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aiguillage des enseignants sur le nouveau matériel</li> <li>• Évaluation de l'efficacité des programmes scolaires ou de leurs effets sur l'apprentissage.</li> <li>• Utilisation des résultats pour la planification et l'élaboration des programmes</li> </ul>

\* La passation de marché n'est pas un maillon séparé de la chaîne du livre, mais un processus important. En effet, des biens et services sont acquis à chaque maillon, mais particulièrement pour la fabrication et la distribution.

<sup>7</sup> Les conclusions des recherches sur les effets positifs des manuels scolaires sur la réussite des élèves sont citées dans Valerie E. Lee et Tia Linda Zuze, "School Resources and Academic Performance in Sub-Saharan Africa," *Comparative Education Review* 55, no. 3 (2011): 369–97. Cependant, une autre étude fait la synthèse de rapports indiquant que les manuels scolaires avaient peu ou pas d'effets positifs sur l'apprentissage pour une multitude de raisons, notamment un contenu trop difficile à comprendre pour les élèves, les livres non remis aux enfants ; voir Lant Pritchett, "Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition From Schooling to Learning" (Working Paper RISE-WP-15/005, Research on Improving Systems of Education, Oxford, U.K., 2015), 37. Ces facteurs montrent qu'il est nécessaire de remédier aux lacunes dans les programmes scolaires ou la préparation des ouvrages ou la formation des enseignants qui font obstacle à l'apprentissage dans les livres.

Pour optimiser les ressources, les processus doivent s'enchaîner de façon harmonieuse, depuis la planification jusqu'à l'évaluation, pour que la fourniture soit économique et efficace ; chaque processus produit des résultats efficaces et l'ensemble de la chaîne contribue à réaliser et maintenir la qualité et l'équité dans l'éducation (tableau 2). À l'intérieur des processus, il existe de grands domaines dans lesquels les ressources peuvent être mieux optimisées, ou des choix importants doivent être envisagés. Il s'agit des domaines suivants :



**Économie.** Lors de l'apport des fonds (intrants) destinés à l'acquisition et la distribution (activités), la fraude et la corruption peuvent contrarier l'objectif des pouvoirs publics de réaliser des économies sur la fourniture des manuels scolaires et autres matériels d'apprentissage aux écoles. Que faire pour réduire la corruption, particulièrement dans le processus de passation des marchés, ou éliminer la fraude dans les processus d'édition et de distribution ? (Par exemple, l'utilisation de matériau non conforme dans la fabrication des livres, des approvisionnements incomplets, ou le paiement d'achats et de livraisons « fictifs » ?) Comment les pouvoirs publics peuvent-ils obtenir des livres de qualité au juste prix ?



**Efficience.** Les coûts interviennent à toutes les étapes du processus. Mais les pouvoirs publics savent-ils vraiment combien coûte un manuel ? Les coûts supportés par les pouvoirs publics, outre le coût d'acquisition ou d'impression des livres, sont-ils pris en compte ? Existe-t-il d'autres solutions moins coûteuses qui seraient plus efficaces ? Par exemple, les pouvoirs publics peuvent-ils obtenir une meilleure qualité en externalisant l'étude des programmes scolaires au lieu de la mener eux-mêmes ? La même question peut se poser en ce qui concerne la préparation du contenu et

la publication ; les tests et essais sur le terrain préalablement à la publication ; la formation des enseignants à l'utilisation des manuels scolaires ; et l'évaluation des effets des programmes sur l'apprentissage.



**Efficacité.** En mettant à disposition les manuels scolaires et les matériels d'apprentissage (produits) dans les écoles, les pouvoirs publics veulent améliorer l'enseignement et augmenter les acquis scolaires. Pour y parvenir, des orientations attentives sont indispensables afin de guider les nombreux acteurs concernés dans leurs rôles respectifs dans ce processus complexe. Quelles politiques publiques devrait-on adopter et que dire aux parents et au secteur privé sur ce que les pouvoirs publics feront ou ne feront pas en ce qui concerne la fourniture des manuels scolaires ? Les éditeurs peuvent-ils engager les enseignants afin qu'ils rédigent les manuels scolaires ou les livres de contes destinés à leurs élèves ? Les pouvoirs publics devraient-ils prescrire un manuel scolaire pour toutes les écoles du pays ou les écoles devraient-elles être autorisées à choisir leurs manuels ? Les pouvoirs publics devraient-ils privilégier les matériaux produits sur place afin de contribuer à développer le secteur de l'édition et de l'impression dans le pays ?



**Pérennité.** L'amélioration de l'enseignement et des résultats d'apprentissage doit être maintenue pour obtenir un bien social comme l'accès universel à l'éducation ou de meilleurs services publics d'une éducation de qualité (effets). Par conséquent, la fourniture des matériels nécessaires pour l'apprentissage doit aussi être maintenue. Les manuels que les élèves utilisent en classe vieillissent (certains se perdent) après quelques années et doivent être remplacés. Étant donné que la reconstitution des livres est une activité régulière, annuelle, quelles dispositions institutionnelles faut-il prendre pour assurer la viabilité de leur système d'acquisition ainsi que pour la révision et la publication de nouvelles éditions lorsque les programmes d'études sont remaniés ? Comment les procédures opérationnelles peuvent-elles être améliorées, normalisées et maintenues comme faisant partie de la mémoire institutionnelle ?



**Équité.** Comment les pouvoirs publics et les citoyens savent-ils que non seulement le système d'approvisionnement des écoles en livres est efficace et économique, mais qu'il promeut aussi l'équité dans l'éducation ? Comment le processus d'évaluation fixe-t-il les indicateurs d'amélioration des programmes ou des effets des manuels scolaires sur l'apprentissage des élèves et de services éducatifs plus équitables ?

**La présente note d'orientation porte principalement sur quatre domaines spécifiques :**

**(I)** l'estimation et le suivi des coûts de l'édition et de la distribution des livres ainsi que des processus associés, pour plus d'économies ;

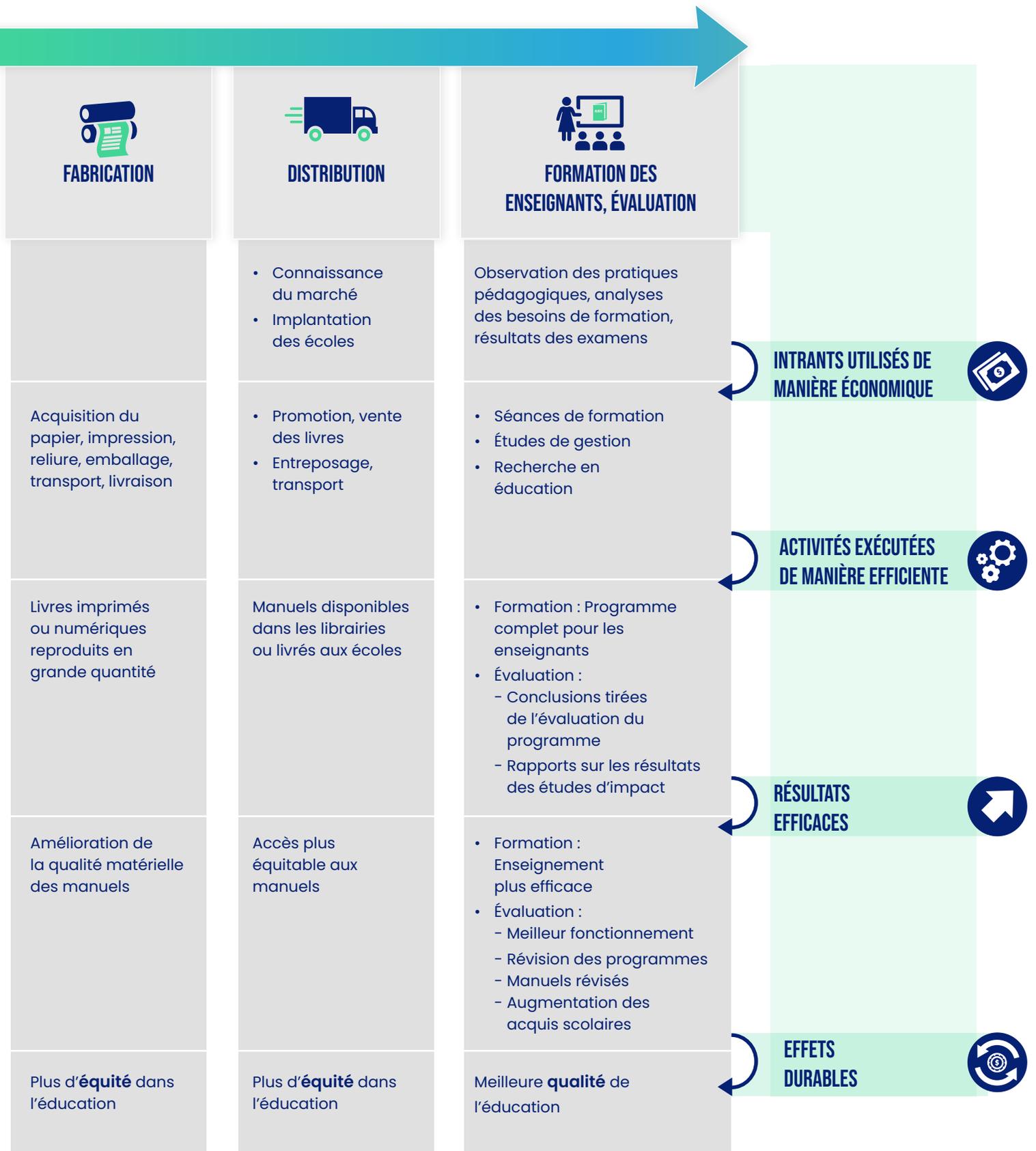
**(II)** la mise en place d'institutions destinées à pérenniser la fourniture de livres ;

**(III)** la lutte contre la fraude et la corruption dans la fourniture des livres dans les écoles ;

**(IV)** l'intégration des politiques sur le manuel scolaire dans les plans sectoriels de l'éducation, dans le but d'atteindre des résultats d'apprentissage plus équitables.

**TABEAU 2. CHAÎNE DU LIVRE OPTIMISATION DES RESSOURCES, DES INTRANTS À L'IMPACT**





# OPTIMISER LES CHOIX

Les paragraphes qui suivent portent sur quatre domaines de la fourniture des manuels scolaires et des matériels d'apprentissage qui posent parfois des problèmes de choix aux pouvoirs publics. Ces domaines ont été distingués en raison de leur importance, afin de relever ce que l'on sait et se concentrer sur les faiblesses auxquelles on peut remédier avec l'aide des partenaires locaux.

## ÉCONOMIE : LES QUANTITÉS VOULUES AU JUSTE PRIX

En ce qui concerne la fourniture de manuels scolaires, les principaux choix économiques sont : i) l'adoption d'un seul manuel ou de plusieurs manuels scolaires différents et ii) la question de savoir si les services concernés seraient mieux assurés par les pouvoirs publics ou par le secteur privé.

### FAUT-IL IMPOSER UN MEME MANUEL POUR TOUS OU PROPOSER DE CHOISIR ENTRE PLUSIEURS MANUELS ?

En ce qui concerne la fourniture de manuels scolaires aux écoles, un choix fondamental doit être opéré entre deux solutions. Avec la solution *du manuel unique*, un seul manuel est approuvé pour chaque matière et chaque niveau, dans toutes les écoles ; en revanche, avec un système à **plusieurs livres**, plusieurs manuels différents sont approuvés pour chaque matière et chaque niveau d'enseignement : il incombe alors aux autorités locales ou aux écoles de choisir les manuels qu'elles souhaitent utiliser dans la liste des manuels approuvés. Le tableau 3 présente les avantages et les inconvénients de chaque choix.

**L'ADOPTION D'UN MANUEL UNIQUE RÉDUIT LES COÛTS UNITAIRES.** Dans ce cas, le processus de fourniture fait en partie appel au secteur privé. Les pouvoirs publics établissent les programmes scolaires et, par le biais d'un processus concurrentiel, procèdent à la passation de marchés pour la rédaction, l'édition, l'impression et la distribution du manuel retenu. Moins fréquemment exécutée, l'étape de la formation des enseignants à l'utilisation des nouveaux matériels est néanmoins importante, de même que celle de l'évaluation de l'efficacité du manuel, c'est-à-dire son impact sur l'apprentissage des élèves. Le coût du manuel unique est réduit : un seul livre est commandé en grandes quantités, ce qui abaisse considérablement le coût unitaire de l'impression. Quand elle fait l'objet d'un marché séparé, la distribution représente un coût supplémentaire qui n'est pas toujours pris en compte dans le coût total du livre.

**LE SYSTÈME À PLUSIEURS LIVRES OFFRE UN ÉVENTAIL DE CHOIX.** Dans ce système, l'administration centrale évalue les manuels scolaires proposés par les éditeurs, choisit ceux qui satisfont à ses critères d'évaluation et publie une liste des livres dont l'utilisation est officiellement autorisée dans les écoles. Les éditeurs agréés vendent les manuels aux collectivités territoriales et aux écoles, qui choisissent les manuels qui répondent mieux à leurs besoins pédagogiques et les achètent, généralement grâce aux fonds publics. Les parents achètent aussi les livres sur le marché libre. Dans cette approche, le coût des livres a tendance à être élevé, les commandes étant réparties entre plusieurs éditeurs, les faibles quantités ainsi commandées à chaque éditeur empêchant de réaliser des économies d'échelle<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> L'impression de faibles quantités entraîne des coûts unitaires élevés, ce qui agit sur les bénéfices de l'éditeur (voir l'encadré 1 dans les orientations de la section Économie, ci-dessous).

TABLEAU 3. SYSTÈME À MANUEL UNIQUE ET À PLUSIEURS MANUELS

	 <b>ADOPTION D'UN MANUEL UNIQUE</b>	 <b>ADOPTION DE PLUSIEURS MANUELS</b>
<b>QUALITÉ DU CONTENU ET DE LA CONCEPTION</b>	 <b>Élevée</b> , si le manuel est retenu au terme d'une procédure concurrentielle ; douteuse en l'absence d'une telle procédure ou absence d'évaluation indépendante si le choix est fait par les pouvoirs publics	 <b>Inégale</b> . Très souvent, les pouvoirs publics valident plusieurs manuels satisfaisant aux normes minimales (plancher) plutôt que les meilleurs manuels (plafond)
<b>ÉCONOMIES D'ÉCHELLE</b>	 <b>Élevées</b> . L'adoption d'un manuel unique pour toutes les écoles se traduit par de gros volumes d'impression, réduisant ainsi le coût unitaire du livre	 <b>Faibles</b> . Les écoles qui choisissent plusieurs manuels fragmentent le marché, ce qui réduit les volumes à imprimer par chaque éditeur et augmente par contre les coûts unitaires de tous les manuels approuvés par les pouvoirs publics.
<b>SENSIBILITÉ AUX BESOINS D'APPRENTISSAGE</b>	 <b>Faible</b> . Un livre unique répondra à bon nombre, mais pas à toutes les disparités au niveau des langues et des apprentissages des élèves dans toutes les écoles	 <b>Élevée</b> . Plusieurs manuels étant disponibles, les enseignants et les directeurs peuvent sélectionner les mieux adaptés aux capacités et besoins variables des élèves
<b>PERTINENCE</b>	 Adapté aux <b>zones peu denses</b> et aux systèmes scolaires monolingues	 Adapté aux <b>vastes systèmes multilingues</b> des grandes zones urbaines où des librairies sont accessibles
<b>MISE EN CONCURRENCE</b>	 Enjeux élevés pour les fournisseurs, liés à l'édition d'un livre unique pour toutes les écoles, ou à l'impression d'un seul manuel en grandes quantités	 <b>Forte</b> concurrence au niveau central en vue de l'inclusion des manuels des éditeurs dans la liste officielle des livres agréés par les pouvoirs publics.  <b>Forte</b> concurrence à l'échelle locale, où les éditeurs et les libraires vendent aux écoles, aux parents et au grand public
<b>RISQUES LIÉS À LA GOUVERNANCE</b>	 <b>Collusion</b> entre les éditeurs ou les imprimeurs ; corruption des responsables de l'administration centrale ; paiements frauduleux pour des livraisons « fictives »	 Écoles acquérant des manuels ne figurant pas sur la liste officielle ; accepter des « <b>pots-de-vin</b> » pour avoir acheté les manuels d'un éditeur au détriment des autres ; empocher les ristournes consenties par les éditeurs pour des achats en gros avec les fonds publics
<b>PÉRENNITÉ</b>	 <b>Possible</b> si les pouvoirs publics i) fournissent régulièrement les fonds nécessaires à l'acquisition des manuels ; ii) mettent en place les capacités institutionnelles nécessaires à la gestion du système d'approvisionnement	 <b>Possible</b> si les pouvoirs publics i) fournissent régulièrement les fonds nécessaires à l'acquisition des manuels ; ii) encouragent les éditeurs privés à vendre les manuels aux parents pour qu'ils partagent la charge financière avec les pouvoirs publics

Source : Adapté et enrichi, de Richard A. B. Crabbe et al., *Textbook Development in Low Income Countries: A Guide for Policy and Practice* (Washington, DC: The World Bank, 2014), 78.

**LES DEUX APPROCHES COMPORTENT DES RISQUES.** Le principal avantage de l'adoption d'un manuel unique pour les pouvoirs publics est le coût unitaire moindre. Toutefois, cette solution présente un risque important de corruption au niveau de l'administration centrale, sous la forme de collusion entre les soumissionnaires et les fonctionnaires, d'actes de corruption visant à influencer sur l'évaluation des offres, ou de paiements de livraisons non existantes. Ces risques sont décrits de façon plus détaillée dans la section « Lutter contre la corruption. Améliorer l'économie et l'efficacité ».

La solution à plusieurs livres est bénéfique pour l'industrie du livre, le marché étant partagé entre plusieurs éditeurs. Elle profite aussi aux écoles : les enseignants et les directeurs peuvent sélectionner les manuels les plus adaptés aux besoins d'apprentissage variables de leurs élèves, ce qui renforce l'équité des services d'éducation pour tous. Les bénéfices tirés de la vente des manuels scolaires dégagent aussi des ressources qui peuvent être investies dans d'autres publications : matériels supplémentaires, œuvres de fiction pour la jeunesse et ouvrages généraux (poésie, cuisine, développement personnel et décoration intérieure) à l'intention de tous les lecteurs.

Néanmoins, la possibilité de choisir offre de nombreuses occasions de détournement des fonds publics, de différentes sortes : paiements illégaux, pots-de-vin sur l'achat de manuels vendus trop cher, achat de manuels ne figurant pas sur la liste officielle, détournement des réductions ou des rabais consentis par les éditeurs ou les libraires, etc.

## LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT-ILS SE CHARGER DE L'EXECUTION OU PASSER PAR LE SECTEUR PRIVE ?

Dans le secteur privé, le concept d'édition renvoie à un processus **industriel** qui va du travail de l'auteur à la livraison des livres. Le concept adopté dans la présente note d'orientation est plus large. Il englobe non seulement le processus d'édition, mais aussi la planification et l'élaboration des programmes scolaires en amont de la phase d'écriture du contenu, dans le cadre d'un **processus éducatif**, ainsi que la formation des enseignants et l'évaluation qui interviennent après la distribution des manuels.

**ON NE SAIT PAS TOUJOURS QUI FAIT QUOI.** Dans le cadre de certains anciens systèmes de fourniture de manuels, l'ensemble du processus était géré exclusivement par les pouvoirs publics. Les systèmes récents adoptent une démarche plus partagée. Les pouvoirs publics se chargent de la planification, de l'élaboration des programmes scolaires et de la formation des enseignants, tandis que la rédaction et l'évaluation des contenus sont faites soit par les pouvoirs publics, soit par le secteur privé. Enfin, le secteur privé s'occupe généralement tout seul de l'édition et de la fabrication. Le tableau 4 est un comparatif des capacités des différents secteurs.

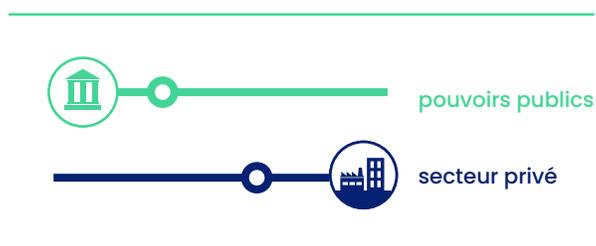


TABLEAU 4. CAPACITÉS DES POUVOIRS PUBLICS ET DU SECTEUR PRIVÉ EN MATIÈRE DE FOURNITURE DE MANUELS

OBJET	MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION	INDUSTRIE DU LIVRE
<b>FINANCEMENT</b> 	<p>Dotations publiques ordinaires.</p> <p>Prêts, subventions, appui budgétaire de la part d'agences de développement bilatérales et internationales et d'organismes caritatifs</p>	<p>Investissements privés, prêts bancaires, produit des ventes, redevances</p>
<b>EMPLOI DES FONDS</b> 	<p>Restreint. Ressources consacrées uniquement aux activités officielles dans le budget approuvé, soumises à un audit ; les responsables répondent des détournements de fonds</p>	<p>Flexible. Ressources utilisées selon le plan des activités ; les responsables rendent compte des résultats (par exemple, atteindre les cibles en matière de recettes)</p>
<b>PERSONNEL</b> 	<p>Personnalités politiques aux plus hauts niveaux, fonctionnaires aux échelons opérationnels et administratifs ; entrepreneurs dans le cadre de projets (chercheurs spécialistes, enseignants chevronnés) ; bureaucrates, employés de bureau, travailleurs aux niveaux central et local)</p>	<p>Directeurs commerciaux ; rédacteurs, réviseurs, artistes doués ; spécialistes de l'impression et de la reliure, transporteurs expérimentés ; représentants de commerce motivés et libraires professionnels</p>
<b>CULTURE ORGANISATIONNELLE</b> 	<p>L'État exécute les services publics.</p> <p>Les ministères obéissent aux lois, aux règles et règlements, et prennent des mesures suivant les procédures établies.</p> <p>Peu d'incitations à la prise d'initiatives ; la prise de risques n'est ni encouragée ni récompensée. Pas de rémunération pour les heures supplémentaires ; les services publics peuvent être indisponibles les jours fériés</p>	<p>Les sociétés privées ont des visées lucratives. Les éditeurs et les imprimeurs cherchent les opportunités et les saisissent, modifient les opérations pour réduire les coûts, accroissent les ventes. La prise de risques est encouragée, récompensée en cas de succès. Les heures supplémentaires sont rémunérées même les jours fériés, pour livrer à temps et réclamer le paiement intégral</p>
<b>INSTALLATIONS ET ÉQUIPEMENTS</b> 	<p>Investir dans les locaux et équipements est moins prioritaire – les salaires et le budget opérationnel le sont davantage</p>	<p>L'efficacité du lieu de travail et la technologie électronique sont continuellement renouvelées pour rester concurrentiel sur le marché de l'édition, de l'impression, de la distribution et de la vente de livres</p>

## LES CAPACITÉS PEUVENT DÉTERMINER LE CHOIX ENTRE UN MANUEL UNIQUE OU PLUSIEURS

**MANUELS.** L'industrie du livre a de fortes capacités lorsque l'activité de publication est importante. Les auteurs, réviseurs et artistes recrutés par les éditeurs sont en mesure de créer des manuels et des livres du professeur, des supports de lecture supplémentaire, des ouvrages de fiction et de non-fiction et d'autres publications générales ; les presses peuvent tourner à plein rendement, ou presque ; les libraires peuvent livrer les livres aux établissements scolaires et à d'autres acheteurs institutionnels et les vendre au grand public. Lorsque le secteur privé endosse cette responsabilité, les pouvoirs publics peuvent se concentrer sur les tâches éducatives : planifier la fourniture systématique des manuels et des matériels pédagogiques ; définir les normes de sélection des manuels ; choisir des livres qui correspondent à ces normes ; évaluer l'impact des livres sur les performances des élèves. Dans ces conditions, la solution à plusieurs manuels est viable.

Lorsque les capacités industrielles sont faibles, la charge repose davantage sur les pouvoirs publics. Néanmoins, si la réglementation est rigide, qu'il manque des fonds et un personnel qualifié, et si les installations et les équipements sont obsolètes, l'opération de publication peut s'avérer très compliquée pour les pouvoirs publics. Dans ces conditions, le manuel unique est généralement la solution optimale. Des équipes de fonctionnaires peuvent être constituées pour rédiger les manuels et des appels d'offres peuvent être lancés pour les opérations d'édition et d'impression. Les pouvoirs publics peuvent aussi passer par une sélection concurrentielle des manuels qui seront élaborés et produits par des entreprises locales nouvellement créées ou des éditeurs internationaux bien établis. Toutefois, si la solution du manuel unique est retenue, il faut garder à l'esprit l'importance des éléments de contenu, de conception et d'impression exposés ci-après.



## ORIENTATION : ECONOMIE

**GÉRER LES PRINCIPAUX FACTEURS DE COÛTS.** Dans un système à manuel unique comme à plusieurs manuels, le coût du livre est déterminé par les caractéristiques physiques de celui-ci. Les principales spécifications techniques qui influent sur le coût du manuel sont brièvement décrites ci-dessous :

- **Papier** : la pâte mécanique (papier journal, par ex.) est moins chère, mais l'emploi de ce type de papier limite la durée de vie des livres (un à deux ans). Le mélange de pâte mécanique et de pâte à papier sans bois est plus cher, mais la durée de vie des livres est plus longue (trois à cinq ans). Un papier se caractérise principalement par son poids ou grammage, son opacité et sa brillance.
- **Format** (longueur et largeur) : on peut calculer le plus grand nombre de pages avec la surface maximale par page sur la base d'une feuille de papier normalisée. À titre d'exemple, dans la série A de la norme internationale ISO de format de papier, une feuille A0 (841 x 1189 mm) fournira 32 pages de dimensions A4 (210 x 297 mm), taille la plus courante pour les manuels.

- **Nombre de pages** (épaisseur) : un livre économique comprend un nombre de pages multiple de 8, 16, 32 ou 64 – nombres maximums de pages qui peuvent être obtenus par des coupes commerciales de feuilles d'impression.
- **Technique d'impression** : les presses typographiques ou offset feuille à feuille sont économiques pour de petites quantités ou des quantités moyennes (livres du professeur ou manuels pour le deuxième cycle secondaire, par exemple). Les presses offset à rouleaux ou les presses d'héliogravure sont plus économiques pour de plus grandes quantités (livres d'exercices réimprimés chaque année, manuels du primaire).
- **Couleur** : un facteur coûteux pour des ouvrages en petit nombre ; elle devrait être utilisée davantage aux fins d'éclaircissement que d'embellissement.
- **Nombre d'exemplaires** : plus la commande est importante, moindre est le coût unitaire. (Cela tient au coût de démarrage : lorsque l'utilisation de la machine, de l'encre et du papier est étalée sur un grand nombre de copies imprimées, le prix unitaire est plus bas). Les tirages sont généralement exprimés en milliers d'exemplaires.
- **Reliure** : La reliure cousue est solide, mais sa réalisation est longue et donc coûteuse. Parmi les solutions moins chères, mais néanmoins solides, citons la reliure métallique ou agrafage (fil de métal piqué à cheval sur le dos des livres les plus fins, agrafage proche du dos pour les livres plus épais) et le brochage sans couture (collage de la couverture sur le dos du livre).

**COMPTABILISER TOUS LES COÛTS, PAS SEULEMENT LES COÛTS D'IMPRESSION.** Un manuel est acheté à un éditeur ou, dans le cas où les pouvoirs publics en détiennent les droits, simplement imprimé. Le coût d'un **livre acheté** est son prix d'achat, majoré des frais de livraison aux écoles ; le coût d'un **livre imprimé** correspond au prix de l'impression majoré des droits payés au détenteur des droits (auteur ou éditeur) et des frais de livraison des **livres** aux écoles. **Attention : le coût d'impression d'un livre est différent du prix demandé par l'éditeur pour le même livre. Il convient donc de calculer avec soin le coût d'un manuel dont la production est entièrement gérée par les pouvoirs publics.** i) si la rédaction du manuscrit est déléguée (c'est-à-dire sous-traitée) par les pouvoirs publics, le coût du livre devrait être majoré des commissions versées aux rédacteurs. ii) si la rédaction est faite par des fonctionnaires, le coût du livre devrait être majoré de la portion de leurs salaires correspondant au temps total qu'ils auront consacré à cette tâche. iii) si les services d'édition (révision, conception, composition, graphisme, relecture, etc.) sont aussi sous-traités, les paiements effectués au titre de ces marchés devraient être ajoutés au coût du livre. Tous ces frais, qui interviennent en amont de l'impression du livre, sont à ajouter aux coûts d'impression et de distribution pour obtenir le coût total du livre. Une fois que toutes les obligations des pouvoirs publics ont été prises en compte, la somme obtenue peut être comparée au prix total demandé par un éditeur pour un manuel tout fini d'une qualité similaire livré à l'école, de façon à voir laquelle des deux solutions est la moins onéreuse et la plus efficiente (temps et efforts).

**RAPPELEZ-VOUS CECI : IMPRESSION N'EST PAS SYNONYME D'ÉDITION.** Lorsqu'un ministère passe commande de l'impression d'un livre, le coût d'impression correspond au montant facturé par l'imprimeur. Toutefois, si le livre est protégé par un droit d'auteur, les pouvoirs publics devront d'abord obtenir l'autorisation du détenteur des droits (auteur ou éditeur) qui peut aussi facturer un droit de réimpression du livre. **Les coûts d'impression, des droits d'auteur et de distribution conjugués représentent le coût total du livre.** Le coût d'impression d'un livre est différent du prix demandé par l'éditeur pour le même livre. La comparaison du coût **d'impression** d'un livre, tel que décrit au paragraphe précédent, avec le prix de vente demandé par l'éditeur pour le même livre – ou un livre similaire – donne l'impression erronée que ce dernier est plus élevé.

L'impression est le principal élément de coût du prix de vente d'un éditeur. Si le coût d'impression est élevé, l'éditeur aura du mal à réaliser un bénéfice ; inversement, si le coût d'impression est bas, l'éditeur sera en mesure de couvrir tous les coûts et de faire un bénéfice, même en proposant un prix concurrentiel sur le marché (voir au tableau 5.).

### OPTIMISER LES RESSOURCES ; CONTRIBUTER À DÉVELOPPER

**L'INDUSTRIE LOCALE.** Les priorités de la politique publique doivent être claires : fournir des livres de la meilleure des qualités au prix le plus économique, ou promouvoir le secteur de l'édition et de l'impression local, suivant la plus onéreuse des deux solutions. Des intérêts spéciaux et des pressions politiques militeront en faveur d'éditeurs et d'imprimeurs locaux, afin de promouvoir l'industrie nationale. Pour optimiser la fourniture des matériels pédagogiques et répondre au besoin d'encourager l'essor de l'industrie locale, les dispositifs de passation des marchés doivent être planifiés avec soin. Les produits que l'industrie locale peut fournir de manière satisfaisante à des prix compétitifs peuvent être séparés de ceux que les prestataires internationaux peuvent fournir à des prix plus économiques. Par exemple, des commandes de petites quantités de livres de lecture et de guides de l'enseignant conçus en une couleur ou uniquement en des couleurs pleines sont généralement mieux adaptées aux capacités des imprimeurs professionnels

**TABLEAU 5. COÛT D'IMPRESSON ET BÉNÉFICE DE L'ÉDITEUR**

OBJET	COÛT UNITAIRE ÉLEVÉ (USD)		COÛT UNITAIRE FAIBLE (USD)	
Coût unitaire de l'impression	0,50	33 %	0,25	17 %
Rabais consenti au grossiste	0,45	30 %	0,45	30 %
Rabais consenti au détaillant	0,30	20 %	0,30	20 %
Droits d'auteur	0,08	5 %	0,08	5 %
Recettes brutes*	0,17	12 %	0,42	28 %
Prix de vente catalogue (au détail)	1,50	100 %	1,50	100 %

Source : Adapté de Results for Development Institute, *Global Book Fund Feasibility Study: Final Report* (April 2016) to USAID, Norad, DFID, GRN (Washington, DC: Results for Development Institute, 2016), 251.

\*Sur les recettes brutes, l'éditeur finance les services d'édition (conception, illustrations, révision, etc.), les frais de commercialisation, les frais d'administration, les impôts – et le bénéfice.

locaux, leurs équipements devant aussi satisfaire plusieurs autres commandes, pour la plupart à court terme sur le marché local ; en revanche, les commandes de millions d'exemplaires de manuels multicolores peuvent être traitées d'une manière plus rapide et économique par des imprimeurs professionnels internationaux dont les équipements sont configurés spécifiquement pour de gros volumes d'impression. Fournir aux entreprises nationales la possibilité de faire des bénéfices peut les inciter à améliorer leurs capacités afin de devenir compétitifs sur le plan régional et international.

**BIEN Y RÉFLÉCHIR AVANT D'EMBRASSER LES TECHNOLOGIES ÉLECTRONIQUES.** Au cours des dernières années, l'utilisation de technologies de l'information et de la communication nouvelles et en rapide expansion a permis de mettre en lumière les difficultés du monde éducatif et industriel à appliquer cette technologie à l'enseignement et l'apprentissage. Les difficultés d'ordre éducatif tiennent notamment à la modification des programmes scolaires, la disponibilité de contenus numériques accessibles, la formation des enseignants et la motivation des élèves. Les difficultés d'ordre industriel sont nombreuses : droits de propriété intellectuelle, durabilité et entretien des installations, électricité et connectivité, et accessibilité financière pour les pouvoirs publics et les familles. Les évaluations de leur impact sur l'apprentissage des élèves et sur leur caractère économique sont rares et peu concluantes jusqu'à présent<sup>9</sup>. En attendant d'établir le niveau d'optimisation des ressources qu'offre cet outil d'apprentissage potentiellement puissant, l'orientation stratégique se résume en un mot pour l'instant : prudence.

9 Analyse tirée de Read, *Where Have All the Textbooks Gone?*, 189–205. Voir aussi Fredriksen, Brar et Trucano, *Getting Textbooks to Every Child in Sub-Saharan Africa*, 85–100.

## EFFICACITÉ ET EFFICIENCE : LES BONS MANUELS AU BON ENDROIT ET AU BON MOMENT

L'**EFFICIENCE** fait référence à la mise à disposition des manuels en temps opportun. Elle est le résultat d'un bon processus de planification du programme scolaire, de rédaction, de production et de livraison, et elle est optimale lorsque l'ensemble du processus n'est géré que par une seule et même personne, équipe ou institution. L'**EFFICACITÉ** signifie que le manuel est utile parce qu'il est effectivement entre les mains des élèves, et qu'il est attrayant, accessible et pertinent par rapport aux objectifs d'apprentissage du moment.

Les livres destinés à l'enseignement en classe, en particulier les manuels scolaires, sont livrés dans les écoles, utilisés quotidiennement et retirés lorsqu'ils ne sont plus utilisables après des années d'usure. L'administration centrale, les autorités locales ou les écoles remplacent ensuite les livres abîmés, commandent davantage de livres en fonction de l'évolution des effectifs ou réapprovisionnent l'ensemble des écoles en cas de changement du programme scolaire. Ce processus comporte plusieurs étapes et, à chacune d'elles, les autorités doivent opérer des choix.

Pour garantir que le nombre de livres utilisés dans les écoles reste suffisant, les cycles pluriannuels d'édition et de réédition doivent être coordonnés (voir le diagramme ci-contre sur les interphases). Lors de chaque cycle, l'examen du programme scolaire et le développement, la rédaction ou la révision des contenus pédagogiques, l'édition, l'impression et la distribution du livre ainsi que la formation des enseignants et l'évaluation interviennent consécutivement, comme décrit au tableau 6.

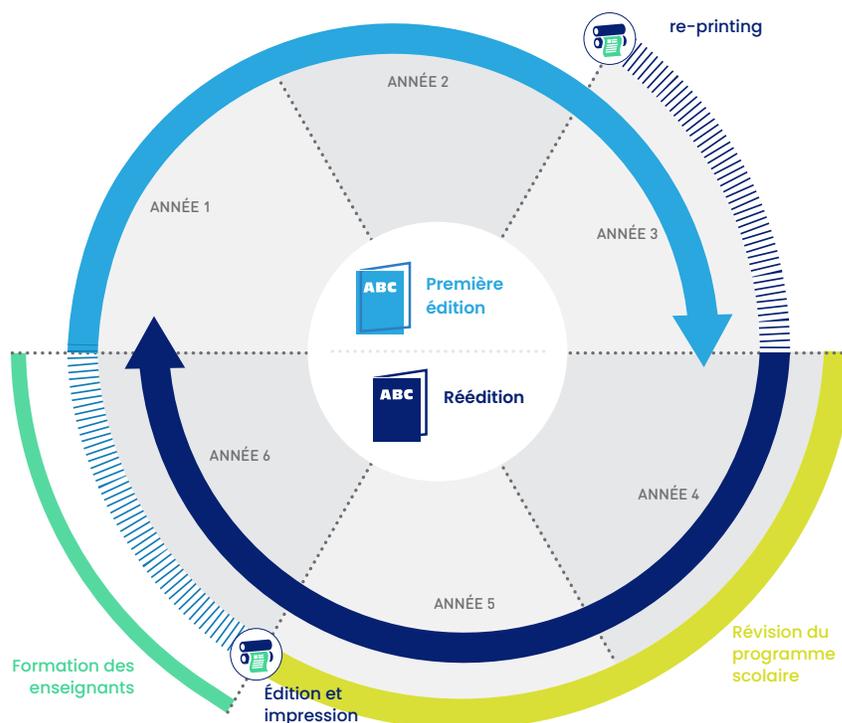


TABLEAU 6. EXEMPLE D'UN PROGRAMME DE FOURNITURE DE MANUELS À DES ÉCOLES SUR 36 MOIS

		ANNÉE 4*											ANNÉE 5			
		1	...	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		
	<b>ÉLABORATION OU RÉVISION DES PROGRAMMES</b>	 PSE : conseil, recherche, élaboration et test											 Consultation, ajustement, approbation, adoption			
	<b>RÉDACTION DU CONTENU</b>												 Définition du champ et des séquences, rédaction, test, révision			
	<b>ÉDITION</b>															
	<b>SERVICES DE PASSATION DES MARCHÉS</b>												 Planification			
	<b>FABRICATION (IMPRESSION)</b>															
	<b>DISTRIBUTION</b>															
	<b>FORMATION DE FONCTIONNAIRES LOCAUX À LA DISTRIBUTION</b>															
	<b>FORMATION DES ENSEIGNANTS À UNE UTILISATION EFFICACE</b>															
	<b>ÉVALUATION</b>															

Exécution :  Généralement par les pouvoirs publics  Par les pouvoirs publics ou le secteur privé  Généralement par le secteur privé

\*Année 4 sur le diagramme de la page 23

ANNÉE 6														(CYCLE TRIENNAL SUIVANT)	
23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37 ...	
		● Relecture, correction													
		● Correction, révision, inspection/ Conception du manuel, illustrations, photos/Assemblage des pages, numérisation													
🏢 Appel d'offres		🏢 Évaluation				🏢 Adjudication		🏢 Supervision							
								🏢 Impression Conditionnement Expédition							
										🏢 Livraison aux districts Distribution aux écoles ou enlèvement par les écoles					
		🏛️ Conception du programme, préparation du matériel		🏛️ Formation des formateurs d'administrateurs			🏛️ Formation de fonctionnaires locaux à la distribution								
		🏛️ Conception du programme, préparation du matériel		🏛️ Formation des formateurs pour les régions, les provinces			🏛️ Formation de formateurs pour les districts			🏛️ Formation des enseignants à une utilisation efficace		🏛️ Livres utilisés en classe			
										🏛️ Planification de l'année suivante		🏛️ Études en cours			

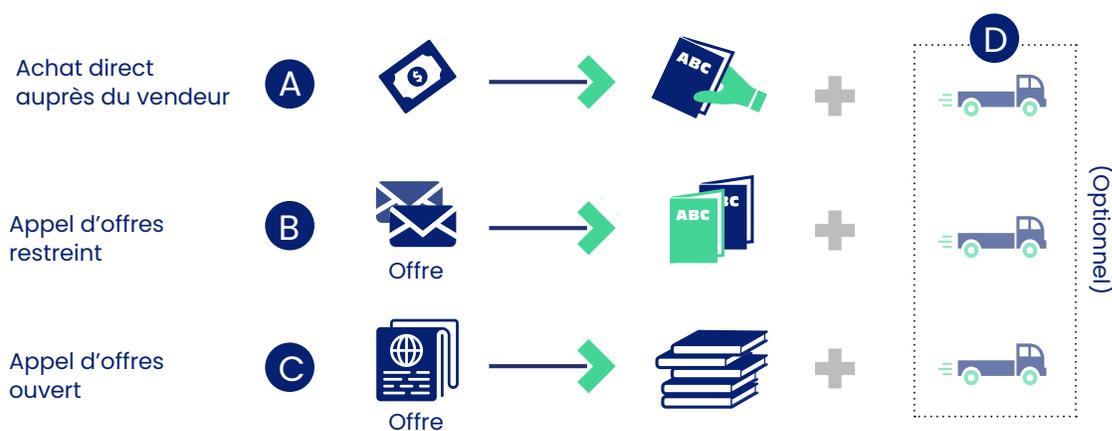
## LES CHOIX A CHAQUE ETAPE DE L'EDITION

Des marchés publics sont passés à pratiquement chaque étape de la fourniture de manuels et d'autres matériels d'apprentissage aux écoles, depuis la rédaction des manuscrits jusqu'à l'évaluation de leur impact pédagogique. Les choix qui s'offrent aux autorités à chacune de ces étapes sont décrits ci-dessous et récapitulés au tableau 6.

- 1 PLANIFICATION ET ÉLABORATION DU PROGRAMME SCOLAIRE.** Une des principales questions qui se posent concerne le degré de détail de la planification. Dans l'idéal, la fourniture de manuels et de matériels d'apprentissage aux écoles est fixée au plus haut niveau, à savoir dans le plan sectoriel de l'éducation, dans le cadre de l'amélioration de la qualité. Cet objectif doit être lié au programme de travail et au plan financier qui définissent les objectifs de l'année, détaillé dans les activités de mise en œuvre réalisées chaque trimestre et étroitement coordonné aux calendriers de passation des marchés.
- 2 RÉVISION DES PROGRAMMES SCOLAIRES.** Le programme scolaire, programme d'études ou programme d'enseignement, standardise l'enseignement au sein du système scolaire. Cependant, un programme qui n'est pas révisé pendant de longues périodes pourrait ne plus répondre aux besoins éducatifs qui évoluent. En principe, les programmes scolaires devraient être régulièrement révisés et élaborés, à la lumière de l'analyse des résultats des élèves aux examens, ainsi que des informations communiquées par les inspecteurs pédagogiques qui observent la performance des enseignants et le comportement des élèves sur le terrain. De plus, il y a lieu de préciser le nombre d'années scolaires pendant lesquelles un programme devrait être maintenu sans modification. La modification trop fréquente des programmes, même lorsqu'elle ne porte que sur quelques-unes de leurs parties, est à la fois perturbatrice et coûteuse, étant donné qu'elle conduit au remplacement des manuels et à une nouvelle formation des enseignants.
- 3 RÉDACTION DU CONTENU.** Les pouvoirs publics sont-ils les mieux placés pour rédiger les manuels ? La préparation du manuscrit du manuel consiste à créer un contenu qui propose le programme dans la langue des élèves et en tenant compte de leur niveau de lecture. En fonction des ministères de l'Éducation, ce travail sera réalisé en interne et confié à des rédacteurs matière par matière ; ou il sera sous-traité à des personnes ou à des organismes indépendants, ou encore au secteur privé. La rédaction par des employés du ministère permet aux autorités publiques de contrôler l'intégralité du processus de création du contenu et de rédaction du manuel. Toutefois, même si les spécialistes des programmes scolaires sont formés à l'enseignement, à la recherche et à la pédagogie, peu savent écrire pour des enfants. Or, ce talent créatif foisonne dans le secteur privé. Deux solutions sont possibles, notamment la sous-traitance à des particuliers, comme des rédacteurs pigistes, des enseignants ou des inspecteurs à la retraite, ou la commande (de la rédaction) à des maisons d'édition. En contact avec des auteurs expérimentés, les éditeurs savent comment travailler avec eux, gérer le processus rédactionnel et interagir de façon productive avec les agents des ministères chargés de réviser le contenu et avec d'autres acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du manuel.

- 4 **ÉDITION.** Qui est le mieux placé pour proposer des services d'édition ? À cette étape de la publication, des décisions cruciales doivent être prises pour définir les moyens d'optimiser l'efficacité du manuel. Ces décisions concernent notamment les aspects suivants : i) la conception des livres et des guides pédagogiques (c'est-à-dire, leur « apparence »), en particulier la taille de police adaptée à l'âge et au niveau de lecture des élèves ciblés et de leurs enseignants ; ii) le type d'illustrations utilisées, ainsi que la nécessité de recourir à l'impression en couleur et l'utilisation de ce procédé ; et iii) le nombre de pages (l'épaisseur) du manuel permettant de couvrir les enseignements prévus dans le programme. À ce stade, il convient également de définir les spécifications techniques de fabrication du livre pour le nombre d'années pendant lesquelles il sera utilisé (sa vie physique), ainsi que le nombre de copies à distribuer et à mettre en réserve, le type et les caractéristiques du papier, la reliure et le conditionnement, et les modalités de livraison et de distribution.

Les autorités publiques peuvent réaliser tout ou partie des activités d'édition, mais cela impliquera de recruter des rédacteurs, des graphistes et d'autres spécialistes de l'édition, et d'acquérir des ordinateurs, des logiciels d'édition assistée par ordinateur, des imprimantes et tout autre matériel nécessaire. Il est difficile de justifier l'inclusion de ces personnes et de ces équipements dans les demandes de dotation annuelle au titre du budget de fonctionnement. La sous-traitance à des maisons d'édition ou à des studios graphiques pour les services d'édition se justifie plus facilement et peut être incluse dans le budget d'investissement du ministère de l'Éducation.



Modalités de passation des marchés envisageables par les pouvoirs publics.

**COMMENT ÉVALUER LA QUALITÉ ?** Les services du ministère de l'Éducation chargés des programmes scolaires et des évaluations fixent les normes en matière de contenu des manuels scolaires et de matériels de lecture. Les normes concernant la sélection et l'achat des manuels scolaires sont généralement définies sous forme de critères d'évaluation et de validation des matériels destinés à l'enseignement dans les écoles. Il s'agit notamment de la conformité au programme défini pour la matière et le niveau d'étude, du caractère suffisant du contenu pour l'année scolaire, de l'acceptabilité du niveau de langue et de lecture, de la pertinence de la méthode d'enseignement (pédagogie), de la fourniture de supports pédagogiques (guides de l'enseignant) et du caractère attrayant de la conception, de la typographie et des illustrations. D'autres critères se rapportent à des objectifs stratégiques particuliers : parité des genres, amour de la famille et du pays, respect de l'environnement, etc. Les politiques du manuel scolaire de certains ministères de l'Éducation et les documents d'appel d'offres d'un organisme international de développement donnent des indications sur l'application de critères permettant de distinguer la qualité des différents manuels donnés à vendre aux pouvoirs publics.

**COMMENT RELIER LA QUALITÉ AU PRIX ?** Dans le système à manuel unique, les offres de manuels sont évaluées sur la base d'une norme de qualité et l'offre la moins disante parmi celles qui répondent à la norme se voit attribuer le contrat pour des achats satisfaisant la demande nationale. Dans le système à plusieurs manuels, deux ou trois manuels répondant aux normes sont inscrits sur la liste officielle des manuels que les éditeurs, les grossistes itinérants et les détaillants sur place vendent aux parents et aux écoles. Un organisme donateur multinational demande à ses États membres d'appliquer une formule d'évaluation à la fois de la qualité et du prix<sup>10</sup>.

**FABRICATION.** Quelles sont les solutions envisageables pour l'impression, la reliure, le conditionnement et la livraison de manuels scolaires ? Les différentes options d'achat qui s'offrent aux autorités sont décrites ci-dessous<sup>11</sup>. Pour optimiser les ressources dans l'achat de livres, les pouvoirs publics devraient i) définir des spécifications techniques maximisant les économies, généralement des spécifications se conformant aux normes internationales concernant les matériaux (papier) et les processus (impression, reliure) ; ii) pour des commandes de grande quantité, penser à une présélection des fournisseurs potentiels sur la base de leur capacité technique et financière à exécuter le marché de façon satisfaisante ; iii) procéder à l'achat à l'aide de procédures libres, ouvertes et concurrentielles ; et iv) pour des commandes d'un volume moyen (pour lesquelles une présélection ne serait ni indispensable ni pratique), considérer la capacité financière et technique du soumissionnaire dont l'offre a recueilli la meilleure évaluation.

10 voir l'évaluation de la qualité, l'évaluation du coût et l'évaluation combinée de la qualité et du coût dans le document de la Banque mondiale intitulé "Request for Bids: Textbooks and Reading Materials" (dossier type d'appel d'offres, Banque mondiale Washington, 2017), 44–49.

11 La classification des méthodes de passation des marchés est calquée sur celle de la Banque mondiale (voir le Règlement de Passation des Marchés de la Banque Mondiale pour les Emprunteurs sollicitant un FPI. *Passation des Marchés dans le cadre du Financement de Projets d'investissement : Fournitures, Travaux, Services Autres que des Services de Consultants et Services de Consultants*. Banque mondiale, 2016), 35–37.

- **Acheter directement auprès du vendeur, sans mise en concurrence.** Cette méthode de passation des marchés peut se justifier si le bien est commercialisé sous marque déposée (détenu et fourni uniquement par la source en question), le prix est attractif ou s'il n'y a aucun avantage à ouvrir une procédure concurrentielle. Sinon, il est préférable de lancer un appel à la concurrence.
- **Appel d'offres restreint.** Les pouvoirs publics peuvent opter pour une mise en concurrence restreinte, c'est-à-dire qu'ils peuvent décider de n'inviter que quelques fournisseurs, s'ils sont les seuls présents sur le marché. Dans tous les autres cas, il est préférable de lancer une procédure de mise en concurrence ouverte.
- **Appel d'offres ouvert.** Les pouvoirs publics peuvent choisir de limiter la recherche de fournisseurs à la sphère nationale si les spécifications techniques et le volume de la commande ne sont pas suffisamment attractifs pour les fournisseurs internationaux. Dans tous les autres cas, il est préférable d'élargir l'appel d'offres aux fournisseurs internationaux. C'est pourquoi le nombre de copies à produire est un point important à examiner.
- **Intégrer les services de distribution** à chacune des options citées ci-dessus.

**DISTRIBUTION.** Certains ministères de l'Éducation font appel aux services d'un organisme public ou d'une entreprise parapublique pour la distribution de matériels d'apprentissage, tels que les manuels scolaires. D'autres ministères utilisent leurs propres infrastructures et employés affectés au stockage et au transport pour livrer les manuels aux écoles. Toutefois, d'autres sous-traitent ce service au secteur privé et soit expédient les livres aux bureaux des régions ou des districts, soit les livrent directement dans les écoles. Lorsque les manuels sont livrés aux bureaux locaux, les communautés scolaires sont parfois chargées de les récupérer, en utilisant soit des fonds publics, soit leurs propres ressources. Quels sont les meilleurs modes de livraison ? Les expériences sont diverses<sup>12</sup>.

**FORMATION DES ENSEIGNANTS ET ÉVALUATION DES MANUELS.** Devraient-elles incomber aux pouvoirs publics ? Ou est-il mieux de les sous-traiter ? Le fait que les manuels soient utilisés activement dans le cadre des enseignements ou qu'ils ne soient pas mis à la disposition des élèves dépend de la façon dont les administrateurs et les enseignants sont informés et amenés à les utiliser. Les ministères de l'Éducation forment les enseignants, les directeurs d'établissements scolaires et les administrateurs locaux de l'éducation aux modifications du programme, à la gestion du stock de manuels scolaires ainsi qu'à l'entretien et au stockage des matériels d'apprentissage.

12 Les systèmes de livraison publics sont minés par de nombreux problèmes, comme l'intégrité des données en Asie (voir Smart et Jagannathan, *Textbook Policies in Asia*, 40–42), l'insuffisance des capacités pour remédier aux pertes dues à l'inefficacité et au vol en Afrique (lire Read, *Where Have All the Textbooks Gone?*, 169–71). Les éléments factuels attestant que les manuels scolaires arrivent en quantités suffisantes et à temps dans les écoles restent rares, même si certains pays affirment avoir atteint les cibles de distribution plusieurs années successives (voir GPE, *Rapport sur les résultats 2019* [Washington : GPE, 2019], 121).

TABLEAU 7. CHOIX STRATÉGIQUES OFFERTS AUX AUTORITÉS PUBLIQUES PAR RAPPORT AU SECTEUR PRIVÉ

PROCESSUS	ÉTAT	SECTEUR PRIVÉ	CHOIX STRATÉGIQUES DES AUTORITÉS
 <p><b>PLANIFICATION, ÉLABORATION DES PROGRAMMES SCOLAIRES</b> Organiser les connaissances et les compétences à enseigner et à apprendre</p>	✓	✗	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préciser la fin de la période d'applicabilité du programme officiel ; ou</li> <li>maintenir le programme jusqu'à nouvel ordre</li> </ul>
 <p><b>RÉDACTION DU CONTENU</b> Produire un manuel dont le contenu offre le programme dans des termes que les élèves peuvent comprendre</p>	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>Former des équipes de rédacteurs internes ; ou</li> <li>commander la rédaction auprès de particuliers, d'entreprises ou d'organismes publics ou privés.</li> </ul>
 <p><b>ÉDITION</b> Transformer le manuscrit en pages de textes et d'illustrations sans erreurs, prêtes à être imprimées ou diffusées par voie électronique</p>	✗	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passer un marché unique pour tous les services d'édition ; ou</li> <li>passer des marchés distincts pour l'édition, l'illustration, l'assemblage des pages et la saisie électronique. capture in separate contracts</li> </ul>
 <p><b>FABRICATION</b> Imprimer, relier, conditionner et transporter les livres en grandes quantités</p>	✗	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passation de marchés pour le service d'impression : auprès de fournisseurs locaux uniquement, afin de soutenir le secteur local de l'édition; ou</li> <li>auprès de fournisseurs internationaux, pour une meilleure qualité et un prix plus avantageux.</li> </ul>
 <p><b>DISTRIBUTION</b> Livrer aux bureaux des régions et des districts, aux écoles.</p>	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si les manuels sont imprimés localement, demander l'expédition de l'imprimerie à la région, au district ou à l'école.</li> <li>Si les manuels sont imprimés à l'étranger, demander la livraison dans les ports, régions ou districts ; organiser ensuite la distribution aux écoles par un sous-traitant ou par l'administration locale.</li> </ul>
 <p><b>FORMATION DES ENSEIGNANTS, ÉVALUATION</b> Expliquer le programme scolaire et l'utilisation efficace des supports aux enseignants</p>	✓	✗	<p><b>Formation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conçue comme un cours indépendant sur l'utilisation des livres et des supports ; ou</li> <li>intégrée à un programme régulier de formation continue des enseignants.</li> </ul>
 <p>Évaluer l'efficacité des programmes scolaires, leurs effets sur l'apprentissage</p>	✓	✗	<p><b>Évaluation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agence publique de recherche ; ou</li> <li>contracter une agence privée.</li> </ul>

Les formations peuvent intervenir des deux manières suivantes : i) dans le cadre d'un cours spécifique de courte durée visant à expliquer aux enseignants et aux administrateurs les nouvelles exigences du programme et l'utilisation des nouveaux manuels ; ou ii) dans le cadre d'un programme national plus vaste de formation continue des enseignants. La première option est courte et centrée sur les nouveaux objectifs, les nouveaux supports et la nouvelle pédagogie ; la seconde option inscrit la formation des enseignants de façon récurrente dans les activités de formation institutionnalisées, comme les universités d'été des enseignants. Une alternative consiste à organiser le programme de formation en collaboration avec les institutions de formation des enseignants ou avec des prestataires privés de services de formation, dont les maisons d'édition.

De même, l'évaluation du programme de fourniture des manuels et de leur impact sur la réussite des élèves peut se faire en interne, si le ministère de l'Éducation possède des capacités institutionnelles suffisantes, ou en accord avec d'autres organismes publics tels que les universités ou les instituts de recherche sur l'éducation. La première option est plus pertinente pour une évaluation relativement simple du programme. L'évaluation de l'impact, un exercice complexe, étalé sur plusieurs années et impliquant une méthodologie scientifique sophistiquée, des études sur le terrain et des analyses quantitatives, devrait être réalisée par des organismes de recherche expérimentés, dotés du matériel et du personnel adéquats.



## ORIENTATIONS : EFFICIENCE ET EFFICACITE

Nonobstant les étapes nombreuses et complexes qu'impliquent l'édition et la distribution, l'État doit chaque année assurer la fourniture de manuels aux écoles. Cependant, la responsabilité de la fourniture des manuels est généralement fragmentée entre plusieurs organismes publics. La planification peut incomber à un département ou à une agence, par exemple le programme scolaire et l'édition aux unités de recherche du ministère de l'Éducation, la passation des marchés aux services administratifs et financiers, et la distribution aux services généraux ; enfin, la formation et l'évaluation peuvent être confiées à des départements distincts ou à des institutions rattachées. Ce dispositif institutionnel complexifie la gestion du processus général de fourniture des manuels ainsi que l'élaboration d'une stratégie efficace visant le renforcement, l'amélioration et le maintien des capacités de gestion.

### CHEF D'UNITÉ



L'acquisition de manuels scolaires demande des expertises diverses et de la coordination.

De surcroît, la **gestion efficace** du processus d'édition est mal connue ou, lorsqu'elle est connue, n'est souvent pas correctement appliquée. Cette connaissance couvre la mise à jour et la vérification de la qualité des données publiques sur les taux de scolarisation et les stocks disponibles ; les responsabilités éditoriales des autorités en matière de préparation des manuscrits avant leur transmission à des sous-traitants pour édition et impression ; le suivi après la passation des marchés et pendant tous les processus d'édition et d'impression du livre ; et le contrôle des livraisons afin de veiller à la bonne réception des manuels dans les écoles.

**ORGANISATION DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS.** Le renforcement des capacités du personnel, la mise en place de procédures d'organisation du travail et le recyclage permanent des travailleurs ainsi que la modernisation des modes de travail passent par i) l'adoption de lois, la formulation de règles et l'établissement de réglementations ; ii) la répartition et la gestion des fonds ; iii) la formation du personnel, tant au sein de l'administration que dans les entreprises privées ; et iv) la création ou la désignation d'une personne, équipe ou unité investie de l'autorité et de la responsabilité de la gestion de l'ensemble du programme public de fourniture de manuels.

Le renforcement des capacités incombe à l'agence gouvernementale qui a autorité sur la réglementation, le budget, le programme de formation ou le personnel en question. Dans de nombreux pays, l'établissement de procédures et l'amélioration des compétences pour la prestation de services publics suivent les procédures qui incombent à l'unité chargée du programme scolaire au sein du ministère de l'Éducation pour les **aspects éducatifs** de la fourniture de livres (création du contenu, évaluation de la qualité des offres ; coordination de la formation et de l'évaluation des enseignants) et à l'unité chargée de la passation des marchés pour les **aspects professionnels** (appel d'offres, recrutement, distribution).

Le renforcement des capacités générales de coordination et de gestion de tout le processus de fourniture des manuels passe par l'institutionnalisation. Cela peut commencer simplement, par la désignation d'un fonctionnaire en exercice ou d'une unité administrative établie (par exemple pour le programme scolaire ou la passation de marchés) qui coordonnera officiellement l'ensemble du processus.

**GESTION DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS.** Une personne ou une équipe composée de membres du personnel en exercice peut être chargée de superviser le renforcement des capacités ; il s'agit là d'une mesure sans coût supplémentaire qui ne remplace aucune activité déjà programmée. Deux activités de renforcement des capacités peuvent être menées simultanément, l'une pour le renforcement des capacités techniques (ou opérationnelles), l'autre pour le renforcement des capacités financières (ou budgétaires).

- Le **renforcement des capacités techniques** implique l'amélioration et la codification permanente de la manière dont les unités gouvernementales s'acquittent de leurs responsabilités, ainsi que la formation continue du personnel afin que chacun soit en mesure de réaliser les tâches dont il a la charge. Dans

le cas de programmes soutenus par des bailleurs de fonds, le renforcement des capacités implique de transformer l'assistance technique des experts en la faisant passer d'un rôle de substitution à un rôle de développement. Par exemple, les consultants recrutés pour mettre au point des procédures efficaces de révision du manuscrit et de test du contenu en classe devraient également former les spécialistes du programme au suivi de ces procédures au terme de la période d'assistance technique ; et les experts internationaux recrutés pour gérer les contrats devraient également former leurs homologues nationaux à reprendre cette fonction et à améliorer son fonctionnement à la clôture du contrat.

- Le **renforcement des capacités financières** implique l'amélioration de l'analyse budgétaire et la préparation à l'indépendance financière. Pour les programmes dans lesquels les financements des bailleurs de fonds sont comptabilisés au titre du budget d'investissement, les pouvoirs publics devraient progressivement accroître leur part des dépenses annuelles pendant le programme et la comptabiliser au titre du budget de fonctionnement ordinaire. Cela passera par une gestion prudente de la croissance des coûts fixes (salaires du personnel, dépenses administratives) afin de créer des ressources pour les coûts variables (services de rédaction et d'édition, contrats d'impression et de distribution) dans le but de pérenniser les financements pour les livres au-delà des financements des bailleurs de fonds.

Pour institutionnaliser la transparence, le contenu et le but de la gestion du renforcement des capacités devraient être communiqués aux parties prenantes. Il convient de le faire en concertation avec les services gouvernementaux et avec le secteur privé de l'édition et de l'impression. La méthode employée pour la passation des marchés sera la mise en concurrence des consultants sélectionnés en tenant compte de la qualité et du prix qu'ils offrent. Le fonctionnaire ou l'unité désignés doivent pouvoir être tenus responsables : par conséquent, les règles et réglementations des autorités en matière d'audit et de rapports d'audit sont applicables.

Les mesures décrites ci-dessus devraient améliorer la planification et les prévisions, faire de l'équité un objectif stratégique à atteindre par le programme de fourniture des livres, et souligner la nécessité de mettre en place des formations pour améliorer les compétences du personnel de l'éducation, en particulier au sein de l'administration. Avec le temps, les procédures administratives et opérationnelles deviendront des procédures courantes, ce qui contribuera à préserver la mémoire institutionnelle permettant de maintenir la cohérence des services de fourniture de livres sur le long terme.

En effet, la fourniture efficiente des manuels et des supports d'apprentissage, c'est-à-dire à tous les enfants dans toutes les écoles, assure l'équité dans l'accès à l'éducation. Les pouvoirs publics, en tant que principal pourvoyeur de l'éducation de base, doivent avoir la capacité de gérer et de pérenniser cette fourniture, capacité qui devrait être développée.

## LUTTER CONTRE LA CORRUPTION : AMÉLIORER L'ÉCONOMIE ET L'EFFICIENCE

Les activités illégales dans la fourniture des manuels scolaires – principalement la collusion, la corruption et la fraude – sont coûteuses et affaiblissent la valeur des services d'éducation. L'adoption de spécifications internationales normalisées pour les procédures de fabrication, d'achat et d'évaluation, le suivi et l'audit, et la participation de la société civile en tant que sentinelle, en particulier dans le domaine de la distribution, réduiront au minimum les pratiques de corruption.

La fourniture de manuels aux écoles est un processus complexe qui implique de nombreux acteurs, nécessite de grandes sommes d'argent et se déroule sur de longues périodes de temps. Cette complexité offre de nombreuses possibilités de pratiques illicites tout au long du processus. Les exemples sont légion : les fournisseurs peuvent s'entendre à l'avance avec des fonctionnaires sur des offres gagnantes, des prix d'achat ou l'adjudication de contrats ; les corrupteurs peuvent payer des pots-de-vin pour modifier les offres gagnantes, augmenter les prix des manuels ou faire accepter des livres comportant des défauts de fabrication ; des livraisons incomplètes, voire non effectuées, peuvent être maquillées en livraisons effectuées au moyen de documents frauduleux et facturées. Les fraudes sont importantes lors de l'achat de livres, et en particulier de manuels scolaires, et pendant leur distribution. Malheureusement, les inspecteurs et les auditeurs de l'administration ne sont pas suffisamment formés et ne disposent pas de ressources suffisantes pour contrôler le système et identifier les escrocs. Cela aggrave le pillage des fonds publics à des fins d'enrichissement personnel, au détriment des enseignants et des élèves.

*La corruption est l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel. La corruption se manifeste sous de nombreuses formes : concussion, trafic d'influence, abus de fonction. Elle peut cependant aussi se dissimuler derrière le népotisme, les conflits d'intérêts ou les collusions entre le secteur public et le secteur privé. Ses effets sont graves et généralisés. Elle freine la croissance économique en créant de l'incertitude pour les entreprises, en ralentissant les processus et en imposant des coûts supplémentaires<sup>13</sup>.*

## DES MALVERSATIONS AUX PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉDITION

Des ressources institutionnelles et sociales peuvent cependant être orientées sur certains points obscurs du processus de fourniture des manuels afin de les rendre plus transparents. Dans la fabrication et la distribution des manuels, en particulier, les participants (publics et privés) peuvent être connus. Le tableau 8 récapitule les risques de gouvernance typiques (fraude, corruption) ainsi que les mesures préconisées pour y remédier.

13 Commission européenne, "Corruption," Migration and Home Affairs (site web), visité le 30 octobre 2021, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en).

**TABLEAU 8. RISQUES DE GOUVERNANCE LIÉS À LA FOURNITURE DE MANUELS SCOLAIRES ET POLITIQUES POUR LES MAÎTRISER**

PROCESSUS	RISQUES LIÉS À LA GOUVERNANCE	MESURES PUBLIQUES
 <p><b>ÉDITION</b></p> <p>Transformer le manuscrit en pages de textes et d'illustrations sans erreurs, prêtes à être imprimées ou diffusées par voie électronique</p>	<p><b>Collusion.</b> Des fonctionnaires et des intérêts privés peuvent déterminer à l'avance les gagnants des appels d'offres, l'adoption officielle des manuels, l'adjudication de contrats pour les achats publics de manuels ou les contrats d'impression des manuels.</p> <p><b>Concussion.</b> Les entrepreneurs peuvent donner de l'argent ou des cadeaux contre l'attribution de contrats publics</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Adopter les spécifications industrielles internationales standard pour le papier, l'impression, la reliure, le conditionnement ;</li> <li>2 Imposer le test des supports pédagogiques par des tiers ;</li> <li>3 Quantifier les critères d'évaluation ;</li> <li>4 Former des évaluateurs techniques des offres ; les isoler pendant l'évaluation des offres.</li> </ol>
 <p><b>PARTICIPANTS</b></p> <p>Essentiellement le secteur privé : éditeurs, imprimeurs, graphistes.</p>		
 <p><b>FABRICATION</b></p> <p>Impression, reliure, conditionnement, transport des volumes</p>	<p><b>Concussion.</b> Les entrepreneurs peuvent donner de l'argent ou des cadeaux pour faire accepter officiellement des biens de qualité inférieure, ou pour faire valider le paiement de biens non livrés ou de services non fournis ou non achevés</p> <p><b>Fraude.</b> Des supports de qualité inférieure peuvent être utilisés pour la fabrication des livres, mais être certifiés (fraudemment) comme ayant passé avec succès les tests de contrôle de la qualité</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Demander la présentation d'échantillons des matériaux pour une évaluation indépendante</li> <li>2 Mener des inspections sur le site de production préalablement au transport</li> <li>3 Soumettre les produits livrés à des inspections et les demandes de paiement à des audits préalables</li> </ol>
 <p><b>PARTICIPANTS</b></p> <p>Imprimerie publique ou imprimeurs privés.</p>		
 <p><b>DISTRIBUTION</b></p> <p>Livraison aux bureaux des régions et des districts, et aux écoles.</p>	<p><b>Fraude.</b> Des fonctionnaires peuvent approuver le paiement de livres non commandés ou non livrés ; l'école ou les fonctionnaires locaux peuvent détourner à leur profit des réductions obtenues de libraires pour des achats officiels ou encaisser des pots-de-vin pour une livraison ou des contrats de distribution surfacturés</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Afficher le prix de façon bien visible sur la couverture du manuel</li> <li>2 Adopter des mesures de vérification inviolables, notamment le suivi électronique et la déclaration mains libres des livres de leur point de départ à leur destination</li> <li>3 Soumettre les demandes de paiements des livraisons de livres à un audit préalable</li> <li>4 Faire intervenir les organisations de la société civile pour qu'elles assistent aux livraisons de livres dans les écoles et appeler les journaux d'information et les médias sociaux à en rendre compte</li> </ol>
 <p><b>PARTICIPANTS</b></p> <p>Les transporteurs privés de l'administration centrale vers les régions ; les agences locales des régions vers les écoles.</p>		



## ORIENTATIONS : LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

**CONNAÎTRE LES CHOIX POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE.** La lutte contre la corruption doit impliquer la commission publique chargée des appels d'offres et des adjudications, et son unité technique de passation des marchés ; toutes les entreprises sous-traitantes (éditeurs, imprimeurs, transporteurs, grossistes en livres et détaillants) ; les fonctionnaires de l'État dans les régions et les districts ; les directeurs d'école ; les médias nationaux et locaux ; et les organisations de la société civile.

- Les choix destinés à améliorer la gouvernance sont à la fois institutionnels et sociaux. Les choix institutionnels impliquent de renforcer les processus administratifs et de passation de marchés pour la fourniture de livres ; cela signifie veiller à la répartition équitable des ressources pour la création, l'achat et la distribution de manuels scolaires et de supports d'apprentissage dans le plan sectoriel de l'éducation.
- Dans les procédures administratives, il convient de s'assurer que les mécanismes de financement des manuels sont adéquats : la disponibilité des fonds inscrits au budget pour les unités des administrations centrale, régionales et locales est communiquée en temps utile ; l'autorisation et le décaissement des fonds pour la passation de contrats et le paiement sont rapides ; et les modalités de communication d'informations sur les dépenses sont relativement simples.
- La communication des critères d'évaluation des offres dans le document de soumission, dans l'outil même d'évaluation et dans le système de notation permet d'améliorer la transparence de l'évaluation. Cela permet aux soumissionnaires d'évaluer eux-mêmes si leur offre satisfait aux critères de l'administration.
- La publication des informations relatives aux appels d'offres (et non à l'évaluation) empêche toute tentative de modification des offres après l'ouverture de la procédure. Le téléchargement des informations sur le site web de l'administration renforce son intention de maintenir la transparence du processus de passation de marchés.
- La formation d'équipes d'évaluation composées de spécialistes du programme, d'enseignants en exercice et d'auteurs d'histoires pour enfants permet d'équilibrer les points de vue sur le contenu et l'adéquation des manuels proposés dans les offres.
- La communication en temps utile des résultats de l'évaluation de l'offre empêche les tentatives de modification des résultats de l'évaluation et permet ainsi de préserver le processus de la corruption.

L'option sociale pour la gouvernance est spécifique à l'activité de distribution. Elle implique de former des partenariats avec les organisations de la société civile qui opèrent au niveau du district ou de la communauté, afin d'assister les inspecteurs et les auditeurs de l'administration dans le contrôle de la livraison et de l'utilisation des manuels dans les écoles. Les organisations volontaires peuvent confirmer les documents officiels de livraison et de réception et, plus important encore, elles peuvent faire part de leurs conclusions aux médias. Bien qu'il convienne de prendre des précautions lors du recours aux médias (puisque certains patrons de presse peuvent également être des soumissionnaires intéressés par des contrats publics), les informations communiquées par les médias se diffusent plus rapidement que les rapports officiels et peuvent ainsi fournir aux parents, aux directions d'écoles et aux responsables de districts des garanties supplémentaires quant au fait que les livraisons promises ont été bel et bien effectuées, et à temps.

**S'ORGANISER POUR COMBATTRE LA CORRUPTION.** La politique de passation des marchés doit exiger que les documents d'appel d'offres indiquent de façon transparente les critères d'évaluation des offres et les valeurs quantitatives des notes de l'évaluation ; la politique de formation doit prescrire explicitement le recyclage permanent des compétences des évaluateurs ; et la planification budgétaire doit inclure des crédits pour de petits financements destinés à indemniser les organisations volontaires de la société civile chargée de suivre les livraisons de manuels dans les écoles.

Pour améliorer la qualité du processus d'appel d'offres et donc minimiser les risques de corruption, il y a lieu d'examiner la possibilité de recevoir une assistance technique de la part d'experts internationaux en passation de marchés pour les manuels scolaires. Dans le cas particulier de passations de marchés de manuels scolaires financées grâce à des fonds extérieurs, l'aide des experts peut être mise à la disposition des autorités pour un coût minime, voire sans frais. De même, la collaboration de la société civile peut n'entraîner aucun coût pour les autorités. Les montants relativement faibles qui sont nécessaires pour former et transporter les équipes de suivi peuvent être payés sur les crédits annuels ordinaires de l'État au titre des subventions ou des dépenses opérationnelles ; ils peuvent également être payés dans le cadre du projet correspondant soutenu par un bailleur de fonds.

Les personnes luttant contre la corruption doivent elles-mêmes rendre des comptes. Toutes les actions de passation de marchés sont soumises à un audit gouvernemental. Les bailleurs de fonds, qui offrent des conseils stratégiques et une assistance financière et technique, peuvent proposer une supervision supplémentaire, en particulier pour la passation de marchés. Les médias nationaux peuvent aussi être des partenaires de la transparence, parce qu'ils rendent compte de l'efficacité de la passation des marchés et de la distribution des manuels et qu'ils dénoncent la corruption lorsqu'elle se produit.

- **La corruption menace l'équité.** Dans le cadre des politiques d'acquisition d'un manuel ou de plusieurs manuels, la corruption fait grimper les coûts et les prix, et, à son tour, menace la capacité du gouvernement à fournir une éducation plus équitable. En cas d'acquisition de plusieurs manuels scolaires, le coût supplémentaire induit par les transactions illégales incombe aux écoles ou aux parents qui acquièrent les manuels. En cas d'acquisition d'un seul manuel,

les montants estimés pour les pots-de-vin sont intégrés aux offres des éditeurs comme « faisant partie des coûts de leur activité commerciale ». Dans les deux types de politiques, une hausse des prix a pour effet de réduire le pouvoir d'achat des autorités, ce qui limite leur capacité à fournir des supports pédagogiques de manière équitable à tous les élèves, en particulier aux élèves qui sont inscrits dans des écoles très éloignées, qui doivent apprendre une autre langue ou qui présentent un handicap physique ou cognitif.

- **La bonne gouvernance renforce l'équité.** Dans la passation des marchés de manuels scolaires, un processus transparent garantit aux fournisseurs des chances équitables que leurs livres soient sélectionnés par les autorités. Dans la distribution des manuels, lorsque les manuels sont livrés conformément à la commande, avec l'assistance des superviseurs de la société civile, ils sont mis à la disposition de l'ensemble des élèves, ce qui leur assure un accès équitable à l'éducation.



Le contrôle communautaire contribue à réduire la corruption

## FAIRE FACE AUX DÉFIS : ORIENTATION STRATÉGIQUE

Les politiques orientent les programmes sur les manuels scolaires. Les pouvoirs publics doivent indiquer clairement : i) si des livres seront fournis à tous les élèves, ii) s'il n'y aura qu'un livre ou plusieurs à choisir par matière, iii) si les livres seront rédigés dans la langue d'enseignement, iv) s'ils seront fournis à des élèves ayant des besoins d'apprentissage différents et v) quel sera le mode de distribution. La formulation des politiques devrait être organisée et consultative.

Par rapport à la construction d'une salle de classe, un manuel scolaire est un petit produit relativement simple fait de papier imprimé et relié. Cependant, faire apprendre à un enfant quelque chose à partir d'un manuel, avec l'aide d'un enseignant formé pour l'utiliser en classe, est un processus complexe qui comporte plusieurs étapes et qui présente de nombreux risques. Une politique gouvernementale bien planifiée peut contribuer à atténuer ces risques et à prévenir leur apparition.

## RENDRE LA FOURNITURE DE MANUELS PLUS ÉQUITABLE GRÂCE À LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Les manuels scolaires sont d'une importance capitale dans le processus éducatif. Ils sont achetés et utilisés en grand nombre, et les pouvoirs publics, en garantissant l'éducation pour tous, assument la responsabilité de leur distribution. Par conséquent, la politique nationale en matière de manuels scolaires est particulièrement importante. Elle définit ce que le gouvernement fera et ne fera pas. Fournira-t-il des manuels scolaires à tous les élèves ? Si des manuels sont fournis, seront-ils vendus, prêtés ou donnés à tous les élèves sans frais ? Seront-ils fournis pour toutes les matières, ou seulement pour certaines matières, et dans ce cas, lesquelles ? Combien d'années un manuel scolaire sera-t-il officiellement utilisé dans les écoles ?



Un manuel par élève est la solution la plus équitable, mais pas toujours la plus applicable d'un point de vue financier.

La politique nationale en matière de manuels scolaires doit répondre clairement à ces questions. Et surtout, elle doit articuler l'action des pouvoirs publics en faveur de l'égalité des chances en matière d'éducation en énonçant clairement les choix qu'ils ont faits sur les questions de politique brièvement décrites ci-dessous.

**FOURNIR DES MANUELS SCOLAIRES POUR TOUS.** L'approche la plus équitable consiste à atteindre un ratio de 1 manuel par élève à tous les niveaux et dans toutes les matières pour l'enseignement primaire et secondaire. Toutefois, cette politique imposerait une charge financière insoutenable aux pouvoirs publics. L'autre solution consiste à fournir des manuels scolaires à des ratios différents. Ainsi, fournir un manuel pour deux élèves réduirait les coûts de moitié. Ou alors, fournir des livres pour tous les élèves dans les petites classes au moment de l'acquisition des fondements en lecture et en calcul, puis modifier le nombre de manuels par élève dans les dernières classes lorsque les enfants sont devenus des apprenants autonomes peut considérablement réduire les coûts.

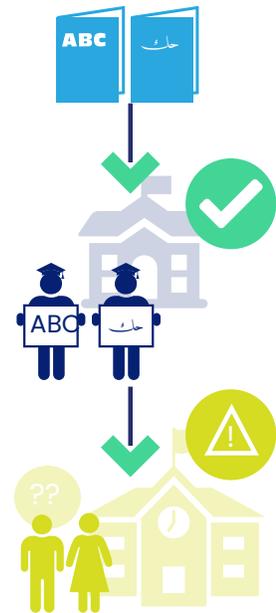
**Manuel unique ou plusieurs manuels ?** Les coûts et les caractéristiques opérationnelles sont très différents selon la politique que choisissent les pouvoirs publics. Les avantages et les risques ainsi que les implications financières de l'adoption de chacune de ces politiques sont examinés dans la section Économie : les quantités voulues au juste prix, ci-dessus.

**Fournir des manuels scolaires dans la langue d'enseignement.** Cette politique devrait viser non seulement la langue nationale, mais aussi les principales langues parlées dans les différentes régions du pays, ainsi que les langues maternelles utilisées dans l'alphabétisation initiale et l'apprentissage précoce par les communautés minoritaires. La capacité d'édition de matériels d'apprentissage en plusieurs langues sera évidemment limitée, tant pour les pouvoirs publics que pour le secteur privé. L'adoption de cette politique doit être éclairée par les éléments suivants :

- **Partenariats public-privé.** Il est possible de fournir du matériel pédagogique dans la langue nationale et parfois aussi - lorsque le contenu de base et les fonds sont disponibles - dans les autres langues principales du pays. Mais il est difficile de trouver les contenus, ainsi que les ressources budgétaires, nécessaires pour développer des manuels dans plusieurs langues maternelles, en particulier pour les petites communautés minoritaires. Pour aider à combler ces lacunes, le gouvernement peut mobiliser des organisations non gouvernementales bénévoles pour travailler avec les autorités locales à la promotion de l'alphabétisation dans les langues maternelles et à l'élaboration de contenus pédagogiques que le gouvernement national peut produire pour les communautés minoritaires.



Il est crucial de choisir entre la solution à un manuel et celle à plusieurs manuels



Les matériels d'apprentissage en langues maternelles présentent des avantages pour les premiers apprentissages, mais nécessitent une transition prudente vers les langues nationales d'enseignement dans les dernières années.

- **Recherche sur les langues.** Une initiative politique connexe consiste pour les pouvoirs publics à soutenir des études ethnographiques et linguistiques axées sur l'identification, la normalisation et le développement orthographique des langues minoritaires, celles qui ne sont pas encore écrites, mais ont un nombre suffisant de locuteurs natifs qui devraient recevoir des cours d'alphabétisation dans leur langue maternelle. Les pouvoirs publics devraient aussi s'adresser aux bailleurs de fonds internationaux pour qu'ils soutiennent cet important effort de recherche fondamentale.
- **Implications en aval.** L'alphabétisation initiale dans la langue maternelle facilite l'acquisition de compétences en lecture. Une fois cette compétence acquise, l'élève devrait en principe continuer à lire pendant au moins un an dans sa langue maternelle. Après avoir maîtrisé cette compétence, les élèves peuvent passer à la lecture et à d'autres compétences dans une langue de communication plus courante, généralement une langue nationale ou internationale. Ce processus de transition nécessite une analyse et une planification minutieuses des programmes d'études, le recrutement et le déploiement d'enseignants, des matériels d'apprentissage appropriés et des ressources budgétaires.

**FOURNIR DES MANUELS SCOLAIRES À DES GROUPES SPÉCIAUX.** Fait particulièrement intéressant pour le GPE, cette politique répond au besoin de fournir des supports qui donnent des chances d'apprentissage égales aux filles ainsi qu'aux élèves ayant des besoins d'apprentissage spéciaux ou ceux présentant des déficiences visuelles, auditives ou autres. Elle est cependant

coûteuse à mettre en œuvre et difficile à pérenniser, particulièrement par des ministères de l'Éducation en mal de ressources et dont les faibles capacités ne leur permettent pas de fournir les nécessaires services. Les pouvoirs publics doivent continuer à développer leur base de connaissances (concernant les types de handicaps, le nombre et la localisation des élèves ayant des besoins spéciaux, etc.), à sensibiliser et à faire campagne pour obtenir un appui financier et technique afin de répondre convenablement à ces besoins. Les nouveaux programmes devraient être expérimentés et testés, particulièrement ceux financés par les organismes internationaux de développement et les organisations non gouvernementales. Il s'agit notamment i) de la collaboration avec des organisations communautaires pour soutenir la création et la fourniture de matériel d'apprentissage aux groupes spéciaux ; et ii) du pilotage de nouveaux processus, y compris la transmission de contenus d'apprentissage par voie numérique et du contrôle de la distribution des livres à l'aide d'outils électroniques. La difficulté consiste à augmenter les ressources publiques en vue de l'élaboration d'approches pédagogiques pour les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux, de la formation de spécialistes des enseignements spéciaux et de la fourniture de matériel pédagogique imprimé (y compris des manuels scolaires et autres livres) pour la lecture de base et de rattrapage, des livres audio pour les malentendants et des livres en braille pour les malvoyants.

	 gratuit	 location	 prêt (gratuit)
 coût			
 Équité			
 Entretien			

**ADOPTER UN PLAN DE DISTRIBUTION DE MANUELS**

**SCOLAIRES.** Les pouvoirs publics devraient réfléchir aux possibilités suivantes :

- **Distribuer des manuels scolaires gratuitement à tous les élèves.** Dans le cadre de cette politique, les manuels devront être imprimés en très grandes quantités pour être distribués pendant l'année en cours et les années suivantes, ou être réimprimés chaque année. Comme indiqué ci-dessus, cela créerait une lourde charge budgétaire pour le gouvernement.
- **Vendre ou louer les manuels scolaires.** Cette politique porterait un coup à l'équité dans l'éducation, car elle serait discriminatoire à l'égard des parents pauvres, qui risquent de retirer leurs enfants de l'école faute de pouvoir acheter les livres ou payer les frais de location. Elle rendrait également les enseignants et les administrateurs scolaires comptables du produit des ventes ou des locations collecté, une responsabilité supplémentaire et inutile.
- **Distribution de manuels scolaires sans prêt.** Dans le cadre de cette politique, les manuels scolaires sont remis gratuitement aux élèves qui les utilisent et doivent les rendre à la fin du trimestre. Cette politique est équitable, mais elle pourrait augmenter les coûts de fabrication en exigeant un papier plus solide, une reliure et un revêtement protecteur supplémentaire sur les couvertures des manuels, afin de les faire durer plusieurs années dans des conditions d'utilisation normales. Les enseignants et les parents auraient également besoin d'une formation sur l'entretien, la réparation et le stockage appropriés des manuels scolaires rendus à la fin de l'année scolaire, afin de prolonger la durée de vie physique des manuels et d'amener les élèves, les parents et les enseignants à les apprécier à leur juste valeur.



Différentes options pour la distribution des manuels.

**ADOPTER UN SYSTÈME DE DISTRIBUTION.** L'option la plus équitable consiste à passer un contrat pour l'achat de manuels scolaires, y compris leur distribution dans toutes les écoles, même celles qui sont difficiles d'accès. Cependant, cette démarche n'est pas pratique dans de nombreux pays en développement. Si les éditeurs et les imprimeurs sont tout à fait capables de préparer des manuels, de les imprimer et de les livrer en vrac à un ou plusieurs sites, ils ne sont pas bien organisés pour assurer la distribution aux écoles. Il est préférable pour cela de faire appel à des librairies, qui achètent les livres en gros aux éditeurs pour les vendre au détail aux acheteurs, ou à des transitaires, qui peuvent distribuer les manuels aux districts et aux écoles, à condition qu'ils soient accessibles par la route. Une autre option consiste à centraliser les achats de manuels, pour les livrer ensuite dans les régions ou les provinces, et à fournir une assistance financière et technique aux autorités régionales et provinciales, ainsi qu'aux organisations civiques et communautaires, pour la distribution ultérieure des manuels dans les écoles. Étant donné qu'elles participent souvent à des projets locaux, les organisations non gouvernementales peuvent également veiller efficacement à ce que les manuels atteignent même les écoles les plus reculées, comme nous l'avons vu plus haut dans la section « Lutter contre la corruption. Améliorer l'économie et l'efficacité ».

**Encourager l'utilisation des manuels scolaires dans l'enseignement.** Un manuel scolaire n'est efficace que s'il aide les élèves à apprendre ; et le processus de fourniture des manuels scolaires n'est rentable que si les manuels se retrouvent entre les mains des élèves. L'adoption d'une politique qui encourage activement l'utilisation des manuels scolaires dans l'enseignement augmentera la demande de ces manuels dans les écoles. Elle incitera aussi i) les administrateurs locaux à assister à des séances de formation sur la distribution des manuels, le contrôle des stocks et l'entretien des installations de stockage et du matériel, ii) les enseignants à suivre des programmes en cours d'emploi sur la manière d'utiliser efficacement les manuels ; et iii) les inspecteurs, les superviseurs académiques et les directeurs d'école à veiller à ce que la politique soit appliquée. À mesure que les manuels scolaires deviennent partie intégrante des devoirs et des travaux en classe, il sera nécessaire de permettre aux élèves de les emporter à la maison. À ce stade, des mesures administratives devront être adoptées pour permettre de mieux signaler les réductions de stock dues aux pertes ou à l'usure, et pour faciliter la responsabilisation des enseignants en ce qui concerne les manuels. Cette politique peut contribuer à améliorer l'enseignement et l'apprentissage, mais elle peut aussi réduire l'incidence de l'utilisation des manuels scolaires. L'objectif doit être d'éliminer à terme la pratique consistant à enfermer les manuels scolaires par crainte de les perdre ou de les endommager.

S'organiser pour formuler les politiques. Une bonne politique nationale en matière de manuels scolaires est formulée en consultation avec les partenaires de développement au sein du pays et avec les rédacteurs de politiques en organisant des discussions locales, régionales et nationales avec des chercheurs en éducation, des dirigeants politiques, des syndicats d'enseignants, des responsables de la communauté scolaire et des éditeurs du secteur privé. Pour faire respecter la politique, un organisme de réglementation devra être mis en place. Cet organisme, appelé dans certains pays « comité des manuels scolaires » ou « conseil du matériel éducatif », est l'autorité qui édictera les règles et les règlements pour la mise en œuvre de la politique, et sera la face visible de la politique ainsi que le cadre pour recevoir les réactions du secteur privé et du grand public. Tout comme les capacités techniques et financières de gestion doivent être développées pour assurer l'efficacité et l'efficacé du programme de fourniture des livres, ainsi doit-on développer la capacité à formuler et appliquer les politiques, pour s'assurer que les programmes continuent de promouvoir l'équité dans l'éducation.

# CONCLUSION

La présente note fournit des orientations sur la manière d'optimiser les ressources en fournissant les bons manuels quand il faut et là où il le faut. Elle applique le concept d'optimisation des ressources au sens large, sans tenter de couvrir tous les éléments compris dans le processus d'élaboration, d'achat et de distribution des manuels scolaires. Elle met plutôt en évidence les domaines dans lesquels des décisions importantes doivent être prises, celles qui ont les plus grandes conséquences sur l'utilisation des ressources nationales et étrangères destinées à soutenir l'apprentissage par les manuels scolaires.



En soi, cette note devrait fournir des orientations utiles, même si elle comporte des domaines communs avec des plans sectoriels de l'éducation. Les autres notes d'orientation portent sur les écoles et les enseignants. Ces trois domaines d'intervention sont évidemment liés, mais des gains d'efficacité importants peuvent être réalisés pour chacun d'entre eux individuellement.

Tout au long de cette note d'orientation, qui s'adresse aux décideurs politiques des pays partenaires, l'accent est mis sur l'aspect pratique et les choix qui doivent être faits. Le thème récurrent est le lien entre la capacité à assurer un accès équitable à l'éducation et la corruption. S'il est difficile d'apporter une réponse définitive à ces deux questions, il est clair que les choix qui sont faits à leur sujet ont des conséquences importantes. La présente note vise à favoriser une discussion, un examen et un dialogue productifs concernant ces questions importantes. ◀

# ANNEXE A :

## L'AUTORÉFLEXION - UN PROCESSUS D'APPRENTISSAGE CONTINU

Une évaluation permet de déterminer si les politiques ou les programmes atteignent leurs objectifs. Concernant la fourniture de manuels scolaires et de matériels d'apprentissage aux écoles, elle peut déterminer le degré d'efficacité du programme. Les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics sont chargés de contrôler régulièrement les résultats de leurs programmes et projets d'éducation, et d'évaluer et documenter les performances globales. Les enseignements tirés au cours de la mise en œuvre peuvent profiter aux opérations futures.

L'évaluation peut également mesurer l'impact des manuels scolaires et des matériels pédagogiques sur l'apprentissage des élèves. Des études d'impact rigoureuses sur des projets de manuels scolaires et de lecture indiquent que l'utilisation de manuels peut améliorer les résultats scolaires. Ces améliorations peuvent être remarquables : « Mesurée en unités d'écart-type, l'altération des résultats scientifiques aux Philippines est deux fois plus importante que l'impact estimé par Glass et Smith (1979) pour une réduction de la taille de la classe moyenne en Amérique du Nord de 40 à 10 élèves. » Plus important encore, « l'effet... semble être le plus prononcé parmi les enfants les plus pauvres et dont le milieu familial est le plus défavorisé ». Des conclusions contraires ont également été formulées, soulignant la nécessité d'identifier les lacunes lors de l'examen critique du processus d'élaboration des manuels, et les faiblesses évidentes dans la formation des enseignants<sup>1</sup>.

Malheureusement, il est rare que l'évaluation bénéficie d'un appui budgétaire ou extérieur régulier. Par conséquent, l'évaluation des programmes de fourniture de manuels et de l'impact des manuels sur l'apprentissage n'est ni une activité régulière des ministères de l'Éducation des pays en développement ni une activité obligatoire dans le cadre des programmes de fourniture de manuels soutenus par des bailleurs de fonds.

**NOUS NE SAVONS PAS TOUT DE L'IMPACT SUR L'APPRENTISSAGE.** Les preuves concernant l'efficacité des tests, de la fourniture de manuels scolaires et de matériel pédagogique, et l'impact du matériel sur l'apprentissage des enfants sont rares et dispersées dans le temps<sup>2</sup>. Les pouvoirs publics et les organismes donateurs doivent s'engager à apporter un appui constant à

1 Pour l'impact sur l'apprentissage, voir Heyneman, Jamison et Montenegro, "Textbooks in the Philippines," 147. Les raisons pour lesquelles les manuels scolaires n'ont pas d'impact sur l'apprentissage (contenu trop difficile, livres non remis aux élèves, aucune incitation financière pour les enseignants, réduction des dépenses des parents sur les livres) sont résumées dans Pritchett, "Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes," 37.

2 B. Snilstveit et al., *Interventions for Improving Learning Outcomes and Access to Education in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*. 3<sup>ie</sup> Systematic Review 24 (London: International Initiative for Impact Evaluation, 2015), 29–30, donne des détails sur le résumé ci-dessus de Pritchett :

Les résultats suggèrent un schéma relativement cohérent d'absence d'effets sur les acquis scolaires, tels que mesurés par les scores obtenus aux tests de mathématiques, de langues et aux tests composites. Dans le cas du programme d'aide aux écoles au Kenya, il y a eu un effet négatif sur les résultats des tests de mathématiques (Glewwe, Kremer & Moulin 2009). De même, le programme de manuels scolaires géré par le gouvernement en Sierra Leone n'a eu aucun impact sur les acquis scolaires des élèves. Le programme semble toutefois avoir amélioré les performances des enseignants et l'assiduité des élèves, en particulier pour les filles plus âgées. Les auteurs de l'étude suggèrent qu'un meilleur accès aux manuels scolaires aurait pu faciliter

l'évaluation des interventions et doivent encourager les ministères de l'Éducation à définir dans leurs plans sectoriels de l'éducation les résultats spécifiques attendus en matière de test, de gestion et d'apprentissage. Une fois définis, les objectifs d'évaluation peuvent être formulés, les preuves recueillies et les connaissances accumulées à plus long terme. Cela élèvera l'évaluation à un niveau de nécessité et d'importance et assurera la cohérence politique des diverses évaluations effectuées dans le cadre des projets.

**L'ÉVALUATION PEUT METTRE EN LA LUMIÈRE LES PROBLÈMES D'ÉQUITÉ.** Les conclusions divergentes des différentes études sur les manuels scolaires et les résultats des élèves soulignent la nécessité d'évaluer la qualité et la pertinence du contenu des manuels scolaires, ainsi que la nécessité de former les enseignants à l'utilisation du matériel en classe, entre autres questions éducatives. En outre, pour évaluer le système, il convient d'examiner les coûts, la pertinence et l'efficacité de l'opération. Cela comprend, entre autres préoccupations institutionnelles, l'efficacité de la passation des marchés et de l'exécution des contrats ; l'étendue de la couverture (c'est-à-dire les ratios livres-élèves) ; les performances en matière de distribution ; et le coût économique de la fraude et de la corruption dans le processus de fourniture de manuels scolaires aux écoles.

Plus important encore, les effets des manuels scolaires et du matériel pédagogique sur l'extension et l'amélioration de l'éducation des filles et des élèves issus de minorités, généralement de groupes défavorisés (les enfants des écoles isolées, dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle d'enseignement, et ceux dont les familles sont extrêmement pauvres, ou qui souffrent de handicaps physiques ou cognitifs) ne sont généralement pas pris en compte dans la conception de l'évaluation d'impact. Ces groupes illustrent le manque d'équité dans la fourniture de manuels scolaires et de matériels d'apprentissage. L'évaluation de l'impact sur ces groupes minoritaires doit faire partie de la conception de l'évaluation.

l'enseignement et accroître la motivation des enseignants (Sabarwal, Evans & Marshak 2014). Les données disponibles suggèrent qu'un grand nombre de ces programmes ont connu des difficultés de mise en œuvre. Pour diverses raisons, la distribution des manuels scolaires aux élèves n'a pas atteint les objectifs du programme en Inde, au Kenya et en Sierra Leone (Glewwe, Kremer & Moulin 2009 ; Das et al. 2013 ; Sabarwal, Evans & Marshak 2014). En Sierra Leone et en Inde, de nombreuses écoles n'ont pas reçu les manuels qui devaient être fournis dans le cadre du programme (Das et al. 2013 ; Sabarwal, Evans & Marshak 2014). En Sierra Leone, il a également été signalé qu'un grand nombre de manuels scolaires étaient souvent stockés et non distribués aux élèves. Les administrateurs scolaires qui ne s'attendaient pas à recevoir les manuels étaient plus susceptibles de les stocker, car ils ne savaient pas si l'approvisionnement en manuels serait maintenu à l'avenir (Sabarwal, Evans & Marshak 2014). Au Kenya, il a été rapporté que certaines écoles utilisaient les subventions destinées à l'achat de manuels scolaires pour d'autres investissements, tels que la construction de salles de classe (Glewwe, Kremer & Moulin 2009).

Le matériel fourni aux élèves peut ne pas contribuer à l'apprentissage s'il n'est pas personnalisé correctement. Au Kenya, les manuels étaient rédigés en anglais, une langue qui, pour la plupart des élèves, était leur troisième langue ; ils étaient donc trop difficiles à comprendre (Glewwe, Kremer & Moulin 2009). Les quatre programmes étaient axés sur l'augmentation de l'offre de matériel, sans aborder les autres contraintes à l'apprentissage. D'autres programmes qui ont eu des effets plus prometteurs sur les acquis scolaires, tels que la pédagogie structurée et l'enseignement correctif, fournissent également du matériel. Mais dans ces cas, le matériel fait partie d'un ensemble et il est généralement intégré à un programme d'études sur mesure. Dans des contextes présentant toute une série de contraintes, telles qu'un faible niveau d'apprentissage de base et des enseignants mal formés, le matériel est une condition nécessaire, mais non suffisante pour l'apprentissage des enfants.

# REFERENCES

- blueTree Group. *Best Practices for Developing Supplementary Reading Materials*. Final report produced for the U.S. Agency for International Development by blueTree Group, representing JBS International, Inc., 2014. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00JV69.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JV69.pdf).
- Butcher, Neil, Lisbeth Levey, and Kristy von Gogh. *Good Stories Don't Grow on Trees: A Guide to Effective Costing of Storybooks in the Global South*. Early Literacy Resource Network, 2019. <http://www.earlyliteracynetwork.org/system/files/resourcefiles/Good%20stories%20don%27t%20grow%20on%20trees%20v2.pdf?file=1&type=node&id=109&force=>.
- Crabbe, Richard A. B., Mary Nyingi, and Helen Abadzi. *Textbook Development in Low Income Countries: A Guide for Policy and Practice*. Washington, DC: World Bank, 2014. <http://documents.worldbank.org/curated/en/413191468323696159/pdf/873000WP0Textb0Box385186B000PUBLIC0.pdf>.
- DFID (U.K. Department for International Development). "Guidance Note: Learning and Teaching Materials; Policy and Practice for Provision." A DFID Practice Paper, DFID, London, n.d. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab2e5274a31e000071e/09-Textbook-Procurement-How-To-Note.pdf>.
- Fredriksen, Birger, Sukhdeep Brar, and Michael Trucano. *Getting Textbooks to Every Child in Sub-Saharan Africa: Strategies for Addressing the High Cost and Low Availability Problem*. Washington, DC: World Bank, 2015. <http://documentos.bancomundial.org/curated/en/479151468179972816/pdf/96468-PUB-PUBLIC-Box391437B-9781464805400.pdf>.
- Glewwe, Paul W., Eric A. Hanushek, Sarah D. Humpage, and Renato Ravina. 2011. "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010." NBER Working Paper 17554, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2011. <https://www.nber.org/papers/w17554.pdf>.
- GPE (Global Partnership for Education). *Results Report 2019*. Washington, DC: GPE, 2019. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2019>.
- GPE. "Value for Money (VfM): Conceptual Framework for the Global Partnership for Education." Discussion draft, GPE, Washington, DC, 2019.
- Heyneman, Stephen P., Dean T. Jamison, and Xenia Montenegro. "Textbooks in the Philippines: Evaluation of the Pedagogical Impact of a Nationwide Investment." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 6, no. 2 (1984): 139–50. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/506801468092962005/pdf/REP335000Textb0ationwide0investment.pdf>.
- Heyneman, Stephen P., Joseph P. Farrell, and Manuel A. Sepulveda-Stuardo. "Textbooks and Achievement: What We Know." World Bank Staff Working Paper 298, World Bank, Washington, DC, 1978. <http://documents.worldbank.org/curated/en/521681468763762279/pdf/multi0page.pdf>.
- Lee, Valerie E., and Tia Linda Zuze. "School Resources and Academic Performance in Sub-Saharan Africa." *Comparative Education Review* 55, no. 3 (2011): 369–97. [https://www.jstor.org/stable/10.1086/660157?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/10.1086/660157?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents).

- Lockheed, Marlaine E., and Eric Hanushek. "Improving the Efficiency of Education in Developing Countries: Review of the Evidence." Education and Training Series Discussion Paper EDT77, World Bank, Washington, DC, 1987. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/772701468764994022/pdf/multi-page.pdf>.
- Majgaard, Kristen, and Alain Mingat. *Education in Sub-Saharan Africa: 2012. A Comparative Analysis*. Washington, DC: World Bank, 2012. <http://documents.worldbank.org/curated/en/892631468003571777/pdf/709790PUB0EPI0067926B09780821388891.pdf>.
- Michaelova, Katharina, and Annika Wechtler. 2006. "The Cost-Effectiveness of Inputs in Primary Education: Insights from the Literature and Recent Student Surveys for Sub-Saharan Africa." Working document prepared for the ADEA Biennial Meeting, Libreville, Gabon, March 27–31, 2006. [http://biennale.adeanet.org/2006/doc/document/BI\\_2\\_michaelova\\_en.pdf](http://biennale.adeanet.org/2006/doc/document/BI_2_michaelova_en.pdf).
- Orivel, François. "Cost Analysis of the Philippines Textbook Project. Report Made at the Request of Unesco." Dijon University, 1979. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000036064>.
- Piper, B., S. S. Zuilkowski, M. Dubeck, E. Jepkemei, and S. J. King. "Identifying the Essential Ingredients to Literacy and Numeracy Improvement: Teacher Professional Development and Coaching, Student Textbooks, and Structured Teachers' Guides." *World Development* 106 (2018): 324–36. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750X18300287?token=D4BCFA96B4267BA4607EC51972F0CFABBF8A681D6894758A5ED46BB280D5029F0D110FCE8C116AB2B863547FE688AE77>.
- Pritchett, Lant. 2015. "Creating Education Systems Coherent for Learning Outcomes: Making the Transition from Schooling to Learning." Working Paper RISE-WP-15/005, Research on Improving Systems of Education, Oxford, U.K., 2015. <https://www.riseprogramme.org/publications/riseworkingpaper15005-creating-education-systems-coherent-learning-outcomes>.
- Read, Tony. *Where Have All the Textbooks Gone? Toward Sustainable Provision of Teaching and Learning Materials in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank, 2015. <http://documents.worldbank.org/curated/en/883821468179671004/pdf/97932-PUB-Box391498B-PUBLIC.pdf>.
- Results for Development Institute. *Global Book Fund Feasibility Study. Final Report (April 2016) to USAID, Norad, DFID, GRN*. Washington, DC: Results for Development Institute, 2016. [https://www.r4d.org/wp-content/uploads/R4D-IEP\\_GBF\\_Full-Report\\_-web.pdf](https://www.r4d.org/wp-content/uploads/R4D-IEP_GBF_Full-Report_-web.pdf).
- Smart, Andy, and Shanti Jagannathan. *Textbook Policies in Asia: Development, Publishing, Printing, Distribution, and Future Implications*. Manila: Asian Development Bank, 2018. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/478946/textbook-policies-asia.pdf>.
- Snilstveit, B., J. Stevenson, D. Phillips, M. Vojtkova, E. Gallagher, T. Schmidt, H. Jobse, M. Geelen, M. G. Pastorello, and J. Eyers. *Interventions for Improving Learning Outcomes and Access to Education in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review*. 3ie Systematic Review 24. London: International Initiative for Impact Evaluation, 2015. <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository/interventions-improving-learning-outcomes-and-access>.
- UNESCO. "Every Child Should Have a Textbook." Policy Paper 23, UNESCO, Paris, 2016. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243321>.
- World Bank. *Operational Guidelines for Textbooks & Reading Materials*. Education Sector. Washington, DC: World Bank, 2002. <http://documents.worldbank.org/curated/en/410101468764407116/pdf/multi0page.pdf>.
- World Bank. *Procurement Regulations for IPF Borrowers. Procurement in Investment Project Financing: Goods, Works, Non-Consulting Services*. Washington, DC: World Bank, 2016. <http://pubdocs.worldbank.org/en/178331533065871195/Procurement-Regulations.pdf>.
- World Bank. "Request for Bids: Textbooks and Reading Materials." Standard procurement document, World Bank, Washington, DC, 2017.
- World Bank. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank, 2018. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>.

## BUREAUX

### Washington

701 18<sup>th</sup> St NW  
2<sup>e</sup> étage  
Washington, DC 20006  
États-Unis

### Paris

6 Avenue d'Iena  
75116 Paris  
France

### Bruxelles

Avenue Marnix 17, 2<sup>e</sup> étage  
B-1000, Bruxelles  
Belgique

## CONTACT

**Courriel :** [information@globalpartnership.org](mailto:information@globalpartnership.org)



Photo de couverture : Un jeune garçon en classe étudiant avec son manuel à l'école primaire générale de Shapara, au Bangladesh.  
*GPE/Daisuke Kanazawa*