

**Politiques et stratégies d'éducation 6**

**Mettre en œuvre et financer  
l'Éducation pour Tous**

**UNESCO**

**Parus dans cette collection :**

1. *Politiques et programmes nationaux d'éducation face à la coopération internationale*  
Lucila Jallade, Mohamed Radi et Serge Cuenin
2. *Le droit à l'éducation : analyse des instruments normatifs de l'UNESCO*  
Yves Daudet et Kishore Singh
3. *La planification de l'éducation à travers la simulation informatique*  
Gwang-Chol Chang et Mohamed Radi
4. *Education et formation au Tchad : Recueil d'études thématiques*  
Edité par Gwang-Chol Chang et Mohamed Radi
5. *Outils d'information pour la préparation et le suivi des plans de l'éducation*  
Luis Carrizo, Claude Sauvageot et Nicole Bella

Cette brochure est le résumé des présentations et des débats des participants au cours du « Séminaire international sur le financement et la mise en œuvre des plans d'éducation nationaux » que l'UNESCO a organisé à Asan-si, République de Corée, du 17 au 21 septembre 2003, en collaboration avec l'Université Sun Moon, la Commission nationale pour l'UNESCO et le Ministère de l'éducation et du développement des ressources humaines de la République de Corée.

Les représentants nationaux ayant participé à ce séminaire et qui y ont présenté les rapports de pays sont Laurent S. Kabore (Burkina Faso), Gilbert Nlege (Cameroun), Rosa Alvarez Cardenas (Cuba), Amik Kaushik (India), Mohamed El Yaalaoui (Maroc), Ibrahim Adama (Niger) et Soomyung Jang (République de Corée). Russel Craig et Jae-Wong Kim y ont également participé à titre de personnes ressources. Mohamed Radi et Um Sang Heon y ont représenté l'UNESCO et ont facilité les travaux du séminaire de concert avec les personnes ressources.

Jean-Pierre Jallade, ancien Directeur de l'Institut européen d'éducation et de politique sociale, a contribué, en tant que consultant de l'UNESCO, à l'édition et à la synthèse des contributions des participants. Mohamed Radi et Gwang-Chol Chang de la Division des politiques et stratégies éducatives de l'UNESCO ont coordonné les travaux des experts et des participants nationaux.

Nous tenons particulièrement à remercier tous ceux qui ont activement contribué à l'organisation de ce séminaire, à savoir:

Kyung-June Lee, Présidente de l'Université Sun Moon et ses collaborateurs, Heung-Soon Park, Mathilda Shinjoung Kim ainsi que les responsables de la Commission nationale pour l'UNESCO et du Ministère de l'éducation et du développement des ressources humaines de la République de Corée.

La présente publication peut être librement reproduite ou citée, en tout ou en partie, à condition qu'il soit fait mention de la source.

Les auteurs et les éditeurs sont responsables du choix et de la présentation des faits figurant dans cet ouvrage ainsi que des opinions reflétées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

Publié en 2004

par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP (France)

© UNESCO  
(ED-2005/WS/8 )

# PREFACE

La collection Politiques et stratégies d'éducation lancée par la Division des politiques et stratégies éducatives de l'UNESCO publie son sixième numéro. S'écartant volontairement de la théorisation excessive, elle se veut avant tout le recueil de bonnes pratiques professionnelles. Par le choix des thèmes abordés, l'UNESCO ambitionne de faire partager son expérience, non seulement aux praticiens de la planification de l'éducation, mais plus largement à tous ceux qui s'intéressent à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et stratégies éducatives.

Ce numéro intitulé *Mettre en oeuvre et financer l'Education pour Tous* est le résumé des présentations et des débats des participants du « Séminaire international sur le financement et la mise en œuvre des plans d'éducation nationaux » que l'UNESCO a organisé en République de Corée, du 17 au 21 septembre 2003, en collaboration avec l'Université Sun Moon, la Commission nationale pour l'UNESCO et le Ministère de l'éducation et du développement des ressources humaines de la République de Corée. Compte tenu de l'intérêt que présente le thème abordé tant pour les décideurs politiques que pour les spécialistes de l'éducation, l'UNESCO a décidé d'en faire une publication pour une large diffusion.

L'éducation, en particulier l'éducation de base, est perçue plus que jamais comme un droit fondamental de l'être humain, mais les Objectifs de l'Education pour Tous (EPT), proposés lors du Forum mondial sur l'éducation de Dakar, sont encore loin d'être la réalité dans tous les pays. Certes, l'insuffisance de ressources pour réaliser ces objectifs reste un défi majeur. Cependant, au delà des problèmes matériels identifiables, la grande variété des processus nationaux de formulation de politiques, de planification et d'exécution ont un impact sur les réalisations et les objectifs atteints. Même la résolution de la question de financement ne permettrait pas d'adopter une approche uniforme et linéaire pour l'atteinte de ces objectifs. Une analyse attentive des cadres nationaux de politique et de stratégie éducatives nous aide à mieux appréhender la pertinence des processus de mise en œuvre par rapport aux contextes socio-économiques et culturels locaux.

Réconcilier l'accès, l'équité et l'efficacité dans un cadre global d'éducation de qualité, demeure un défi important à relever par tous les décideurs. Chaque pays a essayé de résoudre cette équation par une combinaison d'options stratégiques, de mécanismes d'exécution, de mesures et de modalités, qui

reflètent la réalité de fonctionnement sur le plan politique et institutionnel. Les options de développement des différents pays varient considérablement et mettent en relief l'interdépendance des facteurs internes et exogènes qui affectent les décisions prises et leur mise en œuvre effective. Il devient nécessaire de chercher à appréhender le rôle exact que jouent les divers acteurs dans la chaîne de prise de décision. Celle-ci implique la participation des acteurs traditionnels tels que le gouvernement, la société civile, les communautés locales, les ONG et les bénéficiaires, qui subissent de plus en plus l'influence croissante des forces du marché. Les relations de cause à effet se révèlent ainsi complexe à analyser et leur compréhension passe par la connaissance du contexte spécifique de chaque pays.

La variété d'expériences nationales présentées dans ce document sont intéressantes tant du point de vue de l'information recueillie, que sur le plan des stratégies alternatives employées pour atteindre les mêmes buts. La leçon principale qui émerge de ce volume illustre l'importance des initiatives du terrain. Bien que le financement international joue un rôle critique dans la réalisation de l'EPT dans certains des pays observés, le degré de son efficacité dépend du processus de mise en œuvre du plan de l'EPT par les différentes parties prenantes nationales. L'aide internationale est plus que jamais préoccupée par la crédibilité des stratégies et programmes d'EPT, dans le cadre du plan sectoriel de développement de l'éducation. Outre l'importance accordée aux modalités d'action, il faut par ailleurs veiller à la cohérence des politiques éducatives avec les programmes d'ensemble pour le développement national, tel que la stratégie de réduction de la pauvreté.

En conclusion, nous pouvons dire que cette étude est le fruit de la réflexion et de la confrontation d'expériences de plusieurs expertises nationales. C'est l'illustration de la diversité des conceptions et des pratiques nationales et régionales. Par cette publication, l'UNESCO compte disséminer plus largement les enseignements tirés des diverses expériences des pays participants auprès des spécialistes d'autres pays. Nous espérons que les différentes contributions nationales que nous présentons ici contribueront à alimenter des réflexions et des débats utiles pour l'amélioration des processus de planification et de mise en œuvre des politiques éducatives dans d'autres pays qui s'efforcent de relever le défi du financement et de la réalisation des Objectifs d'Education pour Tous.

*M. Asghar Husain*  
Directeur, Division des politiques  
et stratégies éducatives

# SOMMAIRE

Introduction .....	1
Chapitre 1 L'Education pour Tous : leçons de l'expérience .....	7
Chapitre 2 Financement et mise en œuvre des plans d'éducation au Maroc .....	47
Chapitre 3 Le Plan décennal de développement de l'éducation de base au Burkina Faso .....	81
Chapitre 4 Vers l'Education pour Tous au Niger .....	105
Chapitre 5 La mise en œuvre du Plan d'action national de l'Education pour Tous au Cameroun .....	123
Chapitre 6 Le financement et la planification de l'Education pour Tous à Cuba .....	141
Chapitre 7 Croissance économique et développement de l'éducation en République de Corée .....	155
Chapitre 8 L'Education pour Tous en Inde .....	169
Chapitre 9 Financer et mettre en œuvre des plans d'éducation : de la théorie à la pratique.....	201
Chapitre 10 Planifier et financer l'Education pour Tous.....	221

## SIGLES ET ABREVIATIONS

CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DRH	Développement des ressources humaines
EFA	Education for all
EPT	Education pour tous
ESP	Education Sector Plan/Plan sectoriel pour l'éducation
ESSP	Education Sector Support Programme/Programme de soutien au secteur de l'éducation
KEDI	Korean Educational Development Institute/ Institut pour le développement de l'éducation de la République de Corée
MEBA	Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
MEJS	Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports
MINEDUC	Ministère de l'éducation
NLM	National literacy Mission/Mission nationale pour l'alphabétisation
OLS	Open Learning System / Système d'apprentissage ouvert et à distance
PAN-EPT	Plan d'action national de l'éducation pour tous au Cameroun
PDEBB	Plan décennal de développement de l'éducation de base du Burkina Faso
PNB	Produit national brut
PPDE	Plan décennal de développement de l'éducation du Niger
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers
SIME/EMIS	Système d'information pour le management de l'éducation/Education Management Information System
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SSA	Sarva Shiksha Abhiyan / Mouvement vers l'éducation pour tous en Inde
SWAP	Sector-Wide Approach / Approche sectorielle
TLC	Total Literacy Campaign / Campagne d'alphabétisation totale
UEE	Universalisation de l'enseignement élémentaire

# INTRODUCTION

## 1. Contexte

Conformément au mandat que la communauté internationale lui a conféré lors du Forum mondial sur l'éducation de Dakar tenu en avril 2000, l'UNESCO a défini l'Education pour tous (EPT) comme la priorité numéro 1 de sa Stratégie à moyen terme et de ses Programmes biennaux successifs. L'une des modalités retenues à cet égard vise à encourager la diffusion des expériences nationales et des bonnes pratiques en matière de politiques et de stratégies nationales de développement et de réforme de l'éducation.

Les enquêtes et les rencontres régionales et internationales, organisées par l'UNESCO, ont révélé que certains pays connaissent d'énormes difficultés dans la conception des mesures de réforme et de développement préconisées dans le Cadre d'action de Dakar. D'autres sont confrontés à des difficultés en matière d'élaboration de stratégies opérationnelles. Une part importante de ces difficultés tient aux déficiences des systèmes d'information pour la planification, d'où l'imprécision des stratégies et des programmes d'action. Le plan doit être crédible pour rassurer les partenaires financiers sur le bien-fondé des politiques éducatives nationales suivies. Mais il doit l'être, aussi et surtout, dans l'intérêt bien compris des pays eux-mêmes, qu'ils aient ou non besoin du financement extérieur. Une fois ces plans élaborés et leur montage financier défini, ils ne pourront être mis en œuvre que s'ils comportent des indications précises sur la manière de réaliser les options de réforme et de développement.

Toutefois, l'expérience montre qu'au moment de l'élaboration de leur plan d'action, certains pays ont des difficultés à définir des stratégies de mise en œuvre, du fait de l'existence d'options insuffisamment étudiées au moment de leur adoption, ou dont les implications opérationnelles n'ont pas été clairement définies. L'approfondissement de ces options du plan, et leur traduction en programme d'action précis, sont souvent différés faute de temps ou à cause du manque d'information et de compétences nationales en la matière.



Il s'agit fréquemment de questions portant sur des objectifs ou des éléments de stratégie de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation. Parmi les questions revêtant un caractère de priorité qui reviennent le plus souvent, on relève, entre autres, celles ayant trait à la décentralisation, au financement et aux options concernant les enseignants. Une série de séminaires a donc été organisée sur ces thèmes en vue de :

- Renforcer les capacités nationales dans le traitement de ces questions importantes mais qui ne reçoivent pas, généralement, toute l'attention voulue de la part des pays au moment de l'établissement de leur plan ;
- Comprendre quelles sont, parmi les différentes mesures pratiques appliquées, celles qui répondent le mieux aux besoins de développement des systèmes éducatifs ;
- Confronter les expériences respectives des pays en termes de conception, de stratégies, de processus et de résultats ;
- Offrir aux pays participants l'opportunité de mieux comprendre les enjeux et les stratégies adoptées par ceux qui ont eu à faire face aux mêmes défis, et qui ont trouvé et appliqué des solutions originales pour les surmonter.
- Outre l'amélioration du niveau de maîtrise des problématiques par les pays participants, ces séminaires permettent à l'UNESCO de disséminer les enseignements des diverses expériences nationales étudiées.

## **2. Les questions abordées**

Le séminaire international intitulé **Financement et mise en œuvre des plans d'éducation** s'est tenu en République de Corée avec la participation des représentants des pays suivants : Burkina Faso, Cameroun, Cuba, Inde, Maroc, Niger et République de Corée. L'équipe de l'UNESCO, conduite par M. Radi, Chef de Section à la Division des politiques et stratégies éducatives, a facilité le déroulement du séminaire.

Le thème abordé portait sur les aspects de financement et de mise en œuvre des plans de développement de l'éducation, notamment des plans d'action pour la réalisation des objectifs d'éducation pour tous (EPT). Selon l'enquête réalisée par l'UNESCO en 2002, les plans développés ou en cours d'élaboration dans le cadre du suivi du Forum de Dakar ont pris une diversité de formes, à savoir : i) des plans de développement sectoriels préexistants, reconduits sans modifications majeures, ii) des plans existants révisés ou renforcés à la lumière des objectifs d'EPT, iii) des plans spécifiques pour l'EPT, iv) des programmes

ou projets pour la réalisation de l'EPT, v) des projets centrés sur les besoins et domaines spécifiques tels que l'amélioration de la qualité, l'éducation continue, etc.

Quelles que soient les formes prises par ces plans ou programmes, une des préoccupations majeures et immédiates concerne la manière de les mettre en œuvre. Il s'agit, entre autres, de savoir si :

- les plans, laborieusement préparés, seront effectivement mis en œuvre ou, une fois adoptés, oubliés à nouveau dans les tiroirs ;
- il y aura assez de ressources, non seulement financières mais aussi humaines et techniques, pour les réaliser ;
- les capacités institutionnelles sont suffisamment étoffées pour pouvoir en assurer la mise en œuvre ;
- l'engagement pris par le présent Gouvernement sera respecté par les suivants ;
- les financements escomptés ou promis par la communauté internationale arriveront et, dans l'affirmative, à quelle échelle.

Les conditions de mise en œuvre effective de ces plans sont donc nombreuses et complexes. Le facteur financement est certes l'un des plus importants, mais il ne faut pas pour autant négliger les autres aspects tout aussi importants comme les réformes nécessaires et le renforcement des capacités institutionnelles.

Les actions de développement et de réforme prévues dans le plan sont souvent nombreuses, ambitieuses et complexes. Parfois, les administrations de l'éducation ne les ont pas hiérarchisées au moment de l'élaboration du plan, et même si ces actions ont été conçues avec un certain ordre de priorités, la question de savoir par quoi commencer la mise en œuvre reste toujours posée. Les uns diront qu'il faut tout d'abord des ressources, notamment financières, d'autres diront qu'il faut avant tout commencer par appliquer les réformes politiques, institutionnelles et administratives afin de créer un environnement et des conditions favorables à l'utilisation efficiente et rationnelle des ressources allouées.

Alors, comment entamer la réalisation de ces plans, censés avoir été conçus sur une base technique solide et approuvée selon un processus de consultations sociales et de validation démocratique ? Les mesures de réformes, de rationalisation ou d'amélioration prévues dans les plans sont-elles suffisantes en elles-mêmes et applicables immédiatement sans une analyse sous-sectorielle plus approfondie et sans négociation préalable des mesures envisagées

concernant, par exemple, le statut des enseignants. Il en est de même avec les collectivités locales s'il existe des mesures portant sur la décentralisation. Les capacités institutionnelles sont-elles en mesure de gérer et de suivre l'application des actions planifiées ?

La question des ressources nécessaires à la réalisation des plans devra aussi être débattue et résolue. Il ne s'agit pas seulement d'allouer suffisamment de ressources, humaines et/ou financières, mais aussi de les utiliser de façon rationnelle et efficace. Quelles sont les dispositions à mettre en application pour gérer plus efficacement les ressources ? Comment améliorer la qualité des services éducatifs ? La question n'est pas seulement de réaliser des économies sur les coûts, mais aussi et surtout d'utiliser les crédits alloués d'une manière plus équitable, transparente et efficiente.

Compte tenu des problématiques ainsi posées, les exposés et les débats du séminaire se sont articulés autour des expériences, des leçons et des bonnes pratiques nationales, étayées par des exemples probants. Il s'agissait particulièrement de répondre aux cinq questions suivantes :

- i) Comment les gouvernements comptent-ils créer les conditions favorables à la réalisation des plans, notamment les réformes qu'ils préconisent ?

Et dans le cas où les pays devront recourir à la coopération financière internationale pour la mise en œuvre des plans :

- ii) Comment concilier le partenariat dans la formulation de politiques et de plans d'éducation avec le rôle de leadership des gouvernements nationaux ?
- iii) Comment renforcer les capacités nationales d'exécution et de suivi des plans, ainsi que celles de coordination de la coopération financière et technique bilatérale et internationale ?
- iv) Comment rendre les plans fiables/réalisables et les prévisions crédibles aux yeux des donateurs potentiels ?
- v) Comment accroître les financements extérieurs pour la mise en œuvre des plans ?

Le résumé des présentations et des débats des participants à ce Séminaire fait l'objet de la présente brochure qui comporte dix chapitres. Le premier fait la synthèse des contributions de tous les participants au séminaire. Les sept

chapitres suivants comportent les rapports nationaux que les représentants des pays participants ont présentés lors dudit séminaire. Les deux derniers chapitres sont constitués par les contributions des personnes ressources, MM. Russell Craig et Jay-Woong Kim, qui sont intervenues à titre de facilitateurs tout au long du séminaire.

Il est à espérer que la diffusion de la présente brochure contribue à l'atteinte de l'objectif initial du séminaire, à savoir promouvoir l'échange d'expériences, des bonnes pratiques et des leçons des Etats membres en matière de formulation et de mise en œuvre de politiques et de stratégies éducatives. Nous espérons que les différents chapitres que nous présentons ici contribueront à alimenter des réflexions et des débats utiles sur la question du financement et de la réalisation des objectifs d'éducation pour tous, non seulement dans les pays ayant participé à ce séminaire mais également dans tous ceux qui oeuvrent au développement et à l'amélioration de leur système éducatif.

# CHAPITRE 1

## L'ÉDUCATION POUR TOUS : LEÇONS DE L'EXPERIENCE

*Jean-Pierre Jallade<sup>1</sup>*

### 1. Introduction

La Conférence de Jomtien (1990) a donné le signal de la mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'Éducation pour tous (EPT). Dix ans après, le Forum mondial sur l'éducation pour tous de Dakar (2000) a donné lieu à un cadre d'action qui invite les Etats membres à se doter d'un plan d'action national (PAN) d'éducation pour tous (EPT). De plus, il réitère de manière concrète le soutien de la communauté internationale en faveur de l'EPT en affirmant qu'« *aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources* ». Suite à ces orientations, de nombreux pays en développement se sont engagés dans un effort considérable de réflexion et de programmation du développement futur de l'EPT. Ces expériences, au demeurant fort diverses, ont été marquées par de nombreuses innovations. Quatre ans plus tard, le moment est venu de dresser un bilan de ces efforts.

C'est dans cette perspective que l'UNESCO a organisé un séminaire à caractère international qui s'est tenu à Asan, République de Corée, du 17 au 21 septembre 2003 sur le thème du financement et de la mise en œuvre des plans d'éducation. Organisé avec la collaboration de l'Université Sun Moon et de la Commission nationale de la République de Corée pour l'UNESCO, et sous les auspices du Ministère de l'éducation et du développement des ressources humaines de la République de Corée, ce séminaire a permis un échange d'expériences entre les participants et une diffusion des bonnes pratiques en matière de conception, de mise en oeuvre et de financement des plans d'EPT.

---

<sup>1</sup> Consultant de l'UNESCO, ancien Directeur de l'Institut européen d'Éducation et de Politique sociale.

Ce premier chapitre s'efforce de mettre en lumière les grandes tendances en matière de mise en œuvre et de financement des plans d'éducation, et plus spécialement des plans d'EPT. Il est basé sur sept études de cas réalisées à la demande de la Division des politiques et stratégies éducatives de l'UNESCO dans les pays suivants : Burkina Faso, Cameroun, Cuba, Inde, Maroc, Niger et République de Corée. On trouvera un résumé de ces études dans les chapitres 2 à 8 de cette brochure. En outre, deux rapports techniques, présentés dans les chapitres 9 et 10, soulignent plusieurs difficultés communes à la plupart des pays qui s'engagent dans un processus de ce type. Ces deux rapports s'appuient largement sur l'expérience de trois pays asiatiques, à savoir la République de Corée, le Cambodge et Timor Leste, et sur celle d'un pays africain anglophone, la Gambie. On notera cependant que les informations concernant la Gambie et Timor Leste sont très fragmentaires.

Au total, les rapports présentés dans cette brochure représentent donc un échantillon d'une dizaine d'études de cas de diverses régions du monde avec un pays arabe, trois pays africains francophones et un anglophone, un pays latino-américain, et quatre pays asiatiques. Ils traduisent une grande diversité de situations géographiques. L'éventail des niveaux de développement économique et éducatif est aussi très large puisqu'on y trouve aussi bien des pays très pauvres, où l'EPT est encore un objectif lointain et qui ont des taux élevés d'analphabétisme, que des pays beaucoup plus avancés n'ayant plus besoin de financement extérieur.

Ce premier chapitre examine les expériences de ces pays en matière de mise en œuvre et de financement de l'EPT de manière à la fois constructive et critique. L'approche adoptée est résolument thématique et comparative. Elle a consisté à examiner les grandes étapes communes à tous les plans d'EPT, quel que soit le niveau de développement et la situation géographique du pays, et à placer les réponses apportées aux problèmes rencontrés par les pays dans une perspective comparative. Cette méthode permet d'identifier les grandes tendances à l'œuvre dans la réalisation et le financement des plans d'EPT. Le cadrage politique des plans d'EPT est d'abord brièvement analysé (section 2). Puis les objectifs et les grandes orientations des plans d'EPT sont examinés dans la section 3. Les dispositions institutionnelles requises pour mettre en œuvre les plans d'EPT sont décrites dans la section 4. Enfin, les problèmes rencontrés en matière de financement de l'EPT sont abordés dans la section 5.

## 2. Le cadrage politique et sociétal des plans d'EPT

### 2.1 La recherche d'un consensus autour de valeurs civiques propices à l'EPT

Avant d'être un processus technique, un plan d'EPT doit d'abord s'appuyer sur une démarche politique (au sens noble du terme) prenant en compte des valeurs partagées par l'ensemble de la société. Telle est la première leçon qui se dégage des expériences présentées dans les différents chapitres de cette brochure. La plupart des politiques et les plans d'EPT qui y sont reflétés se réfèrent de manière plus ou moins explicite à des valeurs d'égalité ou d'équité, de qualité, d'efficacité et de liberté dont on suppose qu'elles sont partagées, à des degrés divers, par l'ensemble de la société et des décideurs nationaux et internationaux.

Ces références à des valeurs susceptibles de forger un consensus autour de l'EPT sont importantes, mais il faut être conscient qu'elles peuvent être sujettes à des appréciations très diverses et entrer en conflit les unes avec les autres. Tous les éducateurs connaissent l'existence de conflits potentiels entre l'égalité (des chances) et la qualité (ou l'excellence) en éducation, ou entre l'égalité (des conditions d'enseignement) et la liberté (de choisir son école), ou entre l'efficacité (de gestion) et l'équité (de traitement). Ces conflits ne peuvent être résolus que par des compromis acceptables pour une société à un moment donné. Toute politique éducative nationale repose sur des compromis entre ces valeurs<sup>2</sup>. Cette recherche de compromis autour de quelques valeurs civiques universelles constitue le préalable politique des plans d'EPT et facilite grandement leur élaboration et leur mise en œuvre.

La transposition de ces valeurs civiques dans des textes nationaux de haute valeur symbolique ou juridique (Constitution, Loi cadre, Charte, etc.) donne leur légitimité politique aux plans d'EPT. En Inde, l'EPT a été un objectif national depuis l'Indépendance, mais ce n'est que récemment que la Constitution a été amendée pour en faire un droit fondamental, opposable en justice. Au Maroc, la *Charte nationale pour l'éducation et la formation*, fondée sur les principes et les valeurs de la foi islamique, constitue le cadre référentiel de la politique éducative pour la présente décennie. A Cuba, la Constitution de la République érige l'éducation en droit civique offert gratuitement à tous, sans conditions d'accès,

---

<sup>2</sup> Chapitre 9, section 3.

qu'il s'agisse d'EPT ou de formation tout au long de la vie et les politiques éducatives insistent sur le *développement culturel intégral* de chacun.

Ces valeurs civiques doivent bien entendu être adaptées au cadre politique, culturel et économique national, ce qui autorise des interprétations très diverses traduisant des niveaux et des perspectives de développement de l'EPT très différents. Ainsi dans les pays africains francophones, la valeur d'égalité ou d'équité qui sous-tend la plupart des plans d'EPT se traduit par la nécessité de l'accès à l'enseignement primaire pour tous, notamment en zones rurales. Alors qu'en République de Corée elle a servi à justifier le fait que le financement public de l'éducation soit réservé en priorité à l'enseignement de base pendant longtemps, laissant une large fraction de l'enseignement secondaire et supérieur à la charge des familles. A Cuba, elle a été utilisée pour promouvoir les campagnes d'alphabétisation des adultes.

La valeur d'efficacité dans l'utilisation des ressources servira à justifier le recrutement de nouveaux enseignants moins qualifiés et moins payés dans les pays pauvres comme le Niger, ou à décentraliser l'administration de l'éducation au plus près des bénéficiaires comme en Inde. C'est au nom de la qualité que l'on s'efforce de diminuer le nombre d'élèves par classe à Cuba ou en République de Corée ou à améliorer la formation, le déploiement et les motivations des enseignants dans presque tous les pays.

La communauté internationale voit en général d'un œil favorable ces compromis pour atteindre un consensus autour de quelques valeurs civiques acceptables par tous, car ils laissent espérer une stabilité politique qui est de bon augure pour lancer des opérations d'envergure comme des plans d'EPT. Les grands forums internationaux où les agences de coopération et de financement sont représentées contribuent puissamment à cette recherche de consensus et leur influence est grande, notamment dans les pays où leur contribution technique et financière à l'EPT est importante par rapport aux ressources nationales.

Si la justification de l'EPT en termes de valeurs civiques est quasiment universelle, l'argument économique est parfois invoqué avec insistance dans les pays les plus avancés. En République de Corée par exemple, la politique de DRH (Développement des Ressources Humaines) est explicitement liée à la croissance économique future déclinée en termes de besoins de techniciens qualifiés de niveau moyen et d'ingénieurs, de promotion du « professionnalisme » dans le secteur public, d'adaptation de l'enseignement technique aux besoins des secteurs de haute technologie, ou d'amélioration de la qualité dans l'enseignement supérieur par la promotion de la recherche dans les



sciences de l'ingénierie, etc.<sup>3</sup> Il en va de même à Cuba où, à côté de l'éducation entendue comme un droit civique, les autorités ne manquent jamais de rappeler l'importance du développement professionnel des individus, de la formation des personnels scientifiques et techniques et des liens étroits qui existent entre les stratégies éducatives et le développement économique et social du pays. En fait, l'argument économique exprime, sous une autre forme mais parfois avec beaucoup de force, la valeur d'efficacité.

## ***2.2 Une approche sectorielle, participative et soucieuse des besoins du terrain***

Les expériences examinées dans les chapitres qui suivent permettent de dégager trois grandes évolutions d'une nouvelle approche de l'EPT.

**a) Une approche sectorielle.** Tous les pays examinés font état d'un accord politique au plus haut niveau sur les objectifs et les grandes orientations de l'EPT qui découlent, en général, d'un diagnostic sectoriel obtenu à partir d'une analyse critique, la plus approfondie possible, du secteur de l'éducation. En mettant en lumière les insuffisances de la situation présente (Burkina Faso<sup>4</sup>, Cambodge<sup>5</sup>, Cameroun<sup>6</sup>, Niger<sup>7</sup>), ces diagnostics sectoriels contribuent à susciter une volonté politique nouvelle d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de l'EPT. L'approche sectorielle, au sein de laquelle s'inscriront des domaines d'intervention, des programmes ou des activités, est considérée par tous comme un progrès par rapport à l'approche « projet » qui entraîne une fragmentation de l'aide extérieure (chaque agence finance son projet). Elle favorise une vue d'ensemble du secteur de l'éducation servant de base à une discussion de haut niveau sur les priorités stratégiques et les programmes d'activités à mettre en œuvre et surtout elle prépare le terrain à une meilleure coordination de l'aide extérieure. L'EPT est alors considérée comme un sous-secteur du secteur de l'éducation.

**b) Une approche participative.** Dans un passé récent, les programmes d'éducation étaient élaborés et mis en œuvre par le ministère de l'éducation avec l'appui plus ou moins réticent du ministère des Finances en partenariat avec une ou plusieurs agences extérieures. L'approche adoptée par tous les pays

---

<sup>3</sup> Chapitre 8, section 3.

<sup>4</sup> Chapitre 3, section 2.

<sup>5</sup> Chapitre 10, section 3.

<sup>6</sup> Chapitre 5, section 2.

<sup>7</sup> Chapitre 4, sections 1 et 2.

étudiés est beaucoup plus participative et s'efforce d'impliquer des partenaires divers : ministères autres que le ministère de l'éducation, agences publiques centrales, agences extérieures de coopération et de financement, collectivités territoriales, représentants de la société civile, essentiellement les ONG, et les familles (enseignement privé). Cette approche participative, qui prend la forme de « partenariats » entre plusieurs acteurs du plan d'EPT, est particulièrement nette dans le cas du Cambodge<sup>8</sup> qui met en avant trois éléments clés d'un partenariat effectif, à savoir i) le leadership du Ministère de l'éducation sur le programme de réformes, ii) un accord de tous les partenaires sur les priorités stratégiques et iii) un programme coopératif de mise en œuvre avec le soutien des autres ministères, des ONG et des agences de financement.

Au Maroc, la *Charte pour l'éducation et la formation* préconise le développement de partenariats entre les organismes publics, les collectivités locales, la société civile, le mouvement associatif, les organisations professionnelles et le secteur privé. Les relations avec les agences de financement extérieures sont riches et variées.

**c) Une approche soucieuse des besoins du terrain.** A ses débuts, la planification de l'éducation était l'affaire du Gouvernement central. C'était une approche du « haut vers le terrain » (*top-down*) entre les mains d'une élite d'experts et de politiques. Elle ignorait souvent l'existence des enseignants, des parents et des collectivités locales. Ce style de planification suscitait des résistances au moment de la mise en œuvre. Les nouvelles pratiques de détermination des objectifs mettent au contraire l'accent sur une approche plus participative avec dans certains pays une volonté très nette de tenir compte des besoins du terrain pour déterminer les objectifs de l'EPT (*bottom-up approach*), si nécessaire avec la coopération des ONG. En Inde le mouvement de décentralisation de la planification de l'enseignement de base va bien au-delà de la responsabilisation des Etats, habituelle dans les grands pays à structure fédérale, ou même des districts. On voudrait, avec l'aide des ONG, déterminer les besoins au niveau du village, du bloc ou du groupe d'habitation. En République de Corée les fondations scolaires privées, subventionnées par l'Etat, ont pendant longtemps exercé de grandes responsabilités dans la fondation et l'administration des écoles. Elles constituent une autre forme d'expression des besoins des usagers du système.

Ces évolutions sont de bon augure et leur signification politique est grande. Elles confirment que l'EPT ne peut être réduite à une démarche technocratique. Pour réussir, elle doit être l'affaire de tous.

---

<sup>8</sup> Chapitre 10, section 3.

### **3. Les objectifs et les grandes orientations des plans d'EPT**

#### ***3.1 Les objectifs quantitatifs des plans d'EPT***

Bien que les objectifs et les grandes orientations des plans d'EPT varient fortement en fonction du niveau de développement économique et éducatif de chaque pays, il est frappant de constater que tous les pays, même les plus avancés, comme la République de Corée, trouvent dans l'EPT matière à faire progresser le système de formation.

Les pays d'Afrique francophone ont tous élaboré des plans à long terme de développement de l'EPT mettant l'accent sur le développement de l'offre de services éducatifs de base avec des objectifs quantitatifs chiffrés:

- au Burkina Faso, le PDEBB (Plan Décennal de Développement de l'Education de Base 2001-2010) mentionne des objectifs quantitatifs précis en terme d'amélioration du taux de scolarisation et de réductions des disparités entre genres et régions ;
- au Niger, le PDDE (Plan Décennal de l'Education, 2003-2012) comporte des objectifs quantitatifs déclinés en termes de taux d'accès à l'enseignement primaire, de taux de rétention ou d'achèvement du primaire. A ces objectifs nationaux s'ajoutent des objectifs ciblés en faveur de la scolarisation des filles ou des enfants des zones rurales. La logistique de base (enseignants supplémentaires, salles de classe) requise pour atteindre ces objectifs est précisée ;
- au Cameroun, le PAN-EPT (Plan d'Action National en faveur de l'Education pour tous, 2003-2015) précise des domaines d'intervention plus larges avec des actions proposées en matière d'accès, d'efficacité interne, d'équité et de pertinence.

Dans ces trois plans les objectifs assignés au développement de l'enseignement de base sont précis et apparemment crédibles. Ils traduisent un louable souci d'efficacité du système (diminution des redoublements, amélioration des taux de rétention) et de qualité (révision des programmes, amélioration des infrastructures). Les objectifs institutionnels allant dans le sens d'un renforcement des capacités nationales d'exécution et de suivi des activités et des projets et d'un début de coordination de l'aide extérieure sont aussi très présents.

Par contre, les politiques concernant l'éducation des adultes, notamment la lutte contre l'analphabétisme et la formation professionnelle de base, sont moins affirmées et surtout les stratégies de mise en œuvre sont inexistantes. Au Niger, un des objectifs de l'EPT vise à « *améliorer de 50% le niveau d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015 et à assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente* ». On peut légitimement s'interroger sur la crédibilité d'un objectif aussi ambitieux lorsque la seule mesure envisagée pour sa mise en œuvre consiste à créer une Direction générale de l'éducation non formelle au Ministère de l'éducation. Au Cameroun, l'alphabétisation est un domaine partagé entre plusieurs Ministères (Jeunesse et sports, Affaires sociales, Condition féminine) et l'objectif en matière d'alphabétisation est identique à celui du Niger. Les actions proposées sont un peu plus précises, mais les coûts totaux de ces actions sont estimés à moins de 3% du coût total du PAN-EPT. Au Burkina Faso, l'objectif est d'atteindre un taux d'alphabétisation de 40% en 2010 contre 29% en 1999, mais rien n'est prévu pour sa mise en œuvre.

En Afrique francophone, l'EPT semble donc dans une large mesure circonscrite aux enfants d'âge scolaire, alors que le Forum de Dakar mentionne l'alphabétisation fonctionnelle comme un objectif de l'EPT. Il conviendrait de s'interroger sur les raisons qui empêchent ces pays de mettre sur pied des stratégies explicites et cohérentes en la matière. Est-on en présence d'un défi hors de portée pour eux compte tenu de leurs ressources institutionnelles et financières limitées ? Est-ce parce que les Ministères de l'éducation, qui sont les acteurs incontournables de toute stratégie d'éducation ne s'y intéressent guère ou parce qu'elle ne fait pas partie des priorités des partenaires externes ?

Au Maroc, que l'on peut considérer comme un pays intermédiaire en termes de développement éducatif, la lutte contre l'analphabétisme n'est pas ignorée. On trouve dans la *Charte nationale pour l'éducation et la formation*, qui constitue le cadre de référence de la politique éducative pour la décennie 2000-2009, des objectifs quantitatifs pour l'enseignement scolaire de base (sous forme de taux d'achèvement des cycles) ainsi qu'en matière de lutte contre l'analphabétisme qui doit passer de 50% actuellement à 20% en 2010. En outre, la préoccupation en faveur de l'éducation des adultes s'exprime au travers de programmes d'éducation non formelle en faveur des exclus du système scolaire jusqu'à 18 ans mis en œuvre au travers de partenariats entre le Ministère de l'éducation et un réseau d'ONG en plein développement. La création d'une Agence nationale de l'alphabétisation est annoncée.

Dans d'autres pays, les stratégies d'éradication de l'analphabétisme sont beaucoup plus affirmées. En Inde, la stratégie d'EPT est très complète. On y

trouve des objectifs en matière d'enseignement scolaire de base, d'alphabétisation des adultes et de services à la petite enfance. Tous semblent poursuivis avec la même énergie au sein d'une seule et même stratégie d'EPT, résumée de la manière suivante:

- Universalisation du programme de Services au développement intégral de l'enfant pour faciliter l'éducation et les soins à la petite enfance (Early Childhood Care and Education) : Objectif no 1 de Dakar;
- L'universalisation de l'enseignement élémentaire (UEE) est la mission du SSA (Sarva Shiksha Abhiyan) qui est chargé du programme national de mise en œuvre du droit fondamental à la scolarité obligatoire gratuite, c'est-à-dire à huit années d'un enseignement de qualité pour tous les enfants de 6 à 14 ans d'ici à l'année 2010 (Objectifs 2 et 6 de Dakar) ;
- Un plan global pour les adolescents, surtout les filles, au sein du 10<sup>ème</sup> plan de cinq ans ;
- Atteindre un niveau d'alphabétisation fonctionnelle pour tous les adultes entre 15 et 35 ans. Cet objectif est à la charge de la NLM (National Literacy Mission / Mission nationale pour l'alphabétisation) ;
- Atteindre un niveau durable d'alphabétisation de 75% en 2007 ;
- Des programmes spéciaux à destination des filles en plus de l'attention portée sur elles dans les programmes globaux ;
- Disparition de toutes les inégalités, y compris de genre, dans l'enseignement primaire (cinq années) en 2007 et dans l'enseignement élémentaire (huit années) en 2010<sup>9</sup>

Il est intéressant de relever que les stratégies d'éducation des adultes sont ambitieuses et explicites<sup>10</sup>. Les programmes en faveur de l'éradication de l'analphabétisme prennent la forme de campagnes d'alphabétisation de masse, organisées au niveau fédéral, mais ils sont mis en oeuvre au niveau des districts avec l'aide des ONG. Comme à Cuba, mais dans un contexte historique différent, elles supposent un degré élevé de mobilisation sociale. L'existence d'un acteur institutionnel important, la *National Literacy Mission*, créé bien avant Jomtien pour coordonner et financer les efforts dans ce domaine, donne une grande visibilité institutionnelle à la stratégie d'éradication de l'analphabétisme. Même si l'ampleur de la tâche est considérable dans un pays de plus d'un milliard d'habitants, les objectifs quantitatifs sont précis, souvent doublés d'efforts ciblés sur des groupes défavorisés (les femmes, les membres des tribus et des castes défavorisées), et les méthodes sont au point. La mise en œuvre de ces stratégies

---

<sup>9</sup> Chapitre 7, section 1.

<sup>10</sup> Chapitre 7, section 7.

repose sur la participation des acteurs de la société civile, c'est-à-dire un réseau puissant d'ONG qui contribue à leur légitimité politique.

A Cuba, ces campagnes d'alphabétisation ont été mises en œuvre dès le début de la période révolutionnaire en 1959, en même temps que l'universalisation de l'enseignement primaire<sup>11</sup>. L'éducation de masse était celle de tous les citoyens ; elle a été activement poursuivie depuis sous diverses formes. Dans la période actuelle, l'EPT est conçue comme la formation pour tous tout au long de la vie, un objectif ambitieux entre tous.

En République de Corée, plus de 95% de la classe d'âge atteint le niveau de fin de l'enseignement secondaire et 80% des sortants poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur court ou long. L'expansion quantitative du système éducatif peut donc être considérée comme presque terminée, à l'exception du pré-primaire. La stratégie en faveur de l'EPT est en conséquence pointée vers des déficiences du système : i) réduire la taille des classes dans les écoles primaires et secondaires (35 élèves par classe en 2002), ii) passer d'une pédagogie passive d'apprentissage en vue du « test » à une pédagogie de créativité tournée vers l'avenir, iii) améliorer la participation à la formation tout au long de la vie qui est la plus faible de tous les pays de l'OCDE.

### ***3.2 Les stratégies pour améliorer la qualité de l'EPT***

**Améliorer la qualité de l'enseignement** est un thème récurrent des plans d'EPT, mais il est bien plus difficile de faire état d'objectifs quantitatifs précis en la matière. A défaut d'objectifs, des orientations stratégiques fermes seraient les bienvenues dans un domaine où les progrès sont lents.

Pour porter un jugement fondé sur la qualité de l'enseignement, il faut évaluer les acquis scolaires des élèves à différentes étapes de la scolarité. De tous les plans d'EPT examinés dans cette brochure, seule la République de Corée, qui participe aux études internationales des performances scolaires a une expérience pratique dans ce domaine<sup>12</sup>. Les autorités scolaires peuvent d'ailleurs s'en réjouir car les résultats scolaires obtenus aux tests internationaux par les étudiants coréens sont excellents et se situent en général au dessus de ceux obtenus par la moyenne des pays de l'OCDE. Doivent-elles s'en contenter ? Non, répondent les pédagogues coréens, car les élèves manquent de créativité, de flexibilité et de capacité d'apprentissage autonome. Les bons résultats aux

---

<sup>11</sup> Chapitre 6, sections 1 et 2.

<sup>12</sup> Chapitre 8, sections 1 et 3.

épreuves internationales sont liés à l'usage de tests nationaux très sélectifs d'entrée dans l'enseignement supérieur et à la pratique très répandue du *tutoring* (soutien scolaire et répétitions privées) financée par les ménages en marge du système scolaire.

En Inde l'évaluation des acquis scolaires des élèves est une pratique qui commence à se répandre depuis qu'un groupe d'experts a défini des niveaux d'apprentissage minima au niveau national (les MLL/*Minima Learning Levels*) au milieu des années 1990. Des initiatives en vue de mesurer périodiquement les acquis scolaires ont été prises par un nombre croissant d'Etats et certains projets d'EPT incluent des études dans ce sens. Le DPEP (*Disrict Primary Education Programme*) s'est donné pour objectif d'augmenter de 25% le niveau des acquis scolaires durant la durée du projet et les résultats initiaux montrent que des progrès ont déjà été réalisés. Les autorités scolaires indiennes ont l'intention de renforcer leur capacité de piloter la qualité de l'enseignement. Dans le futur, « *les niveaux de performance des élèves seront suivis au moyen d'enquêtes nationales périodiques sur les acquis scolaires dans tous les Etats à différentes étapes de l'enseignement primaire. Les enquêtes de référence à la fin de la classe V et de la classe VII/VIII constituent l'étape finale de l'exercice et les résultats devraient être connus bientôt. Les tests pour une autre enquête à la fin des classes VII/VIII ont été terminés ; ils seront administrés aux élèves dans le courant de l'année. De plus, des enquêtes à mi-parcours seront effectuées après une période de trois ans pour faire des modifications à mi-parcours en cas de besoin, au cours de la mise en œuvre du SSA. Finalement, une enquête terminale à l'échelle du pays sera effectuée vers 2010 pour évaluer dans quelle mesure les objectifs d'universalisation d'un enseignement élémentaire de qualité ont été atteints. Toutes ces enquêtes ont un champ d'étude très large qui inclut l'impact des caractéristiques de l'école, celui des familles et les caractéristiques personnelles des élèves et des enseignants sur le processus d'enseignement et d'apprentissage* »<sup>13</sup>. Il s'agit, on le voit, d'un programme ambitieux dont l'objectif premier est d'intégrer le facteur qualité dans la planification et la mise en oeuvre des plans d'EPT.

Dans le chapitre de cette brochure consacré à Cuba, on ne trouvera aucune mention des performances scolaires des élèves dans ce pays, bien que des études comparatives de celles-ci, organisées à l'échelle de l'Amérique latine par la IEA (*International Education Achievement*), ont montré qu'elles se situent largement au-dessus de la moyenne des autres pays de la région. Dans les autres pays examinés ici l'évaluation des performances scolaires n'est pas encore utilisée comme outil de planification de l'EPT à cause, semble-t-il, de systèmes

---

<sup>13</sup> Chapitre 7, section 5.

d'information conçus de manière traditionnelle, c'est-à-dire trop exclusivement centrés sur les flux d'élèves, les infrastructures et les personnels. Des enquêtes individuelles sur les performances des élèves se heurtent à des obstacles pratiques apparemment insurmontables, encore que le projet de développement d'un SIME complet en Gambie<sup>14</sup> montre que ce n'est pas une tâche inenvisageable, même dans un pays très pauvre.

Les pays moins avancés ne se préoccupent pas encore d'évaluer la qualité de l'éducation en mesurant les résultats scolaires (*attainments*) des élèves. Leur stratégie pour améliorer la qualité est une stratégie des intrants centrée sur les facteurs étant supposés améliorer la qualité de l'enseignement, tels que les infrastructures, les enseignants ou le processus d'enseignement (programmes d'études, supports pédagogiques, condition d'enseignement).

Compléter, améliorer ou rentabiliser les infrastructures demeurent le premier souci des pays ayant de faibles taux de scolarisation et qui cherchent à progresser vers l'universalisation de l'enseignement de base. La logique dominante est une logique de couverture des besoins de base de la classe d'âge. Ces besoins sont exprimés en construction ou rénovation de salles de classe (Niger, Cameroun, Burkina Faso, Maroc/projet BAJ1 et Inde : 1 million de salles de classe nouvelles d'ici 2007). Des priorités sont affichées en faveur de zones défavorisées, rurales le plus souvent, ou de groupes sous-scolarisés, en particulier les filles. Il s'agit dans la plupart des cas de compléter et d'étendre l'offre existante, parfois de la rentabiliser, notamment en zones rurales où les infrastructures sont parfois sous-utilisées. Plusieurs plans d'EPT soulignent l'impact positif espéré de l'amélioration des infrastructures sur la scolarisation des filles : construction de latrines séparées pour les filles en Inde ou au Cameroun, proximité de l'école et du logement. Même les pays qui ont déjà universalisé l'enseignement de base ont des stratégies d'amélioration des infrastructures pour réduire le nombre d'élèves par classe (la République de Corée et Cuba) ou pour répondre aux besoins nés des courants migratoires vers les zones urbaines (République de Corée).

**Former et recruter les enseignants nécessaires** à l'enseignement de base universel est une autre préoccupation centrale des plans d'EPT qui insistent volontiers sur les réformes de la formation des enseignants pour améliorer la qualité de l'enseignement. Les mesures proposées dans ce domaine se heurtent à des contraintes budgétaires très fortes. Dans les pays très pauvres (Niger, Burkina Faso), le recours à des enseignants débutants contractuels (c'est-à-dire non fonctionnaires) ayant bénéficié d'une formation plus courte, s'impose

---

<sup>14</sup> Chapitre 10, section 2.



comme une solution moins coûteuse et n'engageant pas l'avenir car ces personnes ne sont pas des fonctionnaires de l'Etat. Il peut arriver que les agences externes de financement fassent pression en faveur de ces mesures qui sont un gage de la « crédibilité » du plan d'EPT.

Au Maroc, le statut des personnels de l'éducation nationale ne semble pas mis en cause pour l'instant, mais le plan d'EPT fait état de mesures destinées à optimiser la gestion et le déploiement des enseignants (promotion au mérite, introduction d'un système de motivation) en attendant une réforme d'envergure dans le cadre de la décentralisation.

En Inde, où ce sont les Etats, ou les districts au sein de chaque Etat, qui gèrent les carrières enseignantes, les stratégies d'EPT expriment le besoin de rationaliser le déploiement des enseignants, trop nombreux en zones urbaines où la norme de 40 élèves par enseignant est souvent dépassée alors que les écoles rurales en manquent. En outre, certains Etats cherchent à décentraliser encore davantage en autorisant les communautés de base à recruter des « *personnes instruites, issues de la communauté villageoise* ». Là encore ces solutions moins coûteuses sont dictées par les contraintes financières du moment. L'Inde tient compte du rôle positif des enseignantes dans l'augmentation de la scolarisation et la survie scolaire des filles en stipulant que 50% des enseignants recrutés dans le futur devrait être des femmes. C'est là une disposition novatrice encore trop rare. Elle n'est mentionnée dans aucun autre plan d'EPT examiné dans cette brochure, en dépit d'objectifs constamment affichés de réduction des disparités de scolarisation entre filles et garçons. Elle témoigne d'une attitude exigeante, soucieuse d'optimiser l'impact de la politique de recrutement des enseignants sur les objectifs de l'EPT.

Le souci de la **formation permanente des enseignants** est encore peu répandu dans les plans d'EPT, malgré les vertus qu'on lui prête pour améliorer la qualité des pratiques enseignantes. Sur les huit expériences examinées dans cette brochure, deux seulement font état de stratégies ou de programmes destinés au développement professionnel des enseignants. A Cuba la formation permanente des enseignants du primaire consiste à leur ouvrir l'accès à l'enseignement supérieur. Plusieurs milliers d'entre eux ont déjà bénéficié de sessions de perfectionnement et continuent des études universitaires conjointement avec leurs tâches d'enseignant en salle de classe. Par ailleurs des formations accélérées à l'utilisation des outils informatiques ont été créées à destination des enseignants, parallèlement à un programme de distribution d'ordinateurs dans les écoles. En Inde les autorités ont à cœur de rompre l'isolement des enseignants en exercice en créant des mécanismes de soutien. Des centres ressources organisent des sessions de formation sur les sujets les

plus divers (par exemple sur les pratiques pédagogiques des classes multi niveaux), des visites dans les écoles, et s'efforcent de faire participer les enseignants au processus d'amélioration de la qualité.

Au-delà des problèmes liés aux infrastructures et aux personnels, les autres intrants du processus de qualité tels que les réformes des programmes d'études, les supports pédagogiques (manuels scolaires, matériels audio-visuels et informatique) et les pratiques pédagogiques sont fréquemment mentionnés. Ce qui manque, par contre, dans les plans d'EPT, c'est un peu une théorie des intrants, entendons par là une discussion raisonnée sur les choix établis en faveur de tel ou tel bouquet d'intrants pour optimiser l'impact sur la qualité. La remarque n'est pas qu'académique lorsque l'on sait que certains de ces intrants sont souvent sacrifiés dans les budgets d'éducation au profit des dépenses en personnel considérées comme incompressibles, alors que d'autres peuvent faire l'objet de financements par des agences externes soucieuses de démontrer à leurs mandants que la destination des fonds est sans ambiguïté. D'une manière générale, les stratégies d'ensemble en matière d'amélioration de la qualité ne sont guère explicites dans les plans d'EPT.

#### **4. Les dispositions institutionnelles pour mettre en œuvre les plans d'EPT**

Le développement institutionnel est au centre de tous les plans ou politiques d'EPT, à la fois en tant qu'objectif et condition de la réalisation du plan. Il peut prendre des formes très diverses pour tenir compte tenu de la situation de départ de chaque pays. L'examen des dispositions institutionnelles prévues dans les plans d'EPT examinés dans cette brochure permet de les classer en quatre grandes catégories, à savoir :

- le renforcement des capacités nationales de planification, d'exécution, et d'évaluation;
- le développement des compétences individuelles en vue de l'efficacité collective ;
- la décentralisation et le développement des attributions des autorités locales ;
- la participation et la responsabilisation des acteurs de la société civile.

#### **4.1 Le renforcement des capacités nationales**

Le renforcement et le développement des capacités de l'administration centrale en matière de gestion de programmes d'envergure figurent dans tous les plans d'EPT des pays très dépendants de l'aide extérieure pour leur réalisation.

Le premier problème à résoudre est celui du leadership institutionnel nécessaire à la réalisation du plan d'EPT au niveau central. Les Ministères de l'éducation sont bien entendu des candidats tout désignés pour assumer cette responsabilité, mais divers problèmes peuvent surgir. D'abord, leur champ de compétences ne recouvre pas exactement toutes les activités de l'EPT. Il est à la fois trop étroit et trop large. D'une part, ils sont bien armés pour l'enseignement scolaire, mais beaucoup moins, on l'a vu, pour l'éducation des adultes ou les soins à la petite enfance. D'autre part, ils ont des responsabilités importantes qui sortent du cadre de l'EPT : enseignement post-scolarité obligatoire, universités, recherche et autres. A cette question du leadership institutionnel, il faut ajouter des dispositions concernant la supervision et l'orientation politique du programme d'EPT. Pour résoudre ces problèmes, les solutions proposées dans les pays examinés sont les suivantes :

- Au Niger, la question du leadership de l'EPT et de la clarification des compétences a été abordée par les pouvoirs publics en scindant le Ministère en deux entités, à savoir le MEBA (Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation) et le Ministère des enseignements secondaire et supérieur. Au sein du MEBA, on a créé une Direction générale de l'éducation formelle et une Direction générale de l'éducation non formelle (alphabétisation). Un Secrétariat exécutif avec des représentants des deux ministères et une unité de suivi et d'évaluation et de liaison avec tous les partenaires impliqués complète le dispositif institutionnel de mise en œuvre du PDDE.
- Au Burkina Faso, une structure centrale et technique, le Secrétariat Permanent du PDDEB, a été créée par décret présidentiel pour suivre l'exécution des activités du programme, fournir une assistance technique aux structures d'exécution du Ministère, faire la liaison avec les partenaires extérieurs techniques et financiers et préparer des rapports pour le CASEM (Conseil d'Administration du Secteur Ministériel), instance chargée de la supervision et de l'appui politique du programme<sup>15</sup>. Les pouvoirs de cette instance interministérielle (où siègent aussi des représentants de la société civile) sont importants : allocation des ressources, approbation des budgets,

---

<sup>15</sup> Chapitre 3, section 2.

examen des progrès effectués, coordination des interventions des bailleurs de fonds.

- En Gambie, un Directeur, dégagé de ses autres fonctions, a été nommé pour coordonner la politique d'EPT avec les activités des autres secteurs, mais il ne dispose pas de personnels d'exécution.
- Au Cameroun, un Coordinateur national de l'EPT a été nommé au Ministère de l'éducation en 2000 avec rang de Conseiller Technique No 1 et une équipe multisectorielle de rédaction du PAN-EPT a été désignée en 2001. La mise en œuvre du PAN-EPT sera assurée par une Cellule technique permanente autonome de l'Éducation pour Tous (CTPA-EPT) dont les membres ont été nommés à la fin de 2002. Les compétences de la CTPA, ses modes d'intervention, la liaison avec les autres acteurs de l'EPT ne sont pas précisées.
- Au Cambodge, le MEJS (Ministère de l'éducation, de la Jeunesse et des Sports) a assuré le leadership du processus de réforme proposé dans l'ESP (*Education Sector Plan*) et l'ESSP (*Education Sector Support Programme*) menant à l'EPT. Le Ministre en exercice est aussi Vice Premier Ministre, ce qui renforce son autorité sur tous les partenaires impliqués dans la réalisation du programme. Le plan a été préparé par le Secrétariat à l'EPT qui est devenu un Secrétariat général permanent avec des responsabilités importantes dans le processus de mise en oeuvre : recherche en matière de politiques et de stratégies éducatives, liaison et coordination avec les autres Ministères et les agences nationales et internationales, exécution des décisions du Comité national de l'EPT, présidé par le Premier Ministre qui est l'organisme décisionnel suprême et assure la supervision politique du processus. Au total, ces dispositions institutionnelles semblent de nature à assurer à l'EPT une priorité politique forte et une assise technique crédible<sup>16</sup>.
- Au Maroc, le MENJ (Ministère de l'éducation) est le principal agent responsable de la mise en œuvre de la Charte nationale de l'éducation et de la formation et du plan d'EPT. Son Secrétaire général préside le Comité national de suivi de l'EPT, mis en place en 2001, qui réunit des représentants de départements ministériels, d'ONG, du secteur privé et des partenaires internationaux. L'action du MENJ sera soutenue par de nouvelles agences fonctionnelles dont la création est envisagée : Agence nationale de

---

<sup>16</sup> Chapitre 10, sections 2 et 3.

l'alphabétisation, Commission nationale des curricula, Agence nationale de l'évaluation et de l'orientation.

- En Inde, chaque composante de l'EPT est confiée à une agence distincte du ministère, chargée de sa mise en œuvre. Les deux plus importantes sont le SSA (*Sarva Shiksha Abhiyan* / Mouvement vers l'éducation pour tous), responsable de la mise en œuvre du programme d'universalisation de l'enseignement élémentaire et la NLM (*National Literacy Mission*) chargée de l'éradication de l'analphabétisme. Cette organisation est conforme à la tradition britannique qui décharge les ministères des tâches d'exécution en les confiant à des agences parapubliques pour des raisons de souplesse et d'efficacité. Ces agences assurent à l'EPT le leadership et la visibilité institutionnelle requise dans un pays immense à structure fédérale où l'éducation est la responsabilité conjointe du Gouvernement central et des Etats.
- En République de Corée, l'innovation a consisté à élargir les compétences du Ministère de l'Education, devenu Ministère de l'Education et des Ressources humaines, pour donner du poids et du crédit à la politique nationale de DRH. Le nouveau Ministère est chargé de coordonner les activités de divers ministères dans ce domaine.

Ces efforts en vue de créer un leadership institutionnel fort et visible pour la mise en œuvre de l'EPT sont louables car ils témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'assurer la réussite des plans et de rassurer les agences externes de financement. Les réformes de l'administration centrale proposées semblent aller dans le bon sens et, sur le papier au moins, les responsabilités en matière de mise en œuvre sont à peu près claires. Mais plusieurs rapports font état de problèmes nouveaux : retard dans la mise en place des nouvelles structures, conflit de compétences non résolus avec les structures existantes, complexité accrue et lenteur des procédures, départ de personnels qualifiés, rétention de l'information, difficultés de tout ordre liées à l'approche interministérielle, etc.

Ces efforts de clarification des responsabilités en matière d'EPT sont louables car ils témoignent d'une réelle volonté de donner à l'administration centrale de l'éducation l'autorité requise pour mettre en œuvre les plans et de signaler à tous les participants au processus, nationaux et internationaux, que l'engagement du pays en faveur de l'EPT est bien réel. Que de nouvelles difficultés surgissent à l'occasion de ces changements est dans la nature des choses. L'essentiel est que la direction du changement soit la bonne.

#### **4.2 *Le développement des compétences individuelles en vue de l'efficacité collective***

La question des compétences des personnels ne se pose pas de la même manière dans tous les pays. Les pays les plus pauvres (Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Gambie, Niger) manquent de compétences individuelles et collectives. Le personnel qualifié est peu nombreux, surchargé, peu stable car souvent mal rémunéré. Il est fréquent de voir des spécialistes de la planification recrutés par les agences externes de coopération financière et technique, après avoir fait leurs preuves dans un contexte national. Dans ces pays, le développement des compétences individuelles par la formation des personnels est toujours à l'ordre du jour, même après plusieurs décennies d'assistance technique dont le but a toujours été de former des homologues locaux.

On aura garde de ne pas oublier que l'approche sectorielle invoquée ici pour les plans d'EPT est justement « *un processus informatif et formateur qui crée une prise de conscience et une compréhension parmi les participants* ». Pour bien des fonctionnaires en poste dans les administrations des pays en développement, il arrive que ce soit même la première occasion d'avoir une vue d'ensemble, critique mais responsable, de leur secteur avec ses forces et ses faiblesses. L'analyse sectorielle est un exercice de formation permanente pour les personnels qui y participent.

Les pays plus avancés ne manquent pas de compétences individuelles, mais ils font état de problèmes d'efficacité collective non résolus. En République de Corée, la stratégie de DRH mentionne la nécessité « *d'améliorer le professionnalisme parmi les personnels du secteur public* ». A Cuba, l'objectif est de « *rendre l'administration de l'éducation plus participative* ». En Inde, il faut « *dynamiser une machinerie bureaucratique qui ne cesse de croître, avec des problèmes de structures parallèles ayant les mêmes objectifs et les mêmes activités et créer de la convergence au sein du Ministère de l'éducation et entre ce Ministère et les autres Ministères* ».

Le cas du Maroc est intéressant à cet égard, car il distingue de manière explicite la question des compétences individuelles et celle de l'efficacité collective. Il dit disposer d'un potentiel important de cadres et de techniciens dans les domaines de la planification, du management, du suivi et de l'évaluation des projets d'éducation, mais fait état de « *déficiences institutionnelles dans les mêmes domaines, d'un environnement administratif sclérosé, d'une définition incomplète des tâches et d'une concentration de la décision* ».

### 4.3 La décentralisation et le développement des attributions des administrations locales

La mise en œuvre de l'EPT passe par la décentralisation de l'administration de l'éducation à la fois pour des raisons d'efficacité (meilleure connaissance des besoins de la base, gestion souple de micro programmes), et de légitimité politique (coopération de la société civile). Le processus est plus avancé dans certains pays que dans d'autres et surtout les réalités qu'il recouvre sont très différentes.

En Inde, le secteur de l'éducation est une prérogative partagée du Gouvernement central et des Etats et ceux-ci ont toujours été des acteurs majeurs dans ce domaine. Dans ce pays, le mouvement de décentralisation concerne l'élargissement des attributions d'entités, les districts, au sein des Etats. La *Politique nationale d'éducation*, initiée en 1986, stipulait que la décentralisation de l'administration était une condition fondamentale pour améliorer l'efficacité de l'administration et créer un cadre clair de reddition des comptes. La NLM s'est engagé la première dans cette voie en organisant ses campagnes d'alphabétisation au niveau du district. La planification de l'enseignement primaire à son tour a été fermement ancrée au niveau du district, surtout dans le DPEP (*District Primary Education Programme*). Cette évolution s'applique au SSA qui considère que le district est l'unité de base pour consolider la planification au niveau local, mais que celle-ci doit prendre en compte les besoins identifiés au niveau des groupes d'habitations, des blocs et des villages en partenariat avec les ONG<sup>17</sup>. La volonté indienne de décentraliser les initiatives en matière d'éducation va donc très loin ; elle fait partie d'une stratégie de lutte contre la bureaucratie et traduit une certaine méfiance des administrations centrales qui ont la réputation d'être inefficaces.

En République de Corée, le financement de l'éducation a toujours été centralisé et l'essentiel des dépenses des provinces provient de transferts du budget central. Les autorités provinciales ont donc très peu d'indépendance financière. Dans le passé, elles établissaient et administraient les budgets des écoles. Depuis 2001, chaque établissement a le pouvoir de décider comment utiliser les fonds reçus des autorités provinciales. C'est le Conseil d'établissement, où sont représentés les parents, les enseignants, les leaders de la communauté et le Directeur, qui a le pouvoir de décisions. La décentralisation se traduit donc par une autonomie accrue des établissements scolaires qui permet de gérer avec davantage d'efficacité des fonds d'origine diverses : subventions publiques, participation des fondations scolaires privées et droit de scolarité payé

---

<sup>17</sup> Chapitre 7, section 9.

par les familles. Ce partenariat triangulaire est une caractéristique propre à l'administration de l'éducation en République de Corée.

A Cuba, le processus de décentralisation de l'administration de l'éducation a commencé au cours des années 1990. Celle-ci est devenue plus participative d'abord en ce qui concerne l'élaboration des politiques éducatives dans la mesure où elle intègre des plans d'action élaborés au niveau des autorités locales en prenant en compte les décisions des autorités territoriales et des communautés de base. L'administration de l'éducation se caractérise par une double tutelle : « Les services provinciaux et municipaux en charge de l'éducation au niveau local sont d'une part subordonnés aux gouvernements locaux pour tous les aspects administratifs et, d'autre part, au Ministère de l'éducation pour les aspects normatifs et méthodologiques. Ces structures locales d'administration sont responsables du recrutement des enseignants, des directeurs d'établissements et des autres personnels scolaires. Elles adaptent les programmes d'études aux réalités locales. »<sup>18</sup>

Au Maroc, la création en l'an 2000 des AREF (*Académies régionales d'éducation et de formation*), qui sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et dont la mission principale est la mise en œuvre de la politique éducative, est une innovation majeure. Les AREF sont dotées de pouvoirs de décision, de planification et de gestion à l'échelon régional et elles ont un budget propre qui provient essentiellement des subventions de l'Etat. Il est encore trop tôt pour savoir si cette décentralisation administrative va répondre à toutes les attentes en matière d'efficacité de gestion, mais il n'y a aucun doute qu'elle ouvre la voie à une décentralisation effective de l'administration de l'éducation.

Dans les pays d'Afrique francophone, les processus de décentralisation sont moins avancés et les décisions en matière de décentralisation sont plus prudentes, sans doute en raison des faiblesses de l'administration publique en général. Au Burkina Faso, il est prévu que la mise en œuvre du PDDEB se fasse au niveau régional et provincial. Ainsi, les crédits relatifs aux dépenses en matériel sont délégués à titre expérimental aux Directions régionales. On attend des gains d'efficacité importants de ce dispositif de gestion rapprochée. A côté du Secrétariat permanent du PDDEB, chargé de suivre au niveau central l'exécution des activités du programme, des Comités de programmation ont été mis en place aux niveaux régional et provincial avec des représentants des cellules techniques du Ministère, des collectivités locales et des ONG. Ces Comités sont chargés d'élaborer des plans d'action qui sont ensuite consolidés au plan national.

---

<sup>18</sup> Chapitre 6, section 4.



Au Cameroun, les communes participent, en principe, à l'effort financier en faveur du système éducatif, mais les sommes en jeu restent encore très faibles en dépit des textes légaux qui prévoient une contribution substantielle des communes dans le fonctionnement, l'équipement, la réhabilitation et la construction des écoles ainsi que dans les campagnes de « nivaquinisation » des élèves. Apparemment, le PDDE du Niger ne comporte aucune disposition ferme en matière de décentralisation de l'administration scolaire.

Il n'est pas toujours aisé d'évaluer la nature du processus de décentralisation de l'administration scolaire. S'agit-il d'un simple processus de déconcentration administrative au sein du secteur de l'éducation en vue de renforcer son efficacité ? Ou bien est-on en train de déléguer à des collectivités territoriales élues des prérogatives en matière d'éducation qu'elles n'avaient pas auparavant ? Dans le premier cas, on peut parler de dispositifs de gestion rapprochés des plans d'EPT ; dans le second d'une véritable décentralisation vers des collectivités territoriales élues disposant d'une certaine autonomie budgétaire, même si elles continuent de recevoir des subventions du Gouvernement central. De tous les pays examinés dans ce rapport, seule l'Inde, en raison d'une structure fédérale, appartient clairement à la seconde catégorie.

#### ***4.4 La participation et la responsabilisation des acteurs de la société civile***

Le souci de faire participer les acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'EPT est présent partout, même dans les pays les plus pauvres. Ainsi, au Niger, jusqu'au début des années 1990, les seuls acteurs non gouvernementaux dans le secteur de l'éducation étaient les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, une situation tout à fait classique au demeurant. Le mouvement associatif a commencé à se développer à la suite de la Conférence de Jomtien et on assiste maintenant à un foisonnement d'organisations actives dans le domaine de l'éducation. Ces associations ont été impliquées dans l'élaboration et la validation du PDDE et le « *ROSEN (Réseau des Organisations du Secteur Educatif du Niger)* est aujourd'hui à la pointe du plaidoyer en faveur de l'EPT. Il a même réussi à mobiliser le Président de la République du Niger à cet égard »<sup>19</sup>.

Au Burkina Faso aussi les acteurs de la société civile sont sollicités. Mais leur participation effective ne va pas sans difficultés : « *Le processus qui a*

---

<sup>19</sup> Chapitre 4, section 1.

*conduit à l'élaboration du PDDEB devait en principe engager l'ensemble des acteurs de l'éducation de base à travers une série de consultations pour prendre en compte les avis et suggestions de tous. Certes, ces consultations ont été organisées mais, dans bien de cas, les structures représentant la société civile (ONG, syndicats et parents d'élèves notamment) ont été mises devant le fait accompli, faute d'informations à temps. Lorsque ces structures étaient conviées, leurs représentants arrivaient parfois avec des propositions concrètes mais sans avoir eu le temps de consulter leur base. »<sup>20</sup> Malgré ces difficultés, des ONG nationales participent à la mise en œuvre du PDDEB, surtout dans les secteurs de l'éducation non formelle, de la santé scolaire, des innovations et de l'appui aux communautés de base.*

Au Cameroun, les ONG entreprennent des actions allant dans le sens de l'équipement des écoles en mobilier et de leur dotation en manuels scolaires et matériel didactique.

Au Maroc, les ONG actives dans le secteur de l'éducation sont nombreuses et les partenariats avec le Ministère se sont développés au cours de la dernière décennie dans plusieurs domaines : mobilisation sociale pour la scolarisation, aide matérielle aux enfants défavorisés, réhabilitation des écoles, alphabétisation, bourses destinées aux filles en zones rurales, etc.<sup>21</sup> Plusieurs bailleurs de fonds étrangers contribuent au développement et au renforcement des ONG marocaines qui doivent surmonter, entre autres obstacles, un environnement juridique restrictif. Les pouvoirs publics ont pris conscience du problème et entendent faciliter les partenariats entre l'Etat et les associations en proposant un cadre juridique pour des conventions entre les deux parties. Une circulaire récente (mai 2003) a pour objet de « baliser la voie vers la définition d'une nouvelle politique de partenariat entendue comme l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun des ressources humaines, matérielles ou financières en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de projets de développement ou de prise en charge des services d'intérêt collectif »<sup>22</sup>. Il est bien entendu trop tôt pour porter un jugement sur les conséquences de ce texte sur le terrain, mais son existence traduit une volonté de mettre à profit les synergies entre les partenaires et de libérer les énergies de la société civile au service de l'intérêt général.

---

<sup>20</sup> Chapitre 3, section 2.

<sup>21</sup> Chapitre 2, section 5.

<sup>22</sup> Chapitre 2, section 2.

A Cuba les autorités sont conscientes que la participation de la population au processus d'élaboration des politiques éducatives est une des clés du succès pour mettre en œuvre des réformes complexes et promouvoir un engagement et un consensus national autour d'elles. Elles s'efforcent donc de faire participer les citoyens par l'intermédiaire des organisations civiles et sociales de base, qui sont responsables du fonctionnement des écoles et participent aux conseils d'établissement. Il ne fait aucun doute que l'objectif des pouvoirs publics en matière d'EPT, à savoir *promouvoir la formation pour tous tout au long de la vie* exigera un haut degré de participation de la part des nombreux acteurs de la société civile.

En Inde, « *le Gouvernement considère que les ONG et le bénévolat sont des partenaires dans l'effort général vers l'universalisation de l'enseignement élémentaire, tout simplement parce qu'aucun système, qu'il soit public ou privé, ne peut réaliser cet objectif sans leur participation. Certaines ONG qui offrent des services éducatifs innovants ont une réputation bien établie sur le plan de la reddition des comptes, de la qualité, de l'efficacité, de la proximité avec le terrain et du style de management. Les ONG ont fait des contributions significatives à l'éducation en développant de nouveaux modèles pédagogiques, des programmes d'études innovants, des aides à l'enseignement et à l'apprentissage, de nouveaux manuels scolaires, des formations d'enseignants, la responsabilisation des communautés, l'efficacité de l'administration scolaire, l'environnement des infrastructures et le développement institutionnel. Il est arrivé que les organismes publics s'inspirent de ces innovations* »<sup>23</sup>. Outre les ONG, le secteur privé a mis en œuvre quelques activités liées au développement de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation, mais cette participation est considérée comme insuffisante. L'une des tâches du SSA est de promouvoir les synergies entre l'administration de l'éducation et le secteur privé pour atteindre l'UPE. Enfin, le rôle de l'enseignement privé et payant est en train de gagner de l'importance, même en zone rurale. Ce phénomène revêt à la fois un aspect positif dans la mesure où il reflète une demande d'éducation croissante, mais également négatif aussi s'il résulte de la baisse de qualité des écoles publiques, d'un mauvais état des infrastructures ou de l'absentéisme des enseignants. La priorité des autorités n'est pas de développer l'enseignement privé, mais d'améliorer la qualité des écoles publiques.

En République de Corée, la société civile a participé pendant longtemps au développement de l'éducation par l'intermédiaire de fondations scolaires privées qui avaient la responsabilité de créer les établissements et de former les enseignants. Les parents payaient des droits de scolarité même pour des enfants

---

<sup>23</sup> Chapitre 7, section 2.

scolarisés dans le primaire. Peu à peu les pouvoirs publics se sont substitués à l'initiative privée, mais ce n'est qu'en 2002 que le Gouvernement a été en mesure d'annoncer que la gratuité totale de l'enseignement de base (primaire et secondaire premier cycle) était effective partout dans le pays. Quoi qu'il en soit, ces fondations privées continuent d'assumer des responsabilités importantes dans la scolarité post-obligatoire (notamment au niveau universitaire) et en matière de gestion des établissements, qu'ils soient publics ou privés subventionnés par l'Etat.

## **5. Le financement de l'éducation pour tous**

L'engagement de la communauté internationale à Dakar selon lequel aucun pays disposant d'un plan d'EPT crédible ne serait empêché de le mettre en œuvre pour des raisons financières a puissamment encouragé nombre de pays en développement à développer des stratégies financières solides et crédibles en faveur de l'EPT. Ces stratégies doivent clarifier le montant des ressources nationales que les pouvoirs publics sont en mesure d'y consacrer et mobiliser les donateurs potentiels. Pour les mettre en œuvre, on peut distinguer six étapes incontournables :

### ***5.1 Traduire la priorité politique de l'EPT en priorité budgétaire***

Il est plus facile de donner une priorité politique à l'EPT que de traduire celle-ci dans des choix budgétaires appropriés. Donner la priorité aux dépenses publiques d'éducation sur celles consacrées aux autres secteurs est une première option qui se traduit dans les plans d'EPT par des promesses de certains pays de consacrer une certaine proportion de leur PIB à l'éducation pour démontrer le sérieux de leur engagement auprès de la communauté internationale.

Ces engagements financiers chiffrés sont utiles pour démontrer la crédibilité d'une politique et bien signaler aux PTF que la politique en faveur de l'EPT est une politique à long terme. Au Cambodge, il est mentionné que, selon toute probabilité, l'éducation recevra 20-25% du budget national et/ou 2,5% du PNB. A Cuba, les dépenses d'éducation n'ont jamais été inférieures à 6% du PNB depuis 1990 et avec l'amélioration graduelle de la situation économique depuis 1993, elles ont atteint 9,3% du PNB en 2002. Au Maroc, la *Charte pour l'éducation et la formation* a confirmé le rôle prépondérant de l'Etat dans le financement de l'éducation « *le secteur de l'éducation étant érigé en priorité nationale, tout au long de la décennie à venir, l'Etat s'engage à augmenter régulièrement de 5% chaque année le budget du secteur de façon à absorber l'inflation et faire face avec le surplus aux dépenses additionnelles après*

*épuisement de toutes les possibilités d'économie et d'amélioration de la gestion*<sup>24</sup>». Ainsi en République de Corée, le budget de l'éducation représentait près de 5% du PNB en 2003 et le Gouvernement projette d'augmenter ce montant à 6% en 2008. Seule l'Inde semble au bord d'engagements plus précis en faveur de l'enseignement de base, en signalant que l'objectif de 6% du PNB, défini par la politique nationale d'éducation contraste fortement avec le chiffre actuel de 4,1% et de 1,7% seulement dans l'enseignement élémentaire.

Ces objectifs de dépenses publiques d'éducation sont insuffisants car rien n'indique que les fonds alloués à l'éducation iront en priorité à l'enseignement de base et à l'alphabétisation. La priorité à l'EPT devrait se traduire par des objectifs chiffrés et éventuellement par une redistribution progressive des ressources du budget de l'éducation vers l'enseignement de base et la lutte contre l'analphabétisme, au détriment donc de l'enseignement secondaire et surtout du supérieur. Cette option n'est jamais envisagée, ni même mentionnée dans les plans d'EPT des pays en développement. Sur le strict plan de l'équité pourtant, consacrer l'essentiel des maigres ressources publiques à des services éducatifs de base destinés à tous et faire davantage appel au financement privé pour les autres serait une option qui mériterait d'être considérée.

L'histoire du financement de l'éducation en République de Corée est exemplaire à cet égard. Pendant longtemps les écoles ont fait appel au financement privé par le biais de droits de scolarité. Ce n'est que graduellement (et tardivement) que le financement public s'est substitué au financement privé en priorité dans l'enseignement primaire et secondaire premier cycle (scolarité obligatoire). Encore maintenant, beaucoup d'établissements du secondaire supérieur et la plupart des universités sont privées (mais subventionnées par l'Etat). Ce co-financement privé/public du secondaire et du supérieur a permis de consacrer des ressources publiques importantes à l'enseignement de base et une couverture des besoins tout à fait remarquable : *« En République de Corée la scolarité obligatoire va de 6 à 14 ans et plus de 90% de la population a reçu 12 années d'études. En 2000 presque tous les élèves du primaire (98,5%) sont inscrits dans des écoles publiques, contre seulement 78% et 45% des élèves du secondaire de premier et de second cycle respectivement ; les autres sont scolarisés dans des écoles privées subventionnées par le Gouvernement. En 1999, les dépenses publiques d'éducation représentaient 59% des dépenses totales d'éducation, tous niveaux confondus, le pourcentage le plus faible de tous les pays de l'OCDE. Mais ce pourcentage est de 80% si l'on considère seulement l'enseignement primaire et secondaire. En 1999, 6,8% du PNB sont consacrés à l'éducation, dont 4,1% de sources publiques et 2,7% de sources*

---

<sup>24</sup> Chapitre 2, section 5.

*privées. La contribution du financement privé aux dépenses d'éducation est la plus élevée de tous les pays de l'OCDE. »<sup>25</sup>*

Le système coréen de co-financement public/privé de l'éducation n'est certes pas facilement transposable tel quel dans nombre de pays en développement où le contexte socio culturel est différent, mais il a le mérite d'indiquer clairement ce que veut dire la priorité à l'enseignement de base en matière budgétaire et qu'il ne faut pas négliger la contribution des familles pour financer les niveaux post-obligatoire dans les pays à ressources limitées.

## **5.2 Rationaliser pour réduire les coûts**

Il va sans dire que l'engagement de la communauté internationale est assorti de conditions plus ou moins explicites en matière d'efficacité de gestion et de rationalisation administrative et financière. Compte tenu de la structure des dépenses publiques d'éducation, qui sont constituées en majeure partie de dépenses courantes en personnel, ce sont celles-ci qui sont visées au premier chef. On a vu ci-dessus que certains plans d'EPT préconisent des mesures courageuses pour réduire les coûts de personnel en recrutant des enseignants contractuels ayant reçu une formation plus courte (Burkina Faso, Niger) ou en envisageant des mesures de redéploiement des personnels (Inde, Niger et Maroc) en direction des zones d'accès difficile pour optimiser leur utilisation. Les mesures envisagées dans le plan d'EPT du Burkina Faso sont parfaitement claires à cet égard : *« Les analyses économiques montrent qu'à l'horizon du plan décennal, le budget de l'Etat ne pourra pas supporter le coût du flux d'enseignants. Il a donc été décidé de diminuer la durée de la formation initiale des enseignants de deux ans à une année de formation; le statut de contractuel devrait désormais caractériser la carrière de ces nouveaux enseignants. Cette mesure entraîne une baisse de l'indice salarial de l'enseignant. L'objectif de cette réforme est de permettre à l'Etat de réaliser des économies et d'assurer la continuité du recrutement des enseignants, alors que les syndicats estiment qu'il s'agit d'une atteinte grave à la fonction enseignante. »<sup>26</sup>*

Une meilleure gestion des personnels travaillant dans le secteur de l'éducation passe souvent par une meilleure connaissance de la situation actuelle. Au Maroc, un recensement des personnels enseignants et non enseignants a été nécessaire pour pouvoir envisager une utilisation plus rationnelle de ces

---

<sup>25</sup> Chapitre 9, section 5.

<sup>26</sup> Chapitre 3, section 2.

personnels. Par ailleurs, on envisage de remplacer le système de promotion par quota par un système privilégiant la compétence et le rendement.

Ces initiatives sont en général bien accueillies par les agences externes de financement qui y voient un gage de « sérieux », mais il faut veiller à ce que leurs effets ne soient pas contre-productifs. Des normes trop rigides ou trop exigeantes en matière de qualification, déploiement et utilisation des personnels peuvent entraîner une détérioration de la qualité du processus d'enseignement (classes surchargées, enseignement multi niveaux). De plus, dans de nombreux pays en développement, l'habitat rural est dispersé en communautés minuscules où les ratios enseignant/élèves, souvent calculés à partir des zones urbaines, ne peuvent pas être appliqués. Il y a là un obstacle structurel très difficile à surmonter dans le cadre des plans d'EPT.

Ces ratios ou ces normes sont censés guider l'action des organismes publics, (ministères, collectivités territoriales) mais s'accommodent mal de la multiplication des partenaires requise pour mettre en œuvre l'EPT. En exigeant des ONG qui travaillent en partenariat avec eux une application stricte de ces normes, les pouvoirs publics risquent de stériliser leurs initiatives au lieu de les stimuler. L'histoire des politiques éducatives montre que des progrès décisifs en matière d'alphabétisation par exemple ont été acquis davantage par la mobilisation des gens que par le respect des normes. A Cuba hier, en Inde aujourd'hui, le recours à des « enseignants » ou à des « formateurs », non diplômés, mobilisés pour une cause d'importance nationale, a été une source de progrès et non de recul. Seule la connaissance des besoins locaux de base permet d'interpréter les normes fixées au niveau central dans une perspective positive.

Dans les pays en développement, les autres intrants du processus d'enseignement (matériels pédagogiques, manuels, infrastructures) n'offrent guère de perspective de rationalisation menant à des réductions de coûts substantielles, sauf dans certains cas pour les dépenses administratives des services centraux du système éducatif. Ainsi au Maroc, le processus de rationalisation des dépenses inclut des efforts en vue de transférer des crédits au titre des services administratifs vers les budgets de fonctionnement des écoles ou les dépenses pédagogiques.

Moderniser les techniques budgétaires est un autre moyen de rationaliser la gestion des plans d'EPT et de réduire les coûts. Plusieurs pays font état d'initiatives telles que l'adoption de budget programmes ou la gestion axée sur les résultats.

### **5.3 Évaluer les financements extérieurs nécessaires**

Dans les pays très dépendants de l'aide extérieure pour réaliser l'EPT, mobiliser et convaincre les PTF (partenaires techniques et financiers) de prendre en charge une partie des dépenses est évidemment une préoccupation de tous les instants. Cependant, rares sont les pays qui sont en mesure de présenter un plan de financement de l'EPT totalement bouclé, c'est-à-dire comportant : i) des estimations des coûts totaux par grands programmes d'activité, ii) une évaluation raisonnée des ressources nationales disponibles, et iii) les aides extérieures attendues ou sollicitées selon l'origine.

L'estimation des coûts totaux (par grands programmes et par période de mise en œuvre) ne semble pas poser trop de problèmes techniques aux planificateurs. On la trouve au Burkina Faso, au Niger, au Cameroun, en Inde.

Plus délicat est l'exercice qui consiste à estimer les ressources nationales disponibles pour financer le plan car elles sont soumises aux aléas de la stabilité politique du pays, de la croissance économique future, des recettes fiscales espérées, des changements de priorité en matière de lutte contre la pauvreté, etc. Les Ministères de l'éducation ne sont pas en mesure de fournir ces estimations car ils se heurtent à la réticence des autorités budgétaires (les Ministères des Finances) qui ne veulent pas s'engager sur le long terme d'abord en faveur du budget de l'éducation et, au sein de celui-ci, en faveur de l'EPT. Et pourtant il n'y aurait pas de meilleure preuve de l'engagement du Gouvernement tout entier et de la crédibilité des plans d'EPT.

Les ressources nationales disponibles étant mal connues, les besoins en financements extérieurs sont estimés de manière lacunaire et aléatoire. Certains pays se hasardent cependant à fournir des données chiffrées. C'est le cas du Niger où les besoins de financement pour la première période (2003-2005) de mise en œuvre du programme sont chiffrés en séparant les ressources extérieures déjà consolidées et celle espérées. Au Cameroun, les contributions attendues des partenaires extérieurs représentent 80% du coût total du PAN-EPT pour la période 2003-2015, ce qui représente un montant annuel de financement extérieur à l'éducation très supérieur au montant actuel reçu au cours de la période récente. Le cas de l'Inde est particulièrement intéressant sur ce plan car jusqu'à présent ce pays n'avait pas recours à des financements extérieurs en faveur de l'enseignement primaire sur une grande échelle. Lors de la formulation du dixième plan quinquennal, le coût total du Plan national en faveur de l'EPT a été estimé globalement et par type de programmes. Les contributions du Gouvernement central et des États ont été estimées et, par différence, les besoins de financements extérieurs ont été évalués et « *des négociations entre les*



*agences de financement externe et la commission de Planification sont actuellement en cours à cette fin*<sup>27</sup> ». Au Maroc, où les pouvoirs publics ont fait depuis l'indépendance en 1956 le choix de l'ouverture sur l'environnement international et ont tissé des liens de coopération et de partenariat multiples et variés avec les pays amis, les agences du système des Nations Unies, les organismes de financement international et de plus en plus avec l'Union européenne, l'évaluation systématique des besoins en matière de financements extérieurs semble faire problème. Les chiffres qui existent concernent surtout les projets en cours.

Il est rare que les besoins en matière de financements extérieurs soient exprimés avec une précision suffisante. Ce n'est pas l'exactitude des chiffres, parfaitement illusoire au demeurant, qui est en cause ici, c'est d'abord la séquence des aides et leur objet. Le principe d'une participation externe au financement de l'EPT dans un pays donné peut être acquis, mais la date de la matérialisation de l'aide reste incertaine et il peut s'écouler une longue période entre l'un et l'autre. Ensuite, des déconvenues peuvent surgir lorsque les besoins de financement extérieur ne précisent pas l'objet des dépenses à financer (dépenses courantes et lesquelles ou dépenses d'investissement), alors même que les donateurs sont réticents à financer certaines dépenses courantes (les salaires des enseignants fonctionnaires, par exemple) et que d'autres acceptent plus facilement de financer certains intrants plutôt que d'autres. D'une manière générale, les plans nationaux précisent rarement les dépenses qui sont finançables par l'aide extérieure, compte tenu des « préférences » des agences et les dépenses qui, de toutes façons, devront être prises en charge par les ressources nationales. Du côté des bailleurs, des politiques claires en matière de financement de l'EPT aident les pays à mieux profiter des opportunités d'aide extérieure.

Les caractéristiques d'un plan de financement cohérent pour l'EPT sont signalées dans le cas du Cambodge. Il faut :

- *Définir et évaluer le coût des services de base définis par la politique éducative et pour lesquels le Ministère est responsable, ainsi que les obstacles rencontrés par la fourniture de ces services ;*
- *Faire une estimation de la dépense totale d'éducation, comprenant les fonds publics budgétaires, l'aide extérieure fournie au travers du budget ou non, venant de sources traditionnelles et non traditionnelles, la contribution des ONG, et la dépense privée ;*

---

<sup>27</sup> Chapitre 7, section 8.

- *S'assurer que les plans d'EPT sont cohérents avec le plan de réduction de la pauvreté et le plan de dépenses publiques, en contenu et en direction ;*
- *Ventiler les dépenses d'éducation entre les zones urbaines et rurales ;*
- *Analyser les dépenses d'investissement et les dépenses courantes du budget*<sup>28</sup>.

#### **5.4 *Etablir des partenariats durables dans le cadre de l'approche sectorielle***

Il va sans dire que la prévisibilité de l'aide extérieure reste très aléatoire. Faute de pouvoir produire des estimations chiffrées crédibles des financements extérieurs sur le long terme, les plans d'EPT mettent l'accent sur les processus de mobilisation et de coordination de cette aide.

Tout doit donc être fait pour susciter des partenariats durables entre le Gouvernement et les agences externes de coopération technique et financière dans le but de susciter, organiser et coordonner la participation des bailleurs de fonds au financement de l'EPT, si possible dans le cadre de la SWAP, définie par un groupe de bailleurs de fonds de la manière suivante: « *Toutes les contributions au secteur financent une seule politique et un seul programme de dépenses, sous l'autorité du Gouvernement, en adoptant des approches communes et en progressant vers des procédures nationales pour déboursier et contrôler les fonds.* »<sup>29</sup>

La SWAP devrait être également un outil de mise en œuvre des plans, de gestion et de coordination de l'aide extérieure. C'est là un objectif ambitieux mais rentable en terme d'efficacité de l'aide extérieure, et qui souligne que la SWAP ne saurait se limiter à un diagnostic sectoriel pour servir de cadre de référence aux plans d'EPT et établir des priorités en la matière. Au Cambodge, la mise sur pied d'un programme coopératif de mise en œuvre de l'EPT dans le cadre d'une SWAP qui présente une vision commune de la politique éducative et des priorités stratégiques partagées est l'un des objectifs essentiels du partenariat entre le Gouvernement et les agences internationales. Les principes généraux qui gouvernent ce partenariat sont clairs et exigeants :

Ferme engagement envers une approche sectorielle :

*Il est dorénavant clair que la communauté des bailleurs de fonds a accepté l'utilité et la sagesse de l'approche globale sectorielle en matière d'aide au développement*

---

<sup>28</sup> Chapitre 10, section 5.

<sup>29</sup> *The Status of Sector Wide Approaches*, Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, Londres, fév. 2000; citée au Chapitre 10.

*de l'éducation. Les bailleurs de fonds soutiennent l'idée d'une politique unique et d'un programme de dépenses sous l'autorité d'un gouvernement.*

Accent sur le partenariat :

*Depuis le début du processus de développement de l'approche sectorielle, en même temps que l'on procédait à l'analyse du secteur, l'accent était mis sur le partenariat entre les agences qui a été conçu comme une approche sectorielle ouverte et transparente spécifiant les contributions de chacun. Les agences sont passées d'une position où le Ministère suit les instructions de certaines d'entre elles au travers de projets vers une position où il adopte une politique soutenue par le travail des agences.*

Recherche de conditions communes à l'octroi de l'aide :

*Le développement d'une politique commune entre le Ministère et les agences est une étape significative pour empêcher la prolifération des conditions de l'aide, parfois contradictoires, imposées au Ministère. S'il y a accord sur le tableau des activités et des indicateurs, le Ministère a en mains des indications claires concernant les zones où il doit concentrer ses efforts. Les agences ont aussi des indications claires sur les priorités du Ministère et les besoins du système.*

Soutien en faveur d'aides budgétaires directes :

*Les projets individuels à financement direct sont efficaces en matière de livraison de services ou de fournitures, mais ils le sont beaucoup moins pour réformer le système d'une manière significative et durable. S'il y a un engagement au niveau de la politique du secteur et de son management (y compris les aspects relatifs au management financier du système), alors le soutien budgétaire permet le développement des capacités de gestion nationales en concentrant tous les aspects du développement du secteur sous le contrôle des responsables de haut niveau du secteur. Les agences se sont fixées un objectif de 50% du soutien au secteur sous forme d'aides budgétaires directes d'ici 2005.*

Développement des capacités de gestion, surtout dans le domaine financier :

*La question du développement des capacités nationales de gestion est directement liée à l'évaluation par les agences de la probabilité que l'aide aura les résultats attendus. Il est difficile pour le Ministère de démontrer ses capacités si des aspects significatifs de ses opérations (à la fois financières et sur le plan des personnels) sont isolés dans des systèmes parallèles, tandis qu'à l'inverse les agences hésitent à s'engager financièrement par de l'aide budgétaire directe jusqu'à ce que les capacités de management soient démontrées<sup>30</sup>.*

*Donor Sector Report, 2002*

---

<sup>30</sup> Chapitre 10, section 3.

Si les conditions pour réussir un partenariat efficace entre le Gouvernement et les partenaires extérieurs paraissent réunies au Cambodge, du moins sur le papier, les autres rapports examinés dans cette brochure sont nettement moins explicites. En Inde, le processus de consultation des partenaires extérieurs semble avoir débuté assez tardivement, après que les objectifs d'EPT aient été fixés et le montant des ressources nationales disponibles estimé. Des consultations avec les partenaires extérieurs sont alors ouvertes pour recenser les financements extérieurs possibles. Pour prévenir tout conflit éventuel avec les agences de financement, la politique éducative de ce pays, en ce qui concerne l'EPT, « colle » aux objectifs du cadre d'action de Dakar de manière très scrupuleuse. Au Maroc, un groupe thématique « éducation », constitué de représentants des donateurs, existe depuis deux ans. C'est un groupe d'échange et d'information qui a sans doute permis d'éviter des doubles emplois ou des chevauchements dans l'aide extérieure, mais qui n'a pas encore réussi à assurer une véritable coordination de cette aide en vue du financement du plan d'EPT malgré l'intérêt réel des agences de coopération internationale. Par ailleurs, les tâches de « coopération » sont éclatées entre différents Ministères (y compris celui des Affaires étrangères), ce qui nuit à la coordination de l'aide. Il faut dire que la tâche pour les autorités marocaines n'est pas simple car peu de donateurs acceptent de confier la gestion de leurs contributions financières aux institutions nationales.

Au Burkina Faso, les principes de la SWAP sont bien compris : engagement politique clair en faveur du PDDEB, soutien à une politique sectorielle globale, responsabilité des acteurs nationaux, renforcement des structures publiques nationales, coordination des bailleurs de fonds, mise en commun des ressources, harmonisation des procédures et consultation de toutes les parties prenantes. On considère que ces principes viennent corriger les insuffisances de l'approche projet. Le Canada, les Pays-Bas et la Banque mondiale, qui ont activement participé à l'élaboration du plan, constituent le « noyau dur » de l'approche sectorielle qui « *scelle un pacte entre partenaires* » pour l'éducation de base. On est plutôt satisfait de la relation partenariale nouée à l'occasion de l'approche sectorielle car elle est vécue « *comme un processus de prise en main de son propre développement* ».

Ces quelques exemples montrent qu'il n'est pas aisé pour les pays en développement d'assurer la prévisibilité et la coordination des aides des différents donateurs. La contribution de l'approche sectorielle qui fournit un diagnostic commun pouvant servir de base à un dialogue et à un début de coordination des donateurs entre eux est cruciale en la matière. Mais la mise sur pied d'une relation partenariale entre les pouvoirs publics nationaux et les agences externes pour établir une confiance mutuelle prend du temps et entre en

conflit avec l'urgence des besoins immédiats à satisfaire. Il n'est pas exclu que certains dans les pays en développement y voient une forme d'attitude dilatoire de la part des agences. L'efficacité de ces partenariats en termes de prévisibilité, mobilisation et coordination de l'aide extérieure pour l'EPT ne sera démontrée qu'avec le temps. Les expériences analysées dans cette brochure montrent que le processus n'en est qu'à ses débuts.

### **5.5 L'aide internationale : « ingérence » ou « vision partagée »**

La question de l'ingérence de l'aide extérieure est un vieux problème qui se traduisait volontiers dans l'approche projet par des conditions extrêmement précises mises au décaissement des fonds. L'approche partenariale actuelle entre les Gouvernements et les agences internationales repose le problème de l'ingérence éventuelle de celles-ci dans un domaine – les politiques éducatives – où la souveraineté nationale doit s'exercer à plein. Plusieurs des rapports examinés dans cette brochure analysent ce problème d'une manière sincère et sans détours.

Il est d'abord rappelé que les partenariats doivent fonctionner sous l'autorité du Gouvernement comme cela est clairement indiqué dans le cas du Cambodge. Les consultations périodiques organisées entre les responsables du ministère, les représentants des agences et les conseillers pour mettre en œuvre le plan font l'objet de rapports et de comptes rendus diffusés électroniquement à toutes les parties prenantes. Les ONG ont été encouragées à s'associer formellement à ce processus. La tutelle du Ministère ou de son représentant est évidemment reconnue par tous. Un leadership national fort contribue beaucoup à établir des relations de confiance et un respect mutuel entre les nationaux et les représentants des agences.

Au Burkina Faso, l'implication des agences de coopération est effective tant en amont qu'en aval et on est parfaitement conscient que cette situation pourrait se traduire par une relation de dépendance par rapport aux PTF, *une perte de souveraineté en somme*. En pratique, cependant, l'approche sectorielle permettrait de gommer cet aspect des choses : « Dans le cadre de l'approche sectorielle, l'implication des PTF dans la définition des politiques éducatives repose sur un esprit de dialogue, de négociation et de respect mutuel qui présume une concordance fondamentale de vue dans les valeurs de base, plutôt que sur l'imposition de valeurs, de politiques ou de procédures. En reconnaissant pleinement l'autonomie et la responsabilité des pays, les PTF convertis aux approches sectorielles se positionnent délibérément dans le soutien et l'accompagnement. Cette tendance caractérise de plus en plus les partenariats

actuels. »<sup>31</sup> Le rapport poursuit en suggérant que, pour éviter les conflits, les bailleurs de fonds ne doivent pas interférer dans la « micro-gestion » des programmes, mais se cantonner à la discussion des objectifs, des politiques et des systèmes de manière à promouvoir la responsabilité des acteurs locaux. Cette division des tâches serait source d'enrichissement mutuel.

Au Maroc, on considère que la coopération est une nécessité à l'heure de la mondialisation et que « l'implication de partenaires extérieurs dans la formulation des politiques et des stratégies ne devrait pas être regardée comme une atteinte à la souveraineté nationale, mais comme une valeur ajoutée, dans la mesure où elle peut apporter une expertise difficile à mobiliser dans le pays [...], et un atout si elle s'accompagne d'un transfert de compétences vers des cadres nationaux et si elle conduit à l'institutionnalisation de pratiques réussies »<sup>32</sup>.

Ces considérations ne sauraient bien entendu épuiser toute la problématique des rapports entre donateurs et destinataires de l'aide internationale, surtout quand les seconds sont très dépendants des premiers, mais elles témoignent du fait que, grâce à l'approche sectorielle, s'instaure un climat politique apaisé qui permet à toute les parties prenantes de se retrouver dans une vision partagée de l'évolution du secteur de l'éducation.

C'est dans cette perspective que doivent être évoqués les problèmes liés aux préférences des donateurs en matière d'aide à l'éducation. On sait que celle-ci est subordonnée à des critères qui varient en fonction des donateurs. Telle agence attachera une grande importance à la rationalisation du secteur public, à la récupération des coûts ou à la participation du secteur privé dans la stratégie d'EPT. Telle autre insistera sur un ensemble de dispositions de *discrimination positive* (investir davantage dans les régions pauvres, aider en priorité les groupes désavantagés ou les filles). Telle autre encore sur la bonne gouvernance et la transparence dans l'utilisation des fonds. Enfin, il arrive aussi que les critères, les objectifs et les procédures de l'aide bilatérale diffèrent fortement de ceux des agences multilatérales.

Les préférences des donateurs prennent parfois la forme de conditions liées aux objectifs ou aux procédures de gestion ou de décaissement des programmes aidés. Ce problème de la conditionnalité de l'aide est peu évoqué dans les rapports présentés dans cette brochure, soit parce qu'ils sont plus facilement

---

<sup>31</sup> Chapitre 3, section 3.

<sup>32</sup> Chapitre 2, section 3.

surmontables dans un contexte de dialogue sectoriel que dans l'approche projet, soit parce que l'EPT est un objectif commun partagé par tous.

### **5.6 Accroître les financements extérieurs**

Rares sont les pays qui prennent des dispositions spécifiquement destinées à accroître les financements extérieurs, bien que ce soit là une évolution souhaitée par tous. L'état d'esprit des pouvoirs publics dans les pays destinataires de l'aide reste dominé par l'urgence des problèmes administratifs immédiats, la préparation du projet suivant et la gestion ou l'évaluation des programmes en cours. Ceci est d'autant plus vrai que les donateurs sont de plus en plus exigeants en matière d'études préparatoires de toute sorte, de données statistiques destinées à justifier une opération, ou de réformes institutionnelles à mettre en œuvre avant de recevoir l'aide en question. Dans beaucoup de pays en développement, ces tâches, auxquelles il conviendrait d'ajouter l'organisation et la réception de nombreuses missions d'experts étrangers, absorbent les maigres capacités nationales de dialogue au sommet sur les politiques éducatives.

Les grandes tendances de l'aide internationale sont déterminées dans les grands forums internationaux où les pays d'accueil ont, certes, la parole mais il n'en reste pas moins qu'elles échappent en grande partie à l'initiative des pays en développement. La montée de l'aide multilatérale par rapport à l'aide bilatérale, le rôle croissant de l'aide financière par rapport à la coopération technique, les nouveaux critères de l'aide tels que la réduction de la pauvreté, le développement des initiatives des ONG internationales en matière d'aide au développement et les activités croissantes des ONG nationales, soit seules soit en partenariat avec des donateurs officiels, sont autant de tendances lourdes auxquelles les Gouvernements des pays en développement doivent s'adapter.

La multiplication des donateurs et des acteurs de l'aide internationale renforce l'importance d'un environnement politique favorable pour encourager les interventions des bailleurs de fonds traditionnels et en susciter de nouveaux. L'engagement des responsables politiques au plus haut niveau en faveur de l'EPT est, nous l'avons vu, une des clés de la réussite, mais il n'y a jamais de garantie en matière de financement extérieur et les initiatives des pays destinataires sont sévèrement limitées par un rapport de force financier qui ne leur est pas favorable.

Ces réserves étant faites, on peut, semble-il, s'entendre sur un certain nombre d'impératifs à respecter, communs à tous les donateurs, et qui sont de nature à les encourager à accroître leur participation au financement des plans d'EPT. L'expérience du Cambodge indique que :

*Plus les partenaires extérieurs ont participé activement à la formulation des politiques et des stratégies de mise en œuvre, plus ils seront susceptibles de contribuer à leur financement ;*

*Plus les politiques choisies visent à répondre à des objectifs qui font l'objet d'un consensus international, plus il y aura de soutien extérieur. Il y a un délicat équilibre à garder entre les priorités locales et les politiques, reconnues internationalement et que les pays en développement ont accepté dans les forums internationaux ;*

*Plus il est clair qu'un pays s'est engagé dans un processus transparent de fixation des objectifs, de mise en œuvre et de suivi, plus les soutiens extérieurs seront accordés. Les pays signalent leur engagement de transparence par un processus participatif d'élaboration des politiques et de mise en œuvre des programmes ;*

*Plus les hauts responsables du secteur et leur personnel technique soutiennent les stratégies et les priorités, plus l'aide extérieure arrivera. Leur degré d'engagement est certes difficile à mesurer, mais leur présence en personne à des réunions importantes, plutôt qu'au travers de subordonnés, et la connaissance des dossiers et des principes qu'ils représentent sont des indicateurs de cet engagement<sup>33</sup>.*

Au Burkina Faso, on souligne que l'accroissement des financements extérieurs est lié à l'obligation de résultats fondés sur les performances constatées dans les programmes d'éducation. L'existence d'un tableau de bord comportant des indicateurs faisant l'objet d'un suivi et d'une évaluation par des missions conjointes est essentielle. Il y a aussi des impératifs pratiques à respecter, à savoir : i) être en mesure de répondre aux demandes d'informations formulées par les agences, ce qui implique l'existence d'un système d'information ; ii) respecter les échéances dans l'exécution des activités ; iii) gérer les programmes et les projets sur la base des résultats ; (iv) rendre des comptes en ce qui concerne les activités passées. Ces préoccupations peuvent paraître plus terre-à-terre, mais tout ce qui peut contribuer à faciliter le dialogue et la confiance est bon à prendre.

Pour accroître l'aide extérieure, l'expérience du Maroc indique qu'il faut :

- Instaurer un climat favorable à la prévisibilité de l'aide reposant sur un consensus national, un cadre institutionnel et administratif libérant les énergies de la société civile qui a, de plus, les faveurs des bailleurs de fonds

---

<sup>33</sup> Chapitre 10, section 5



- pour son dynamisme, sa proximité et sa crédibilité auprès des populations concernées ;
- Définir un cadre d'intervention clair, réaliste avec des objectifs hiérarchisés ;
  - Assurer une gestion des apports internationaux transparente et efficace ;
  - Mettre en place un système d'information crédible capable de fournir des données fiables;
  - Assurer l'apport financier de l'état et des collectivités publiques dans le long terme ;
  - Garantir la généralisation des acquis des programmes ;
  - Coordonner l'utilisation des aides au niveau sectoriel;
  - Coordonner les initiatives des donateurs et les impliquer dans la conception des plans;
  - Impliquer la diplomatie nationale dans la prospection de la coopération notamment auprès des ONG internationales et associations des résidents nationaux à l'étranger ;
  - Encourager la coopération institutionnelle entre collectivités décentralisées nationales et internationales (mairies, académies, régions, universités) et entre les écoles, dans le cadre de partenariats, de jumelages et d'appariement ;
  - Diffuser l'information sur les programmes multilatéraux mis au point par l'UE ;
  - Renforcer le rôle du comité national de suivi de l'EPT pour mobiliser les concours financiers internationaux.<sup>34</sup>

Ces propositions marocaines sont exhaustives et très complètes. Nul doute que le respect de ces dispositions encouragerait les donateurs à accroître leur aide, ou pour le moins, donnerait au pays destinataire quelque assurance quant à sa prévisibilité. Mais encore une fois, rien n'est garanti en la matière.

En ce qui concerne les pays les plus pauvres, deux initiatives récentes sont de nature à accroître les financements extérieurs. La première est celle dite du « *fast track* », approuvée par la Banque mondiale à la suite de la Conférence de Dakar. Le Niger et le Burkina Faso ont été déclarés éligibles pour bénéficier de cette nouvelle procédure. Les pouvoirs publics du Niger comptent beaucoup sur elle pour débloquer des fonds qui devraient permettre de lancer la mise en œuvre du PDDE. La seconde concerne l'allègement ou l'annulation de la dette. Au Niger, comme dans d'autres pays très endettés, cette mesure est un moyen simple d'augmenter les ressources budgétaires nationales. Encore faudrait-il que

---

<sup>34</sup> Chapitre 2, section 6.

tout ou partie de ces ressources nouvelles soient mobilisées pour l'EPT. Un engagement dans ce sens aurait une portée politique tout à fait significative.

## **6. Conclusions**

Au terme de cette analyse comparative des expériences de mise en œuvre et de financement de l'EPT dans un échantillon de pays très divers, trois brèves remarques de conclusion s'imposent :

Tout d'abord, la richesse et la diversité des expériences examinées sont remarquables et on ne saurait trop encourager le lecteur à en prendre connaissance de manière détaillée en se reportant aux chapitres correspondants de cette brochure. Par définition, ce bref chapitre de présentation et de synthèse d'une problématique complexe et mouvante ne pouvait tout dire.

En second lieu, les évolutions observées dans l'approche générale de l'EPT sont clairement encourageantes. Par rapport aux pratiques d'un passé récent, les choses bougent et dans le bon sens. Une meilleure conscience des enjeux politiques, institutionnels et financiers de l'EPT, tant de la part des autorités nationales qui s'occupent de ces problèmes que de la communauté internationale, en témoigne, même si beaucoup d'obstacles restent à surmonter pour que ces bonnes dispositions se traduisent dans la réalité. Au-delà de ces progrès, c'est toute la problématique de l'aide internationale à l'éducation qui est renouvelée.

Enfin, nous pouvons dégager de cette analyse comparative une grille conceptuelle, une *checklist* pour ainsi dire, qui pourrait s'appliquer dans n'importe quel pays. L'élaboration, la mise en œuvre et le financement d'un plan d'éducation comprendrait les étapes suivantes :

- rechercher un consensus politique autour de l'EPT adapté au contexte culturel et économique du pays concerné;
- adopter une approche sectorielle participative qui tienne compte des besoins du terrain ;
- déterminer des objectifs quantitatifs pour les enfants d'âge scolaire et pour les adultes ;
- préciser les besoins en infrastructures nécessaires pour réaliser ces objectifs ;
- évaluer les acquis scolaires afin de porter un jugement fondé sur la qualité de l'enseignement ;
- préciser une politique de recherche de qualité basée sur une stratégie raisonnable des intrants ;

- assurer un leadership institutionnel fort et crédible avec des responsabilités administratives clarifiées ;
- développer les capacités de l'administration centrale, aussi bien au niveau des compétences individuelles que de l'efficacité collective ;
- décentraliser l'administration de l'éducation en élargissant les attributions des autorités locales ou, au minimum, en adoptant des dispositifs de gestion rapprochée ;
- faire participer et responsabiliser les acteurs de la société civile ;
- traduire la priorité politique en faveur de l'EPT en priorité budgétaire ;
- rationaliser les dépenses publiques d'éducation pour réduire les coûts ;
- évaluer et mobiliser l'aide extérieure par une stratégie de partenariats basée sur la SWAP ;
- coordonner et accroître l'aide extérieure.

Les expériences rassemblées dans cette brochure montrent qu'un bon plan d'EPT doit apporter à ces quatorze questions des réponses cohérentes et adaptées au contexte national.

# CHAPITRE 2

## FINANCEMENT ET MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ÉDUCATION AU MAROC<sup>1</sup>

*Mohamed El Yalaaoui<sup>2</sup>*

### 1. Contexte général et législatif

#### *1.1 Données de base*

En 2002 la population du Maroc a atteint 29,6 millions d'habitants dont 56,6% résident en milieu urbain et cette population atteindra 33,2 millions à l'horizon 2010 dont 62,3% en zone urbaine. La tranche d'âge 0-15 ans représente 30,9% en 2002.

Un peu plus de quatre millions d'élèves sont scolarisés dans l'enseignement primaire en 2002 avec une augmentation de 4,9% par rapport à l'année scolaire 2000-2001. Les écoles en zones rurales ont accueilli cette année 1,9 million d'élèves, soit un accroissement global de 7,2% et de 9,8% chez les filles. L'enseignement collégial scolarise 1,1 million d'élèves avec un accroissement annuel de l'ordre de 5% par rapport à l'année scolaire 2000-2001.

Le rythme de la scolarisation jusqu'à l'année scolaire 1997-1998, avant l'avènement du Gouvernement de l'alternance, ne permettait la généralisation de l'enseignement primaire qu'à l'horizon 2010 et ce malgré les efforts accomplis par le pays. Le taux de scolarisation des enfants âgés de 6 ans, enregistré au cours de l'année 2001-2002 a atteint 90,7% contre 80,5% en 2000-2001, alors qu'il n'excédait guère 37,2% en 1997-1998.

En ce qui concerne la généralisation de la scolarisation des enfants de la tranche 6-11 ans, le taux réalisé s'élève à 90 % alors qu'il n'était que de 68,6 % en 1997-1998. Le taux net de scolarisation de la tranche 6-11 ans en milieu rural a atteint 83,8 % en 2001-2002.

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport sur le site web :  
<http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Mohamed El Yalaaoui, Ministère de l'Éducation nationale, Royaume du Maroc.

Le taux net de scolarisation des filles s'est amélioré sensiblement depuis l'année scolaire 1997-1998 aussi bien au niveau national qu'en milieu rural, puisqu'il a atteint 78,7% en 2001-2002.

Le nombre des établissements de l'enseignement primaire recensés en 2001-2002 a atteint un total de 6.512 écoles, dont 3.916 écoles en milieu rural avec 12.157 unités satellites implantées dans tous les douars et localités du Royaume. Le nombre des établissements de l'enseignement collégial a atteint 1.131 établissements.

Les effectifs des enseignants représentent 132.800 personnes dans l'enseignement primaire et 53.500 dans l'enseignement collégial.

**Enseignement privé :** L'ensemble des effectifs élèves inscrits en 2001-2002 dans l'enseignement privé primaire, collégial et secondaire, s'élève à près de 246.000 élèves, soit 4,4% de l'ensemble des scolarisés dans les trois cycles primaire, collégial et secondaire.

**Alphabétisation :** Le taux d'analphabétisme au Maroc est de 48% de la population de plus de 10 ans. Ceci veut dire qu'un marocain sur deux est analphabète. Ce taux augmente en mesure qu'on avance en tranches d'âge, passant de 42% chez les 15-24 ans à 54% chez les 25- 34 ans pour culminer à 62% chez les 35-49 ans. 62% des femmes sont analphabètes. En milieu rural, deux personnes sur trois de plus de 10 ans sont analphabètes contre 34% chez les citadins. Le Maroc se fixe comme objectifs de réduire le taux global d'analphabétisme à 35% à fin 2004 puis à moins de 20% à l'horizon 2010, pour parvenir à une éradication quasi-totale de l'illettrisme à l'horizon 2015.

**Programme d'éducation non formelle :** Dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation pour tous, le MENJ a adopté, en 1997, un programme d'éducation non formelle au profit des enfants non scolarisés ou déscolarisés dont le nombre est estimé à 2 millions d'enfants. Ce programme, qui se réalise en dehors du cadre scolaire formel, vise à réaliser les objectifs suivants : (i) garantir l'éducation pour tous en vue d'éradiquer progressivement l'analphabétisme à la source, (ii) intégrer les bénéficiaires dans l'enseignement primaire formel, la formation professionnelle ou la vie active, (iii) faire participer la société civile à travers le partenariat à l'effort de l'éducation pour tous : 65.000 enfants ont bénéficié du programme entre 1999 et 2002. Le pourcentage des filles a atteint 69,7 % de l'ensemble des bénéficiaires. En vue d'élargir la base des bénéficiaires de l'éducation non formelle, le MENJ a mis en place, en janvier 2002, un programme d'éducation non formelle appelé cycle

d'insertion en utilisant ses propres ressources humaines. Ce programme a scolarisé 13.103 enfants encadrés par 1.312 instituteurs dans 301 salles de classe.

## ***1.2 Cadre référentiel***

Le droit de l'enfant à l'éducation est proclamé dans toutes les Constitutions du Maroc. Ainsi, l'article 13 des constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996 dispose que « tous les citoyens ont également droit à l'éducation et au travail ».

Depuis l'accession du Maroc à l'indépendance, de nombreux efforts ont été réalisés pour l'instauration et le renforcement d'un système d'éducation nationale. Ce système a connu de multiples réformes pour pallier aux dysfonctionnements du modèle traditionnel original et du modèle moderne hérité du protectorat.

L'évolution des politiques éducatives est passée par quatre phases principales : (i) une phase qui débute au lendemain de l'indépendance, marquée par l'adoption de quatre principes fondamentaux, à savoir l'unification, la marocanisation, la généralisation et l'arabisation, (ii) une phase de stabilité, de consolidation et d'expansion du système éducatif, notamment par l'extension des programmes de formation des enseignants à partir de 1973, (iii) une phase de remise en question du système annoncée au début des années 80 et caractérisée par une recherche effective d'égalité d'accès en faveur des groupes défavorisés et une amélioration de la qualité de l'enseignement à travers un programme de réforme globale et (iv) une phase qui a débuté en 1994, articulée autour de nouvelles approches, basée sur l'efficacité, la rationalisation des moyens et sur le renforcement de la déconcentration, la décentralisation, l'ouverture de l'école sur son environnement et l'implication de nouveaux intervenants. Cette phase a été couronnée par la mise en place de la Charte nationale pour l'éducation et la formation.

### **Directives royales**

L'intérêt accordé au droit à l'éducation a toujours constitué une constante des directives des plus hautes autorités du Royaume. Ainsi, Sa Majesté le Roi Mohammed VI accorde un intérêt particulier à la généralisation de l'enseignement, l'amélioration de sa qualité et à la modernisation de l'école et à son ouverture sur son environnement extérieur.

Dans le discours prononcé à l'occasion de l'ouverture de la troisième législature, Sa Majesté le Roi a précisé les principaux objectifs de l'Education et

de la Formation, en insistant sur l'importance « d'un enseignement intégré à son environnement et ouvert sur son époque sans pour autant méconnaître notre religion et civilisation, ainsi que notre identité marocaine avec tous ses versants ».

Dans le discours prononcé à l'occasion de la Fête du Trône le 30 juillet 2003, Sa Majesté le Roi Mohammed VI a réaffirmé la priorité accordée à l'éducation : « Notre première décision stratégique fut d'entériner la Charte nationale de l'éducation et de la formation et d'ériger sa mise en œuvre en deuxième priorité de cette décennie, après la question sacrée de notre intégrité territoriale ».

### **Engagement gouvernemental**

Le Gouvernement de l'alternance, installé en avril 1998, a réitéré son engagement à considérer le système de l'éducation et de la formation parmi ses priorités, en soulignant qu'il oeuvrera pour « garantir la scolarisation pour qu'elle bénéficie dans un proche avenir à tous les enfants, à veiller à la réforme des programmes d'éducation, à encourager l'enseignement privé et à garantir l'encadrement adéquat de ce genre d'enseignement et à œuvrer à garantir la relation entre la formation et l'emploi ».

### **Charte nationale pour l'éducation et la formation**

Une Commission spéciale pour l'Education et la Formation (COSEF) a été établie par Sa Majesté le Roi Hassan II. Elle a pour but d'élaborer une Charte nationale pour l'Education et la Formation qui constitue actuellement le cadre référentiel de la politique éducative et fait de la décennie 2000-2009 celle de l'éducation et de la formation en érigeant ce secteur en première priorité nationale après celle de l'intégrité territoriale.

Pour ce faire, la Charte a fixé des objectifs précis qui consistent en :

- l'offre de l'accès à l'enseignement primaire en première année à tous les enfants âgés de 6 ans en 2002 ;
- la généralisation de l'inscription en première année de préscolaire en 2004 ;
- la réalisation du taux d'achèvement du premier cycle de l'enseignement fondamental de 90 % en 2005 ;
- la réalisation du taux d'achèvement du deuxième cycle de l'enseignement fondamental de 80 % en 2008 ;
- l'atteinte du taux d'achèvement de l'enseignement secondaire de 60 % en 2011 ;

- l'atteinte du taux d'achèvement du lycée de 40 % en 2011.

La Charte nationale de l'Education et de la Formation se fixe également comme objectifs : la réduction du taux d'analphabétisme à moins de 20 % à l'horizon 2010.

Le Ministère de l'Education Nationale qui est le principal partenaire pour la mise en œuvre de la Charte nationale de l'Education et de la Formation, a traduit un certain nombre d'objectifs de cette Charte dans le cadre du Plan de développement économique et social 2000-2003.

### ***1.3 Cadre législatif et réglementaire***

**L'obligation scolaire.** Le législateur marocain a élaboré au lendemain de l'Indépendance, un dahir portant loi n° 1-63-071 en date du 13 novembre 1963, rendant l'enseignement obligatoire pour tous les enfants marocains, garçons et filles, à partir de 7 ans jusqu'à 13 ans, avec obligation faite à toute personne responsable d'un enfant de demander son inscription dans un établissement scolaire et de veiller à ce que l'enfant fréquente cet établissement avec assiduité. Le Dahir n° 1.00.200 (19 mai 2000) portant promulgation de la loi 04-00<sup>3</sup> a porté réforme du Dahir de 1963 sur l'obligation de l'enseignement fondamental, en tant que droit et devoir pour tous les enfants marocains, garçons et filles, âgés de 6 ans. L'Etat s'oblige à garantir la gratuité de cet enseignement dans l'établissement scolaire le plus proche du lieu de résidence des enfants et oblige par la même occasion les parents d'assurer la scolarisation de leurs enfants jusqu'à l'âge de 15 ans.

**L'enseignement préscolaire.** Le Dahir N° 1.00.201 (19 mai 2000) portant promulgation de la loi n° 05-00 relative à l'enseignement préscolaire s'insère dans le cadre du renforcement des efforts visant à accorder l'attention nécessaire à la petite enfance et à la préparer à une vie normale au sein de la société. Cette loi définit l'enseignement préscolaire en tant qu'étape éducative, dont la prise en charge revient aux établissements qui acceptent les enfants âgés de 4 à 6 ans, tout en arrêtant les objectifs de cet enseignement et en élaborant un nombre de dispositions incitatives en faveur des investisseurs dans ce secteur.

**L'enseignement privé.** Le Dahir N° 1.00.202 (19 mai 2000) portant promulgation de la loi 06-00 formant statut de l'enseignement scolaire privé définit cet enseignement comme tous les types d'enseignements ou de

---

<sup>3</sup> Bulletin officiel N° 4798 du 25 mai 2000.



formations dispensés dans les établissements créés par des personnes physiques ou morales autres que l'Etat.

**Les Académies régionales d'Éducation et de Formation (AREF).** La loi N° 07-00 créant les AREF a été promulguée par le Dahir N° 1.00.203 (19 mai 2000). L'Académie est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est chargée de la mise en œuvre de la politique éducative et de formation, compte tenu des priorités et des objectifs nationaux établis par l'autorité de tutelle.

#### ***1.4 Fondements de la réforme de l'éducation***

La Charte nationale pour l'Éducation et la Formation se fonde sur les principes et les valeurs de la foi islamique. Elle vise à former des citoyens vertueux, modèles de rectitude, de modération et de tolérance, ouverts à la science et à la connaissance et dotés de l'esprit d'initiative, de créativité et d'entreprise. Le système éducatif favorise donc les valeurs de citoyenneté qui permettent à tous de participer pleinement aux affaires publiques et privées en parfaite connaissance des droits et devoirs de chacun. Le système d'éducation assure à tous la maîtrise orale et écrite de la langue arabe, langue officielle du pays et, complémentirement, s'ouvre à l'utilisation des langues étrangères les plus largement utilisées dans le monde. L'éducation s'attache aussi à développer un esprit de dialogue, à accepter la différence et conduit à la pratique démocratique dans le cadre de l'Etat de Droit. Le système éducatif respecte la variété des composantes régionales du patrimoine culturel qui s'enrichissent mutuellement à travers l'enseignement du Tamazight.

D'après la Charte, la réforme de l'éducation et de la formation place l'apprenant en général, et l'enfant en particulier, au centre de la réflexion et de l'action pédagogique. Le système d'éducation et de formation œuvre à la concrétisation du principe de l'égalité des citoyens, de l'égalité des chances qui leur sont offertes et du droit de tous, filles et garçons, à l'enseignement, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain, conformément à la constitution du Royaume. C'est ainsi que l'Etat s'engage à :

- assurer la scolarisation à tous les enfants marocains jusqu'à l'âge légal du travail ;
- adapter le système d'éducation et de formation aux besoins des individus et de la société ;
- encourager la science, la culture et la création, particulièrement dans les domaines ayant une portée stratégique ;

- assurer l'élaboration des référentiels des programmes et des méthodes, ainsi que des normes d'encadrement et de qualité, à tous les niveaux et pour tous les modes d'éducation et de formation ;
- encourager tous les acteurs participant à l'effort d'éducation et de formation à rehausser sa qualité et son efficacité, y compris : les établissements et les universités autonomes ; les collectivités locales ; le secteur privé méritant ; les entreprises de production et de service participant à la formation ; les associations spécialisées ou intéressées au domaine de l'éducation et de la formation.

La mobilisation des ressources indispensables à la réussite de la réforme est une nécessité impérieuse. Toutes les voies possibles seront suivies pour la recherche de ces moyens dans le cadre d'une solidarité nationale complète, et ce par l'optimisation des ressources actuellement disponibles, la consolidation des efforts de l'Etat et l'implication de tous les acteurs selon leurs possibilités réelles.

## **2. Conditions favorables à la mise en oeuvre des plans**

### ***2.1 Plans et programmes d'éducation***

La Charte nationale pour l'Education et la Formation est un cadre de référence qui encadre les politiques éducatives. Elle définit les fondements du système éducatif, ses finalités et les conditions de sa gestion. Elle trouve son application dans le plan de développement économique et social, le plan national EPT, et un ensemble de programmes et projets éducatifs, de mesures institutionnelles, administratives et financières qui fixent des objectifs quantitatifs et qualitatifs avec un agenda de réalisation.

#### **Plan quinquennal 2000-2004**

Les objectifs du plan quinquennal pour le développement économique et social visent : la généralisation de l'enseignement fondamental, l'amélioration de sa qualité, la lutte contre l'analphabétisme, et ce par la mobilisation de toutes les ressources humaines et l'implication de tous les partenaires économiques et sociaux. Il s'agit plus particulièrement de :

- la généralisation de la scolarisation dans l'enseignement fondamental pour les enfants âgés de 6 à 15 ans, à l'horizon 2008, notamment pour les filles ;
- la mise en œuvre d'une stratégie visant une parfaite maîtrise de la langue arabe, la promotion de la culture amazigh (berbère), l'ouverture sur les

langues étrangères, le développement de la capacité de communication, de réflexion, d'initiative chez l'élève ;

- l'amélioration de l'efficacité interne du système d'enseignement avec la mise en œuvre d'une politique permettant de réduire les taux de redoublement et d'abandon ;
- le développement de l'éducation non formelle pour les jeunes déscolarisés âgés de 6 à 18 ans ;
- la promotion de l'enseignement privé par la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire favorable, y compris le système d'homologation.

### **Le Plan d'Éducation pour Tous (EPT)**

L'élaboration d'un plan national EPT répond aux recommandations du Forum de l'éducation pour tous (*Dakar, avril 2000*). Un Comité national de suivi de l'éducation pour tous a été mis en place. Il est constitué de représentants de départements ministériels, d'ONG, du secteur privé, des partenaires internationaux. Ce Comité, présidé par le Secrétaire général du MENJ, coordonnateur national de l'EPT au Maroc, a tenu sa première réunion le 20 juillet 2001. Il est chargé de :

- Superviser l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du plan national EPT ;
- Promouvoir le plaidoyer en faveur d'une éducation de base de qualité, en particulier pour les classes démunies ;
- Mobiliser toutes les ressources financières, matérielles, humaines possibles et celles de toutes les sources de financement (Etat, privé, ONG, donateurs et agences internationales) ;
- Suivre et évaluer de façon régulière et permanente les progrès réalisés ;
- Produire et partager les informations et les expériences en matière d'EPT au niveau national ainsi qu'avec les instances régionales et internationales.
- Le plan est actuellement dans sa phase de finalisation. Il devrait être validé par le Comité national de suivi de l'EPT avant la fin de l'année 2003. Il sera ensuite présenté au groupe Thématique Education, groupe constitué des représentants des différentes agences de coopération, partenaires actuels de l'EPT.

### **Le programme des priorités sociales (BAJ1)**

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la stratégie de développement sociale (SDS) élaborée par les pouvoirs publics en 1993 et représente une première tranche de la mise en œuvre de cette stratégie. Ciblant 14 provinces les plus défavorisées, le BAJ1 se compose de trois projets : Education de base,

Santé de base et Promotion nationale, coordination et suivi des programmes sociaux. La mise en œuvre de ce programme s'étale entre l'exercice budgétaire 1996-2003, avec une enveloppe de US\$ 266 millions, dont 150 millions proviennent d'un prêt de la Banque mondiale (54 millions pour l'éducation).

Ce programme a permis, pendant les premières années de sa mise en œuvre, l'amélioration de la performance scolaire et la qualité de l'éducation à travers la construction de salles de classe, de clôtures, de logements pour les enseignants, l'aménagement et l'équipement d'unités scolaires, la distribution de fournitures scolaires au profit des élèves nécessiteux et la formation continue d'enseignants et de directeurs d'écoles rurales.

## ***2.2 Système d'information***

Au Maroc, le système d'information statistique du Ministère de l'éducation nationale se caractérise d'une part par une centralisation au niveau des études visant à définir les diverses activités statistiques, l'élaboration des programmes informatiques facilitant la collecte des données et leur traitement et, d'autre part, par une décentralisation administrative des étapes relatives à la collecte des données, leur traitement et leur exploitation. L'appareil statistique relatif à la scolarisation s'est considérablement amélioré et devient relativement fiable. L'un de ses principaux atouts est l'actualisation permanente des données. Il est centré sur trois domaines : les élèves, les infrastructures et les ressources humaines. Il n'englobe pas toutes les informations et ne s'intéresse qu'à l'établissement et non à l'élève.

Plusieurs projets de coopération s'attachent à l'améliorer, notamment le projet IMS initié avec le Bureau régional pour l'UNESCO à Beyrouth et le projet Suivi et Evaluation de l'enfance, initié avec l'UNICEF dans trois communes, à Fès, Marrakech et Tanger et coordonné par le Ministère chargé du Plan. Ce projet a pour objectif de développer des systèmes intégrés d'information et de suivi centrés sur l'enfance pour formuler des politiques et des stratégies en faveur de l'enfance. Ce système intégré d'information cohérent, fiable et dynamique oeuvrera pour une plus large accessibilité et fournira de nouvelles données pertinentes sur une base régulière. Il produira également des informations liées à l'état d'avancement des programmes et projets et aidera à la formulation d'éventuelles mesures d'ajustement et/ou à la proposition de nouvelles interventions au niveau des politiques et stratégies nationales.

## ***2.3 Diagnostic***

Dès le début des années 1990 des études ont montré la persistance de

déficits sociaux inquiétants, malgré les efforts d'investissement dans ces secteurs. Les disparités en milieu urbain et rural combinées au phénomène de pauvreté se sont manifestées en tant que problématique majeure à surmonter. On a donc mis en place une stratégie de développement social visant à favoriser l'accès des populations défavorisées, en particulier rurales, aux services éducatifs et sanitaires de base et à l'emploi.

La politique de développement, entreprise depuis le début des années 1990, donne une importance particulière à l'éducation en milieu rural, sans négliger pour autant le milieu urbain. Elle a été caractérisée par la mise en place d'un ensemble de projets éducatifs.

Dans le but de concrétiser l'engagement à appliquer les recommandations de JOMTIEN, le MENJ a organisé en 1993 des journées d'étude visant la mise en place d'un programme national pour le développement de l'enseignement fondamental en milieu rural, auxquelles ont participé des représentants des départements ministériels, des collectivités locales, de la société civile et des organisations internationales. Ces travaux ont abouti à la formulation de recommandations définissant les contours d'une stratégie intégrée en la matière.

Plusieurs études ont été réalisées à ce sujet, le plus souvent dans le cadre de projets ayant bénéficié de financement extérieurs. On citera notamment les études sur l'analyse des acquisitions et des carrières scolaires et sur les procédures de passage du premier au second cycle de l'enseignement fondamental (prêt Banque mondiale), les «enquêtes par sondages» et «l'étude diagnostic de la scolarisation de la fille en milieu rural», financées par l'UNICEF en 1993, et enfin l'étude de suivi de l'initiative 20-20 financée par le PNUD qui propose d'affecter en moyenne 20% des dépenses budgétaires et 20% de l'aide extérieure aux SSE. Cette initiative vise à (i) déterminer la part du budget national et de l'aide extérieure affectée au financement des services sociaux essentiels (SSE) à savoir l'éducation de base dont l'alphabétisation, la santé de base et la santé environnementale, (ii) identifier les secteurs où l'efficacité et l'effectivité des SSE pouvait être améliorée.

#### ***2.4 Recherche d'un consensus***

Les grandes orientations politiques ont fait l'objet d'un consensus général des forces politiques et de la société civile, surtout depuis l'ouverture politique entamée au début des années 1990, couronnée par l'approbation de la Constitution de septembre 1996, suivie en 1997 des législatives et en avril 1998 de l'installation du Gouvernement de l'alternance consensuelle dirigé par une personnalité de l'ancienne opposition. Ce consensus est soutenu par un suivi

permanent par les hautes autorités de l'Etat à travers la Commission spéciale pour l'éducation et la formation (COSEF), instance présidée par un conseiller du Roi, qui agit en véritable observatoire de la mise en œuvre de la réforme puisqu'elle présente des rapports périodiques sur son avancement.

Des mécanismes de suivi avec les départements ministériels concernés sont mis en place : réunions de coordination, journées d'études... C'est ainsi que le préscolaire par exemple a fait l'objet d'une réflexion portant sur le diagnostic du secteur et sur la stratégie à mettre en œuvre pour son développement, à la lumière des objectifs de la Charte. Dans le même cadre, le MENJ a organisé une journée d'étude sur les réalisations de la réforme à laquelle ont pris part, outre les responsables du ministère, les représentants des syndicats les plus représentatifs des personnels de l'éducation.

Le pouvoir législatif, quant à lui, interpelle le Gouvernement sur l'application de la Charte au niveau des questions écrites et orales et des séances spéciales des commissions parlementaires concernées. La société civile multiplie également ses pressions à travers les médias pour une mise en œuvre effective de la réforme.

## ***2.5 Rationalisation des ressources humaines et financières***

### **Ressources humaines**

La gestion des personnels a connu une amélioration notable évoluant vers une véritable politique de ressources humaines prenant appui sur l'importante opération de recensement des personnels de l'éducation nationale au niveau central et extérieur en vue d'une utilisation plus rationnelle et d'un déploiement des ressources humaines.

Plusieurs mesures institutionnelles ont été prises pour améliorer la qualité et le rendement du personnel éducatif, appliquer un nouveau statut des personnels de l'éducation et instaurer un système d'œuvres sociales au profil de ces personnels. Le nouveau statut des personnels d'éducation nationale vise à :

- Rechercher la qualité à travers la formation comme moyen de développer les compétences du personnel ;
- Lier le recrutement à une formation solide et obligatoire ;
- Remplacer le système de promotion par quota par un autre système privilégiant la compétence et le rendement ;
- Simplifier les structures du personnel par l'intégration de certains corps pour faciliter le redéploiement des personnels ;

- Mettre en place un système de motivation et de promotion transparent et crédible à travers les examens professionnels pour tous les cadres ;
- Assurer les passerelles entre différents cadres et corps.

En matière sociale, la création de la Fondation Mohamed VI pour les œuvres sociales de l'éducation et de la formation a été un pas important vers la motivation des personnels de l'éducation. Cette institution reçoit annuellement 2% de la masse salariale des personnels concernés. Le programme phare de cette Fondation concerne l'aide à l'acquisition de logements personnels à des conditions avantageuses, dans le cadre d'un partenariat avec des institutions de crédit.

La grande réforme, tant attendue, concerne le redéploiement du personnel pour une meilleure répartition dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Cette réforme demande une large part de dialogue et de négociations avec tous les acteurs concernés : enseignants, syndicats et associations des parents d'élèves.

### **Ressources financières**

La réalisation des objectifs de la Charte nécessite la mobilisation de moyens financiers importants. Or les budgets de l'Etat ne sont pas extensibles à volonté. Des mesures de rationalisation des ressources financières ont été prises :

- Recentrage sur l'école des crédits des services administratifs (-18%) vers le fonctionnement des établissements scolaires et des services extérieurs (+25%) ;
- Elaboration de 26 plans couvrant l'ensemble du budget, en vue d'améliorer l'efficacité de l'action du ministère à travers une programmation adéquate de l'emploi des ressources, en précisant le rôle des entités chargées de l'exécution des plans ;
- Redéploiement budgétaire de la sphère administrative vers la sphère pédagogique et des services centraux vers les établissements scolaires et les services extérieurs.

Par ailleurs, une enquête nationale réalisée conjointement par le MEN et le ministère de l'intérieur en septembre et décembre 1999, a porté sur l'état des infrastructures et des disparités en matière d'offre, de demande et de qualité de l'éducation. Cette étude a servi à la définition des actions de réhabilitation nécessaires des établissements scolaires et à l'élaboration des programmes de réhabilitation et de mise à niveau des écoles et des collèges dans le cadre de la convention avec le Fonds de développement communal (FEC).

La décentralisation de l'élaboration du budget au niveau des académies en tenant compte des spécificités locales et des ressources complémentaires à mobiliser, constitue un pas important vers une gestion efficace des ressources financières. En vue d'accompagner cette décentralisation, une étude est en cours de réalisation dans le cadre du programme BAJ1. Elle porte sur l'élaboration d'un programme de dépenses publiques qui constituera un tableau de bord facilitant la prise de décision budgétaire.

## ***2.6 Innovations institutionnelles et administratives***

Depuis plus de deux décennies, le Maroc a engagé un processus de réforme ayant abouti à la mise en place de nouvelles institutions sociopolitiques, économiques, juridiques et administratives s'accompagnant de partage des pouvoirs, des charges et des moyens d'action entre les différentes composantes de la société et les différents niveaux de décisions : national, régional et local. Dans ce climat, on a assisté à l'émergence de nouveaux partenaires économiques et sociaux : collectivités locales, secteur privé, société civile, mouvements associatifs, organisations professionnelles.

La Charte pour l'éducation et la formation a préconisé le développement de partenariats avec les organismes publics, la société civile, les syndicats, la réorganisation des services administratifs à tous les niveaux : central, régional, provincial et local, dans le cadre de la loi sur les académies régionales d'éducation et de formation (AREF).

L'Académie régionale d'Education et de Formation est dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière, ce qui lui confère des pouvoirs de décision, de planification et de gestion à l'échelon régional et la dote d'un budget propre provenant essentiellement des subventions de l'Etat. Mais la loi lui a également confié un rôle important dans le domaine de la mobilisation de ressources complémentaires au travers de partenariats avec les acteurs régionaux. Les établissements scolaires vont être progressivement érigés en « services de l'Etat gérés de manière autonome », modalité leur permettant d'effectuer des prestations de service rémunérées, et, par conséquent, d'améliorer l'environnement scolaire.

Le Premier Ministre vient de diffuser une circulaire, datée du 27 juin 2003, qui a pour objet de « baliser la voie vers la définition d'une nouvelle politique de partenariat entendue comme l'ensemble des relations d'association, de participation et de mise en commun des ressources humaines, matérielles ou financières en vue de l'exécution de prestations sociales, de la réalisation de



projets de développement ou de prise en charge des services d'intérêt collectif ». Cette circulaire vise à l'amélioration du cadre juridique et à la simplification des procédures en vue de mettre à profit les synergies entre les partenaires et de susciter la libération des énergies au service de l'intérêt général. Ce partenariat s'inscrit dans un cadre conventionnel chaque fois que le montant des contributions publiques est égal ou supérieur à 50.000 dirhams par projet. Une convention de partenariat type entre l'Etat et les associations est proposée. Cette mesure a été dictée par l'arrivée sur la scène nationale de fondations particulièrement engagées dans la lutte contre la pauvreté.

D'autres mesures institutionnelles, prévues dans la Charte, vont être mises en œuvre, notamment la création de l'Agence nationale de l'alphabétisation, de la Commission nationale des curricula, l'Agence nationale de l'évaluation et de l'orientation, ainsi que des mécanismes pour l'amélioration de la gestion du système éducatif pour une plus grande efficacité des moyens mobilisés.

La gestion administrative du personnel reste provisoirement centralisée car elle demande un accompagnement par d'autres administrations telles que le département chargé de la fonction publique et le département des finances dont les actes de gestion ne sont pas encore décentralisés.

## ***2.7 Réalisation des objectifs des plans***

La Charte et le Plan de développement économique et social (PDES) prévoient un calendrier de réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'éducation avec des mesures d'allocation de moyens humains et financiers basés sur l'effort de l'Etat et la mobilisation des ressources complémentaires par le développement de l'enseignement privé et le partenariat dans un esprit de solidarité nationale. Si les objectifs de ces plans paraissent assez ambitieux, il va sans dire que cette réforme constitue un cadre de référence que toutes les forces vives de la Nation se doivent d'appuyer.

Des avancées sont déjà perceptibles dans la mise en œuvre des orientations de la Charte : l'accès au fondamental, la rénovation des curricula nationaux et leur adaptation locale, la mobilisation sociale et la recherche d'indicateurs de qualité de l'école, la création depuis janvier 2002 des académies régionales dotées d'une large autonomie de gestion et d'une capacité accrue en matière de définition des contenus de formation initiale et continue, et enfin l'évaluation pédagogique nationale des élèves de troisième, cinquième et huitième années du fondamental.

Mais ces progrès restent en deçà des aspirations nationales, dans la mesure où certains objectifs fondamentaux n'ont pas été réalisés en totalité. Ainsi l'inscription de tous les enfants âgés de 6 ans, prévue à la rentrée scolaire 2002/2003 ne sera atteinte qu'à l'horizon 2004, et ceci compte tenu du rythme observé, d'autant plus que les zones qui n'ont pas encore été touchées sont des zones rurales isolées qui demanderont d'autres approches pour leur assurer les services éducatifs. L'objectif de généralisation du préscolaire à l'horizon 2004, reste lui aussi difficile à atteindre car il exige une hausse annuelle du rythme d'inscription de 27%, la hausse réelle des inscriptions des enfants de 4 ans étant de 11.8%.

Cette situation s'explique par des obstacles de diverses natures qui entravent la réalisation intégrale des projets éducatifs. Des contraintes financières d'abord malgré la part importante prise par les dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat. Mais aussi des obstacles d'ordre socio-économiques et démographiques qui entravent la génération complète de la scolarisation, particulièrement pour les filles en milieu rural : dispersion de l'habitat, pauvreté des parents, mobilité géographique de la population.

La réalisation de ces objectifs dépend de la capacité du système éducatif à retenir les élèves jusqu'à la fin des cycles sans redoublements successifs. Ainsi, sur 100 élèves inscrits en première année, 36 arrivent à la fin de l'enseignement primaire sans redoublement, contrairement aux recommandations de la Charte (90 élèves). Ceci est dû à la hausse du pourcentage de redoublement (entre 3% et 8% selon le niveau) et l'abandon (entre 8% et 18% selon le niveau). La généralisation de l'enseignement demande la satisfaction des besoins en infrastructures, en ressources humaines, et en réhabilitation des établissements scolaires en équipement et en matériels didactiques de façon à améliorer la qualité de l'enseignement, les conditions sociales et matérielles des apprenants, et la motivation des enseignants en milieu rural.

Les moyens mobilisés ces dernières années en ressources humaines et en offre scolaire n'ont pas pu suivre la hausse de la scolarisation. D'où l'augmentation du phénomène de surcharge des classes (plus de 40 élèves par classe dans 15.000 classes du primaire, dans 11% des classes des collèges et dans 20% des classes du secondaire). Une mobilisation générale de tous les acteurs concernés nationaux et internationaux doit être assurée pour la réussite de la réforme.

### **3. Partenariats Gouvernement/Agences pour élaborer les plans**

#### ***3.1 Participation des partenaires dans l'élaboration des politiques et des stratégies***

Dès son indépendance en 1956, le Maroc a fait le choix de l'ouverture sur son environnement international. C'est ainsi qu'il a tissé des liens de coopération et de partenariat avec les pays amis, les agences du système des Nations Unies, les organismes de financement international et les organisations régionales. L'environnement international et régional s'est profondément métamorphosé sous les effets de la double dynamique de la mondialisation et de la régionalisation euro méditerranéenne basée sur les accords de l'OMC et le nouvel accord d'association Maroc-Union Européenne, modifiant le contexte global du développement économique, social et humain du Maroc.

Les accords de libre échange avec l'Union européenne, l'adhésion à l'organisation mondiale du commerce, les engagements pris au niveau des conférences internationales, les accords de coopération avec les différents pays, se traduisent par une implication soutenue des partenaires dans la formulation des politiques et stratégies éducatives que nous allons tenter d'illustrer à travers quelques exemples :

- Relations avec la France :

Les relations de coopération éducative avec la France sont anciennes et multiformes. Elles trouvent leurs origines dans les liens historiques, culturels et linguistiques entre les deux pays. Cette coopération est l'une des plus importantes, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif. Outre les filiales d'excellence et l'enseignement du Français, elles portent depuis 1997 sur l'appui en milieu rural et l'alphabétisation en Français. Elle connaît depuis peu une réorientation de ses moyens vers l'éducation de base sous la forme d'intervention intégrée au système éducatif prenant l'aspect de projets pluriannuels.

Cette coopération est sollicitée par le MEN pour accompagner la politique sectorielle définie par la Charte sur les plans de la réussite des élèves, de la rétention intra et inter cycles, du pilotage et de la vérification du système aux différents échelons, ainsi que sur le plan de la déconcentration- décentralisation. Cet appui est souhaité au plus haut de l'Etat (comme lors des réunions des Premiers Ministres à Fès mars 1999, Paris mai 2001 et Rabat juillet 2003).

- Relations avec le Système des Nations Unies :

Suite au lancement du train de réformes de l'ONU par le Secrétariat général en 1997, le Maroc a été retenu, avec 18 autres pays, pour participer à la phase pilote d'élaboration du bilan commun du pays (CCA, *Common Country Assessment*) et du plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (UNDAF). Le CCA a coïncidé avec l'adoption par le Parlement du plan de développement économique et social 2000-2004 autour d'une idée force : l'accélération du processus de décentralisation de l'administration marocaine. Cette orientation part d'un constat global, à savoir : les obstacles majeurs que connaît le Maroc dans le domaine social sont autant d'ordre institutionnel que matériel.

Le Système des Nations Unies axera son appui au Royaume dans le contexte de l'UNDAF 2002-2006 sur deux buts principaux (i) la contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations en tenant compte des disparités géographiques et en intégrant la dimension « genre » et (ii) la promotion de la gouvernance dans la perspective d'un développement humain durable. Cette intervention se décline en programmes intégrés dans lesquels les synergies entre agences sont recherchées pour une meilleure efficacité des moyens mobilisés.

- Relations avec la Banque mondiale :

Celle-ci a été en première ligne en ce qui concerne l'analyse des problèmes de développement social. Son but est double : (i) aider les autorités à dégager un consensus sur le changement des politiques et ensuite, (ii) une fois que les changements sont opérés, aider les autorités à suivre la marche des événements au moyen d'une évaluation objective des résultats, des coûts et des avantages. Grâce à son expertise et à ses approches, la Banque peut aider à créer des partenariats plus étroits entre les ministères, le secteur privé et la société civile. Son rôle de conseil est particulièrement incitatif puisqu'elle peut conditionner ses prêts par un transfert plus important des ressources vers les zones rurales et périurbaines défavorisées.

Ainsi, la note stratégique sur l'éducation de la Banque identifie les politiques et les mesures pour la mise en œuvre des réformes sur la base des études et de l'expérience du projet BAJI qu'elle finance. Ces études sont souvent accompagnées de propositions de solutions allant dans le sens d'une meilleure allocation des dépenses vers les zones rurales et périurbaines, l'efficacité des dépenses sociales et l'équité, en favorisant l'enseignement

fondamental. Bien entendu, la Banque recommande des solutions. Mais il appartient au Gouvernement de formuler et de mettre en œuvre des stratégies qui répondent aux priorités nationales.

### ***3.2 Valeur ajoutée de la participation des partenaires***

L'élaboration de politiques et de stratégies doit reposer autant que possible sur des compétences nationales. Le recours à l'expertise externe, sollicitée dans des domaines hautement spécialisés est parfois une condition pour le financement d'un projet. Elle est généralement controversée, surtout en ce qui concerne l'expertise à long terme. Les autorités nationales doivent être vigilantes sur les profils des experts et leurs missions pour éviter tout malentendu ou confusion pouvant nuire au projet et aux relations futures avec le partenaire. Par ailleurs, la plupart des partenaires font appel aux consultants nationaux pour contourner cette difficulté. Le mécanisme du binôme permet de préparer la relève de l'expert international une fois que le partenaire se retire à la fin du programme.

Il est incontestable que des organismes comme l'UNICEF, l'USAID et la Banque mondiale apportent une plus-value importante dans le domaine de la formation d'équipes locales chargées de la mobilisation communautaire, du développement des partenariats avec la société civile fondés sur le genre et l'adoption d'approches réellement participatives, en raison des compétences qu'ils peuvent mobiliser et des rapports de proximité qu'ils développent avec les centres de décision. Ils peuvent mettre en place des mécanismes à même d'assurer la pérennité des actions entreprises à travers le renforcement des capacités nationales à reproduire et à généraliser les expériences réussies de développement local.

### ***3.3 Ingérence***

L'implication de partenaires extérieurs dans la formulation des politiques et des stratégies ne devrait pas être regardée comme une atteinte à la souveraineté nationale, mais comme une valeur ajoutée dans la mesure où elle peut apporter l'expertise difficile à mobiliser dans des domaines où le Maroc est encore demandeur, notamment tout ce qui concerne l'ingénierie éducative et le pilotage de la réforme.

La coopération internationale est devenue une nécessité à l'heure de la mondialisation et de la mise à niveau des économies nationales. La présence d'un partenaire à une étape ou à une autre de l'élaboration des politiques et des stratégies éducatives ne doit pas être considérée comme une ingérence. Elle peut

constituer au contraire un atout si elle s'accompagne d'un réel transfert de compétences vers des cadres nationaux et si elle conduit à une institutionnalisation des pratiques réussie.

### ***3.4 Différentes approches en matière de coopération internationale***

Au niveau bilatéral, trois périodes importantes ont marqué la coopération internationale en matière d'éducation :

Au début on peut parler d'une coopération de substitution pendant laquelle des coopérants étrangers ont occupé des postes d'enseignement, de contrôle pédagogique et d'encadrement dans l'administration de l'éducation. Cette phase a été également marquée par des apports financiers et logistiques très consistants.

Depuis le début des années 80, s'est développée une coopération sur les projets touchant les domaines linguistiques, scientifiques et techniques avec une ouverture sur un champ nouveau de coopération dans le domaine de l'ingénierie éducative (gestion, planification, action), ce qui a permis de faire appel à des experts sur les projets prioritaires.

A partir de 1993, il est apparu nécessaire de cibler cette coopération en l'orientant vers la conception de projet cadre, impliquant plusieurs acteurs pédagogiques et qui dégage une vision d'ensemble du secteur à traiter suivant des objectifs et des modalités d'organisation, de mise en œuvre et d'évaluation arrêtés d'un commun accord entre les parties concernées, en respectant les principes de co-gestion dans un souci de recherche permanente d'efficacité des procédures et d'adéquation des moyens aux objectifs.

Au niveau multilatéral, l'intervention des différents partenaires s'est faite dans le cadre de cycles de coopération à caractère national. A partir de 1996, cette coopération s'est réalisée selon les modalités définies par la note de stratégie nationale élaborée conjointement par les agences des Nations Unies et les départements ministériels concernés à la lumière des expériences passées.

Ces modalités se traduisent par :

- des programmes intégrés dans les zones d'intervention ciblées ;
- une coordination intersectorielle et inter-agences naissante ;
- une gestion déconcentrée des projets ;
- un partenariat plus large.

Actuellement, la coopération s'oriente de plus en plus vers le multilatéralisme.

La contribution technique et financière des agences internationales de coopération se réalise dans le cadre de programmes sectoriels ou intersectoriels intégrés où la composante éducation figure en bonne place. Mais cette approche n'est pas exclusive, même si en fait les projets isolés s'intègrent dans les stratégies d'ensemble et que des synergies sont établies entre les programmes et les projets pour une meilleure efficacité et rationalisation des moyens.

C'est ainsi que le programme BAJ intègre une composante éducation de base, elle-même réalisée à travers plusieurs projets faisant intervenir d'autres agences partenaires comme agences d'exécution (l'UNESCO et l'Union Internationale des Télécommunications pour le projet de la télévision interactive financé dans le cadre du BAJ).

Le programme de coopération éducative avec l'UNICEF s'articule autour du thème du développement de l'enfance à travers des composantes éducation, santé, assainissement, promotion des droits de l'enfant, système de suivi évaluation sur l'enfance etc. faisant intervenir plusieurs partenaires nationaux y compris la société civile.

Le développement institutionnel figure parmi les grands volets de la stratégie de réalisation du programme. Des synergies sont recherchées avec d'autres partenaires, notamment la communauté française de Wallonie-Bruxelles, dans le domaine de l'élaboration de curricula adaptés aux enfants au travail dans le cadre de l'éducation non formelle.

Le projet de coopération «appui à l'enseignement fondamental», initié dans le cadre de la coopération avec la France, s'intègre dans le programme BAJ au niveau de ses objectifs et de ses activités. Ce projet constitue le prolongement d'un autre initié en 1997. Cette synergie se réalise également au niveau de la gestion confiée à la même unité de gestion.

### ***3.5 Mesures d'efficacité***

Les mesures d'efficacité préconisées par les agences doivent s'intégrer dans une approche globale, tenant compte de la situation politique, économique et sociale du pays et dans le cadre institutionnel national et surtout de la place que la société civile occupe dans la conception et la formulation des plans. Elles sont souvent l'aboutissement d'études, d'expérimentations suivies et validées

conjointement. Si cette efficacité est démontrée, les approches proposées sont mises en œuvre après les adaptations nécessaires.

Il faudrait rappeler à ce sujet, que les interventions des agences ne doivent pas être perçues comme des prescriptions obligatoires, mais comme des indications s'intégrant dans le cadre des accords passés avec elles, à charge pour les autorités Gouvernementales de définir, avec le maximum de clarté, leurs politiques et stratégies et de mobiliser des ressources humaines techniques et financières adéquates avec un cadre institutionnel pouvant amener le changement.

Les mesures d'efficacité préconisées se basent le plus souvent sur des études diagnostiques, décidées d'un commun accord à la lumière des expérimentations et des résultats des évaluations des programmes précédents. Elles peuvent s'inspirer également des expériences réalisées dans d'autres pays avec le même donateur. La prise en compte ou non des mesures proposées dépend de la capacité des autorités nationales à les analyser et à en dégager les éléments compatibles avec les orientations nationales et les conditions objectives de leur réalisation.

Des partenariats équilibrés respectueux de la souveraineté nationale supposent des capacités de négociations de la part des autorités nationales et une ouverture sur les opportunités offertes par la coopération internationale.

## **4. Renforcement des capacités nationales de suivi des plans et de coordination des donateurs**

### *4.1 Déficiences institutionnelles et développement des capacités nationales*

Le Maroc dispose d'un potentiel important de cadres et de techniciens dans les domaines de la planification et du management, du pilotage et du suivi-évaluation du développement du système éducatif. Cependant, l'environnement administratif dans lequel évoluent ces compétences n'arrive pas à libérer les initiatives à cause des structures administratives sclérosées, des procédures compliquées, d'une définition incomplète des tâches et d'une concentration de la décision.

Mais là où les déficiences institutionnelles se font le plus sentir, c'est au niveau du pilotage, du suivi et de l'évaluation des programmes et projets. Le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, chargé de la mise en



œuvre et de la coordination des politiques nationales en matière de relations extérieures et de coopération internationale, est responsable de la cohérence des différents programmes de coopération avec les priorités du pays et des engagements vis-à-vis des instances internationales. Mais le caractère souvent protocolaire des réunions de pilotage de programmes les empêche de déboucher sur des mesures concrètes d'amélioration.

Les divers ministères ont aussi des mécanismes de coordination qui jouent le rôle de chef de file pour un programme donné. Cette situation se vérifie aussi au niveau du Ministère de l'éducation, où la structure chargée de la coopération, constitue l'interface entre le Ministère et les organismes internationaux. Elle assure à ce titre la coordination entre les différentes structures du Ministère et les partenaires. Mais, si la coordination avec les partenaires bilatéraux et les agences des Nations Unies est assurée par cette structure, des difficultés persistent en ce qui concerne les projets gérés par des unités de gestion de programmes (UGP) dans lesquelles siègent des experts délégués par les partenaires internationaux.

Au niveau du terrain, la coordination est beaucoup plus efficace en raison de la proximité du centre de décision. Quant au suivi, il souffre d'un manque de moyens permettant aux équipes locales de l'assurer dans les mêmes conditions que les représentants des donateurs qui sont plus présents sur le terrain et disposent de beaucoup plus de mobilité et de liberté d'action vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques.

Ces déficiences inhérentes à la coordination à différents niveaux, associées à la diversité des mécanismes de gestion, au chevauchement des attributions, à la complexité de l'organigramme du ministère, aux problèmes liés à la circulation de l'information et au déficit de communication interne, engendrent des retards dans la prise de décision préjudiciables à la marche des projets.

#### ***4.2 Maîtrise des processus de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques éducatives***

Malgré ces défaillances, le système éducatif marocain a pu former un potentiel important de cadres et d'experts de renommée internationale dans les domaines de conception, de mise en œuvre et de suivi des politiques éducatives. La coopération internationale peut jouer un rôle de catalyseur pour le renforcement de ces compétences, d'autant plus que la décentralisation exige de nouvelles attitudes d'écoute et de communication s'agissant de nouveaux acteurs jouissant de pouvoirs de décision et de proposition.

## **Coopération pour gérer les ressources de l'aide extérieure**

D'une manière générale, peu de donateurs confient entièrement la gestion de leurs contributions financières aux autorités nationales. Plusieurs modalités sont mises en œuvre :

- Budgétisation de l'aide dans le cadre du budget général de l'Etat ou d'une modalité appelée «Service de l'Etat géré de manière autonome», avec un suivi conjoint, soit par l'intermédiaire de la représentation du donateur (ex. Commission Européenne), soit par des missions de suivi d'experts (ex. Banque mondiale) ;
- Une cogestion selon la modalité du cost-sharing : C'est le cas du projet pilote Education en milieu rural à Kelaâ, initié avec le PNUD et géré, selon les procédures nationales et celles du PNUD, par une unité de gestion décentralisée dans le cadre d'un budget unique. Cette modalité permet de faire des économies de dépenses en raison de l'exonération d'impôts et de droits de douane sur les achats et services ;
- Une gestion directe des fonds : C'est le cas de l'UNICEF qui débloque des avances sur la base de requêtes dans le cadre d'un plan d'action annuel validé par le comité de suivi du programme et justifié par un rapport technique et un rapport financier ;
- Une gestion contractuelle par une tierce partie (ONG) : Ce type de gestion a été expérimenté avec l'UNICEF mais n'a pas été concluant ;
- Une gestion directe par le donateur lui-même selon ses modalités propres, négociées à l'échelon mondial (ex. USAID). Sachant que les projets à exécution nationale sont audités par la Cour des comptes et que certaines contributions sont soumises au double contrôle national et du donateur.

Cette diversité de modalités a toutefois l'avantage d'assurer une transparence de la gestion des moyens accordés aux projets dans la mesure où toutes les précautions sont prises de part et d'autre dans un cadre de partenariat positif.

## **Coordination de la coopération internationale**

Il existe des mécanismes de coordination entre les donateurs d'une part et entre les donateurs et les autorités nationales d'autre part. Outre les comités de pilotage et de suivi, un groupe thématique «éducation», constitué de

représentants des donateurs et bailleurs de fonds intervenant dans le domaine de l'éducation, existe depuis deux ans. C'est un groupe d'échange et d'information qui facilite la recherche de synergies. Il peut commander des études sur un volet particulier et émettre des avis concernant des stratégies nationales. A la demande du Ministère de l'éducation nationale, ce groupe thématique participe à des réunions de concertation sur des volets prioritaires. Si cette coordination n'est pas encore arrivée à assurer une participation collective au financement d'un programme, elle a l'avantage d'éviter les doubles emplois et les chevauchements.

## **5. Plans fiables et projections crédibles aux yeux des donateurs potentiels**

### ***5.1 Financement interne***

#### **Contributions de l'Etat**

La Charte pour l'éducation et la formation a confirmé le rôle prépondérant de l'Etat dans le financement de l'éducation «le secteur de l'éducation étant érigé en priorité nationale, tout au long de la décennie à venir, l'Etat s'engage à augmenter régulièrement de 5% chaque année le budget du secteur de façon à absorber l'inflation et faire face au surplus de dépenses additionnelles après épuisement de toutes les possibilités d'économie et d'amélioration de la gestion».

Ainsi, l'Etat reste le premier financeur de l'éducation (84%), suivi des familles (11%), des collectivités locales (3%) et des entreprises (2%). Durant la dernière décennie, la part du budget du MENJ dans le budget général de l'Etat représentait 23% et 5% en moyenne du PIB. Les dépenses publiques pour l'enseignement public fondamental et secondaire ont enregistré une augmentation de 6,8%. La répartition des dépenses sur les différents cycles d'enseignement se présente comme suit : 42,2% pour le primaire, 29,9% pour le collège, et 27,9% pour le secondaire. La masse salariale des personnels de l'éducation nationale représente 35% des dépenses salariales de l'Etat. Mais cet effort ne peut suffire à lui seul pour faire face aux défis de la généralisation de l'enseignement, de l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la gestion du système éducatif. D'autres sources de financement doivent être mobilisées au niveau interne dans le cadre du partenariat.

## **Partenariat avec les ONG**

De nombreux partenariats se sont développés au cours de la dernière décennie grâce au climat de détente politique introduit sous le règne du Roi Hassan II. Le Maroc compte entre 17 000 et 30 000 ONG. Depuis 1997, le Ministère de l'Éducation nationale a conclu des conventions de partenariat avec des ONG, des associations, des collectivités locales, des organismes publics et le secteur privé qui participent de plus en plus au financement de l'éducation. Leurs domaines d'intervention concernent principalement la mobilisation sociale pour la scolarisation, l'aide matérielle aux enfants défavorisés, la construction et la réhabilitation des écoles, l'éducation non formelle et l'alphabétisation, l'attribution de bourses aux filles rurales ou l'organisation d'activités génératrices de revenu.

Parmi les initiatives de partenariat, nous pouvons citer :

- Depuis 1997, la Fondation Zakoura pour le micro crédit a construit de petites écoles communautaires en milieu rural, similaires à l'expérience du Bangladesh (BRAC).
- En 1998, à l'initiation du Gouvernement, plusieurs entreprises publiques ou privées ont commencé à offrir des cours d'alphabétisation fonctionnelle à leurs travailleurs (payés dans le cadre de la campagne publique d'alphabétisation).
- Depuis 1999, la BMCE, la banque privée la plus importante du pays, réalise un programme de construction et de gestion d'écoles rurales communautaires. Ce programme prévoit la construction de 1000 écoles d'ici 2009.
- Le partenariat le plus large est celui établi avec une cinquantaine d'ONG dans le domaine de l'éducation non formelle des enfants non scolarisés ou déscolarisés de 8-16 ans. Le Ministère de l'éducation nationale accorde des subventions à ces institutions, à charge pour elles de mobiliser les enfants, de recruter les animateurs et fournir des locaux.
- Le fonds d'équipement communal (FEC) : Pour élargir et renforcer les apports financiers des pouvoirs publics, diverses voies ont été explorées parmi lesquelles la convention de partenariat avec le FEC qui permet d'engager 300 millions de dirhams par an sur 5 ans pour la réhabilitation et la mise à niveau des établissements.

- En 1998, une ONG féminine de Rabat a mis en place, avec le soutien de l'USAID, le premier programme de bourses pour permettre aux filles rurales d'accéder au deuxième cycle de l'enseignement fondamental (de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année). L'ONG identifie les associations rurales locales, leur fournit du financement (250 DH/fille/mois), les aide et les aide à trouver un logement pour les filles (soit dans des dortoirs ou avec les familles vivant près du collège). Après deux ans environ, le programme a enregistré des résultats très encourageants. Toutes, sauf quatre, du premier groupe de 110 filles sont demeurées à l'école. Des programmes similaires sont développés par des associations de développement local.

Principales forces des ONG : La plupart des activités des ONG ont été stimulées par les demandes des populations. L'avantage comparatif des ONG se situe au niveau de leur proximité vis-à-vis des populations bénéficiaires, de leurs frais généraux relativement peu importants, et du fait qu'elles apprennent et innovent en permanence. La majorité des ONG existantes ne désirent pas se développer au-delà de leur capacité de gestion. Elles savent aussi partager l'information, apporter leur appui et tirer des enseignements de leurs expériences respectives pour aider d'autres ONG à mettre en place le type de services qu'elles sont en mesure de fournir. Jusqu'à présent les partenariats avec les ONG ont permis au secteur public de tirer de précieuses leçons et l'appui financier et technique mérite d'être poursuivi.

Obstacles au développement des ONG : Les ONG font face à plusieurs obstacles : (i) un environnement juridique restrictif ; (ii) une insuffisance de savoir-faire quant à la manière de gérer une organisation (comptabilité, systèmes de gestion) et de médiocres pratiques de gestion interne ; (iii) une pénurie de personnel formé pour organiser les communautés locales et les aider à préparer et exécuter des projets de développement ; (iv) un financement insuffisant ; et (v) des difficultés pour s'organiser et s'unifier.

Plusieurs bailleurs de fonds contribuent au renforcement de leurs capacités (le programme allemand d'assistance, l'USAID, le don FDI de la Banque mondiale et le projet ONG de l'UE). Les ONG sont actuellement principalement financées par des dons personnels et des contributions d'ONG internationales et, de plus en plus, par la communauté diplomatique (ambassades et agences bilatérales de développement/AID).

## **5.2 Coopération avec les partenaires internationaux dans le cadre de l'EPT**

Les dix dernières années ont été marquées par un réel intérêt des agences de coopération internationales pour l'EPT (Education pour tous). Ceci a été rendu possible grâce à l'engagement politique des hautes autorités de l'Etat et l'engagement du pays pour la mise en œuvre des recommandations de la Conférence internationale pour l'Education pour tous, 1990.

D'importants moyens financiers ont été mobilisés par la coopération internationale en faveur de l'EPT ces dernières années :

<b>Partenaire</b>	<b>Montant</b>	<b>Période</b>
Banque mondiale	US \$ 54 millions	1997-2002
Union Européenne	€ 40 millions	1996-2006
USAID	US \$ 13 millions	1997-2003
PAM	US \$ 17 millions	1997-2002
UNICEF	US \$ 3 millions	1997-2001
	US \$ 1,07 million	2002-2006
France	US \$ 1,5 million	1996-2001
	€ 6 millions	2002-2005

*Source : Direction de la coopération et de la promotion de l'enseignement privé - MENJ.*

La mise en place de mécanismes de capitalisation et d'institutionnalisation des acquis a permis à des partenaires de s'engager dans des projets d'envergure comme le projet «Appui à l'enseignement fondamental» financé par la France, et «Appui à l'éducation de base» financé par l'Union Européenne. D'autres partenaires, longtemps absents, s'engagent eux aussi dans des projets importants (Canada, Japon).

## **5.3 Fiabilité et crédibilité des plans**

Pendant longtemps, les plans étaient considérés par les populations comme des mesures prises par l'Etat pour ses propres besoins, car elles n'étaient pas impliquées dans leur préparation. Cette situation s'est traduite dans le domaine de l'éducation par un véritable échec, surtout en milieu rural où des écoles construites restaient vides ou accueillait des effectifs d'enfants sans commune mesure avec les investissements réalisés. Par ailleurs, des programmes lancés en grande pompe tardaient à se concrétiser, ce qui discréditait les mesures étatiques aux yeux des intéressés.

Cette situation a beaucoup évolué ces quinze dernières années avec la participation de la société, rendue possible par l'engagement du pays sur la voie de la démocratie. Les projets éducatifs suscitent un réel intérêt chez les acteurs locaux même si certains demeurent encore sceptiques.

Le plan doit répondre aux critères de crédibilité aux yeux de l'opinion publique. Cette crédibilité se mesure à l'intérêt des intéressés, manifesté de différentes manières : participation aux activités, engagement politique, mobilisation de ressources locales, communication autour du plan. La présence d'un partenaire international peut constituer un atout au delà des considérations d'ordre matériel en témoignant de la crédibilité du pays à l'échelon international, à condition que la présence des autorités nationales soit effective et accompagnée d'un plan de communication efficace. L'engagement à long terme d'un partenaire peut rendre le plan crédible dans la mesure où les financements nécessaires seront garantis pour la période couverte, ce qui rend effective la mise en œuvre des activités.

Les plans de développement de l'éducation sont d'autant plus crédibles qu'ils ont été établis sur la base d'un diagnostic de la situation, basé sur des études générales et sectorielles, selon une approche participative. Pour être crédibles, les objectifs d'un plan doivent être réalistes, hiérarchisés, et accompagnés d'une mobilisation des ressources suffisantes pour leur réalisation, ainsi que de résultats attendus fiables et vérifiables.

La crédibilité des plans se mesure aussi aux moyens mis en œuvre pour les réaliser : ceux de l'Etat qui continue à être le principal financeur de l'éducation avec des avancées importantes en termes de scolarisation en général, et en particulier en milieu rural, et de gestion du système éducatif à travers la décentralisation des services éducatifs, et ceux des acteurs de la société civile qui sont de plus en plus engagés en faveur de la réussite de la réforme.

Pour résumer, un plan d'éducation est crédible dès lors qu'il est :

- conçu à partir d'un diagnostic précis de la problématique qu'il se doit de résoudre ;
- élaboré avec la participation des bénéficiaires et répondant à leurs besoins ;
- réaliste au niveau de ses objectifs mais suffisamment ambitieux pour mobiliser les énergies des différents acteurs ;
- élaboré dans le cadre d'un consensus national garantissant la continuité des conditions de sa mise en œuvre ;
- fondé sur un partage clair des responsabilités entre les différents intervenants ;

- basé sur un engagement concret de l'Etat à travers des moyens humains et financiers soutenus ;
- capable de susciter l'intérêt de partenaires extérieurs, nationaux et internationaux

Un plan crédible aux yeux des donateurs serait celui qui aura été soumis à un processus d'évaluation national, régional et international, susceptible d'augmenter les chances de son financement.

## **6. Accroissement des financements extérieurs**

La conjoncture internationale actuelle se caractérise par des conflits armés, des calamités naturelles, des épidémies, et par l'élargissement du champ de la pauvreté. Cette situation interpelle plus que jamais les pays riches qui se doivent d'augmenter leur participation au coût du développement des pays pauvres. C'est dans ce sens que s'inscrit le nouveau contexte de soutien que les Chefs de Gouvernements des pays du G8 ont su créer dans le cadre du nouveau partenariat pour l'Afrique (NEPAD) et aussi de la procédure accélérée à l'appui de l'EPT, dite *fast track*. Ces développements ont suscité l'espoir qu'il y aurait enfin un véritable engagement mondial en faveur de l'éducation assurant une aide financière coordonnée afin d'aider les nations qui ont élaboré leur propre plan EPT assorti d'objectifs de suivi, de transparence et d'exécution responsables.

L'accroissement des financements extérieurs dépend des conditions internes du pays et de la capacité des acteurs de développement à créer une dynamique partenariale capable de proposer des projets crédibles, de la stabilité politique d'un pays, de ses relations politiques privilégiées avec les pays donateurs conjuguées à l'existence d'une société civile organisée et entreprenante.

### **6.1 L'accroissement des financements extérieurs**

#### **Un contexte peu favorable**

D'après le rapport de suivi sur l'Education Pour Tous (*UNESCO, 2001*), l'objectif de l'ONU selon lequel l'aide internationale au développement doit atteindre ou dépasser 0,7% du PNB, a été réalisé par des pays comme le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et le Luxembourg. Selon ce même rapport, ce sont les pays les plus développés comme l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et le Japon qui ont le plus réduit leurs aides au cours des années 1990. Les montants de l'aide ont décliné dans toutes les régions, à



l'exception de l'Europe, de l'Asie Centrale ainsi que de la région Asie Orientale et Pacifique. C'est l'Afrique Subsaharienne qui a subi la diminution la plus forte : environ un tiers. Cette baisse a relativement moins touché l'éducation bien que ce domaine continue à représenter une faible part de l'aide au développement consentie par les différents pays. Cette diminution des contributions des bailleurs de fonds est préoccupante. Cette crainte est accentuée par les événements récents en rapport avec le terrorisme international qui suscite des inquiétudes quant à l'impact des préoccupations de sécurité sur les financements de l'éducation.

Dans un contexte de rareté des ressources, la mise en place d'un système d'information à même de fournir des données fiables partant du terrain, et facilement vérifiables, peut influencer positivement sur l'offre des financements extérieurs. A titre d'exemple, jusqu'en 1997, l'USAID n'intervenait pas dans l'éducation de base. Grâce à l'élaboration de la stratégie nationale d'éducation pour la fille en milieu rural, sur la base d'études diagnostiques et d'enquêtes par sondage, cet organisme a décidé de réorienter le programme *Training for development* (TFD) qu'il initiait avec le Gouvernement marocain pour appuyer cette stratégie. Les résultats probants enregistrés sur le terrain en termes de gestion décentralisée des activités et d'implication des communautés, le suivi des performances au niveau de chaque école concernée selon un système de recueil des données permanent a encouragé l'USAID à s'engager dans un programme beaucoup plus important pour un financement de US\$ 13 millions en quatre ans (1999/2003).

### **Partenariats avec les ONG**

Il arrive que des ambassades accordent des financements directs, sans passer par le Gouvernement, à des ONG jouissant d'un crédit certain auprès d'elles. A titre d'exemple, l'Ambassade du Japon accorde des aides modestes non remboursables à des associations pour la réalisation de petits projets éducatifs décentralisés. Les ambassades des Etats-Unis d'Amérique et du Canada mobilisent des fonds pour la réhabilitation de quelques écoles rurales.

Les principaux donateurs bilatéraux coordonnent de plus en plus leurs interventions avec celles des organismes internationaux au-delà des divergences d'intérêts ou d'approches et de la nature de leurs relations avec le Maroc. Actuellement, les pays du G8, déjà engagés dans des programmes d'éducation (France, USA), ont été rejoints par d'autres pays comme le Japon et le Canada.

Le Système des Nations Unies, engagé dans le cadre de l'UNDAF, joue un rôle important dans le développement du partenariat pour l'éducation.

Pour le pays bénéficiaire, l'accroissement de l'aide extérieure doit servir les stratégies du pays et permettre des avancées réelles. Il devrait prendre la forme de prêts à des conditions avantageuses dans le cadre d'engagements à long terme, de la part du Gouvernement comme des institutions internationales. Cet accroissement est subordonné à la capacité du pays bénéficiaire d'absorber et d'utiliser les fonds conformément à des plans et des objectifs définis au niveau national et dans un contexte institutionnel favorisant la décentralisation, l'égalité des sexes et le développement des partenariats.

Pour les donateurs, l'aide doit être subordonnée aux critères de développement social et humain. Les critères qui comptent ont trait à la bonne gestion, la rentabilité, l'efficacité, la compatibilité avec sa stratégie pour le pays, le ciblage des populations, les engagements à long terme du Gouvernement, l'accompagnement institutionnel, la pérennité des actions et l'adaptabilité des expériences à d'autres contextes. Tous ces critères sont d'apparence contradictoire alors qu'ils sont en fait complémentaires dans la mesure où leur combinaison vise un seul objectif : réunir les conditions favorables pour réussir l'éducation pour tous.

## ***6.2 Propositions pour accroître le financement extérieur***

Des solutions innovantes doivent être trouvées au niveau national, régional et international.

Au niveau national il faut :

- instaurer un climat favorable à la prévisibilité de l'aide reposant sur un consensus national, un cadre institutionnel et administratif libérant les énergies de la société civile qui a de plus les faveurs des bailleurs de fonds pour son dynamisme, sa proximité et sa crédibilité auprès des populations concernées ;
- définir un cadre d'intervention clair, réaliste avec des objectifs hiérarchisés ;
- assurer une gestion des apports internationaux transparente et efficace ;
- mettre en place un système d'information crédible capable de fournir des données fiables ;
- assurer l'apport financier de l'Etat et des collectivités publiques dans le long terme ;
- garantir la généralisation des acquis des programmes ;
- coordonner l'utilisation des aides au niveau sectoriel ;
- coordonner les initiatives des donateurs et les impliquer dans la conception des plans ;

- impliquer la diplomatie nationale dans la prospection de la coopération notamment auprès des ONG internationales et associations des résidents nationaux à l'étranger ;
- encourager la coopération institutionnelle entre collectivités décentralisées nationales et internationales (mairies, académies, régions, universités) et entre les écoles, dans le cadre de partenariats, de jumelages et d'appariement ;
- diffuser l'information sur les programmes multilatéraux mis au point par l'UE ;
- renforcer le rôle du comité national de suivi de l'EPT pour mobiliser les concours financiers internationaux.

Au niveau régional il faut :

- coordonner les actions au niveau du plaidoyer, de l'échange d'expérience et de la mise en œuvre de projets communs entre pays pouvant mobiliser des donateurs potentiels ;
- réorienter la coopération bilatérale entre les pays du Sud dans le cadre d'accords bilatéraux vers le financement de projets au lieu d'opérations isolées, comme c'est le cas aujourd'hui sans réel impact sur les systèmes éducatifs ;
- promouvoir la coopération triangulaire entre les pays du Sud et les donateurs dans les domaines d'échange d'expertises, de partenariat entre institutions de formation et de recherche en raison des coûts avantageux et de la proximité géographique ;
- instaurer des mécanismes performants de suivi des recommandations des conférences régionales sur l'éducation.

Au niveau international il faut :

- favoriser les forums mondiaux, régionaux et sous-régionaux qui constituent des mécanismes de mobilisation des financements nécessaires et peuvent exercer des pressions sur les grandes puissances pour qu'elles traduisent leurs engagements en actes en augmentant leur aide aux pays qui en ont besoin pour réaliser leurs plans EPT ;
- mettre à contribution les grandes fondations privées pour la collecte des fonds ;
- alléger ou annuler la dette des pays les plus pauvres selon des critères de développement économique et social et non pas pour des considérations d'ordre politique ;
- développer les échanges d'expérience, de pratiques efficaces pour accroître le financement des plans nationaux EPT.

## **Références bibliographiques**

- Bilan de la rentrée scolaire 2001-2002. MEN, mai 2002.
- Bilan commun du pays, 2000, Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies, Rabat.
- Brochure de lancement de la campagne d'alphabétisation, mai 2003.
- Charte Nationale pour l'Education et la Formation, Publications de la REMALD, série Textes et Documents, N° 43, 2001.
- Déclaration d'engagement de Dar-Es-Salam : Construire la nouvelle Afrique, 6 décembre 2002.
- Enjeux du système éducatif- une école de qualité pour tous. MEN, mai 2000.
- Journée d'étude sur la Charte nationale d'éducation et de formation : Bilan et perspectives. MENJ, mars 2003.
- Les efforts de réforme au Ministère de l'éducation nationale, Bilan général. MEN, juillet 2002.
- Note de présentation du projet de budget du MEN. Année 2002.
- Note sur la protection sociale, Document de la Banque mondiale. 19 décembre 2002.
- Programme de coopération. Gouvernement du Maroc–UNICEF, 2002–2006, Plan cadre d'opérations, Janvier 2002.
- Rapport de suivi sur l'Education pour Tous. UNESCO, 2001.
- Réalisations du PDES années 2001 et 2002 : Direction de la stratégie, des études et de la planification. MENJ.
- Recommandations des journées d'étude sur le préscolaire, avril et mai 2003.
- Réforme du système d'éducation et de formation : Bilan et perspectives. MENJ, décembre 2002.
- Situation et perspectives démographiques au Maroc. CERED, 1997.

# CHAPITRE 3

## LE PLAN DECENNAL DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE AU BURKINA FASO <sup>1</sup>

*Laurent S. Kabore<sup>2</sup>*

### 1. Introduction

Le Burkina Faso est un pays sahélien situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest dont la population, constituée d'une multiplicité<sup>3</sup> d'ethnies, est estimée à 10 469 745 d'habitants en 1996 avec un taux annuel d'accroissement de 2,7%<sup>4</sup>. Le pays connaît des obstacles importants à son développement en raison de son enclavement (sans débouché sur la mer) et de ses terres ferrugineuses. La population urbaine est également estimée à 15% mais l'exode rural, tout comme l'émigration, demeurent importants.

On observe des taux élevés de mortalité maternelle (484 pour mille) et infantile (105,3 pour mille). Seuls 34% des ménages accèdent à l'eau potable et la malnutrition touche 14% des femmes, ainsi que 29% des enfants de 0 à 5 ans. Face à cet état sanitaire préoccupant, vient s'ajouter un taux de prévalence du SIDA de 6,5% (en 2002), avec un impact négatif sur l'espérance de vie à la naissance et un effet négatif sur la croissance du produit intérieur brut. Le taux d'alphabétisation général est de 26% en 2002, mais seulement de 13% en milieu rural contre 57% en milieu urbain. Le taux brut de scolarisation est de 44%. Le français est la langue officielle de l'administration.

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport sur le site web :  
<http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Professeur, planificateur et gestionnaire de l'éducation, Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, Burkina Faso.

<sup>3</sup> On dénombre au moins 60 dialectes regroupés autour de 3 principales langues (mooré, dioula et peulh) qui possèdent un alphabet. Chaque groupe sociolinguistique parle au moins une de ces langues majoritaires.

<sup>4</sup> Le Burkina comptait 7,7 millions en 1985 et rapporté à 1996, on a un accroissement moyen annuel de 2,37%. A ce rythme, la population atteindra 12,7% environ en 2005.

Avec un PNB d'environ 300 \$ par habitant en 2002, le Burkina Faso figure parmi les pays les plus pauvres du monde : il est classé 172<sup>ème</sup> sur 174 par le PNUD. Le Gouvernement et ses partenaires extérieurs ont adopté une stratégie de développement durable basée sur les secteurs sociaux de base comme la santé et l'éducation.

### **Le Plan décennal de développement de l'Éducation de base (PDEBB) révisé**

Le PDEBB s'inscrit dans la dynamique de la Lettre d'intention de Politique de développement humain durable (1995-2005) adoptée à la Table ronde des bailleurs de fonds qui s'est tenue à Genève en 1995. Il est structuré en deux parties essentielles, l'une servant de cadre d'orientation politique et la seconde se décrivant comme un document cadre de référence.

Ce document établit un diagnostic du système de l'éducation de base à travers des indicateurs de couverture, d'accès et de qualité. Il insiste sur la question des disparités entre genre et entre provinces/régions. On y note que le budget de l'éducation de base a progressé dans le temps, mais reste insuffisant pour couvrir les besoins. Il énonce les contraintes d'ordre financier, et psychosociologique, ainsi que l'absence de coordination de l'aide extérieure.

Face à ces contraintes, le Gouvernement propose neuf choix pour sortir le système éducatif de l'impasse. Ces choix concernent : (i) le renforcement des ressources publiques, (ii) la recherche d'une pertinence dans les orientations et les modalités d'intervention de l'aide extérieure, (iii) la mise en place d'un dispositif opérationnel d'information et d'évaluation pour améliorer la prise de décision et le développement de la recherche, (iv) l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système éducatif de base, (v) la rentabilisation des infrastructures existantes, (vi) la recherche de l'efficacité de la gestion des personnels enseignants, (vii) la réduction des coûts de construction et de l'équipement scolaire, (viii) la mise en place de possibilités d'auto-formation et (ix) le renforcement du processus de décentralisation et de la mobilisation de la société civile.

L'objectif est d'atteindre un taux brut de scolarisation de 70% et un taux d'alphabétisation de 40% à l'horizon 2010 en réduisant les disparités entre genre et régions. Pour y parvenir, les objectifs du plan, au nombre de quatre sont :

- le développement de l'offre éducative de base (y compris l'alphabétisation) ;
- l'amélioration de la qualité, de la pertinence et de l'efficacité ;

- le développement des capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation des structures centrales et déconcentrées ;
- l'intensification des formules alternatives.

Ces objectifs sont déclinés en objectifs spécifiques et en stratégies de mise en œuvre. La stratégie retenue est d'exécuter le plan décennal en phases triennales successives, chaque phase poursuivant des objectifs spécifiques. La première phase couvre la période 2001-2005, la deuxième phase, 2005-2008 et la dernière phase, 2008-2010.

Enfin, le PEDBB définit un ensemble de programmes concernant :

- l'expansion de l'éducation de base ;
- l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation de base ; et
- le renforcement des capacités de planification et de gestion du système.

## **Financement**

Le coût total du PEDBB est estimé à 235 milliards de FCFA dont 83% pour financer l'expansion, 7,23 % pour améliorer la qualité, 6,80% pour l'alphabétisation et 2,97% pour le renforcement des capacités de planification. Le budget national participe à hauteur de 18% pour la première phase du plan. Dans cette perspective, le Gouvernement devra faire passer la part des ressources publiques allouées à l'enseignement de 19,6% à 23,7% en 2010 et celle allouée à l'enseignement de base à 60% du total du budget national, dont 7% sont affectés aux programmes d'éducation non formelle.

Les ressources attendues au titre des PPTE (Pays pauvres très endettés) représentent une source de financement importante dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB. Cette contribution est estimée à 12,5% de la première phase du plan. Les dotations au titre des ressources PPTE ont connu un accroissement substantiel entre 2000 et 2001. Elles ont permis d'accroître les capacités de financement du secteur, essentiellement pour les investissements dans les vingt provinces prioritaires<sup>5</sup> et ce, dans la perspective globale d'une réduction des disparités des indicateurs d'éducation dans le pays. Dans ce cadre, les opérations de financement ont permis l'achat de fournitures scolaires et la dotation en vivres pour les cantines aux écoles situées dans ces provinces. Au cours des trois dernières années, 500 000 enfants, dont 38% de filles, en ont bénéficié. Par ailleurs, des actions spécifiques au profit des groupes les plus

---

<sup>5</sup> En 1997, 20 provinces ont été identifiées comme étant prioritaires dans les actions de mise en œuvre du plan. Ces provinces présentaient à la fois les moyennes de taux bruts d'alphabétisation les plus fiables et un faible taux de scolarisation des filles.

défavorisés ont été mises en œuvre par le Gouvernement au cours de la période, notamment la prise en charge durant l'année 2001 des cotisations des associations des parents d'élèves pour les rapatriés<sup>6</sup> de Côte d'Ivoire. Des actions de formation de renforcement des structures communautaires, l'aménagement environnemental, l'élaboration de législation et de recherche en IEC en faveur des personnes handicapées ont été mises en œuvre.

## **2. Les conditions favorables à la mise en œuvre du PDDEB**

### ***2.1 Diagnostic du secteur***

Les principales difficultés du système éducatif du pays peuvent être caractérisées comme suit :

- un faible (et inégal) accès à l'éducation de base avec un taux brut de scolarisation de 41% dont 32% pour les filles ;
- un taux d'alphabétisation de 26% dont 12,9% pour les femmes en 1999 ;
- des coûts de scolarisation élevés compte tenu des ressources du pays ;
- une mauvaise utilisation des ressources humaines, financières et matérielles ;
- une faible efficacité du système ;
- un financement insuffisant de l'éducation ;
- enfin, une faible capacité de gestion et de supervision.

Ce diagnostic a aussi permis de connaître les goulots d'étranglement et de préciser la mise en œuvre du plan. Vingt provinces<sup>7</sup> dites prioritaires vers lesquelles toutes les actions du PDEBB sont orientées au cours de la première phase de mise en œuvre du plan national ont été identifiées.

### ***2.2 Le contexte international***

La mise en œuvre du plan décennal se déroule dans un contexte international où les décideurs politiques, les experts et les bailleurs de fonds ont pris fait et cause pour soutenir les plans jugés crédibles. A la Conférence mondiale de Jomtien, puis au Forum de Dakar en effet, les gouvernants et les

---

<sup>6</sup> Des ressortissants burkinabé ont regagné la patrie-mère au cours de l'année scolaire suite à des mésententes entre populations ivoiriennes d'accueil et travailleurs burkinabé dans les plantations de café et de cacao.

<sup>7</sup> Ce sont les provinces les plus pauvres, dont les taux bruts de scolarisation des filles et au plan provincial sont faibles.



bailleurs ont promis de soutenir les plans. Le principe selon lequel « *aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources* » représente un engagement important des Partenaires techniques financiers (PTF).

A Bamako, la Conférence des Chefs d'Etat des cinq pays sahéliers<sup>8</sup> auxquels était adjointe la Guinée, s'est réunie en 2000 pour se pencher sur la situation préoccupante de cette zone de l'Afrique qui risque de ne pas atteindre les objectifs du millénaire en matière d'éducation de base. Les arguments développés pour soutenir le financement de ces pays vers la scolarisation universelle est un terreau favorable à la mise en œuvre des plans nationaux comme le PDDEB, dans la mesure où cette Conférence renforce l'engagement des politiques dans ce domaine.

### ***2.3 Le contexte national***

Au niveau national, un courant fort qui traverse aujourd'hui les couches sociales appuie les efforts de développement en matière d'éducation de base. La Loi d'orientation de l'éducation affirme au titre 2 que l'éducation est une priorité et que tout citoyen a droit à l'éducation sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale, la race et la religion. Pour répondre à cet engagement, le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation entend dans le cadre de la mise en œuvre du plan décennal appliquer :

- l'obligation pour tous les enfants en âge d'être scolarisés d'aller à l'école à la rentrée 2003-2004 ;
- l'exemption de la cotisation annuelle<sup>9</sup> des parents scolarisant leurs filles ;
- la distribution gratuite de fournitures aux élèves nouvellement admis en 1<sup>ère</sup> année d'école primaire sur tout le territoire.

La décision de mettre en place un fonds pour le financement de l'alphabétisation dans le cadre de la mise en œuvre du plan est ressentie par les opérateurs privés comme une mesure d'implication de la société civile, créant ainsi un partenariat de confiance. Le PDDEB a toutes les chances de réussir en raison du soutien fort des partenaires techniques et financiers de l'éducation au niveau local qui apportent leur expertise en planification et leur financement. L'engagement politique est également un facteur déterminant. La multiplication des mesures d'incitation à la scolarisation et à la rétention prépare le maximum de chances de succès pour la mise en œuvre du plan national.

---

<sup>8</sup> Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal et Tchad.

<sup>9</sup> Cette cotisation varie entre 1000 FCFA et 1500 FCFA.

## **2.4 Le consensus national autour des grandes orientations du PDDEB**

Le plan décennal a donné lieu à de nombreux séminaires d'immersion sous la forme de partage, d'échanges mais également de formation sur des thématiques importantes de la mise en œuvre du plan. L'ensemble des partenaires extérieurs bilatéraux et multilatéraux intervenant dans l'éducation, dont certains<sup>10</sup> sont parrains de l'EPT, la société civile à travers les ONG nationales et internationales a activement pris part à la mise en œuvre du plan décennal. Les ministères des Finances et du Budget, de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Etat ont toujours été des partenaires à tous les niveaux de l'évolution du plan décennal.

La participation de la société civile n'a pas été préalablement définie ni circonscrite. C'est surtout dans les secteurs de l'éducation non formelle, de la santé scolaire, des innovations et de l'appui aux communautés que le rôle des ONG/associations a été prépondérant. Le processus qui a conduit à l'élaboration du PDDEB devait en principe engager l'ensemble des acteurs de l'éducation de base à travers une série de consultations pour prendre en compte les avis et suggestions de tous. Certes ces consultations ont été organisées mais dans bien de cas, les structures représentant la société civile (ONG, syndicats et parents d'élèves notamment) ont été mises devant le fait accompli faute d'informations en temps voulu. Dans le cas où ces structures étaient conviées, leurs représentants arrivaient parfois sans avoir eu le temps de consulter leur base pour obtenir des propositions concrètes.

Les syndicats ont eu une position mineure dans les consultations au moment de l'élaboration du plan, mais cela tient à une tradition des syndicats d'être réfractaires à tout changement ou réforme opérée dans le système éducatif. De même, il faut déplorer la faible implication des universitaires et chercheurs - et seulement à titre individuel - à la réalisation des études de base, si bien que le PDDEB n'est pas toujours connu des intellectuels universitaires.

Les domaines qui ont scellé le consensus relèvent des valeurs que chaque partenaire partage. Ces valeurs sont : la lutte contre la pauvreté, l'éducation des filles, l'éducation non formelle, le financement de l'éducation, la gestion et la planification de l'éducation etc.

---

<sup>10</sup> La Banque mondiale, l'UNICEF et l'UNESCO.

## **2.5 Les mesures de rationalisation des ressources**

### **Ressources humaines**

Les analyses économiques montrent qu'à l'horizon du plan décennal, le budget de l'Etat ne pourra pas supporter le coût du flux d'enseignants. Il a donc été décidé de diminuer la durée de la formation initiale des enseignants de deux ans à un an de formation. Le statut de contractuel devrait désormais caractériser la carrière de ces nouveaux enseignants. Cette mesure entraîne une baisse de l'indice salarial de l'enseignant. L'objectif de cette réforme est de permettre à l'Etat de réaliser des économies et d'assurer la continuité du recrutement des enseignants, alors que les syndicats estiment qu'il s'agit d'une atteinte grave à la fonction enseignante. Ce problème reste entier, même pendant la mise en œuvre du plan national. Cette mesure entre dans le cadre de la Réforme globale de l'administration publique. Cette réforme, qui date de 1998, introduit aussi les lettres de mission qui ont pour objectif de mettre en pratique le mécanisme d'obligation de résultats. L'application de ces mesures rencontre des critiques car les partenaires pensent qu'il y a connivence entre ceux qui le plus souvent conseillent ces mesures.

### **Ressources financières**

La mise en œuvre du plan décennal est accompagnée de mesures d'assainissement des finances publiques. La fiabilité du système de gestion des finances publiques qui comporte la préparation du budget, son exécution, la vérification et l'examen externe des finances publiques est un élément clé lorsque les bailleurs de fonds décident du type d'aide financière approprié à la situation.

L'adoption du budget-programme prépare les fondations d'une assise technique de l'exécution du PDDEB. En 1999 le budget-programme a été adopté dans les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé à titre expérimental avant de l'étendre aux autres départements ministériels. A priori, le dispositif se prête bien à l'exécution du programme décennal. Beaucoup de similitudes les rapprochent, comme la gestion axée sur les résultats, l'élaboration du plan d'action, le fonctionnement sur la base d'une étude sectorielle (SWAP). Ce mécanisme d'élaboration et d'exécution budgétaire a pour objectif entre autres, de rationaliser les ressources disponibles et surtout d'introduire la gestion par objectif. Bien que la volonté de transparence dans les dépenses soit appréciée des partenaires, la réforme se met lentement en route, car l'administration burkinabé, d'une manière générale, et en particulier dans le secteur de l'éducation, manque encore d'expertise pour élaborer un budget-programme, surtout au niveau décentralisé.

## **Le processus de décentralisation**

Ce processus en cours au Burkina est destiné à accompagner la mise en œuvre du plan qui prévoit que l'exécution se fasse au niveau provincial. La décentralisation permettra de renforcer l'efficacité du plan pour mieux l'adapter aux besoins locaux, de promouvoir par voie démocratique la participation citoyenne en donnant davantage de pouvoir aux autorités locales, et enfin de mettre l'accent sur les résultats. Cette répartition des centres de décision dans l'espace au moment de la mise en œuvre du PDDEB est une anticipation de la déconcentration de la mise en œuvre du plan. C'est ainsi que depuis 1999, dans le cadre du budget-programme, les crédits relatifs aux dépenses de matériel sont délégués à titre expérimental aux Directions régionales. Les évaluations qui sont faites à travers des enquêtes auprès des parents d'élèves, des Directeurs régionaux, des Directeurs d'écoles montrent que la gestion déconcentrée est une réussite malgré les difficultés d'apprentissage d'un nouveau mode de gestion. Le plan décennal trouve sur le terrain un dispositif de gestion rapprochée qui est de bon augure pour l'exécution du plan, en dépit des disparités de dynamisme des directeurs provinciaux dans la mise en œuvre des plans d'actions provinciaux. Dans cette perspective de gestion rapprochée, il a été recruté 45 comptables et 45 techniciens en bâtiments itinérants qui ont été affectés dans les provinces.

### ***2.6 Les dispositions institutionnelles et administratives pour mettre en œuvre le PDDEB***

Dans le cadre de la supervision et de l'orientation politique du programme, un Conseil d'Administration du Secteur Ministériel (CASEM), chargé de la supervision et de l'appui politique du programme a été créé. Il est composé de représentants du Ministère des Finances et du Budget, du Ministère de la Fonction publique, du Ministère chargé de la Décentralisation et des Collectivités locales, de l'Association des parents d'élèves et des mères éducatrices, et des ONG. Les syndicats des enseignants et les PTF prennent part au CASEM. Cette instance prend des décisions relatives à la mobilisation et à l'allocation des ressources, approuve les programmes et budgets annuels, analyse les résultats et les progrès de la mise en œuvre du plan décennal. Le CASEM traite également des questions nécessitant des décisions interministérielles (par exemple le recrutement de nouveaux enseignants) et assure la compatibilité de l'intervention des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre du plan décennal.

A un niveau central se trouve créé par décret présidentiel le Secrétariat permanent du Plan décennal de développement de l'Education de base

(SP/PDDEB) qui est chargé de suivre l'exécution des activités du programme, d'offrir une assistance technique aux structures d'exécution du Ministère et de s'assurer que l'appui des PTF rentre dans le cadre du programme. Le SP/PDDEB sert de secrétariat au CASEM pour préparer les rapports qui y sont débattus.

Des comités de programmation sont mis en place au niveau régional et provincial. Ils sont présidés par l'autorité régionale et comprennent des représentants des cellules techniques du Ministère dans la région, des collectivités et des APE/AME et des ONG. Les activités de ces comités sont alimentées par les comités provinciaux de programmation qui travaillent sur la même base organisationnelle qu'au niveau des régions.

Malgré la clarté des missions assignées à chacune de ces structures, des conflits de compétences surgissent, notamment entre la Direction des Etudes et de la Planification, la Direction des Affaires financières et le SP/PDDEB. Le SP/PDDEB est maintenant devenu une structure centrale et technique, contrairement au statut de structure politique à la fois technique qu'il avait auparavant. La mise en place de ces nouvelles structures n'a pas pu se faire avant le démarrage du PDDEB qui a donc été assuré par les anciennes structures du Ministère et le Bureau des projets éducation créé par la Banque Mondiale pour assurer la gestion des différents projets éducation. Elles sont aussi affaiblies par les départs des personnels techniques pour d'autres postes plus motivants ou tout simplement à la retraite.

## ***2.7 Mobilisation pour la planification de l'EPT***

Après le Forum de Dakar, le Gouvernement Burkinabé a décidé que le PDDEB était le Plan d'action national EPT du pays. La stratégie a été d'intégrer les objectifs de Dakar qui n'y figuraient pas et d'éviter de perturber le dispositif mis en place. L'accord sur le plan « révisé » a permis de mettre en place le dispositif d'exécution. Au niveau central, le Gouvernement définit des options stratégiques et prend les mesures politiques qui assurent la faisabilité technique, institutionnelle et financière du programme. Des groupes thématiques comprenant l'ensemble des parties prenantes ont été constitués pour donner un contenu aux différentes composantes du programme. La planification a été faite en tenant compte des ressources disponibles, à partir des engagements budgétaires du Gouvernement, des promesses de financement des PTF et des programmes et projets en cours d'exécution. Au cours de cette planification, la faible capacité technique du Ministère a été constatée et constitue jusqu'à ce jour l'écueil majeur à résoudre.

Au niveau déconcentré, chaque province élabore annuellement un plan d'action. Les plans d'action des provinces forment les plans régionaux qui, ensemble, donnent le plan d'action annuel au niveau national. Les financements équivalents aux coûts des plans annuels sont transférés au niveau provincial. Ce mécanisme permet aux responsables provinciaux de mieux s'approprier le plan décennal et d'assurer au programme une certaine flexibilité. La faible capacité du Ministère de l'éducation a été le principal obstacle à surmonter.

### **3. Le partenariat Gouvernement/Agences de coopération dans la formulation des plans**

#### ***3.1 Les mécanismes et les pratiques de la participation des PTF***

La participation des PTF à la mise en œuvre de la politique éducative est très importante, car elle favorise la division du travail. Au Burkina les différentes Directions du Ministère, les ONG, les personnes ressources et les PTF eux-mêmes ont été responsabilisés selon leurs compétences et leur domaine d'activité. Elle est aussi un gage d'une plus grande efficacité dans les tâches de définitions des stratégies de la politique éducative par exemple. La communication, formelle et informelle est un mécanisme incontournable de bon fonctionnement des partenariats.

#### ***3.2 Valeur ajoutée de la participation des partenaires***

La participation des PTF au côté des nationaux augmente les capacités opérationnelles au niveau national et l'apport de l'expertise internationale est indispensable à l'élaboration des politiques et des stratégies éducatives. Dans cette relation partenariale, on parle parfois d'un sentiment « d'acculturation », voire de perte de responsabilité de la partie nationale, ce qui favoriserait la substitution. Mais il faut reconnaître que les PTF convertis aux approches sectorielles se positionnent délibérément dans le soutien et l'accompagnement, ce qui donne ou confère aux pays une position dominante pour définir les priorités et faire valoir leur rôle moteur dans la mise en œuvre. A l'heure actuelle la participation des PTF est le fruit d'une évolution qui déplace les modalités de la coopération de l'extérieur vers les pays bénéficiaires, en renforçant le leadership national et la mobilisation du potentiel national. Les principaux partenaires qui ont contribué à l'élaboration du PDDEB sont la Banque mondiale, les Pays Bas et le Canada. C'est à l'initiative de ces trois partenaires (noyau dur) que des missions conjointes des PTF ont été effectuées en 1999 et 2000 au moment de la préparation du programme.

### ***3.3 L'« ingérence » des Agences de coopération dans l'élaboration des plans d'éducation***

L'expérience de l'élaboration et de l'exécution du plan au Burkina montre que l'implication des agences de coopération est effective tant en aval qu'en amont. Ceci peut être perçu comme une « ingérence » dans les affaires nationales, une perte de souveraineté en somme. Dans la relation partenariale, la distribution des rôles traduit une relation de dépendance par rapport aux PTF.

Dans le cadre de l'approche sectorielle cependant, l'implication des PTF dans la définition des politiques éducatives repose sur un esprit de dialogue, de négociation et de respect mutuel qui suppose une concordance fondamentale de vue dans les valeurs de base, plutôt que sur l'imposition de valeurs, de politiques ou de procédures. En reconnaissant pleinement l'autonomie et la responsabilité des pays, les PTF convertis aux approches sectorielles se positionnent délibérément dans le soutien et l'accompagnement. Cette tendance caractérise de plus en plus les partenariats actuels. Certes, les valeurs des bailleurs sont parfois tacites, mais elles existent, et sont inséparables de leurs traditions culturelles. Parmi ces valeurs, on retrouve les questions de la réduction de la pauvreté, la démocratie, l'égalité entre les sexes, la bonne gouvernance les droits de la personne, les personnes défavorisées. L'affirmation de cette tendance implique une « révolution culturelle », dans les pays bénéficiaires conduisant à compter sur leur propre force mais également à s'adapter à la philosophie des partenaires.

Un des principes fondamentaux du respect de la prise en charge par les acteurs nationaux veut que les bailleurs de fonds évitent d'interférer dans la « micro-gestion » des programmes, car c'est souvent à ce niveau que les conflits et les problèmes de responsabilité apparaissent. Pour éviter ce qui ressemble à une ingérence, les bailleurs de fonds sont appelés à intervenir au niveau des objectifs, des politiques et des systèmes mis en place pour assurer la responsabilité locale. Les domaines prioritaires qui devraient faire l'objet d'un accord mutuel et non d'une ingérence de la part des PTF sont:

- les objectifs à atteindre ;
- la cohérence entre les objectifs et les principes et l'allocation réelle des ressources au sein du programme sectoriel ;
- la bonne gestion des deniers publics en conformité avec le budget convenu et les exigences de bonne gouvernance et de responsabilité ;
- les résultats escomptés du programme sectoriel et les moyens de mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte de ces résultats.

En résumé, ce qu'il est convenu d'appeler « ingérence » est incontournable lorsqu'on souhaite un plan crédible. Il ne s'agit pas d'une fatalité au sens strict du mot dans cette coopération mais d'une démarche d'enrichissement mutuel dans l'élaboration des politiques et stratégies éducatives. Et, comme le dit si bien Mamadou Ndoye, Secrétaire exécutif de l'ADEA, la relation partenariale donne lieu à un processus de prise en main de son propre développement.

### ***3.4 Cohérence des approches***

De nouvelles modalités de coopération internationale ont progressivement fait leur apparition, modifiant profondément les modalités d'élaboration des politiques éducatives.

Les approches projets ont été décriées parce que les PTF ont tendance à supplanter les acteurs nationaux. Au Burkina, les audits organisationnels ont montré que la dispersion des projets entre les différents services centraux et déconcentrés du MEBA, prive le Ministère d'une vue d'ensemble qui devrait favoriser la coordination et le suivi global de ses activités. Elles sont parcellaires car elles s'attaquent à un pan du développement et minimisent la responsabilité des autorités nationales dans la définition des politiques éducatives. Chaque partenaire est doté de procédures différenciées, ce qui ne peut qu'embarrasser le pays bénéficiaire dans ses rapports avec les différents PTF.

Combattre la pauvreté est par ailleurs devenu une des priorités majeures des agences internationales. L'éducation est considérée comme instrument privilégié pour atteindre les objectifs fixés à cet égard. A la faveur de son éligibilité à l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPT), le Gouvernement du Burkina, avec l'appui de ses partenaires techniques et Financiers (PTF), a élaboré au cours de l'année 2000 un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) approuvé par les instances de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Un CSLP couvre tous les secteurs du développement dans lesquels un pays doit investir, y compris l'éducation qui est considérée comme une composante essentielle. Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont donc articulées avec les objectifs de développement. La place accordée à l'éducation dans les différents CSLP est variable,

Le processus de l'EPT est lié à d'autres processus de planification comme l'UNDAF (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement dont l'objectif est de coordonner les programmes des diverses institutions des Nations Unies en partenariat avec les Gouvernements nationaux). Dans le cas du Burkina Faso, le processus UNDAF a donné lieu à une Note de stratégie du



pays qui résume la contribution des Nations Unies au processus de développement. Tout comme le CSLP, ce processus de planification intègre l'éducation et les objectifs de l'EPT.

Les principes de l'approche sectorielle, dite SWAP (*Sector Wide Approach*), sont le soutien à une politique sectorielle globale, la responsabilité des acteurs nationaux, l'utilisation et le renforcement des institutions publiques, la coordination des bailleurs par le Gouvernement bénéficiaire, la mise en commun des ressources, l'harmonisation des procédures des bailleurs et la consultation de tous les acteurs de l'éducation. Ces principes viennent en quelque sorte corriger les insuffisances de l'approche projet. En tant que mécanisme de coordination de l'aide à l'éducation, l'approche sectorielle permet d'effectuer une planification plus cohérente du financement externe. Ceci dit, l'approche sectorielle exige des compétences à tous les niveaux, exige que les pays demandeurs ont parfois de la peine à satisfaire car les bailleurs sollicitent fortement les Ministères pour la préparation des documents.

Dans le cas du Burkina, ce mécanisme a été privilégié permettant ainsi à l'ensemble des partenaires au développement qui adhèrent aux objectifs du PDDEB d'y insérer leurs interventions. Sur le principe de la responsabilité rotative, le Canada constitue aujourd'hui, avec les Pays Bas et la Banque mondiale ce qu'il est convenu d'appeler le *noyau dur* de l'approche programme dans le secteur de l'éducation de base. Ces trois partenaires se sont engagés à appuyer la réalisation du PDDEB selon l'approche programme sur la base du financement complémentaire et de procédures harmonisées.

On peut certainement reprocher à la vision sectorielle de trop concentrer son action sur les pouvoirs publics sans beaucoup d'attention pour le secteur privé. D'autre part, l'application de cette approche dans le cadre du PDDEB montre qu'elle est très exigeante en termes de capacités nationales à piloter le plan, à telle enseigne que l'approche projet est souhaitée pour sa relative simplicité dans la mise en œuvre des plans. Par exemple, au niveau du Burkina, certaines agences, bien que signataires du cadre partenarial qui les lie à la démarche du SWAP (*Sector Wide Approach Programme*) préfèrent toujours mettre en place des projets d'éducation. Le mécanisme du SWAP est coûteux en soi vu les dépenses qu'il occasionne dans la mobilisation répétitive des responsables de l'éducation pour les séminaires d'appropriation sur des thématiques relatives à l'approche.

### ***3.5 La recherche de l'efficiency par la conditionnalité de l'aide extérieure***

L'aide consentie dans le cadre d'une approche sectorielle est inévitablement l'objet de conditions associées aux grandes lignes du programme

de développement que les bailleurs de fonds ont décidé d'appuyer. La conditionnalité de l'aide est un instrument dont disposent les bailleurs de fonds pour promouvoir la réforme des systèmes en soumettant le versement de l'aide à l'accomplissement de conditions. Dans les programmes d'ajustement structurel, ce mécanisme a été utilisé pour inciter les pays à assainir leurs finances, mais les privatisations et les compressions de personnel qu'il a entraînées ont été mal accueillies.

Dans les nouvelles approches de la mobilisation de l'aide, que ce soit l'approche sectorielle, le PPTE ou l'EPT/PA, la conditionnalité est toujours de mise. Lorsqu'elle est employée de manière sélective et dans un esprit de dialogue, elle peut servir à accélérer le rythme des réformes en ciblant les problèmes fondamentaux et en renforçant la position de ceux qui appuient les réformes (Foster et Leavy, 2001). L'expérience de la mise en œuvre du PDDEB au Burkina Faso montre que les conditionnalités peuvent aussi avoir des effets pervers. La réduction de la durée de formation initiale des enseignants de deux à un an afin de réaliser des économies, l'adoption du passage automatique (sans redoublement) à l'école primaire en 2001 sont des mesures drastiques qui améliorent l'efficacité du système. Mais elles sont aussi une source de mécontentement chez les partenaires sociaux, les parents d'élèves, les mères éducatrices et les syndicats. Elles se heurtent à l'incompréhension des acteurs de terrain.

En réalité, les autorités doivent mettre en œuvre des mesures impopulaires pour obtenir les financements nécessaires des programmes et faire face à la fronde sociale. Il s'agit au fond d'un mal nécessaire dont on peut dire de façon lapidaire, qu'« on ne peut faire d'omelettes sans casser des œufs ». Telle est la situation du « partenariat » Gouvernement/agences dans le financement des plans d'éducation.

## **4. Le renforcement des capacités nationales de gestion de suivi et de coordination de l'aide extérieure**

### ***4.1 Le développement des capacités nationales***

Avec la mise en œuvre du PDDEB, l'une des déficiences institutionnelles majeures constatées au Burkina est le manque ou la mauvaise répartition des compétences en matière de planification, gestion, pilotage et suivi/évaluation. Les situations de « vide », de « confusions », de « conflits d'attribution » et autres dysfonctionnements institutionnels ont été identifiées dans les différents diagnostics. Il n'est pas rare de voir que les attributions des fonctions ne soient

pas adaptées aux postes. Ces défauts sont accentués par l'absence de textes de référence à la description des fonctions.

Les audits organisationnels conduits depuis 1995 ont relevé ces défaillances. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan, il est prévu un plan de formation de tous les acteurs, tant au niveau central que local dans les domaines de la planification, de la gestion, de l'économie de l'éducation, en informatique et en évaluation. Malheureusement ces intentions restent des vœux pieux et à l'heure même de l'exécution du plan, ces déficiences n'ont pas totalement disparu. Le développement des compétences nationales concerne des domaines précis, techniques et opérationnels, tels que :

- la gestion financière, la reddition des comptes, la budgétisation et comptabilité et la passation de marchés ;
- la capacité de planifier et de concevoir des programmes de développement ;
- la capacité de mettre ces programmes en œuvre ;
- la capacité d'élaborer des bases de données fiables sur les résultats et les indicateurs de développement ;
- le renforcement des compétences en suivi/évaluation.

#### ***4.2 Le niveau de maîtrise des acteurs nationaux***

Au moment « du printemps des projets », ce sont en général les bailleurs de fonds qui sont en amont et en aval de la conception des programmes de développement, les capacités nationales étant considérées à juste titre comme faibles. Cette faiblesse s'explique par le fait que les techniques de planification ne sont pas incluses dans la formation initiale des enseignants. Or l'approche sectorielle suppose une bonne maîtrise des techniques de conception et de mise en œuvre des politiques éducatives par les acteurs nationaux. Le recours aux bureaux d'études ou aux consultants extérieurs apparaît comme un palliatif à la faible capacité nationale dans ce domaine. Mais son coût est élevé et occasionne des retards dans l'élaboration des plans nationaux.

#### ***4.3 La coopération internationale et le renforcement des capacités institutionnelles nationales***

L'aide des agences internationales requiert en général un aménagement institutionnel. La Banque mondiale par exemple met en place des Bureaux des projets éducation pour disposer d'un cadre de travail approprié. Selon qu'on est dans une approche projet ou programme, les dispositions ne sont pas les mêmes. Dans le contexte d'une approche projet, la partie nationale perçoit toujours l'implantation d'un projet comme l'occasion de renforcer ses capacités (aménagement de locaux, fourniture de véhicules, ordinateurs, photocopieuses

et autres appareils) qui constituent des patrimoines importants pour le Ministère à la fin des projets. L'inconvénient majeur est de mettre en place une structure souvent hors-Ministère donnant ainsi l'impression légitime d'un organe institutionnel travaillant en dehors du système. De plus, la mise en place des projets affaiblit la participation des nationaux car les personnels techniques étrangers ont tendance à décider seuls selon leurs canons ou leurs valeurs. La nomination d'homologues constitue un saupoudrage d'une politique d'assistanat qui ne dit pas son nom. Les différences de rémunérations entre personnels techniques étrangers et homologues nationaux sont discriminatoires.

L'approche projet a été décriée à cause de son côté fragmentaire, de l'importance accordée aux priorités des bailleurs des fonds et du faible impact de ses interventions sur les problèmes essentiels de développement. L'insatisfaction a conduit à adopter une approche nouvelle et plus globale de la coopération au développement afin de la rendre plus cohérente et efficace.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan au Burkina, l'approche sectorielle (SWAP) a été privilégiée comme moyen d'accroître l'efficacité de l'aide. L'approche programme ou sectorielle est basée sur une série de principes : soutien à un cadre politique sectorielle, responsabilité des nationaux, renforcement et utilisation des institutions gouvernementales, coordination des agences, mise en commun des ressources, harmonisation des procédures des bailleurs de fonds (IIPE/UNESCO, 2002)

L'un des principes majeurs de l'approche programme est l'utilisation et le renforcement des structures publiques nationales. Dans le cadre de l'exécution du PDDEB au Burkina Faso, un volet du programme est consacré au renforcement des capacités institutionnelles des services tant au niveau central que déconcentré. Les directions centrales comme la DEP et le SP/PDDEB ont été renforcées par des dotations de véhicules tout terrain, des ordinateurs et des réhabilitations d'infrastructures. Au niveau local, l'équipement des directions provinciales et de certaines circonscriptions de base en ordinateurs, groupes électrogènes, motos tout terrain, matériel et fournitures de bureau, renforce utilement les capacités des institutions nationales locales à exécuter et à suivre la mise en œuvre du plan. Des mésaventures peuvent cependant apparaître lorsque les budgets de fonctionnement ou de maintenance ne sont pas conséquents.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse des approches projets ou sectorielles, la coopération internationale contribue au renforcement des capacités institutionnelles nationales. La philosophie de ces approches dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles nationales a cependant des limites qu'il convient de ne pas occulter.

## **5. Crédibilité des plans et du plan décennal**

L'expression de plan crédible a retenu l'attention du Forum de Dakar car cette notion est intimement liée à la nécessité d'un engagement sérieux des Gouvernements pour obtenir des financements extérieurs.

### ***5.1 Les expériences de coopération avec les PTF dans l'élaboration du PDDEB***

Si la conception de l'EPT revient au niveau national, son opérationnalisation, ne peut se faire sans les PTF qui ont un capital d'expériences inestimable en la matière. C'est pourquoi l'accompagnement des PTF est remarquable à travers les mécanismes de missions conjointes. Le cas de la mise en œuvre du PDDEB au Burkina est édifiant à cet égard. Ces missions constituent des cadres de concertation, d'échanges et aussi des moments forts consacrés à la question de l'opérationnalisation des activités. Le plus souvent, la partie nationale dispose d'un plan, mais l'apport de l'expertise internationale est incontournable pour la vision globale, les bonnes pratiques et les stratégies. Les PTF qui n'ont souvent pas la même approche du temps que les nationaux font parfois pression sur eux pour mettre en œuvre des activités.

Pour l'UNESCO, l'élaboration des plans EPT a une «fonction normative» : il faut préparer un plan intégré au lieu de lancer des initiatives séparées. Le plan EPT doit être un cadre de travail se présentant sous la forme d'un vaste programme intégrant de manière cohérente tous les aspects de l'EPT. Les ONG internationales accordent une place importante aux plans nationaux d'EPT.

La Banque mondiale accorde la priorité au développement de l'enseignement primaire universel et à la question de l'achèvement des études primaires mettant ainsi en exergue les objectifs de développement du millénaire dans le développement de l'éducation<sup>11</sup>. Elle cherche à mettre en place des stratégies comparatives sur le financement et la gestion pour atteindre la scolarisation universelle. Dans ce contexte, elle porte une attention particulière à la part du budget consacrée à l'enseignement primaire, aux salaires moyens des enseignants, aux taux d'encadrement et de redoublement et aux coûts unitaires de construction. Pour la Banque mondiale un plan crédible est donc un plan fondé sur la volonté de financer équitablement l'enseignement primaire.

---

<sup>11</sup> L'ODM met l'accent sur l'enseignement primaire universel et la lutte contre la pauvreté.

## **5.2 La contribution de la coopération internationale**

La mise en place d'un dispositif de gestion axé sur les résultats est une tâche difficile et nouvelle pour la partie nationale car les approches projet sont caractérisées par une gestion axée sur les actions. Pour la mise en œuvre du plan au Burkina, l'ACDI a fourni les services d'un expert pour mettre en place un dispositif de planification, suivi/évaluation pour la première phase du plan décennal.

La définition des priorités et du coût des stratégies est un domaine où les PTF participent avec beaucoup d'efficacité pour assurer aux plans nationaux la crédibilité et l'efficacité attendues. La nécessité de changements institutionnels est aussi un domaine souvent laissé à l'expérience des PTF. Dans le cadre de la mise en œuvre du PDEBB au Burkina, il a été fait appel à un bureau d'étude international pour élaborer une stratégie sur les mutations institutionnelles et humaines à mener.

En ce qui concerne la question des disparités entre sexes, la Conférence de Dakar affirme qu'il faut viser à « *éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015* ». C'est une question sensible, et certains PTF ont une approche approfondie de la question. L'UNICEF, la Banque mondiale ou les ONG ont une expérience consolidée de l'opérationnalisation de cette question dans un plan de développement de l'éducation.

## **5.3 Les attentes des parties prenantes**

« *Les plans d'EPT doivent être préparés par les Gouvernements pour leurs propres citoyens* ». Pour les populations, il faut satisfaire à leur demande de construction de salles de classe, d'équipement et au respect du principe « une salle de classe, un logement ». Si les promesses du plan tardent à voir le jour, cela peut aiguïser une fronde sociale. Pour les partenaires, il faut encore régler des « détails » pour assurer la qualité et l'efficacité du plan. En somme, pour les populations, il faut commencer l'exécution du plan alors que pour les partenaires, la priorité est de préparer un environnement favorable à la mise en œuvre du plan. Il y a donc un conflit de priorité pour les parties prenantes.

Au Burkina Faso, ce conflit existe. Le PDEBB a été adopté officiellement en 1999 par le Gouvernement, mais ses premières actions n'ont vu le jour qu'en 2001. Et celles-ci concernaient encore le renforcement des capacités institutionnelles (équipement des structures centrales de planification et déconcentrées en matériel roulant, de bureau et d'informatique. En 2002 on en était encore à l'adoption d'un tableau de bord de gestion axé sur les résultats, de

manuels de procédures administratives, financières et comptables, de manuels de procédures simplifiées pour la mise en œuvre de sous-projets communautaires, de guide simplifié pour le suivi du plan de gestion environnemental. Toutes ces procédures, qui tendent à garantir la crédibilité du plan, retardent encore le moment de s'attaquer aux constructions nouvelles, aux réhabilitations des structures, à l'équipement. Les incompréhensions sont fortes. En somme, les populations demandeuses et le Gouvernement d'un côté et la coopération internationale de l'autre ne sont pas sur la même longueur d'onde à cause des conflits de priorités dans l'exécution des plans.

#### **5.4 La crédibilité du plan décennal**

Le PDEBB en cours d'exécution au Burkina Faso vise à porter le taux brut de scolarisation à 70% et le taux d'alphabétisation à 40% en 2010 pour un coût total d'environ 235 milliards de FCFA. Selon la déclaration de Dakar, un pays qui a un plan crédible pour le développement de la scolarisation primaire universelle ne devrait pas être empêché de le faire par manque de ressources.

Cependant, la crédibilité des plans d'éducation est sujette à l'évolution sociale, politique et économique et à la qualité de la coopération internationale. La stabilité politique est une condition nécessaire qui garantit le consensus des plans et, partant, leur crédibilité. Mais celle-ci est tributaire de la vision des acteurs politiques en place, d'autant plus que l'engagement politique du Gouvernement constitue aux yeux des PTF un facteur déterminant de mobilisation de financements extérieurs. Il y a des exemples de réformes d'éducation jugées pertinentes, puis vite oubliées ou rejetées en raison de changements de régime politique. La crédibilité est une vision consensuelle de toutes les parties prenantes et elle est affaiblie par la désaffectation de l'une d'entre elles.

Il a été convenu au Forum de Dakar qu'aucun pays ayant pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation pour tous ne verrait ses efforts contrariés par le manque de ressources. L'existence de plans crédibles a été considérée comme l'une des preuves d'un tel engagement et comme une condition préalable du financement extérieur. On peut relever un certain nombre de critères importants dans les plans d'action nationaux : l'engagement politique, la mise en place de programmes globaux, l'attention portée aux disparités entre sexes, une planification inclusive, la définition des priorités et le chiffrage des coûts, la gestion axée sur les résultats.

L'engagement politique est un acte important en faveur de l'EPT. L'engagement politique qui doit faire de l'éducation une priorité dans le cadre général du développement doit être soutenu par les textes d'orientations.

Techniquement, cet engagement politique doit se traduire par la définition des finalités et des buts de l'éducation. « *Si la planification est conçue comme un processus purement technique et apolitique, il est peu probable qu'elle donne une réponse satisfaisante aux besoins des pauvres et des défavorisés* » (UNESCO - Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous, 2002).

Le plan national doit répondre aux besoins des populations bénéficiaires, à savoir les enfants, les adultes et les femmes et surtout avoir pour objectif l'élimination de la pauvreté. Le plan d'éducation doit donc être intimement articulé avec les stratégies de lutte contre la pauvreté, comme le stipule l'un des engagements du Cadre d'action de Dakar. Au Burkina, la réduction de la pauvreté par la valorisation des ressources humaines à travers le développement quantitatif et qualitatif d'une éducation de base formelle et non formelle qui corrige les disparités entre régions, zones (rurales et urbaines) et genre, est l'axe d'orientation stratégique du CSLP qui vise à « *garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base* ». Les indicateurs du PDDEB et du CSLP ont été harmonisés pour permettre un suivi et une évaluation efficace.

Un plan d'action crédible requiert une approche participative. Il s'agit de « *faire en sorte que la société civile<sup>12</sup> s'investisse activement dans la formulation, la mise en œuvre, et le suivi de stratégies de développement de l'éducation* » (Cadre d'action de Dakar, 2000). Il doit faire l'objet d'une véritable politique de communication. La crédibilité repose aussi sur le principe d'une planification inclusive et attentive à la diversité des besoins.

Pour être crédible, un plan doit être assorti d'un plan de financement et de trésorerie réaliste, fiable, voire transparent. Dans le contexte de la formulation du PDEBB au Burkina, le plan national montre l'effort national en matière de financement et les stratégies pour financer tous les programmes. La part du budget de l'Etat consacrée à l'éducation et la part du budget de l'éducation de base dans le budget de l'éducation doivent donc clairement apparaître et faire l'objet de suivi. Dans le cadre du dialogue avec les organismes de financement, l'accent est de plus en plus mis sur les résultats plutôt que sur les activités, ce qui requiert des indicateurs bien définis qui peuvent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation conjointe.

En résumé, « le cœur de l'activité de l'EPT se situe au niveau national ». L'EPT doit être un acte de souveraineté nationale apte à démontrer son engagement ferme pour le développement humain durable et la lutte contre la pauvreté. Fort donc de ce principe, la capacité de mobilisation de toutes les

---

<sup>12</sup> Par société civile, il faut entendre l'« ensemble des groupes et des associations non Gouvernementaux et à but non lucratif qui participent aux mouvements de l'EPT »



composantes de la société et l'effort national pour consentir des ressources sont des signes de plan crédible.

## **6. L'accroissement des financements extérieurs**

### ***6.1 La procédure dite du Fast Track***

L'initiative « *fast track* », prise par la Banque mondiale, a pour but de soutenir les pays dans leur avancée vers l'EPT. Pour bénéficier des ressources additionnelles, elle pose un certain nombre de critères dont la préparation d'un plan d'action crédible pour l'EPT et d'un CSLP complet.

Le Burkina qui disposait d'un plan de développement de l'éducation de base jugé crédible et d'une stratégie complète de lutte contre la pauvreté approuvée par les partenaires, a présenté un plan d'action aux instances de l'EPT/PA pour bénéficier de ressources additionnelles.

### ***6.2 L'accroissement des financements extérieurs et la gestion***

L'accroissement des financements extérieurs est lié à l'obligation de résultats qui est fondée sur les performances constatées dans les programmes d'éducation. L'approche sectorielle implique la mise en place d'un tableau de bord comportant des indicateurs qui font l'objet de suivi et d'évaluation par les missions conjointes. Les principaux intervenants participent à la « *définition de résultats réalistes, à l'évaluation des risques, au suivi du progrès vers l'atteinte des résultats escomptés, à l'intégration des leçons apprises, aux décisions de gestion et à la production de rapports sur le rendement* ».

Ce nouveau mode de gestion se heurte à plusieurs difficultés majeures, notamment:

- l'inadéquation ou l'incohérence des sources de collecte des données ;
- la faible capacité institutionnelle dans la collecte et le traitement des données ;
- des ressources humaines limitées, quand on sait par exemple que les enseignants éprouvent des difficultés à maîtriser la notion d'indicateurs ;
- les esprits sont peu préparés à l'importance des indicateurs ; on comprend difficilement que les financements soient soumis à des indicateurs.

### ***6.3 Les critères de financements extérieurs***

La participation de la coopération internationale dans le financement de l'éducation dépend d'un certain nombre de critères sur lesquels la partie nationale doit veiller. Il faut mentionner notamment l'importance du respect des échéances dans l'exécution des activités (les décaissements leur étant liés), la gestion axée sur les résultats, l'obligation de rendre compte, la transparence dans l'utilisation des fonds vérifiée par un dispositif d'audits externes et l'élaboration de rapports périodiques.

Mais l'environnement politique détermine souvent les interventions des bailleurs. Ainsi, les pays européens du nord sont très regardants sur les questions de démocratie et de bonne gouvernance. Dans la mesure où les pays du sud ne vivent pas le processus démocratique de la même manière, les financements sont aussi différemment répartis.

Des pratiques de discrimination positive s'imposent pour réduire les disparités liées au genre ou aux régions. Dans le cas du Burkina, la priorité est donnée dans la première phase du plan aux vingt provinces prioritaires<sup>13</sup>. Certains partenaires extérieurs mettent l'accent sur la transparence de gestion et les performances économiques des pays récipiendaires.

### ***6.4 Les principales propositions pour mobiliser des ressources extérieures***

L'allègement ou l'annulation de la dette en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'éducation de base permettrait de mobiliser des ressources nouvelles.

Le développement des approches sectorielles est indispensable pour améliorer la prévisibilité de l'aide extérieure. Pour ce faire, les donateurs doivent tenir leurs engagements et les bénéficiaires doivent développer une capacité d'absorption élevée de ressources, identifier et supprimer les goulots d'étranglement liés aux conditions restrictives de l'aide.

La coordination plus efficace des donateurs doit être assurée pour bénéficier de l'aide extérieure. Pour cela, il faut améliorer la cohérence des objectifs et des stratégies de tous les acteurs tant au niveau mondial que national. Enfin, on peut mettre en avant et diffuser les exemples de bonne coordination conduite par les pays.

---

<sup>13</sup> En 1997, vingt provinces sont considérées à la fois comme des provinces à faible taux brut de scolarisation et à faible taux de scolarisation des filles.

## 7. Conclusion

L'approche sectorielle est une philosophie, une nouvelle vision des rapports entre les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds d'une part, et avec la société civile d'autre part. L'approche sectorielle scelle un pacte entre partenaires. Ses exigences sont parfois perçues comme des contraintes, voire même comme une perte de souveraineté, car la marge de manœuvre est faible pour les demandeurs. La communauté internationale parle aujourd'hui un seul langage dans la mise à disposition des ressources. La partie nationale doit faire sa *révolution culturelle* et s'adapter au nouveau pacte pour financer les plans EPT. L'expérience Burkinabé est un témoignage vécu dans ce contexte.

## Bibliographie

### Textes réglementaires

Arrêté n°99/180/MEBA/CAB du 29 octobre 1999, portant création d'un Comité de pilotage du Plan décennal de développement de l'Education de base.

Arrêté interministériel N°96/0,27/MERSSRS/MEBA du 25 mars 1996, portant création d'un Comité d'élaboration de la Stratégie décennale de l'Education nationale au Burkina Faso.

Décret N°99/254/PRES/PM/MEBA, du 20 juillet 1999, portant adoption d'un Plan décennal de développement de l'Education de base, 2000-2009.

### Ouvrages généraux

André Magnost. *Les projets d'éducation, préparation, financement et gestion.*

Masini (J.) (sous la direction). *Après le Sommet de la Terre : débats sur le développement humain durable*, revue tiers monde, tome xxxv, n°137, janvier-mars 1994

### Articles, rapports et périodiques

ADEA. 2000. *Coopération au développement, nouvelles initiatives, nouvelles tendances*, in : Lettre d'information, volume 14, n°4, octobre-décembre 2000.

Banque mondiale. 2001. *Document d'évaluation du projet de proposition de crédit au Burkina Faso*. Rapport N° 22618-BUR, novembre 2001.

- FONAENF. 2002. *Statuts et règlement intérieur du Fonds pour l'Alphabétisation et l'Éducation Non Formelle*, mars 2002.
- IPE/UNESCO. 2000. *Evolution de la planification de l'éducation : quelques questions d'actualité*, décembre 2002, document de préparation de séminaire.
- INSD/MEF. 2000. *Analyse des résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 1996*. Volume I, décembre 2000, p.348.
- INSD/MEF. 2000. *Profil et évolution de la pauvreté au Burkina Faso*, 1<sup>ère</sup> édition, mars 2000, p.145.
- MEF/INSD. 2001. *Test sur les nouvelles conditionnalités*. Enquête auprès des services déconcentrés du Ministère de la santé et de ceux du Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation.
- MEBA/MESSRS. 1997. *Plan stratégique décennal 1997-2006*, p.198.
- Mingat Alain. 2000. *Note préliminaire sur les besoins en financements publics dans la perspective de la scolarisation primaire universelle en 2015 dans les pays du Sahel*. novembre 2000, p.12.
- UNESCO. 2000. *Le droit à l'éducation : vers l'éducation pour tous tout au long de la vie*. Rapport mondial sur l'éducation 2000.

# CHAPITRE 4

## VERS L'ÉDUCATION POUR TOUS AU NIGER<sup>1</sup>

*Ibrahim ADAMA<sup>2</sup>*

### 1. Le contexte national

Dès son accession à l'indépendance en 1960, le Niger a fait de l'éducation l'une de ses priorités dans sa politique de développement économique et social. Des efforts importants ont été déployés pour doter le pays d'un système d'éducation capable de fournir les ressources humaines nécessaires à son développement. En dépit d'investissements considérables, le système éducatif nigérien reste confronté à une grave crise qui empêche son développement.

Malgré les efforts passés, le Niger enregistre toujours des taux de scolarisation et d'alphabétisation parmi les plus faibles au monde, respectivement 41.7% et 19.9%. La situation est plus dramatique encore si l'on s'intéresse à la disparité entre les sexes : à peine trois filles sur dix sont scolarisées et le taux de survie scolaire est de 59% seulement. Le taux brut de scolarisation est de 38% en milieu rural contre 51.5% en milieu urbain.

Ces contre performances ont amené le Niger à s'engager dans l'élaboration d'un plan décennal de développement de l'éducation (PDDE, 2003-2012), qui lui-même s'inscrit dans une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Le document doit guider toute la politique éducative du pays pour la décennie à venir.

Cet effort s'inscrit dans un contexte international marqué par la Conférence de Jomtien en Thaïlande qui a provoqué un éveil de conscience avec l'avènement du concept d'éducation pour tous (EPT). Cette Conférence a

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport sur le site web : <http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Formateur-consultant, ONG Vie Kande ni Bayra, Niger.

enclenché un mouvement mondial en faveur de l'EPT qui s'est traduit par la tenue entre autres de la conférence de Hambourg en 1997, du Forum de Dakar en 2000 et enfin du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en octobre 2001.

Le PDDE du Niger ne constitue pas à proprement parler un plan national d'action EPT tel que souhaité par le Cadre d'action de Dakar qui a invité les Etats membres à se doter d'un plan d'action d'Éducation Pour Tous (EPT) avant 2002.

### ***1.1 La loi d'orientation du Système éducatif nigérien (LOSEN, 1998)***

Le PDDE relève que tous les pouvoirs qui se sont succédé au Niger depuis l'indépendance ont fait de l'éducation une priorité nationale. On ne reviendra pas ici sur les efforts déployés depuis 40 ans qui sont demeurés insuffisants. Au cours de années 1990, malgré une large convergence des critiques à l'endroit du système éducatif, aucune décision d'envergure n'a été appliquée. Même le Plan d'action national d'Éducation de base pour tous (1992-2000) élaboré à la suite de la Conférence de Jomtien, n'a pas connu un succès retentissant.

A partir de 1998, le Niger a retrouvé la stabilité et le Gouvernement issu des urnes a tenté de faire renaître le système éducatif. L'année 1998 a marqué un tournant avec l'adoption de la LOSEN qui préconisait, outre une large déconcentration des structures administratives :

- l'édification d'un système d'éducation capable de mieux valoriser les ressources humaines pour le développement économique, social et culturel harmonieux du pays ;
- le développement des capacités intellectuelles, physiques et morales ;
- l'amélioration de la formation en vue d'une insertion sociale et professionnelle et le plein exercice de la citoyenneté.

A travers cette loi qui venait combler un vide juridique, les balises entre les différents ordres d'enseignement furent placées, les charges imputables à chacun des intervenants dans le cadre du fonctionnement et de la prise en charge du système éducatif ont été établies et le choix de l'option linguistique du Gouvernement du Niger pour le bilinguisme français/langues nationales fut opéré.

Dans ses principes la loi retient que :

- l'Etat doit assumer la responsabilité du système éducatif, cette responsabilité devant être partagée avec le corps social ;

- l'éducation est la première priorité nationale ;
- l'éducation nationale est démocratique ;
- l'éducation doit être complète (intellectuelle, physique, morale et sociale) ;
- l'éducation nationale est laïque ;
- l'éducation est l'affaire de tous ces objectifs.

Les objectifs poursuivis par la loi sont :

- former des femmes et des hommes en mesure de conduire dans la dignité leur vie civique et professionnelle ;
- former des femmes et des hommes responsables, capables d'initiative, d'adaptation, de créativité et de solidarité ;
- cultiver les vertus propres à l'épanouissement de l'individu, à la promotion et à la défense de la collectivité ;
- garantir à tous les jeunes, sans discrimination, l'accès équitable à l'éducation ;
- éradiquer l'analphabétisme ;
- développer l'enseignement technique et la formation professionnelle sur le plan qualitatif et quantitatif en général et la recherche appliquée en particulier ;
- identifier et éradiquer les freins socio-économiques et culturels, les handicaps pédagogiques et autres obstacles entravant le plein épanouissement de la fille et de la femme dans le processus d'apprentissage

## ***1.2 Le PDDE (2003-2012)***

Conformément aux recommandations du Forum de Dakar qui suggère de « *promouvoir des politiques d'EPT dans le cadre d'une action sectorielle durable et bien intégrée, clairement articulée avec les stratégies d'élimination de la pauvreté et de développement* », le Niger a élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

Son document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) souligne que le développement du pays passe par la valorisation de ses ressources humaines, qui, elle-même, nécessite l'existence d'un système éducatif adéquat et performant. L'éducation est une construction continue de la personne humaine, de son savoir et de ses aptitudes aux fins de sa pleine participation au développement durable. L'objectif principal visé est de garantir l'accès des pauvres aux services d'éducation afin de desserrer les contraintes qui limitent l'impact du système éducatif dans sa politique de développement économique et social.

Dans le domaine de l'éducation, cette SRP se traduit par des programmes orientés vers :

- le développement de l'éducation de base qui constitue le niveau d'éducation le plus profitable à la nation, notamment aux populations les plus démunies ;
- l'édification d'un système d'éducation capable de mieux valoriser les ressources humaines en vue d'un développement économique, social et culturel harmonieux du pays ; le développement de capacités intellectuelles, physiques et morales ;
- l'amélioration de la formation en vue d'une insertion sociale et professionnelle et le plein exercice de la citoyenneté.

Le PDDE s'inscrit dans le cadre de la LOSEN et constitue un des instruments de mise en œuvre de la SRP dans le secteur de l'éducation. Il opte en particulier pour l'amélioration quantitative et qualitative de la scolarisation et de la formation des couches sociales les plus démunies que sont les populations rurales et les femmes en particulier, afin de lutter activement contre la pauvreté. A cette fin les priorités retenues sont :

- l'accroissement de l'accès aux enseignements de base formels et non formels, en particulier pour les enfants des zones rurales, les filles et les pauvres ;
- l'amélioration de la qualité et de la pertinence de ces enseignements ;
- le développement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle des administrations centrales et régionales du secteur et l'accroissement des responsabilités assumées par les administrations et les communautés au niveau local.

Au début des années 1990, l'alphabétisation des femmes devint un leitmotiv et constituera un axe prioritaire des interventions de l'État et des partenaires comme l'UNICEF, la Banque mondiale et l'UNFPA. Cette période fut marquée par un accroissement exponentiel de l'accès des femmes à l'alphabétisation et au financement décentralisés axés sur les activités génératrices de revenus à travers la post-alphabétisation. La stratégie de l'alphabétisation fonctionnelle a cependant enregistré des résultats très insuffisants.

Au total, le Niger vient de se doter d'un PPDE (2003-2012) qui, malgré quelques insuffisances, cerne le contour de l'éducation de base comprenant désormais l'éducation formelle et non formelle et prend en compte la dimension socioculturelle et les spécificités locales propres à chaque communauté dans la réforme des programmes.



Le Niger se verra, au cours de cet intervalle, élu comme d'autres pays à l'initiative accélérée qui consiste à aider les pays ayant les plus faibles taux de scolarisation à les relever de manière significative dans les trois années à venir.

### ***1.3 Les partenariats avec la société civile***

Le Forum de Dakar recommandait de «*faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement de l'éducation*». Le Niger s'est efforcé d'associer tous les intervenants du secteur au processus d'élaboration du PDDE.

C'est seulement en 1990, date de la rencontre de Jomtien avec le processus de démocratisation en Afrique, que le mouvement associatif nigérien s'est mis en marche et est devenu peu à peu un partenaire avec lequel il fallait compter désormais. Jusqu'au début des années 1990 il n'y avait sur le terrain de l'éducation que trois organisations qui militaient en faveur de l'éducation : le Syndicat national des enseignants du Niger (SNEN), l'Union des scolaires nigériens (USN) et l'Association nationale des parents d'élèves (ANPE).

Puis, au milieu des années 1990, on a assisté à un foisonnement d'organisations dont le domaine d'action prioritaire et ou secondaire était l'éducation. Ainsi plusieurs ONG, coalitions et réseaux en charge de l'éducation naquirent et devinrent des partenaires de l'Etat dans l'action nationale pour l'EPT. Aujourd'hui les associations, les ONG, et les organisations de la société civile du secteur de l'éducation s'organisent pour avoir voix au chapitre. Elles ont été impliquées dans l'élaboration et la validation du PDDE, tout comme aux diverses étapes du document de SRP. Le Réseau des organisations du secteur éducatif du Niger (ROSEN) est aujourd'hui à la pointe du plaidoyer en faveur de l'EPT. Il a réussi à mobiliser le Président de la République du Niger en faveur de l'EPT.

## **2. Les objectifs retenus par le PDDE**

Le PDDE couvre trois composantes, à savoir (i) l'accès, (ii) la qualité et (iii) le dispositif institutionnel de mise en œuvre.

### ***2.1 L'accès***

Au Niger la participation scolaire est faible parce que :

- l'offre de services éducatifs (infrastructures et personnel enseignant) est insuffisante,
- la demande sociale d'éducation est faible en raison d'une mauvaise perception de l'école par les populations, de coûts directs et d'opportunité élevés notamment en milieu rural et particulièrement pour les filles,
- les ressources disponibles sont mal utilisées : ratio élèves/classe très faible, existence de postes vacants d'enseignants en milieu rural, surnombre en milieu urbain, etc.

## **2.2 La qualité de l'enseignement**

L'inadaptation aux réalités socioculturelles des programmes en cours dans les écoles contribue à expliquer la faible demande sociale d'éducation. Il est courant d'entendre les populations dire que l'école n'apporte rien à leurs enfants, et au contraire, qu'elle les déprave et fait d'eux des chômeurs potentiels. En bref, l'école est mal perçue.

Le PDDE veut adapter l'école aux réalités du pays en veillant non seulement à la rendre efficace et efficiente, mais aussi et surtout en impliquant étroitement les communautés afin que l'école soit non pas « *l'école au village mais plutôt l'école du village* ». Dans cette perspective, il est prévu de faire participer les communautés locales à la refondation des programmes scolaires par le truchement de modules d'enseignement qui tiennent compte de la diversité culturelle et des besoins, et qui seront dispensés par les communautés elles-mêmes.

Les objectifs globaux visés à travers la composante qualité sont :

- accroître les taux d'achèvement des cycles de base 1 et 2 ;
- améliorer les performances des apprenants (préscolaire, cycle de base 1 et 2, alphabétisation, CFDC, écoles coraniques).

### **La réforme des programmes scolaires (curricula)**

C'est le noyau dur de la composante qualité. En 1987, les programmes ont été totalement refondus et ce sont ces programmes qui sont actuellement en vigueur. Les nouveaux programmes avaient l'ambition d'être utilitaires et éducatifs, tenaient compte du progrès pédagogique et assuraient la continuité entre le passé colonial et le présent. L'élève, après son cursus de six années, devait être capable de :

- communiquer, s'informer, savoir utiliser les appareils, mais aussi confectionner des produits artisanaux ;

- s'adapter aux évolutions de toutes sortes, notamment informatiques et technologiques ;
- identifier un problème et proposer la ou les solutions appropriées ;
- sauvegarder l'environnement et en tirer profit.

En somme, les différentes réformes se sont limitées à l'introduction des langues nationales, des activités pratiques et productives et à la modernisation des méthodes d'enseignement dans les contenus des programmes.

Les stratégies de mise en œuvre dans le PDDE passent par :

- la mise en place d'une commission nationale d'orientation des curricula ;
- la mise en place des équipes techniques nationales d'élaboration des curricula ;
- la mise en place des coordinations nationales des curricula ;
- la mise en place des équipes sous-régionales d'élaboration des curricula du cycle de base 1 et du non formel.

En ce qui concerne les curricula, l'objectif premier sera d'élaborer les orientations générales et les référentiels des composantes de l'éducation de base. Mais des programmes d'études pour le premier sous-cycle du cycle de base 1 (CI, CP) et du non formel. seront aussi élaborés et expérimentés avant d'être généralisés.

### **La formation initiale et continue des enseignants, encadreurs et formateurs.**

L'objectif visé est d'améliorer la qualité de la formation et de la prestation des éducateurs, du préscolaire et des enseignants du cycle de base 1. La réforme des écoles normales sera axée sur l'élaboration d'un nouveau curriculum et la révision des textes régissant ces établissements. Il est également envisagé le renforcement du niveau de formation des encadreurs du préscolaire et des enseignants du cycle de base 1.

### **Les innovations éducatives**

Elles regroupent un ensemble d'activités qui vise à améliorer la qualité des apprentissages, à savoir :

- les écoles rurales alternatives qui ont pour objectifs d'expérimenter le modèle de classes multigrades, assurer la qualité des apprentissages dans des conditions d'études particulières et décentraliser la gestion et la responsabilisation de ces écoles;

- l'enseignement bilingue dont l'objectif général visé est de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement ;
- les projets d'école ;
- les initiatives pour améliorer la survie scolaire des filles dont l'objectif est de porter la proportion des filles scolarisées au cycle de base 1 de 40% en 2002 à 43 % en 2007 et contribuer à l'amélioration du taux de survie des filles dans le cycle de base 1 en le portant de 59 % en 2002 à 72 % en 2007 ;
- l'éducation environnementale dont l'objectif général est de contribuer à la préservation et à la sauvegarde de l'environnement ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie des élèves.

### **Les secteurs transversaux**

Ils comprennent la santé, la nutrition et la lutte contre les MST/VIH/SIDA. L'objectif visé est de promouvoir la santé, l'hygiène et la nutrition des élèves du préscolaire et du cycle de base 1 et 2. En vue d'atteindre cet objectif, il sera procédé à une dotation des établissements en boîtes à pharmacie, à la formation des enseignants, à l'intégration des concepts et notions dans les curricula, à la dynamisation et l'extension des comités scolaires de lutte contre le sida, à l'approvisionnement des établissements en eau potable, au déparasitage des élèves et à la construction de latrines.

### **L'évaluation des apprentissages**

Un système performant d'évaluation des acquis sera mis en place dans le cadre du PDDE. Pendant longtemps l'évaluation des rendements internes de notre système éducatif s'est limité aux statistiques sur les taux de promotion, de redoublement et d'exclusion et aux résultats des examens de fin d'études ou de fin de formation pour le non-formel. De telles données sont insuffisantes pour permettre une évaluation objective du comportement du système, encore moins son pilotage.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PDDE, le Niger se donnera les moyens d'évaluer les apprentissages par la mise en place et la formation de structures nationales et régionales chargées du suivi de la qualité des apprentissages.

### ***2.3 Le dispositif institutionnel de mise en œuvre***

Pour mettre en œuvre le PDDE, il a été prévu une coordination interne pour impulser les activités à démarrer dans le cadre du programme et une coordination externe pour assurer la liaison avec les PTF et les informer de

l'état d'exécution du plan. A cet effet les structures régionales et sous régionales seront impliquées ainsi que les structures consultatives de l'éducation prévue par la LOSEN.

Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du PDDE prévoit :

- un Secrétariat exécutif comprenant des représentants des deux ministères concernés (MEBA et MESS/R/T), appuyé par un secrétariat technique ;
- une unité de suivi et d'évaluation qui devrait permettre à tous les acteurs impliqués dans l'exécution du PDDE d'être informés de son état d'avancement et de sa mise en œuvre ;
- des indicateurs permettant une analyse désagrégée par sexe, zone et niveau de déconcentration administrative qui ont été choisis pour mesurer la visibilité des résultats. Ces indicateurs se répartissent en indicateurs d'allocation de ressources financières, d'intrants et de moyens, de processus ou de fonctionnement et de résultats.

### **3. La mise en œuvre du PDDE**

#### ***3.1 Initiative accélérée d'éducation pour tous (Fast Track) 2003-2005***

Le Niger s'est engagé à consacrer 4% du PIB à l'éducation d'ici 2015, tel que préconisé par l'UNESCO, et 50% du budget de l'éducation à l'enseignement primaire. Il s'engage aussi à consacrer 40% du montant de la remise de la dette au financement de la scolarisation primaire.

Les efforts consentis par le Niger se sont traduits par son éligibilité à l'initiative accélérée d'éducation pour tous ou *Fast Track*, mise en place pour les pays à faible taux de scolarisation et avec d'énormes disparités de tous ordres. Le programme accéléré d'éducation pour tous s'intègre dans le PDDE qui lui-même s'inscrit dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il accélère ainsi la réalisation du PPDE.

Cette initiative est une opportunité saisie par le Niger grâce à l'appui de la communauté internationale qui a décidé à Dakar d'apporter un soutien aux pays ayant des programmes crédibles. Les objectifs assignés à cette initiative qui couvre les trois premières années du PDDE, soit la période 2003-2005, sont les suivants :

- porter le taux d'accès au CI de 40% en 2001 à 57% en 2005 et 100% en 2015 ;

- relever le taux d'achèvement au primaire de 23.7% en 2001 à 100% en 2015 avec un taux intermédiaire de 38% en 2005 ;
- relever le taux brut de scolarisation de 41.7% en 2002 à 57% en 2005 et 105% en 2015 ;
- accélérer la scolarisation, notamment en milieu rural et particulièrement au profit des jeunes filles, en passant de 29.6% à 105% en 2015.

Pour atteindre ces objectifs il faudra au cours de la période 2003-2005 :

- recruter 9213 enseignants contractuels supplémentaires ;
- construire et équiper 8774 nouvelles salles de classe ;
- améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation par la rénovation des curricula, des contextes et des conditions d'apprentissages des élèves ;
- adapter l'offre d'éducation à la demande afin de réduire les disparités entre les régions, les zones rurales et urbaines et les garçons et filles ;
- développer des partenariats actifs et diversifiés en vue de créer les conditions d'une responsabilisation des communautés bénéficiaires des services d'éducation dans l'expression de leurs besoins et la mise en oeuvre des solutions préconisées ;
- renforcer les capacités institutionnelles pour un meilleur pilotage du secteur.

Comme tout programme, l'initiative accélérée d'éducation pour tous a besoin d'être suivie et évaluée. Pour ce faire, le processus de suivi-évaluation se fera à travers trois structures :

- une unité de suivi ayant pour mission d'assurer l'exécution du programme et atteindre les principaux objectifs à travers des indicateurs retenus ;
- le comité de suivi Gouvernement/PTF qui sera chargé d'évaluer périodiquement la conformité des procédures arrêtées d'un commun accord et l'effectivité des activités programmées ;
- le comité de pilotage Gouvernement/partenaires sociaux/PTF - organe dont la mission est de contrôler la cohérence de l'ensemble des activités du programme et proposer des mesures de régulation et de remédiation aux besoins.

Le coût total de ces mesures a été estimé à 179 milliards de FCFA. Les ressources nationales anticipées pour la période 2003-2005 s'élèvent à 65 milliards de FCFA. Les ressources extérieures consolidées s'élèvent à 49 milliards de FCFA pour les dépenses courantes et les dépenses en capital. Pour l'heure, les besoins de financement du programme s'élèvent à 65 milliards de FCFA. L'initiative accélérée est donc une opportunité pour le Niger de progresser vers les objectifs du millénaire dans les délais fixés.

### 3.2 La mise en application des réformes

« Mettre en place le plan décennal signifie non seulement viser des objectifs quantitatifs mais également gérer un processus de changement organisationnel très ambitieux ». (Recommandations Universalis, septembre 2001).

Deux importantes réformes récentes ont été entreprises pour restructurer le secteur de l'éducation et tenir compte de la dimension de l'EPT. En novembre 2002 un décret pris en Conseil des Ministres crée deux ministères en charge de l'éducation : le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), en charge de la gestion du préscolaire du cycle de base 1 et de l'alphabétisation, et le Ministère des enseignements secondaire et supérieur et de la recherche et de la technologie, en charge du cycle de base 2 et de l'enseignement technique et professionnel.

Une deuxième réforme, plus importante, intervenue pour réorganiser le MEBA et lui permettre de répondre aux nombreuses sollicitations et exigences du nouveau millénaire, a permis la création :

- d'une Direction générale de l'éducation formelle (DGEF) chargée spécialement des questions de scolarisation (pédagogique) ;
- d'une Direction générale de l'éducation non formelle (DGENF) ;
- d'une Direction générale de l'administration et des ressources (DGAR) chargée de la gestion des ressources aussi bien humaines que matérielles (administratif) ;
- d'une Direction de la législation ayant pour mission essentielle de veiller à la réglementation en vigueur dans le secteur de l'éducation.

Cette réforme vise à instaurer une nette distinction entre les directions pédagogiques et administratives et à mettre l'appareil administratif au service du pôle pédagogique. La création récente de la Direction générale de l'éducation non formelle marque une volonté affichée de l'Etat du Niger de donner suite à un des objectifs EPT qui consiste à « améliorer de 50% le niveau d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et à assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente »

## **4. Les ressources humaines et matérielles pour mettre en œuvre le PDDE**

### **4.1 Les ressources humaines**

Pour atteindre les objectifs aussi bien qualitatifs que quantitatifs, l'État a décidé de mettre à la disposition du système éducatif, un personnel de qualité et en nombre nettement suffisant. Les options retenues sont les suivantes :

- un recrutement exclusif de contractuels pour les postes ouverts d'enseignants « craie à la main » au cycle de base I ;
- un recrutement de fonctionnaires en remplacement du départ à la retraite du personnel d'encadrement (Inspecteurs, Conseillers pédagogiques, Directeurs d'écoles) au cycle de base I ;
- un recrutement d'élèves-professeurs de Collège d'enseignement général (CEG) à l'École normale supérieure (ENS) avec le niveau du baccalauréat pour une durée de formation de trois ans ;
- une formation polyvalente pour les enseignants du cycle de base II.

Diverses mesures opérationnelles ont été identifiées pour mettre en œuvre ces options:

- l'utilisation de la carte scolaire comme instrument de planification et de gestion du personnel enseignant ;
- le respect des normes pédagogiques en matière d'utilisation du personnel enseignant ;
- la sous-régionalisation des postes de recrutement du personnel enseignant contractuel de l'éducation ;
- le renforcement des capacités d'accueil des écoles normales afin d'assurer le recrutement exclusif parmi les titulaires du Certificat de fin d'études d'Écoles normales CFEEN ;
- le renforcement des capacités d'accueil de l'École normale supérieure et de l'Institut supérieur de pédagogie de l'Université de Say ;
- le renforcement du partenariat, notamment avec les communautés villageoises, à travers les COGES, afin de les impliquer dans le recrutement et la gestion des mères éducatrices du préscolaire et des contractuels de l'éducation du cycle de base I ;
- l'amélioration de la motivation des enseignants contractuels afin de stabiliser ce corps.

En pratique ces mesures se traduiront par :



- un redéploiement des enseignants des centres urbains vers le milieu rural aux cycles de base I-II ;
- le recrutement de 193 éducateurs du préscolaire. En effet, cet ordre d'enseignement, bien que bénéfique pour le système éducatif, ne dispose pas de personnels enseignants et d'encadrement qualifiés et conséquents. Le quasi totalité de ceux qui exercent la profession sont sans aucune qualification pour ce type d'enseignement ;
- le recrutement de 11.059 enseignants du cycle de base I, dont 10.146 contractuels et 913 fonctionnaires ;
- le recrutement de 2.142 enseignants du cycle de base II, dont 900 titulaires. En moyenne, 536 enseignants seront recrutés annuellement, soit 225 enseignants fonctionnaires et 311 contractuels ;
- le recrutement de 30 cadres de l'alphabétisation en vue de renforcer les capacités de pilotage du sous-secteur et compenser les départs à la retraite ;
- le recrutement de 86 formateurs des Centres de formation en développement communautaire qui auront le statut d'instituteur ;
- le recrutement de 32 formateurs de maîtres coraniques ;
- l'élaboration d'un plan de carrière pour les enseignants contractuels. Par cette pratique, l'État vise à sécuriser la fonction en mettant en place un plan de carrière motivant qui permettra de stabiliser un corps qui sera en constante croissance.

Les modalités de recrutement de ces personnels sont précisées. Par ailleurs, les Ecoles normales seront réformées comme suit :

- la formation initiale qu'elles dispensent sera ramenée à un an ;
- leur mission consistera désormais à former des enseignants pour le marché de l'éducation ;
- l'État ne recrutera pour toute la durée du programme que des enseignants contractuels. Des fonctionnaires titulaires seront recrutés parmi les contractuels ayant accompli au moins deux ans de service, au prorata des départs à la retraite ;
- le recrutement et la gestion des contractuels de l'éducation sont décentralisés ;
- la gestion des personnels titulaires de l'éducation sera décentralisée une fois la réforme de la décentralisation effective ;
- un Institut supérieur de formation en éducation non formelle sera créé.

Il est important de noter qu'à l'issue du test de recrutement l'enseignant contractuel du cycle de base I signera un contrat avec l'Association des parents d'élèves (APE), qui est son employeur et qui s'engage donc à lui verser sa

rémunération sur la base d'une subvention de l'État. Quant aux enseignants fonctionnaires, leur recrutement se fait sur la base d'un test ouvert organisé par la DEC à l'intention des contractuels ayant au moins deux ans de service effectif.

Les contractuels du cycle de base II sont recrutés à l'issue d'un test organisé à l'intention des sortants de l'ENS ayant accompli le service civique national. Une fois admis ils signent un contrat d'une durée de deux ans avec le MESS/RT. Le recrutement des enseignants fonctionnaires en fonction des besoins un concours est organisé à l'intention des contractuels ayant au moins deux ans de service.

#### ***4.2 Les infrastructures scolaires***

Un état des lieux des infrastructures scolaires a été réalisé. Il a fait apparaître des insuffisances criantes qui se traduisent par un quart des salles de classe en matériaux précaires (paillote ou banco), des insuffisances notoires (absence de latrines, de bibliothèque), une mauvaise répartition de l'offre due à l'absence de carte scolaire, à la mauvaise coordination et aux priorités erronées des PTF intervenant dans l'éducation de base, des problèmes non résolus d'entretien, le coût des matériaux qui rend très élevé le montant de la construction d'une salle de classe et une faible capacité du secteur du bâtiment pour mettre en œuvre les constructions programmées. Les titres fonciers des terrains qui sont destinés à l'implantation des écoles sont souvent inexistantes.

L'éducation non formelle, elle, ne dispose pas de salles de cours. Les enseignements se tiennent sous paillote ou dans les salles de classe des écoles publiques en dehors des heures de cours.

La réalisation de tous ces objectifs ambitieux se fera à travers la mise en place d'un dispositif institutionnel adéquat, d'une finalisation de la carte scolaire, d'un cadre de concertation efficace, de la responsabilisation des populations et de l'adoption d'un plan de construction.

En guise de mesures opérationnelles, une nouvelle Direction chargée de la gestion des infrastructures conformément aux objectifs et orientations du PDDE a été créée au MEBA pour mettre en œuvre une véritable politique d'équipements scolaires. Conformément à l'esprit de la décentralisation, des services au niveau régional seront aussi créés pour assurer la maîtrise d'œuvre des travaux.

Pour éviter les erreurs du passé et mieux répondre aux exigences nouvelles, la généralisation de la carte scolaire et son utilisation comme seul outil crédible

en matière de planification constituera la pierre angulaire d'une gestion saine et crédible. Désormais les programmations de construction tiendront compte non seulement des effectifs, mais aussi des normes et des objectifs du plan au niveau de la région ou de la sous-région concernée. La carte scolaire guidera les autorités dans la prise de décision concernant les créations d'écoles et les extensions d'infrastructures, et convaincra les communautés et les PTF.

La localisation des sites réservés aux écoles sera un travail de terrain qui impliquera d'avantage les populations bénéficiaires, ceci afin de prendre en compte les réalités spécifiques à chaque localité et de favoriser un consensus nécessaire entre tous les acteurs de l'école, à savoir les administrations et les communautés.

La responsabilisation des populations pour les impliquer dans l'entretien des infrastructures scolaire sera recherchée. Les enseignants et les élèves doivent également participer à l'entretien des infrastructures. Pour les enseignants, un module de formation en entretien préventif leur sera dispensé à la fin de leur formation à l'Ecole normale.

Dans le cadre de la normalisation de la construction des salles de classe, deux plans-types de 61 m<sup>2</sup> ont été retenus, l'un pour les constructions en dur et l'autre pour les salles de classe en matériaux provisoires.

### ***4.3 La qualité de l'enseignement***

Pour assurer la qualité et l'efficacité de l'enseignement l'État devra fournir du matériel didactique en qualité et quantité suffisante, soutenir et encourager la rénovation des écoles coraniques afin qu'elles répondent aux finalités de l'EPT, et enfin créer un observatoire national de la qualité de l'enseignement et de la formation

L'amélioration de la qualité de l'enseignement de base (préscolaire, cycle de base I et II) passe par une meilleure disponibilité et une plus grande accessibilité des manuels scolaires et autres matériels didactiques à raison de (i) un manuel par élève dans les disciplines fondamentales (mathématiques, français) et un pour deux dans les autres disciplines au cycle de base I ; et de (ii) un manuel par élève dans les classes multigrades rénovées pour toutes les disciplines.

Une politique nationale du livre scolaire doit concerner la rédaction et l'évaluation des manuels, une stratégie relative à la distribution des manuels (le choix a été fait désormais de confier cette tâche au privé), et des mesures relatives à la gestion des manuels. Les COGES seront chargés de l'entretien et

de la gestion des manuels ce qui permettra d'impliquer davantage les enseignants à la gestion et d'éviter les ruptures et les gaspillages des ressources.

## **5. Conclusions**

La mise en œuvre de la première phase du programme PDDE du Niger est prévue pour octobre 2003 lorsque le pays, éligible au *fast track*, disposera de fonds pour la mise en œuvre de son programme. Il existe pourtant des risques qui pourraient faire obstacle à sa réalisation :

- L'instabilité politique interne peut à tout moment remettre en cause les acquis réalisés en matière de développement et de croissance.
- Le rejet par les partenaires sociaux des nouvelles modalités de recrutement du personnel enseignant. Pour y faire face, le MEB organisera une large consultation avec les partenaires de l'école (Association des parents d'élèves et syndicats d'enseignants) pour susciter leur adhésion aux objectifs de l'éducation pour tous et aux stratégies nécessaires pour les atteindre. Il est prévu en outre un système de rémunération motivant au profit des enseignants contractuels de l'éducation.
- La non allocation par l'État des ressources nécessaires au financement des activités prises en charge par le budget national. Le MEBA développera un plaidoyer auprès des parlementaires et des départements ministériels pour une mobilisation des ressources nationales en faveur de l'EPT. Le Gouvernement, de son côté, prendra l'engagement de respecter les dispositions retenues en matière budgétaire.
- Le système contractuel peut être source d'instabilité du corps enseignant (abandons de poste). Le MEBA prendra les dispositions nécessaires pour assurer le paiement du salaire des contractuels sur leur lieu de travail et pour impliquer les communautés à la base, les COGES notamment, dans le paiement et le suivi de la ponctualité des volontaires.
- La dépendance structurelle de l'économie du Niger aux aléas climatiques et sa situation de pays enclavé l'obligeant à tout importer des pays de la sous-région et de l'extérieur peut faire obstacle à la mobilisation des ressources nationales en faveur de l'EPT. Pour atténuer ce risque, la communauté internationale devra mettre en œuvre des stratégies pour la pérennisation des activités programmées.

- Le PDDE est conçu sur un processus de décentralisation. Tout retard dans la mise en œuvre de celle-ci pourrait affecter sa bonne exécution. Pour contourner les difficultés éventuelles, le MEBA pourrait de façon transitoire anticiper la décentralisation par le transfert des fonds aux collectivités et aux communautés pour la réalisation de certaines activités sur le terrain avec la mise en place de mesures d'accompagnement et de contrôles appropriés.



# CHAPITRE 5

## LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL DE L'ÉDUCATION POUR TOUS AU CAMEROUN<sup>1</sup>

*Gilbert Nlege<sup>2</sup>*

### 1. Introduction

Lors du Forum mondial sur l'Éducation pour Tous (EPT) à Dakar (Sénégal) en avril 2000, le Président de la Banque mondiale James D. Wolfenshon a pris l'engagement solennel qu'un pays ayant un plan crédible pour réaliser l'éducation pour tous (EPT) ne devait en aucun cas être empêché de le mettre en œuvre par manque de ressources extérieures. L'EPT apparaît désormais aux yeux de la communauté mondiale comme l'un des Objectifs internationaux de développement (OID) du Millénaire des Nations Unies. De manière explicite, le concept de l'EPT mentionne que « *d'ici à 2015 tous les enfants, aussi bien les garçons que les filles, auront la possibilité d'avoir une scolarité primaire complète* ». L'autre défi non moins important est d'« *éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire, si possible d'ici à 2015, et à tous les niveaux d'enseignement* ».

Il existe donc une perspective d'un financement accru en faveur de l'éducation pour tous, à la fois par la communauté internationale et les Gouvernements des pays concernés, notamment le Cameroun qui a participé à la Conférence mondiale sur l'Éducation, tenue à Jomtien (Thaïlande) en mars 1990 et au Forum mondial sur l'Éducation pour Tous (EPT), tenu à Dakar (Sénégal), en avril 2000.

Le Plan d'Action national en faveur de l'Éducation Pour Tous (PAN-EPT) du Cameroun validé le 8 octobre 2002 en présence des représentants du

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport sur le site web : <http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Ministère de l'éducation nationale, Cameroun.

Gouvernement, des parrains de l'EPT, des partenaires nationaux et internationaux du pays et de ceux de la société civile, montre la détermination de toute la société camerounaise, de concert avec la communauté internationale, à placer l'éducation au centre de son processus de développement.

La mise en œuvre du PAN-EPT au Cameroun soulève trois problèmes essentiels, à savoir (i) son financement, (ii) l'appui institutionnel nécessaire aux réformes envisagées et (iii) les mécanismes d'intervention de la coopération internationale en matière de financement et de mise en œuvre du PAN-EPT.

## **2. Les points faibles du système éducatif camerounais**

Diverses études, et notamment une analyse de l'état actuel du financement de l'éducation au Cameroun, font apparaître une série de points faibles que l'on peut résumer comme suit :

- Le cadre macro-économique actuel ne permet pas au Cameroun de réaliser tout seul les objectifs de Dakar ;
- Le niveau de financement de l'éducation est loin de couvrir tous les besoins éducatifs sur le triple plan formel, non formel et informel ;
- La gestion financière, humaine et matérielle du système éducatif camerounais nécessite la mise en œuvre de stratégies allant dans le sens d'une plus grande déconcentration ;
- La formation continue n'est pas régulièrement réalisée ;
- Les enfants ne vont pas tous à l'école ;
- La carte scolaire reste peu développée ;
- Les équipements dans les établissements de l'enseignement technique et professionnel sont insuffisants et obsolètes ;
- Les laboratoires n'existent pas dans tous les établissements de l'enseignement secondaire général et technique et professionnel ;
- Certaines coutumes ne sont pas favorables à la scolarisation des filles ;
- L'éducation reste peu productive. Les établissements scolaires devraient pouvoir générer des ressources financières et matérielles pour le rayonnement de ceux-ci ;
- Les textes légaux ne sont pas entièrement respectés en matière de contribution des communes en faveur de l'éducation au Cameroun ;
- Les provinces de l'Adamaoua (21 000 FCFA), du Nord (21 700 FCFA) et de l'Extrême Nord (11 900 FCFA) montrent de piètres performances quant aux dépenses moyennes d'éducation par ménage ;



- Par rapport à leurs camarades issus des ménages non pauvres, les enfants des pauvres sont à moitié équipés en matériels scolaires (15 800 contre 33 200 FCFA) ;
- La même tendance est observée en matière de frais scolaires (12 800 FCFA contre 39 400 FCFA) ;
- Les enfants des pauvres sont moins bien encadrés sur le plan scolaire en termes de cantine et de transports scolaires, ainsi que de frais d'apprentissage que ceux des non pauvres (2 100 FCFA contre 20 700 FCFA) ;
- Même les ménages non pauvres présentent des scores assez faibles pour l'effort à fournir en faveur de la scolarisation de leurs enfants (Adamaoua : 2,1 % ; Nord : 1,8 % et Extrême Nord : 1,0 %) pour une moyenne nationale de 5 % ;
- Les pauvres des grandes villes (Yaoundé, Douala) sont sous une forte pression financière pour la scolarisation de leurs enfants ;
- Certains parents ne fournissent pas toujours l'effort financier nécessaire pour une scolarisation adéquate de leurs enfants.

### **3. Le financement de l'éducation formelle**

#### ***3.1 Situation macro-économique et financement du système éducatif***

Le document de Stratégie de réduction de la pauvreté (2003) du Cameroun révèle que pendant plus de deux décennies de croissance régulière avec les taux réels moyens de l'ordre de 7 % sur une dizaine d'années, l'économie camerounaise a enregistré une baisse brutale des revenus d'exportation au cours de l'exercice budgétaire 1985/1986. Cette baisse a touché aussi bien le pétrole que les autres produits d'exportation. Elle se chiffrait alors à 329 milliards de FCFA environ, soit l'équivalent de 8,2 % du PIB. Cette dégradation de l'activité économique s'est accélérée en 1986/1987 avec des taux de croissance qui deviennent négatifs. De 1985 à 1988, les termes de l'échange se dégradent de moitié.

Pour faire face à la crise, le Gouvernement a d'abord mis en œuvre une politique d'ajustement interne qui montrera très vite ses limites. La réduction du train de vie de l'Etat et du poids du secteur public dans l'économie s'avère, en effet, insuffisante pour enrayer le mal qui est profond. Les indicateurs économiques continuent à se dégrader. La baisse continue des revenus induit une chute de 40 % de la consommation par habitant entre 1985/1986 et 1992/1993. L'encours de la dette passe de moins de 1/3 à plus de 3/4 du PIB entre 1984/1985 et 1992/1993. Le taux d'investissement quant à lui passe de

27 % à moins de 11 % du PIB. Cette dégradation généralisée de la situation financière entraîne des tensions de trésorerie et des baisses drastiques de salaire dans la Fonction publique en 1993.

### ***3.2 Le financement étatique de l'éducation formelle au Cameroun***

L'éducation formelle au Cameroun est majoritairement financée par l'Etat. Celui-ci est appuyé dans ses efforts de développement du système éducatif par les communes, les ménages et les partenaires nationaux et internationaux. En raison de la situation macro-économique précaire décrite plus haut, l'enveloppe budgétaire de l'Etat allouée à l'éducation durant la période allant de 1985/1986 à 1999/2000 a connu des fortunes diverses, notamment une forte baisse en 1994/95 et 1995/96, et un redressement régulier à partir de 1996/97 jusqu'en 2001/02.

Rapportées au PIB, les dépenses publiques totales d'éducation (MINEDUC y compris l'enseignement technique et enseignement supérieur) étaient égales ou supérieures à 3 % entre les années scolaire 1990/91 et 1992/93. Avec la chute des budgets du MINEDUC et du MINESUP elles ont diminué de moitié pour atteindre 1,4 % en 1995/96, puis sont remontées à 2,7 % en 2001/02.

Les dépenses de fonctionnement représentent près de 90% du budget total de l'éducation en 2001/02, avec un pic de 95 % observé au cours de l'année scolaire 1995/96 au cours de laquelle 5% du budget seulement étaient consacrés à l'investissement.

Les dépenses de personnel ont triplé entre 1995/96 et 2001/02. Elles représentent, et de loin, le poste de dépense le plus important des dépenses récurrentes. Il est passé de 80% en 2000/01 à 83% en 2001/02. Cet accroissement sensible s'explique à la fois par la hausse des effectifs des vacataires, le versement d'arriérés et surtout l'octroi de certaines primes accordées à l'enseignant sur la base des dispositions du nouveau statut, ce qui a induit une hausse de près de 8 milliards de FCFA entre février et juin 2002.

Après le ralentissement observé au milieu des années 1990, les dépenses d'investissements, ont connu une évolution rapide, passant en six ans de 3 milliards (1995/96) à près de 20 milliards de FCFA (2001/02).

La part des dépenses publiques d'éducation attribuée à l'enseignement primaire est de 43% en 2000, en nette augmentation par rapport à 1996/97 (37%). Cette priorité à l'enseignement primaire est conforme aux objectifs de l'EPT.

### **3.3 L'impact des politiques sur le système éducatif**

La période de restriction budgétaire a entraîné une détérioration du système éducatif qui est marquée par (i) l'insuffisance des structures d'accueil due à l'arrêt des constructions des salles de classe, (ii) la dégradation du ratio élèves/enseignant du fait du gel du recrutement d'enseignants dans le primaire, (iii) l'insuffisance du matériel didactique et autres auxiliaires d'enseignement et d'apprentissage, (iv) l'absence d'équité, et (v) l'inefficacité de la gestion du système éducatif.

Bien plus, cette dégradation financière a entraîné une nette détérioration de la qualité du système d'enseignement, qui se traduit notamment par (i) des taux de redoublement (25 % pour l'enseignement primaire) et d'abandons scolaires élevés, (ii) des disparités constatées selon le lieu géographique et le genre quant à l'accès à l'école, (iii) une carte scolaire peu rationnelle (disparités dans la réalisation des infrastructures scolaires), (iv) le manque de pertinence des enseignements dispensés, (v) les conditions d'enseignement et d'apprentissage peu motivantes, et (vi) une forte centralisation de la gestion du système éducatif.

Au niveau de l'adéquation formation/emploi, les programmes sont restés inadaptés aux réalités socio-économiques et professionnelles, et les équipements didactiques, très insuffisants et obsolètes, rendent la formation technique plus théorique que pratique.

Le document sur l'Education Pour Tous : Bilan à l'an 2000 montre que le taux de survie reste faible (50 %) en 2001. Cela signifie que sur 100 nouveaux entrants à l'enseignement primaire, à peine la moitié atteint la classe de CM2 (seuil d'alphabétisation durable). Cette analyse montre également que la qualité de l'enseignement est mise à mal. Les taux de redoublement sont élevés. Ils sont respectivement de 25 %, 21 % et 31 % pour les niveaux primaire, secondaire général, 1<sup>er</sup> cycle et secondaire général 2<sup>nd</sup> cycle.

L'étude de la répartition des enseignants révèle de fortes disparités dans l'enseignement primaire en termes de ratio élèves/maître. Pour l'année scolaire 2000/2001 ce ratio varie de 37 (province du sud) à 77 (province de l'extrême nord). La formation continue du fait du manque de ressources suffisantes reste peu développée. L'arrêt de construction des salles de classe a conduit à une fluctuation du ratio élèves/salle de classe. Il varie en 2000/2001 de 38 dans la Province du Sud à 74 dans l'Extrême nord.

En raison de la situation financière précaire du Cameroun tous les élèves ne disposent pas de manuels scolaires de base : 70 % pour le français, 50 % pour

les mathématiques. Un maître sur trois possède un guide de français, 30 % celui de mathématiques et 10 % celui des sciences.

Dans la plupart des écoles, on note l'absence des commodités élémentaires (eau potable, électricité, latrines séparées). De même, peu d'établissements scolaires disposent d'infirmeries et de médicaments de base. L'impact du VIH/SIDA en milieu scolaire mérite une investigation. Ce qui précède confirme que les restrictions budgétaires qui ont eu lieu pendant cette période se sont traduites par une dégradation des dépenses d'investissements, comme le révèle le document d'analyse du système éducatif camerounais (2000).

### ***3.4 Le financement de l'éducation par les communes***

Bien que ne disposant pas toujours de fonds considérables, les communes, qu'elles soient urbaines ou rurales, contribuent, bien qu'à une échelle bien plus faible que l'Etat, au développement du système éducatif camerounais. A titre d'exemple, l'on prendra l'exercice 1998/99 au cours duquel les communes ont eu à intervenir dans le secteur de l'éducation sur l'étendue du territoire national. L'analyse consécutive au dépouillement des comptes des communes de l'exercice 1998/99 a permis d'identifier cinq postes de dépenses, à savoir (i) le personnel enseignant, (ii) le fonctionnement des écoles, (iii) les subventions aux écoles privées, (iv) la « nivaquinisation » des élèves et (v) l'équipement des écoles, le plus souvent en mobilier.

Toutes les communes, y compris celles de l'est (bien qu'avec des données non disponibles) participent au fonctionnement des écoles implantées dans leur circonscription communale. Il en est de même pour la « nivaquinisation » des élèves. Les écoles privées bénéficient d'un soutien financier. Ce même soutien financier concerne également l'équipement des écoles, généralement en tables-bancs. Les communes interviennent aussi en cas de sinistre, dans la réhabilitation et la réfection des écoles ayant subi de graves dommages.

L'effort financier des communes en faveur de l'éducation est faible, de l'ordre de 36 FCFA par habitant au niveau national. De plus il varie fortement selon les provinces : de 1,5 FCFA (province du sud-ouest) à 90 FCFA (province du sud). Ces estimations sont faites en dehors des provinces de l'est et de l'extrême nord pour lesquelles les données n'étaient pas disponibles au moment de l'enquête. Cette situation est la conséquence de la non application des textes légaux qui prévoient une contribution substantielle des communes dans le fonctionnement, l'équipement, la réhabilitation, la réfection et la construction des écoles de leurs circonscriptions communales, ainsi que la « nivaquinisation » des élèves. Au total, l'effort financier des communes

représente seulement 0,6% du budget de l'Etat consacré à l'enseignement primaire.

### ***3.5 Le financement de l'éducation par les ménages***

Les charges scolaires des ménages sont nombreuses. Certaines, bien qu'élevées, sont quelquefois inévitables. D'après l'enquête de consommation des ménages (ECAM II) pour 2000/01<sup>3</sup>, la dépense nationale des ménages pour l'éducation en 2000/01 a été estimée à 232,9 milliards de FCFA.

Les charges les plus incontournables et les plus incompressibles sont aussi les plus lourdes. Il s'agit respectivement des frais de scolarité (73 milliards de FCFA), de l'achat de livres (42 milliards de FCFA) et de cahiers (21 milliards de FCFA). Les frais de cantine, d'uniforme et de transport scolaire de l'enfant représentent respectivement 21, 16 et 14 milliards de FCFA.

Les dépenses scolaires des ménages varient fortement en fonction de la localisation géographique (province), du niveau de vie considéré ici en deux modalités (pauvre et non pauvre) et du lieu de résidence (urbain/rural).

Les ménages non pauvres des grandes villes (Yaoundé et Douala) dépensent en moyenne 2,2 fois plus que les ménages pauvres. Dans ces mêmes villes, ceux-ci dépensent en moyenne pour l'éducation de leurs enfants respectivement 90 000 et 76 500 FCFA. Ce montant est plus élevé que celui dépensé par les pauvres dans le reste du pays. Ceci montre que les pauvres des grandes villes sont sous forte pression financière pour assurer une scolarisation acceptable à leurs enfants.

L'écart entre ménages non pauvres et pauvres le plus élevé est observé dans la province du nord-ouest où les premiers dépensent trois fois plus que les seconds pour l'éducation de leurs enfants. Dans la catégorie des ménages pauvres, l'écart entre les deux provinces extrêmes, à savoir le centre (61 000 FCFA) et l'extrême nord (9 100 FCFA) est estimé à 6,8, ce qui peut laisser supposer que les différences observées pourraient relever davantage du comportement des chefs de familles à l'égard de l'éducation des enfants que du niveau de leur revenu.

Dépenses par élève et par ménage. Les données disponibles, ne permettent pas de déterminer avec exactitude le niveau auquel sont inscrits les élèves considérés au cours de l'enquête d'ECAM II. Il sera donc considéré au cours de

---

<sup>3</sup> Cette enquête a porté sur environ 15.000 ménages sur une population camerounaise actuelle estimée à plus de 15 millions au moment de l'enquête.

cette analyse que le mot « élève » recouvre donc des situations scolaires hétérogènes (prenant en compte les élèves de tous les niveaux d'étude y compris le supérieur). D'après ECAM II, il y a dans chaque ménage, en moyenne, 1,5 enfant scolarisé (1,9 chez les pauvres et 1,3 chez les non pauvres).

Les dépenses d'éducation par élève et par ménage sont estimées à 47 000 FCFA dans l'ensemble du pays, mais à 16 000 FCFA chez les ménages pauvres et à 66 000 FCFA chez les non pauvres, soit un rapport de 1 à 4. L'écart entre les dépenses par élève des ménages urbains (81 000 FCFA) et ruraux (23 000 FCFA) est du même ordre.

Dans les provinces de l'Adamaoua, de l'est, de l'extrême nord et du nord, les ménages pauvres dépensent peu pour l'éducation de chaque enfant. C'est dans la province du littoral que les dépenses par élève des ménages pauvres sont les plus élevées (28 400 FCFA).

Les différences entre ménages non pauvres et pauvres en matière de dépenses scolaires pour leurs enfants varient selon les catégories de dépense. Comme on pourrait s'y attendre, les premiers dépensent davantage que les seconds, quelle que soit la catégorie de dépenses considérée. Mais pour certains postes tels que les cours particuliers (3 800 FCFA contre 200 FCFA), l'éducateur à domicile (1 000 FCFA contre 0 FCFA), et le transport scolaire (6200 FCFA contre 300 FCFA, soit 21 fois plus), les écarts entre non pauvres et pauvres sont énormes. Il est intéressant de noter que ces catégories de dépenses sont toutes liées à une recherche de qualité et de résultats scolaires.

Efforts des ménages en faveur de l'éducation de leurs enfants. Les dépenses scolaires représentent en moyenne 5% des dépenses totales des ménages, avec des valeurs extrêmes allant de 1% jusqu'à 8% dans certaines provinces et notamment dans les zones urbaines de Douala (6,2%) et de Yaoundé (7,1%). Les ménages pauvres des ces villes consentent beaucoup d'effort pour la scolarisation de leurs enfants (8% et 7,30% respectivement). Il en va de même dans les provinces du littoral (7,2 %), du sud-ouest (7,0 %) et du centre (6,3 %) qui se situent dans les premiers rangs pour ce qui concerne l'effort financier des ménages pauvres. Par contre, les provinces de l'est (2,7 %), du nord (1,7 %), de l'Adamaoua (1,3 %) et de l'extrême nord (1,1 %) sont celles où les efforts des ménages en faveur de l'éducation de leurs enfants sont les plus faibles.

### ***3.6 Le financement de l'éducation par d'autres agents nationaux***

En dehors des collectivités locales dont l'apport financier sur le terrain scolaire a été décrit plus haut, d'autres structures et personnalités physiques

assurent le financement de l'éducation de manière, certes, moins systématique et moins régulière. Il s'agit notamment :

- des entreprises : généralement ce sont les sociétés forestières qui, pour s'implanter dans leur zone d'exploitation, peuvent, sous la pression des populations riveraines et sur la base des cahiers de charge, apporter un appui financier dans la réhabilitation, la réfection, et même la construction des salles de classe dans les établissements concernés.
- des ONG : elles ne sont pas trop présentes sur le terrain des investissements (construction des salles de classe). toutefois, elles entreprennent des actions allant dans le sens de l'équipement des écoles en tables-bancs et la dotation de celles-ci en manuels scolaires et matériel didactique.
- des élites locales : elles interviennent parfois individuellement pour soutenir le fonctionnement des écoles à travers l'octroi de manuels scolaires et de matériel didactique, le recrutement et le paiement des maîtres bénévoles, dits « maîtres des parents » et d'autres actions tendant au rayonnement de l'école dans le village.

### ***3.7 Des efforts de « récupération des coûts » (cost recovery)***

En règle générale, les activités d'apprentissage ne peuvent pas être financées à travers les ressources financières générées par les établissements scolaires camerounais. Il existe cependant quelques initiatives visant à encourager les établissements à générer des ressources propres :

Le Ministre actuel de l'Education nationale, dans le cadre du PAN-EPT, a relancé le concours des meilleurs jardins scolaires du pays en le dotant d'un prix national. Cette initiative a permis à plusieurs établissements de réaliser des champs de tomates, de manioc, de plantain et autres produits vivriers de la région où ils sont installés.

Les textes organiques, notamment la nouvelle Loi de l'orientation scolaire, revalorise le rôle de la Communauté éducative dans l'ouverture de l'école à son environnement socioculturel et économique. Un service chargé des activités post et périscolaires existe dans l'organigramme du MINEDUC. Celui-ci est chargé d'insuffler une dynamique interne à tous les établissements disposant d'un terrain pouvant être exploité dans le domaine agricole.

Certains établissements produisent des objets d'art et organisent des expositions lors de la semaine de la fête nationale de la jeunesse du 11 février.

Dans l'enseignement technique et professionnel, les lycées, les collèges et les SAR ont, dans la plupart des cas, répondu aux besoins locaux de l'industrie du bois, de la maçonnerie et de la plomberie.

Les recettes recueillies sont gérées par le Conseil d'établissement au sein duquel siègent certains membres du Bureau de la coopérative, organe animé essentiellement par les élèves. Les fonds sont destinés à l'animation des activités sportives.

### ***3.8 Le financement de l'éducation informelle***

L'éducation non formelle a pour épicerie existentiel, l'alphabetisation. Elle s'intéresse à la fois aux jeunes (analphabètes et déscolarisés) et aux adultes qui n'ont pas pu accéder au système formel de l'Education. On note sur ce terrain plusieurs Ministères, au premier rang desquels se trouve le Ministère de la Jeunesse et des Sports (MINJES) qui a statutairement la charge d'animer et de gérer le secteur de l'Alphabetisation au Cameroun. Ensuite viennent en appui le Ministère des Affaires sociales (MINAS) qui s'occupe de l'Education spécialisée à l'intention des handicapés moteurs et sensoriels (mal voyants, mal entendants) et le Ministère de la Condition féminine (MINCOF) qui s'occupe de l'encadrement des jeunes filles et des femmes dans le domaine des petits métiers dans les CPF (Centres de Promotion de la Femme). Cette population est généralement âgée d'au moins 15 ans.

Le Gouvernement, à travers le PAN-EPT a préconisé des actions, comme nous le verrons dans la section suivante, de nature à donner une impulsion décisive au développement de l'Alphabetisation dans notre pays.

## **4. Les objectifs et la mise en œuvre du PAN-EPT**

### ***4.1 Les objectifs***

En 2000, un Coordonnateur national de l'EPT a été nommé et en 2001, une équipe multisectorielle de rédaction du PAN-EPT a été désignée.

Le PAN-EPT qui a été rédigé dans une approche participative et validé le 8 octobre 2002 est l'émanation du Cadre d'action de Dakar. Il contient sept objectifs et 183 actions qui sont pour la plupart des réformes ayant des fondements à la fois politiques, intellectuels et pédagogiques.

Toutes ces réformes se résument dans le cadre du programme de la mise en œuvre du PAN-EPT en cinq défis majeurs et huit domaines d'intervention dans



le cadre de l'éducation formelle, non formelle et informelle comme le montrent les tableaux 1a, 1b et 1c.

#### ***4.2 Mesures institutionnelles pour la mise en œuvre du PAN-EPT***

Depuis quelques années (notamment depuis 2000), le Gouvernement camerounais, en réponse aux engagements pris lors des assises internationales, a souscrit au fait que le système éducatif camerounais doit connaître de profondes réformes pour être en phase avec les objectifs du Millénaire et ceux de Dakar. L'éducation perçue au Cameroun comme une entreprise dont l'objet est de contrôler le développement du capital humain, représente un investissement à la fois vital et important dans la société. C'est ainsi que le Ministère de l'Education nationale a élaboré une série de textes institutionnels novateurs pour mettre en œuvre ces réformes. Les plus significatifs sont les suivantes :

- Création d'un observatoire de la Gouvernance au Ministère de l'Education nationale
- Organisation des établissements scolaires publics et attribution des responsables de l'Administration scolaire ;
- Application de certaines dispositions du Décret n° 2001/04 du 19/02/2001 relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics ;
- Mise en place du nouvel organigramme du Ministère de l'Education nationale.

Le tableau 2 donne un aperçu des dispositions institutionnelles d'appui au PAN-EPT.

**Tableau n° 1a : Programme de mise en œuvre du plan national de l'EPT du Cameroun - fiche synthétique (1)**

Défis		Domaines d'intervention	Résumé des actions proposées			
			Education formelle			
			1	2	3	4
			<i>Petite enfance</i>	<i>Primaire</i>	<i>Post-primaire</i>	<i>Secondaire général (Brevet)</i>
Scolarisation Universelle	A	Accès	Actions mobilisatrices (AM) Constructions et réhabilitations (CR) Développement de l'enseig. privé (DEP)	Actions mobilisatrices (AM) Constructions et réhabilitations (CR) Développement de l'enseig. Privé (DEP)	Constructions et réhabilitations (CR)	Actions mobilisatrices (AM) Constructions et réhabilitations (CR) Développement de l'enseig. Privé (DEP)
	B	Efficacité interne		Réduction du redoublement Réduction des abandons Révision de l'évaluation Utilisation des langues locales	Réduction du redoublement Réduction des abandons Révision de l'évaluation Développement de l'orientation	Réduction du redoublement Réduction des abandons Révision de l'évaluation Développement de l'orientation
	C	Equité	Actions en faveur des pop. défavorisées (APD) Actions en faveur des filles (AF)	Actions en faveur des pop. Défavorisées (APD) Actions en faveur des filles (AF) Aides aux enfants handicapés (AEH) Actions en faveur des zones défavorisées (AZD)	Actions en faveur des pop. Défavorisées (APD) Actions en faveur des filles (AF)	Actions en faveur des pop. défavorisées (APD) Actions en faveur des filles (AF)
Qualité et pertinence des programmes	D	Qualité	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagog. (DAP) Révision de l'évaluation (RE)	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagogiques. (DAP) Révision de l'évaluation (RE)	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagogique. (DAP) Révision de l'évaluation (RE)	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagogique. (DAP) Révision de l'évaluation (RE) Développement des NTIC
	E	Pertinence	Révision des programmes (RP)	Révision des programmes (RP)	Révision des programmes (RP) Prise en compte du marché de l'emploi Concertation avec les entreprises	Révision des programmes (RP)
Gestion efficace du système Educatif	F	Organisation et gestion administrative	Création d'une cellule nationale de coordination des activités de la petite enfance Création d'un système d'information (CSI)	Création du Conseil National d'Education (CNE) Amélioration de l'administration scolaire (AAS) Création d'un système d'information (CSI)	Création du Conseil National d'Education(CNE) Amélioration de l'Admin. Scolaire (AAS) Création d'un système d'information (CSI)	Création du Conseil National d'Education CNE) Amélioration de l'Admin. Scolaire (AAS) Création d'un système d'information (CSI)
Autres défis	G	Protection sanitaire	Mesures de protection sanitaire	Lutte contre les MST/SIDA Mesures de santé/nutrition	Lutte contre les MST/SIDA Mesures de santé/nutrition	Lutte contre les MST/SIDA Mesures de santé/nutrition
	H	Education à la citoyenneté et mesures générales	Gestion du fichier d'état civil Information sur les droits de l'enfant Développement d'une culture de citoyenneté	Information sur les droits de l'enfant Développement d'une culture de citoyenneté	Développement d'une culture de citoyenneté	Développement d'une culture de citoyenneté

**Tableau n° 1b : Programme de mise en œuvre du plan national de l'EPT du Cameroun - fiche synthétique (2)**

Défis		Domaines d'intervention	Résumé des actions proposées			
			Education formelle (suite)		Education non formelle	
			5	6	7	8
			Secondaire Technique & Professionnel (CAP)	Normal	Petite enfance	Alphabétisation des jeunes et des adultes
Scolarisation Universelle/ Alphabétisation accrue	A	Accès	Actions mobilisatrices (AM) Constructions et réhabilitations (CR) Développement de l'Enseignement Privé (DEP)	Construction / Réhabilitation d'ENIEG	Développement des structures communautaires (DSC)	Actions mobilisatrices en faveur de l'alphabétisation Construction des Centres de l'Education de base non formelle (CEBNF) Création de Centres de Promotion de la Femme (CPF)
	B	Efficacité interne	Réduction du redoublement Réduction des abandons Révision de l'évaluation Développement de l'orientation			Utilisation des langues locales aux côtés des langues officielles
	C	Equité	Actions en faveur des pop. défavorisées (APD) Actions en faveur des filles (AF)			Actions en faveur des filles et des femmes (AFF)
Qualité et pertinence des programmes	D	Qualité	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagogique (DAP) Révision de l'évaluation (RE) Développement des NTIC	Formation initiale des enseignants Développement des NTIC		Formation des encadreurs (FE) Développement des appuis pédagogiques. (DAP) Révision de l'évaluation (RE) Recours aux émissions de radio et de TV
	E	Pertinence	Prise en compte du marché de l'emploi Révision des programmes (RP) Concertation avec les entreprises	Révision des programmes (RP)	Programmes adaptés aux réalités locales	Programmes adaptés aux réalités nationales
Gestion efficace du système éducatif	F	Organisation et gestion administrative	Création du Conseil National d'Education (CNE) Amélioration de l'Admin. Scolaire (AAS) Création d'un système d'information (CSI)			Renforcement du Conseil National d'alphabétisation (CNA) Elaboration de la Carte des Centres de l'Education de base non formelle (CEBNF)
Autres défis	G	Protection sanitaire	Lutte contre les MST/SIDA Mesures de santé/nutrition			
	H	Education à la citoyenneté	Développement d'une culture de citoyenneté	Développement d'une culture de citoyenneté		Développement d'une culture de citoyenneté

**Tableau n° 1c : Programme de mise en œuvre du plan national de l'EPT du Cameroun - fiche synthétique (3)**

Défis		Domaines d'intervention	Résumé des actions proposées			
			<i>Education non formelle (suite)</i>	10	11	12
			9			
			<i>Education permanente</i>	<i>Actions proposées au niveau du MINEDUC</i>	<i>Actions proposées au niveau des autres Ministères</i>	<i>Actions transversales</i>
Scolarisation Universelle/ Alphabétisation accrue	A	Accès	Déclaration nationale en faveur de l'Edu. Perm. Construction de Centres d'Educ. à dist. (CED)			
	B	Efficacité interne	Utilisation des langues locales aux côtés des langues officielles			
	C	Equité	Actions en faveur des filles et des femmes(AF)			
Qualité et pertinence des programmes	D	Qualité	Formation des enseignants (FE) Développement des appuis pédagogiques(DAP) Révision de l'évaluation (RE) Recours aux émissions de radio et de TV		Elaboration et application de programmes de l'AF en phase avec les réalités locales	Développement d'appuis pédagogiques pour l'EBNF et l'EP
	E	Pertinence	Programmes adaptés aux réalités nationales Révision des programmes (RP)		Programmes adaptés aux réalités nationales	
Gestion efficace du système éducatif	F	Organisation et gestion administratives	Création d'une structure administrative de gestion de l'Educ. Perman. (SAGEP) Elaboration de la carte des Centres d'Education à distance (CED)	Création d'une cellule technique permanente autonome de l'EPT (CTPA) Création d'un système d'information(CSI) Création d'un comité de pilotage EPT		Renforcement des capacités institutionnelles de la CTPA-EPT à travers la création de la CNC-EPT
Autres défis	G	Protection sanitaire			Création de centres de PMI Création d'infirmes en milieu scolaire	Prise en charge des enfants affectés et/ou infectés par le VIH/SIDA
	H	Education à la citoyenneté et mesures générales	Développement d'une culture de citoyenneté	Actions mobilisatrices en faveur d'une culture de la citoyenneté en milieu scolaire	Actions mobilisatrices en faveur d'une culture de la citoyenneté dans les CEBNF, CED et CPF	Actions mobilisatrices en faveur d'une culture de la citoyenneté dans la communauté nationale

PMI : Protection maternelle et infantile

CNC-EPT : Cellule Nationale de Coordination de l'EPT

EBNF : Education de Base Non Formelle

CTPA-EPT : Cellule Technique Permanente Autonome de l'EPT

**Tableau n° 2 : Texte d'appui institutionnel des réformes contenues dans le Plan EPT**

N°	Nature du texte	Titre	Niveau d'Exécution du texte	Domaine d'application/ Objectif visé
1	Décret n° 2001/04/du 19/02/2001	Organisation des établissements scolaires publics et attributions des responsables de l'administration scolaire.	Texte entièrement appliqué	Accès accru à l'enseignement primaire Gestion efficace du système éducatif
2	Décret n° 2002/004 du 4/1/2002	Organisation du Ministère de l'Education Nationale	Ministère réorganisé et Responsables nommés	Gestion efficace du système éducatif
3	Décret n° 2002/040 du 04/02/2002	Montants et modalités de paiement des primes allouées aux personnels des corps de l'Education Nationale	Primes effectivement allouées aux Enseignants	Amélioration des conditions de vie et de travail des Enseignants.
4	Arrêté n° 268/B1/1464/ MINEDUC du 22/08/00	Création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire de la Gouvernance au Ministère de l'Education Nationale	Observatoire créé, et fonctionnel	Gestion saine et efficace du système éducatif
5	Arrêté n° 017/PM/ du 05/02/03	Création, organisation et fonctionnement du Comité de Pilotage du Programme d'Appui à la réforme de l'Education	Comité créé et fonctionnel	Amélioration de la qualité de l'Education et de l'efficacité interne du système éducatif
6	Décision n° 180/B1/1464/ MINEDUC/CAB	Création d'une Commission Paritaire MINEDUC-GICAM (Groupement Inter patronal du Cameroun)	Commission Paritaire créée et fonctionnelle	Amélioration de l'adéquation formation – Emploi et l'insertion socioprofessionnelle des élèves
7	Décision n° 003/B1/1464/ MINEDUC/SG/IGP/ESG du 02/01/2002	Création d'un Pôle pour la formation professionnelle des personnels d'Inspections à Yaoundé	Pôle créé	Amélioration de la qualité de l'Enseignement
8	Décision n° 672/B1/ 1464/MINEDUC/SG/IGP/ESG/EPP/ EPMN du 11/06/2002	Mise en place de l'équipe de coordination du Pôle de Formation Professionnelle des Personnels d'Inspection à Yaoundé	Equipe de coordination mise en place	Amélioration de la qualité du système éducation par la formation continue du personnel de supervision pédagogique
9	Décision n° 1132/B1/1464/ MINEDUC/CAB du 25/01/2002	Création, organisation et fonctionnement d'un Comité de pilotage et de suivi chargé de la mise en place de la restructuration de l'Enseignement Secondaire Général	Comité de Pilotage créé et fonctionnel	Application des résolutions d'états généraux et des dispositions de la nouvelle Loi de l'orientation de l'Education au Cameroun
10	Décision n° 193/ MINEDUC/CAB Du 31/05/00	Désignation d'un Coordonnateur National de l'Education Pour Tous	Coordonnateur National désigné	Réponse aux engagements pris lors du Forum Mondial sur l'EPT à Dakar (Sénégal) en Avril 2000
11	Décision n° 190/ MINEDUC/CAB Du 28/10/02	Création d'une Cellule Technique Permanente Autonome de l'Education Pour Tous (CTPA-EPT)	CTPA-EPT Créée	Mise en œuvre du Plan d'Action National de l'EPT
12	Décision n° 300/ MINEDUC /CAB du 30/12/2002	Désignation des membres de la CTPA-EPT	Membres de la CTPA-EPT désignés	Mise en œuvre du Plan d'Action National de l'EPT validé le 08/10/2002

## 5. Le financement extérieur de l'éducation au Cameroun

Au cours de l'année scolaire 1999/2000, les bailleurs de fonds étrangers ont appuyé le système éducatif camerounais dans son volet formel avec près de 14 milliards de FCFA, comme le montre le tableau ci-dessous. A noter que la liste des bailleurs de fonds est loin d'être exhaustive. Certains montants n'apparaissent donc pas ici.

La contribution financière des partenaires de notre pays a été globalement orientée vers :

- l'amélioration de l'accès à l'éducation de base en vue de l'enseignement primaire universel. Cette volonté de nos partenaires du secteur de l'Éducation s'illustre ici par la construction et l'équipement de salles de classe et la réhabilitation de certaines écoles ;
- l'amélioration de la qualité du système éducatif par le truchement du renforcement des structures de formation des enseignants, à savoir les ENIEG (Ecoles normales des instituteurs de l'enseignement général)

Tableau 3 : Financement extérieur de l'éducation au Cameroun (1999/2000)<sup>1</sup>

Type de Donateurs	Donateurs	Financement*
Donateurs bilatéraux	Allemagne	ND
	Belgique	162
	Chine	ND
	Espagne	ND
	Etats-Unis	2 496
	France	4 002
	Grande Bretagne	12
	Israël	ND
	Japon	64
	Total (1)	6 736
	Donateurs Multilatéraux	BAD
FNUAP		ND
UNESCO		309
UNICEF		486
Total (2)		6 825
Total financement de l'éducation		13 561

ND : Non disponible  
\* Valeur initiale des projets en cours en 1999/00 en millions de FCFA courants

<sup>1</sup> Coopération canadienne/Yaoundé

Pour la période 2003-2015, les premières estimations de coûts et de financement du PAN-EPT peuvent être résumées de la manière suivante :

- Le coût total du PAN-EPT s'élèverait à 1 214 milliards de FCFA sur 12 ans, dont 49% pour les dépenses de fonctionnement et 51% pour les dépenses d'investissement ;
- La contribution attendue des partenaires extérieurs s'élèverait à 79% du total, soit 955 milliards de FCFA, le MINEDUC prenant à sa charge 19% et les autres ministères 1% ;
- La contribution des partenaires extérieurs serait consacrée aux dépenses d'investissement à concurrence de 56% et aux dépenses de fonctionnement à concurrence de 44% ;
- La contribution du MINEDUC serait consacrée aux dépenses de fonctionnement à concurrence de 66%, et aux dépenses d'investissement à concurrence de 34%.

# CHAPITRE 6

## LE FINANCEMENT ET LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION POUR TOUS A CUBA<sup>1</sup>

*Rosa Alvarez<sup>2</sup>*

### 1. Une introduction nécessaire

Parmi les grandes transformations sociales qui ont été mises en œuvre à Cuba depuis 1959, l'éducation joue un rôle important dans la stratégie du Gouvernement visant à donner à la population un niveau professionnel et éthique solide. A partir des années soixante des mesures ont été prises pour réduire l'analphabétisme et refondre le système éducatif dans la perspective d'un accès universel et gratuit sans discrimination de genre, race ou statut social.

Dès le début de la révolution de 1959, les mécanismes et les moyens nécessaires ont été créés pour éradiquer l'analphabétisme, élever le niveau d'éducation de la population dans son ensemble par la formation des adultes et garantir l'universalité des services éducatifs. Des mesures furent prises pour allonger la scolarité de la sixième à la neuvième année d'études, promouvoir douze années d'études pour tous les citoyens, développer l'enseignement supérieur, former les enseignants nécessaires et introduire un système de contrôle social de l'éducation en tant que conquête du peuple et garantie de son bien-être futur.

Au cours des années quatre-vingt, de nouvelles orientations furent adoptées pour améliorer la formation des ressources humaines et les infrastructures nécessaires à l'accès universel à l'éducation en liaison avec les changements démographiques, mettre en œuvre de nouveaux programmes de formation et

---

<sup>1</sup> Le texte complet de ce rapport est disponible en anglais sur le site web :  
<http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Directora de Planeamiento, Estadística e Informática de la Educación, Ministerio de Educación, Cuba.



améliorer la qualité de l'enseignement pour les personnels hautement qualifiés requis par le développement économique et social.

## **2. Stratégies, politiques et objectifs du secteur éducatif**

### ***2.1 Les principes de base***

L'éducation à Cuba repose sur les principes suivants :

- Améliorer la qualité sans renoncer à l'éducation de masse pour tous les citoyens sans discrimination de genre, race, croyance religieuse ou résidence ;
- Réconcilier l'unité du système éducatif et la diversité des pratiques scolaires ;
- Promouvoir un équilibre entre la centralisation et la décentralisation du système éducatif en rapprochant le processus de prise de décision du niveau de mise en oeuvre des politiques ;
- Créer une attitude scientifique au sein du corps enseignant pour analyser le système éducatif avec objectivité et créativité en mettant l'accent sur la participation démocratique de tous au processus d'enseignement et d'apprentissage ;
- Promouvoir la formation des personnels scientifiques et techniques de haut niveau en leur ouvrant l'accès aux niveaux supérieurs du système de formation ;
- Améliorer les ressources humaines et l'infrastructure nécessaire pour « couvrir » le pays dans son ensemble, former et perfectionner les personnels nécessaires au développement économique et social du pays ;
- Combiner l'étude et le travail en tant que principe pédagogique de base de l'éducation cubaine.

Le développement éducatif est un processus continu et systématique pour adapter le système éducatif, les programmes et les structures de management aux niveaux national, provincial et municipal.

### ***2.2 Les difficultés des années quatre-vingt-dix***

Au début des années quatre-vingt-dix l'économie cubaine a dû faire face à une crise sévère en raison de la réduction des importations causée par le renforcement du blocus de l'île par les Gouvernements américains successifs. La

préservation des acquis sociaux et du niveau de justice sociale déjà atteint, ainsi que leur amélioration en dépit du manque de ressources matérielles et de financement devint une préoccupation majeure. L'éducation de base universelle et gratuite, l'égalité des chances en fonction du sexe et la combinaison de l'étude et du travail furent fermement préservées. En outre, les structures de management furent améliorées pour atteindre davantage d'égalité des chances pour tous, de justice sociale et d'efficacité économique, tout en respectant la diversité et en améliorant l'utilisation des ressources matérielles, financières et humaines disponibles.

Pour améliorer le fonctionnement des écoles, l'administration de l'éducation a été rendue plus flexible, et les directeurs et le personnel ont acquis davantage d'autonomie pour accomplir leurs tâches. Cette politique de décentralisation a donné de bons résultats en fonction de l'intérêt général de chaque communauté. De nouveaux programmes d'études incorporant de nouvelles matières ont été introduits et les profils de spécialisation élargis pour former des spécialistes capables de s'adapter à une plus grande diversité de postes de travail.

La formation et le perfectionnement des enseignants à tous les niveaux par l'amélioration de l'offre de formation de haut niveau et l'organisation de sessions de perfectionnement a été une préoccupation majeure du Gouvernement et des pouvoirs publics. La priorité a été donnée au perfectionnement des enseignants du primaire en leur ouvrant l'accès à l'enseignement supérieur : 70% d'entre eux ont déjà obtenu un diplôme supérieur.

A partir de 1997, les transformations du système éducatif ont été orientées vers l'amélioration de la qualité, le respect de l'équilibre entre l'unité du système et la diversité des situations pratiques au niveau de la salle de classe, et entre centralisation et décentralisation, le développement d'un esprit scientifique au sein du corps enseignant (objectivité, créativité et attitude participative) pour résoudre les problèmes présents et futurs dans une perspective optimale. Trois lignes d'action fondamentales ont été identifiées, à savoir :

- Faire de l'école le centre culturel le plus important de la communauté;
- Améliorer les structures d'administration et de management;
- Promouvoir un cadre d'action intégré entre les universités pédagogiques et les structures administratives provinciales du système éducatif.

### ***2.3 L'année 2000 et au-delà***

A partir de l'année 2000, l'objectif principal de l'éducation à Cuba est de promouvoir une éducation pour tous tout au long de la vie, conforme aux valeurs

nationales et sociales, respectueuse de la diversité et de la participation des étudiants en intégrant à ce processus les familles, les personnels de santé, les organisations et les travailleurs sociaux.

Pour atteindre ces objectifs, de nouveaux programmes sociaux et éducatifs sont mis en œuvre pour répondre aux aspirations de chacun (enfants, adolescents et adultes) en augmentant les chances d'accès démocratique et universel à l'éducation, l'emploi et la culture. Ces programmes devraient avoir un effet marqué sur le niveau culturel général de la population cubaine en disséminant le savoir scientifique et technique pour tous. Un impact positif sur les niveaux de vie de la population en découlerait, donnant à la nation cubaine de meilleurs atouts pour faire face aux défis du futur (Alvarez, E., 2002).

Pour améliorer la qualité de l'enseignement primaire les lignes d'action actuelles sont :

- ne pas dépasser vingt élèves par classe ;
- réhabiliter et construire des salles de classe pour répondre à cet objectif ;
- former des enseignants pour les territoires où les besoins ne sont pas satisfaits ;
- équiper les écoles en ordinateurs, récepteurs de TV et magnétoscopes avec les vidéos et les logiciels éducatifs appropriés préparés par des centres spécialisés ;
- distribuer des livres aux bibliothèques scolaires pour les élèves et les enseignants.

Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire du premier cycle constitue un autre objectif de base. Offrir une double session quotidienne à tous les élèves en 2003-2004 requiert la réhabilitation du réseau d'écoles secondaires et une augmentation de sa capacité. La formation d'enseignants polyvalents pour ce niveau (de la 7<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année de l'enseignement général) est une transformation substantielle qui permettra d'abaisser le ratio élèves/maître à 15. Par ailleurs, la distribution d'équipements audio-visuels aux écoles permettra d'utiliser la nouvelle chaîne éducative et de soutenir le travail des enseignants. La rénovation des programmes et le perfectionnement des enseignants auront aussi des effets positifs sur la qualité de l'enseignement.

L'éducation de la seconde chance. Des mesures sont prises pour inscrire les jeunes entre 17 et 29 ans qui, pour différentes raisons, ne sont ni scolarisés, ni au travail, dans des sessions de « développement intégral » qui sont une forme d'emploi salarié. Ces sessions disposent d'infrastructures appropriées avec des ressources d'enseignement convenables et des moyens audio-visuels. La

formation dispensée est équivalente à celle du second cycle de l'enseignement secondaire. Une fois leur formation terminée, ces jeunes pourront solliciter leur admission à l'université ou entrer sur le marché du travail dans des postes appropriés à leurs nouvelles qualifications.

Au niveau universitaire, un processus de décentralisation de certaines formations universitaires au niveau municipal est en cours. Ce programme a pour but d'augmenter les places d'enseignement supérieur et de diversifier les voies d'accès aux études universitaires en créant des « succursales » d'universités dans toutes les municipalités du pays et en utilisant pour cela l'infrastructure existante des écoles secondaires pendant les plages horaires non utilisées. Des personnels vivant dans ces communautés et désireux de soutenir ce programme sont identifiés et recrutés comme professeurs d'université à temps partiel. Des cours de niveau universitaire sont proposés aux personnes du troisième âge, aux retraités ou aux femmes au foyer qui veulent continuer à étudier.

L'informatisation de la société toute entière est l'un des programmes les plus prometteurs. Les moyens techniques consacrés aux enfants en bas âge et aux jeunes ont été augmentés. Le nombre d'enseignants spécialisés ayant reçu une formation accélérée à l'utilisation de ces technologies est passé de 20 000 environ à 165 000. Les effectifs inscrits dans ces spécialités de l'enseignement secondaire technologique ont été multipliés par sept au cours des trois dernières années et le nombre d'universités offrant ces spécialités a augmenté.

Dans le même domaine le réseau national de « Clubs informatiques pour les enfants et les jeunes » qui dispose d'infrastructures dans toutes les municipalités du pays pour permettre aux jeunes enfants d'avoir accès à des ordinateurs afin de développer leurs capacités en informatique, a été élargi et complété. Il est en train de se changer en université d'informatique disposant des équipements technologiques appropriés avec pour mission d'accélérer la formation à l'informatique des spécialistes de l'enseignement supérieur.

On utilise également la télévision pour augmenter le niveau culturel général de la société. La chaîne éducative qui offre des programmes aux étudiants, chercheurs, jeunes et adultes fait l'objet d'une promotion au travers des vidéos clubs, des centres artistiques et des centres informatiques des communautés. Des cours en sciences et technologies, environnement, arts et littérature, histoire universelle, langues et géographie sont diffusés par le programme télévisé « Université pour tous ».

Au titre de son aide aux pays en voie de développement, Cuba a fondé deux centres universitaires internationaux pour la formation des médecins et des spécialistes du sport avec des bourses pour des étudiants venant surtout d'Amérique latine et d'Afrique.

### **3. Le sommet du millénaire et l'Éducation pour Tous à Cuba**

Achever l'universalisation de l'enseignement primaire, c'est-à-dire permettre à tous les enfants de terminer leur scolarité primaire était l'un des objectifs du Sommet du Millénaire (Alarcon D., 2002). Comme les sections précédentes l'ont montré, cet objectif et les indicateurs proposés ont été atteints à Cuba il y a longtemps. Le système éducatif concentre maintenant ses efforts sur l'amélioration de la qualité et la promotion de la culture générale intégrale dans l'ensemble de la population.

La Conférence mondiale de Jomtien et la réunion de Dakar nous ont invités à améliorer les mécanismes d'intégration des mesures en matière d'éducation et de santé dans le travail de terrain par la promotion d'une sexualité responsable, le combat contre le SIDA et l'attention aux inégalités sociales qui sont malheureusement encore présentes dans la société cubaine.

Celle-ci se projette dans la perspective d'une révolution éducative profonde qui s'efforcera de changer les concepts et les méthodes d'enseignement et d'augmenter le niveau culturel de tous les citoyens. L'objectif principal de l'Etat cubain pour les dix ou quinze prochaines années est d'amener le niveau culturel de la population au plus haut niveau mondial.

Dans cette perspective le Plan national d'action pour l'Éducation pour tous a pour objectif d'orienter les activités des personnels de l'éducation et des institutions du pays vers un renouveau de la qualité de l'enseignement et de la vie culturelle et spirituelle des enfants et des citoyens. La formation pour tous tout au long de la vie est considérée par le Gouvernement, l'état et la société cubaine en termes d'accès à l'éducation et à la justice sociale pour tous (Ministère de l'éducation, 2002).

Au-delà de l'amélioration des indicateurs de qualité (infrastructure et équipement, qualité et volume des heures d'enseignement), c'est une quête de spiritualité en termes de valeurs humaines et de culture générale qui sera poursuivie. L'objectif de fond est d'éduquer et transformer chaque citoyen en un être humain vivant une période historique concrète au cours de laquelle tous sont

impliqués dans la fabrication d'une nouvelle société caractérisée par davantage d'équité et de justice sociale en accord avec les principes de la Constitution socialiste de la République.

Pour résumer, le Plan national d'action s'efforce de résoudre les trois dilemmes fondamentaux de la société cubaine, à savoir :

- Développer l'accès universel à des services éducatifs de qualité sans discrimination de genre, race, croyance religieuse ou aire géographique ;
- Décentraliser pour rapprocher le processus de prise de décision du niveau où sont mises en oeuvre les pratiques du processus éducatif ;
- Maintenir l'équilibre entre l'unité et l'identité nationale du pays avec la réalité des différences de contextes locaux.

#### **4. Le processus d'élaboration de la politique éducative à Cuba**

En dépit de problèmes économiques qui subsistent et d'un contexte international difficile, les indicateurs d'éducation à Cuba peuvent être avantageusement comparés à ceux d'autres pays ayant un niveau de développement industriel et technologique semblable.

Les traits constitutifs du système éducatif sont la continuité depuis la formation initiale jusqu'à la formation des adultes, les nouvelles chances offertes à ceux qui ont quitté l'école, sous forme de cours réguliers durant la journée, de cours du soir pour les jeunes, les salariés, les agriculteurs et les femmes au foyer et diverses formes de formation à distance. Certaines spécialités universitaires menant au diplôme peuvent être étudiées sous forme d'auto apprentissage. De nombreux programmes d'études de troisième cycle, de maîtrises et de doctorats sont offerts gratuitement, parce que complètement subventionnés par l'état, dans le seul but de perfectionner les savoirs pour relever les défis d'un monde en mutation technologique rapide.

Le principe de base est que l'éducation est un droit civique offert gratuitement, sans conditions d'accès et dans toutes les localités du pays (*Political Publisher, Constitution of the Republic of Cuba, 1997*). Il appartient à la société toute entière, avec la participation de tous les personnels enseignants, des familles, des écoles et des diverses organisations sociales de promouvoir l'accès de tous aux services éducatifs gratuits fournis par l'Etat.

Les grandes lignes des politiques éducatives sont élaborées en accord avec les orientations et les postulats de la Constitution de la République de Cuba et approuvées par les organes suprêmes du Parti et du Gouvernement. Elles sont précédées d'un large débat social jusqu'à ce qu'un consensus national soit trouvé. Ces grandes lignes sont contresignées à l'Assemblée nationale du Pouvoir populaire quand leur nature et leurs implications sociales l'exigent. Elles sont aussi précédées d'un débat social entre enseignants et étudiants.

Les aspects spécifiques des politiques éducatives sont élaborés et adoptés par les organes supérieurs du Gouvernement et par le Ministère de l'éducation. Ces politiques sont fréquemment le produit d'un consensus et de consultations préalables avec les personnels éducatifs, les travailleurs sociaux, et sont basées sur les recherches et le travail pédagogique.

Au cours de la dernière décennie, l'administration de l'éducation est devenue plus participative et des méthodes de travail plus efficaces ont été adoptées. Le processus d'élaboration des politiques éducatives est le suivant :

- Elaborer un Plan d'Action avec la participation de l'administration centrale, et des organisations politiques de masse ;
- Elaborer des plans d'action au niveau des autorités locales en prenant en compte les décisions des autorités territoriales et des communautés ;
- Coordonner les initiatives aux niveaux central, provincial et local et tirer les leçons des meilleures pratiques à des fins de généralisation. Des échanges directs entre les services à tous les niveaux des structures institutionnelles sont favorisés ;
- Contrôler et vérifier les indicateurs de mesure des progrès en matière d'éducation au niveau régional et local.

Les services provinciaux et municipaux en charge de l'éducation au niveau local sont d'une part subordonnés aux Gouvernements locaux pour tous les aspects administratifs et, d'autre part, au Ministère de l'éducation pour les aspects normatifs et méthodologiques. Ces structures locales d'administration sont responsables du recrutement des enseignants, des directeurs d'établissements et des autres personnels scolaires. Elles adaptent les programmes d'études aux réalités locales.

Les contacts bilatéraux et la collaboration entre le Ministère de l'éducation les autres ministères et les différentes organisations sociales sont d'une importance cruciale pour garantir une approche collective de recherche de la qualité dans le processus éducatif. Ainsi, le Ministère de l'éducation collabore avec le Ministère de la culture pour coordonner leur approche en matière

d'éducation artistique et avec le Ministère de la santé publique pour analyser le travail des médecins et des infirmières et améliorer l'éducation à la santé dans les écoles et les communautés.

Par ailleurs, les organisations sociales des communautés sont responsables de la marche des écoles et à cette fin participent aux Conseils d'établissements. Elles contribuent aussi, au travers du Conseil Municipal des Jeunes et sous la tutelle des autorités scolaires, au travail de prévention concernant les enfants, les adolescents et les jeunes socialement désavantagés.

Faire participer les gens au processus d'élaboration des politiques éducatives au travers des organisations civiles et sociales est une clé du succès pour mettre en œuvre des réformes complexes et pour promouvoir un engagement et un consensus national autour d'elles.

## **5. Le financement de l'éducation**

L'Etat cubain consacre des ressources importantes au financement des services sociaux. Les dépenses courantes d'éducation représentent 22% des dépenses courantes totales du budget national et 14% des dépenses publiques totales. Les dépenses d'éducation n'ont jamais été inférieures à 6% du PNB depuis 1990. Avec l'amélioration graduelle de la situation économique depuis 1993, on a observé une augmentation constante des dépenses courantes d'éducation qui ont atteint 9,3% du PNB en 2002.

La masse salariale, c'est-à-dire le salaire de base, les rémunérations au titre de la formation permanente et de l'élévation des qualifications, les primes pour les bons résultats au titre de l'année en cours, les paiements pour la sécurité sociale, la maternité et les congés de maladie représente environ 54% du total (MFP, 2002). Depuis 1998, une stimulation salariale basée sur l'évaluation des enseignants a été introduite et, en 1999, une réforme salariale visant à augmenter les salaires des enseignants et des autres personnels du secteur a été mise en œuvre pour un coût total de près de 250 million de pesos.

En ce qui concerne les autres dépenses, la priorité est donnée à l'acquisition d'équipement et de services tels que la nourriture, les matériels pédagogiques, les uniformes, le transport scolaire, la réparation et l'entretien des écoles, la construction de nouvelles écoles et la sécurité sociale. Les dépenses au titre des équipements et des autres matériels ont souffert entre 1992 et 1995 en raison de la stagnation de l'économie due à la contraction de la capacité d'importation du pays et à la perte des fournisseurs traditionnels de matériels pédagogiques,



d'équipements scolaires et d'autres services éducatifs, occasionnées par le renforcement du blocus imposé par les Gouvernements américains successifs.

La détérioration du réseau d'établissements en raison du manque d'entretien est l'un des problèmes les plus urgents à résoudre. En 2000, un programme d'entretien et de réparation des écoles primaires et secondaires a été initié, conjointement à la réhabilitation d'un nombre significatif d'écoles et à l'agrandissement des infrastructures pour diminuer le nombre d'élèves par classe.

Les budgets locaux financent 77% des dépenses nationales d'éducation. La décentralisation des dépenses publiques a commencé en 1995 et il revient maintenant au Conseil d'administration de chaque collectivité territoriale de définir, approuver, autoriser et assigner les dépenses d'éducation, dans le cadre des dépenses approuvées dans le budget national, en fonction des besoins. Ces Conseils ont la faculté de réassigner des ressources d'une catégorie à une autre en cours d'année si besoin est, sans autorisation préalable des autorités budgétaires centrales (INIE, 2003).

La décentralisation de l'administration des dépenses publiques devrait contribuer à améliorer l'efficacité en matière d'allocation des ressources en fonction des besoins et des priorités de chaque municipalité. Elle devrait également renforcer la responsabilité et la discipline parmi les personnels de l'éducation au niveau local, garantir la qualité du processus éducatif et promouvoir la participation et le contrôle de chaque communauté sur les services éducatifs.

Les salaires des enseignants sont basés sur les éléments suivants : le niveau de qualification professionnelle, le type d'école, le nombre d'années d'expérience dans l'enseignement, les responsabilités de direction et les résultats de l'évaluation annuelle. Les enseignants ayant un diplôme universitaire de pédagogie reçoivent un salaire mensuel de base de 280 pesos qui peut atteindre 330 pesos en fonction des résultats de leur évaluation. Ce salaire de base peut atteindre 425 pesos en tenant compte des éléments mentionnés ci-dessus. Ce montant est 73% plus élevé que la moyenne salariale nationale.

## **6. Principaux programmes éducatifs en cours**

Le « programme d'attention intégrale des élèves du primaire » a pour but d'abaisser le nombre d'élèves par classe à 20 ou moins et de permettre aux enseignants de suivre le même groupe d'élèves durant les six années de la scolarité primaire. Il s'efforce aussi d'améliorer l'organisation de l'école en

développant des méthodes d'attention différenciées aux élèves, le travail avec les familles et la communauté. Environ 74% des élèves inscrits dans l'enseignement primaire bénéficient déjà de ce programme, 68% des élèves inscrits dans des zones urbaines étaient scolarisés dans des classe de 20 élèves ou moins. A la Havane, la totalité des élèves sont couverts par ce programme. Lorsque les classes ont plus de 20 élèves, deux enseignants y sont affectés.

Pour mettre en oeuvre ce programme, 80% des enseignants du primaire ont été formés pour suivre le même groupe d'élèves de la première à la sixième année. On travaille aussi à l'amélioration de l'organisation de l'école et des emplois du temps pour faciliter les apprentissages et promouvoir l'utilisation des moyens audio-visuels et des ordinateurs comme moyens d'enseignement.

Grâce au « programme de formation des enseignants du primaire », 8 400 enseignants ont été formés et continuent des études universitaires, conjointement à leurs tâches d'enseignants en salle de classe.

Le « programme audio-visuel » dont le but est d'améliorer la qualité du processus d'apprentissage, a permis de distribuer plus de 81 000 postes de télévision et 21 000 magnétoscopes dans les écoles. Un saut qualitatif a été accompli avec la mise en route de la chaîne éducative qui sera bientôt captée dans tous le pays. Environ 3 200 programmes éducatifs représentant 1 400 heures de transmission sont disponibles à l'heure actuelle.

Le programme « Université pour tous » dispense des cours de culture générale télévisés dans tout le pays. Des cours de littérature et de langues (espagnol, anglais, français), de géographie et d'histoire de Cuba ont été élaborés pour améliorer la culture des jeunes. Des cours d'accès à l'enseignement supérieur et des séminaires pour éducateurs centrés sur les pratiques de salles de classe jouent un rôle important dans le perfectionnement du corps enseignant et le renforcement de leur influence parmi les élèves, les familles et les communautés.

Au cours de l'année 2002-2003, ce programme a touché des étudiants internes, des écoles normales, des universités pédagogiques, des formateurs dans des écoles d'art, des directeurs d'établissements et d'autres responsables. En tout, 750 000 étudiants, enseignants et autres responsables y ont participé et 37 000 étudiants de fin d'enseignement secondaire ont été admis dans l'enseignement supérieur.

Pour augmenter l'utilisation des livres à bas coûts dans le processus d'apprentissage, le « programme de liberté éditoriale » a été lancé. Il a permis la

distribution de 834 000 exemplaires de dictionnaires, encyclopédies, œuvres classiques et livres sur l'histoire de Cuba afin de développer l'habitude de la lecture, conjointement avec l'utilisation d'autres matériels des bibliothèques et des centres de documentation. Ce programme doit maintenant être intégré au programme de distribution d'ordinateurs et d'équipements audio visuels dans les écoles.

Le programme de « formation des instructeurs d'art » vise à stimuler les vocations des étudiants. Quinze écoles ont été créées, une dans chaque province et dans la municipalité de « l'île des jeunes ». En 2002-2003, ces écoles entrent dans leur troisième année de fonctionnement avec des effectifs inscrits de 11 500 étudiants en musique, danse, arts plastiques et théâtre.

Le « programme d'ordinateurs à l'école » a pour but de distribuer des ordinateurs à l'usage des élèves dans tous les établissements d'enseignement. Des ordinateurs ont ainsi été distribués dans toutes les écoles primaires. Le ratio élève/ordinateur est de 45 dans le primaire, 50 dans l'enseignement secondaire et premier cycle, 39 dans l'enseignement secondaire supérieur, 20 dans les instituts techniques de comptabilité et 15 dans les écoles de formation à l'informatique. Parallèlement, plus de 4 500 écoles ont été électrifiées ou équipées en panneaux solaires au cours des deux dernières années leur permettant ainsi d'utiliser leurs ordinateurs et équipements audio visuels. Les nouveaux programmes d'études prévoient que chaque étudiant doit recevoir environ 550 heures de formation à l'informatique durant sa scolarité.

Il y a déjà 20 000 enseignants d'informatique dans le système éducatif, mais bien d'autres seront formés dans un futur proche. En dépit des progrès significatifs réalisés dans la formation à l'informatique des enseignants et des responsables scolaires, les équipements ne sont pas pleinement utilisés comme soutien à l'enseignement, ni comme outil d'apprentissage par les étudiants. Plus de 20 000 étudiants sont inscrits dans les instituts techniques pour recevoir une formation à l'informatique. En outre, deux spécialités en informatique ont été créées dans les universités pédagogiques pour former les étudiants à la création de logiciels éducatifs.

Le programme de « amélioration des écoles secondaires de premier cycle » consiste à intégrer des programmes existants (entretien et réhabilitation des écoles, équipements audio visuels et ordinateurs à l'école, entre autres) en vue de former « l'enseignant intégral » capable d'enseigner plusieurs disciplines. Il a été conçu pour résoudre le déficit en enseignants à ce niveau, consécutif à la diminution du nombre d'élèves par classe et à l'introduction de la double session pour chaque étudiant. Plus de 4 000 enseignants formés de cette façon au cours

de l'année 2002-2003 ont commencé à enseigner sur une base expérimentale dans plusieurs municipalités du pays.

Enfin, un programme jouissant d'un grand succès populaire, « le cours de perfectionnement intégral pour les jeunes » a été conçu dans le but d'offrir des cours généraux de perfectionnement aux jeunes qui ne sont ni à l'école ni au travail. Ce programme prévoit un stimulant monétaire pour étudier. Environ 114 000 jeunes entre 17 et 29 ans y sont inscrits en 2002-2003. La présence journalière à ces cours est élevée (94%). Au-delà des tâches strictement éducatives, les étudiants participent à de nombreuses activités qui favorisent leur intégration dans la société. La rétention est élevée (87%). Les abandons sont en général causés par l'entrée dans la vie active, le service militaire ou une orientation vers d'autres cours.

Le programme fonctionne grâce à 8 300 enseignants, dont 55% sont des formateurs d'adultes. Au terme de ces cours, les étudiants sont du niveau enseignement secondaire complet et peuvent prétendre à entreprendre des études supérieures dans des spécialités prioritaires correspondant aux emplois disponibles.

La mise en oeuvre de ces programmes permettra d'atteindre les objectifs de « la formation pour tous tout au long de la vie » grâce à un engagement institutionnel fort, pleinement soutenu par la société civile.

## **Références**

- Alarcón, D. 2002. *Objetivos de desarrollo del Milenio*, VIIIe Congrès des économistes d'Amérique latine et des Caraïbes, septembre, La Havane.
- Alvarez, E. 2002. *Desafíos para el desarrollo económico y social en los albores del tercer milenio: El caso de Cuba*, VIIIe Congrès de la AEALC, La Havane.
- INIE. 2003. *Servicios de Educación, Salud, Agua y Saneamiento en Cuba*. Document élaboré pour la Banque mondiale.
- MINED. 2000. *Informe de Educación Para Todos*, La Havane.
- MINED. 2000. *Informe de Evaluación de los Veinte años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, La Havane.
- MINED. 2002. *Plan de Acción Nacional de Educación para Todos*, La Havane.

# CHAPITRE 7

## CROISSANCE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION EN REPUBLIQUE DE COREE<sup>1</sup>

*Jang, Soomyung<sup>2</sup>*

### 1. Introduction : croissance rapide et expansion de l'éducation

Il est bien connu que l'économie coréenne a enregistré une croissance économique soutenue. En 1996, le PNB par tête est de US \$ 11 385 contre US \$ 249 en 1970. Durant la période 1970-2001 la croissance du PNB par tête a été de 6,2%, au second rang dans le monde après la Chine (8,2%). Les économistes ont constaté que le capital humain a été un facteur essentiel de la croissance économique (Partrinos 2001, Barro, 1997). Il y a peu de doute que l'expansion du système éducatif a joué un rôle significatif dans le développement économique de la République de Corée.<sup>3</sup>

Le développement du système éducatif coréen a été remarquable à plus d'un titre. Le nombre moyen d'années de scolarité est supérieur à douze années contre sept/huit années en 1970. En 1970, seuls 66% des sortants de l'enseignement primaire ont accédé à l'école moyenne tandis que 70% des sortants de l'école moyenne ont intégré le cycle supérieur de l'enseignement secondaire. A peine 27% des sortants de l'enseignement secondaire sont entrés dans l'enseignement supérieur court (collèges) ou long (universités).

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport en anglais sur le site web:  
<http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Chercheur associé au Korean Educational Development Institute (KEDI), République de Corée.

<sup>3</sup> Cependant, on peut supposer l'autre possibilité selon laquelle la croissance économique mène à un investissement accru pour l'éducation compte tenu du taux de rendement croissant de l'éducation et du revenu élevé qui permet de recevoir une telle éducation.

En 2003, plus de 90% des sortants du secondaire général ont eu accès à l'enseignement supérieur. Parmi les diplômés de l'enseignement secondaire technique, le taux de passage vers l'enseignement supérieur est de l'ordre de 57%. Globalement le taux de passage vers l'enseignement supérieur est d'environ 80%, l'un des taux les plus élevés du monde.

Qualité de l'éducation. Les performances scolaires des étudiants coréens mesurées par les études internationales d'évaluation des acquis scolaires telles que le *Programme of International Student Assessment (PISA)* ou la *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)* sont élevées. La performance des étudiants coréens se situe bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Les résultats moyens des étudiants coréens sont de 525 en lecture, 547 en mathématique et 552 en science, alors que la moyenne de l'OCDE est de 500.

Si la quantité et la qualité du capital humain sont des facteurs clés de la croissance économique, alors les perspectives économiques de la Corée sont prometteuses parce que les jeunes qui entrent sur le marché du travail ont un niveau d'instruction très supérieur à ceux qui quittent la force de travail. Certes, c'est un phénomène général mais la République de Corée est dans une situation vraiment exceptionnelle car 95% des gens de la classe d'âge 25-34 ans sont du niveau de l'enseignement secondaire, une proportion très supérieure à celle de la moyenne de l'OCDE (74%). Ainsi le niveau d'instruction de la force de travail sera exceptionnellement haut dans le futur comparé à celui des autres pays.

Il n'est pas certain cependant que l'économie coréenne continuera à croître rapidement dans le futur. Au cours des dix dernières années, le taux de croissance a été faible et irrégulier et le PNB par tête stagne autour de 10 000 US\$ depuis six ou sept ans. Si la jeune génération, plus instruite, a une productivité supérieure sur les postes de travail que la vieille génération, moins instruite, l'économie coréenne devrait croître rapidement dans le futur. Mais rien n'est moins sûr et le pays se trouve peut-être dans une situation où sa politique d'expansion du système éducatif pour soutenir la croissance économique doit être reconsidérée.

## **2. Le financement de l'éducation**

Jusqu'en 1970 l'agriculture était le secteur principal de l'économie coréenne. Les industries manufacturières ont pris une importance centrale pendant les années quatre-vingt et quatre-vingt dix, tandis que les services absorbaient une grande partie de la force de travail. Au cours des dernières années, les services à

forte valeur ajoutée et les secteurs de haute technologie ont connu une croissance rapide.

La structure professionnelle de la force de travail a accompagné ces changements. Les autorités et les spécialistes de l'éducation se sont efforcés de répondre à la demande de travailleurs qualifiés pour l'industrie ainsi qu'à la demande individuelle d'éducation. Jusqu'à une date récente, il n'y a ni surplus ni manque de travailleurs qualifiés. Ceci signifie que le système éducatif a été capable de répondre à la demande de travailleurs qualifiés de l'industrie.

La stratégie du Gouvernement coréen a été de développer le système éducatif selon une séquence naturelle en investissant d'abord l'essentiel de ses ressources dans l'enseignement primaire, puis en développant graduellement l'enseignement secondaire et supérieur. Les séquences de cette stratégie ont été les suivantes : en premier lieu le Gouvernement a investi dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire en assurant un niveau minimum de qualité avec des ressources financières limitées, ce qui a eu pour conséquence une élévation rapide du taux d'alphabétisation. Puis, pendant la période d'industrialisation, la demande de travailleurs qualifiés de niveau moyen a été assurée par la création des écoles secondaires techniques et le soutien aux écoles techniques privées et aux collèges techniques. Enfin le Gouvernement a limité son soutien à la formation universitaire des cols blancs (les travailleurs d'élite) et à la formation des ingénieurs, en créant une université nationale dans chaque province et en assurant la qualité de l'enseignement supérieur par le contrôle de l'admission dans les collèges et les universités.

### ***2.1 L'importance des secteurs public et privé par niveau d'éducation***

Le système éducatif actuel a été structuré par la Loi sur l'éducation adoptée en 1949. Il est organisé selon une structure unique 6.3.3.4 avec six années d'enseignement primaire, suivies de trois années dans l'enseignement secondaire de premier cycle (middle school), puis de trois années dans l'enseignement secondaire supérieur et de quatre années au collège ou à l'université. Il existe aussi des *junior colleges* en deux ans entre l'enseignement secondaire et les collèges en quatre ans. Le nombre des étudiants inscrits dans les *junior colleges* est inférieur de moitié à celui inscrit dans les *colleges* en quatre ans et les universités.

Le système de financement de l'éducation en République de Corée est caractérisé par :

- Un partenariat triangulaire entre le Gouvernement, les parents (ou les étudiants) et le financement coopératif des fondations scolaires privées ;
- Un système de financement des écoles centralisé et contrôlé ;
- La quantité d'éducation est l'objectif fondamental des politiques éducatives. La qualité vient après.

Pendant longtemps le Gouvernement et les fondations scolaires privées ont eu la responsabilité de fonder les établissements et de former les enseignants alors que les parents payaient l'essentiel des dépenses de fonctionnement des écoles. Au niveau primaire, 98% des écoles sont publiques, mais ce pourcentage est seulement de 75% dans les établissements secondaires de premier cycle et de 53% dans les écoles secondaires supérieures. La plupart des *junior colleges* et des collèges en quatre ans au niveau universitaire sont privés. Si l'on se base sur le nombre d'élèves inscrits dans ces écoles, la part du secteur public est très inférieure. La proportion élevée d'écoles privées ne signifie pas que le Gouvernement ne prend pas ses responsabilités en matière d'éducation car il subventionne les écoles privées.

La plupart des écoles publiques au niveau primaire et secondaire sont administrées par les Gouvernements provinciaux mais largement financées par le Gouvernement central. Les Gouvernements provinciaux n'ont qu'une responsabilité financière très limitée. Les écoles privées sont administrées par des fondations scolaires privées. Les parents paient des droits de scolarité dans les écoles secondaires supérieures publiques et privées, alors même que le Gouvernement subventionne les deux types d'écoles. La plupart des universités publiques sont administrées par le Gouvernement central, mais les parents financent l'essentiel des coûts des collèges privés en deux ou quatre ans.

Le Gouvernement central a créé les écoles primaires et formé les enseignants en établissant les universités nationales d'éducation. Pendant les années soixante-dix les parents payaient des droits de scolarité et d'autres dépenses pour leurs enfants scolarisés dans le primaire, même après que celui-ci devint partie de la scolarité obligatoire. La plupart des jardins d'enfants sont privés.

Pendant longtemps le Gouvernement a assumé moins de responsabilité pour les écoles secondaires de premier cycle que pour les écoles primaires et même les écoles secondaires supérieures. Ainsi la proportion d'écoles secondaires de premier cycles privées est encore très élevée : 24% en 2002. Même après que la Constitution, amendée en 1972, ait donné une base légale à l'expansion de la scolarité obligatoire au secondaire de premier cycle, les parents continuèrent à en assurer le financement pendant de longues années. En 1985, l'enseignement



gratuit à ce niveau a été instauré jusque dans les îles et les zones rurales lointaines. En février 2001, le Ministre de l'éducation a finalement annoncé l'application totale de la gratuité de la scolarité obligatoire au niveau du secondaire premier cycle à partir de 2002.

En ce qui concerne les écoles secondaires supérieures le Gouvernement a pris davantage de responsabilités pour subventionner les établissements techniques pour répondre à la demande de personnels qualifiés de niveau moyen que pour l'enseignement secondaire général. 46% des écoles secondaires supérieures sont encore privées.

Dans l'enseignement supérieur le Gouvernement a donné la priorité aux *colleges* en quatre ans de préférence aux *junior colleges*. Plus de 95% des étudiants de ces *junior colleges* sont inscrits dans des *colleges* privés, contre 75% des étudiants des *colleges* en quatre ans. Sur 178 universités, 44 sont des universités nationales, alors que seulement 4 des 160 *junior colleges* sont des *colleges* nationaux.

## **2.2 Le financement de l'éducation**

En 1977 le Gouvernement finançait 80% des dépenses d'éducation au niveau primaire : infrastructures, salaires des enseignants et autres dépenses courantes). Au niveau de l'enseignement secondaire de premier cycle, les parents supportaient l'essentiel du fardeau financier : 74% des coûts publics étaient à leur charge. Les parents finançaient 67% des coûts publics au niveau secondaire supérieur, 73% au niveau des *junior colleges* en deux ans et 64% au niveau des *colleges* universitaires en quatre ans. Ceci dit, 84% des coûts totaux de formation des enseignants du primaire au niveau universitaire étaient supportés par le Gouvernement, ce qui traduit l'engagement du Gouvernement dans la formation des enseignants du primaire.

Ces chiffres illustrent bien le contexte coréen où le respect et l'appétit des familles pour la performance scolaire permet au Gouvernement d'utiliser les contributions des parents pour financer le système éducatif et où la croissance économique a permis aux gens d'investir beaucoup dans l'éducation.

La structure actuelle du financement de l'éducation en République de Corée est donnée dans le tableau suivant qui indique les parts relatives du financement public et privé par niveau d'éducation et type d'établissement. Une caractéristique importante du système est que le financement privé est le même dans les écoles publiques et privées au niveau secondaire. Ceci dit, le

financement privé (pour l'essentiel supporté par les parents) prédomine toujours dans l'enseignement secondaire, les *junior colleges* et les *colleges* en quatre ans.

Financement centralisé. Le budget public d'éducation est fortement centralisé. En 1999, 82% du budget d'éducation du Gouvernement central (qui représente environ 20% du budget total de l'Etat) a été transféré aux provinces au titre des dépenses d'éducation des douze premières années de scolarité et 84% des dépenses d'éducation des provinces viennent du Gouvernement central. Ainsi il est aisé pour le Gouvernement central d'exercer toute son influence sur les dépenses locales d'éducation. C'est lui qui détermine les programmes d'études et établit des critères de qualité nationaux, assurant ainsi une égalité d'accès et de qualité. Le niveau élevé des acquis scolaires démontré par les étudiants coréens dans les enquêtes internationales est probablement dû à cette centralisation du système.

Tableau 4 : Dépenses d'éducation publiques et privées

<i>Niveau d'éducation</i>	<i>Total (milliers de Won)</i>	<i>Part du financement privé (%)</i>
Jardin d'enfants	820 375 939	63.6
National & public	268 678 225	7.9
Privé	551 697 714	90.7
Enseignement primaire	9 633 978 141	0.7
National & public	9 545 462 362	-
Privé	88 515 779	79.9
Secondaire premier cycle	5 977 308 242	20.8
National & public	5 133 748 927	20.3
Privé	843 559 315	23.8
Secondaire Second cycle	6 433 927 977	41.7
National & public	4 064 308 428	38.9
Privé	2 369 619 549	46.4
<i>Junior college</i>	2 852 362 647	76.4
National & public	67 239 453	40.7
Privé	2 785 123 164	77.3
Facultés d'éducation	146 079 087	28.3
Université	10 842 268 741	58.4
National & public	2 234 599 049	35.7
Privée	8 220 309 166	67.3

*Source: Kong, Hahn et Jang 2001*

### **3. Nouveaux défis et plans de développement des ressources humaines**

#### ***3.1 Une expansion quantitative presque terminée***

L'expansion quantitative du système éducatif coréen est pratiquement terminée, à l'exception du niveau pré-primaire. Cet accomplissement a été rendu possible grâce au financement privé. Les fondations scolaires ont pu facilement créer des écoles et les faire fonctionner parce que les familles acceptent de payer des droits de scolarité. Pendant longtemps la plupart des écoles privées pouvaient fonctionner sur la base des droits de scolarité payés par les élèves ou leurs familles, même si le Gouvernement limitait le montant des droits de scolarité.

Depuis que les écoles secondaires au niveau des premier et second cycle ont perdu le droit de sélectionner leurs étudiants et de percevoir des droits en toute liberté, elles bénéficient de subventions publiques d'un montant égal à la différence entre les droits perçus (qui sont limités) et les dépenses nécessaires pour les faire fonctionner. Jusqu'à présent l'enseignement supérieur est majoritairement financé par les contributions des parents et des fondations à but éducatif.

Il y a des divergences entre les objectifs originaux des écoles privées et un système éducatif privé financé par l'état. Le Gouvernement n'est pas en mesure de remplacer complètement les écoles privées par des écoles publiques aux niveaux primaire et secondaire. Il peut limiter les droits des écoles privées mais il doit en échange les subventionner.

#### ***3.2 Nouveaux défis***

Le système éducatif coréen doit répondre à la demande de travailleurs qualifiés et créatifs dans plusieurs secteurs, surtout dans celui de la haute technologie dans le contexte d'une économie basée sur la connaissance. D'un autre côté les diplômés ne trouvent pas d'emplois correspondant à leur niveau de qualification. C'est un défi sérieux auquel le système éducatif doit faire face. Il ne s'agit plus de développement quantitatif comme dans le passé. Soutenir l'enseignement privé n'est peut-être plus la bonne manière d'améliorer la qualité. Les défis du futur peuvent être résumés de la manière suivante :

Dans l'enseignement primaire et secondaire, les étudiants coréens ne sont pas encouragés à apprendre de manière autonome. Leurs résultats aux tests internationaux sont excellents mais ils manquent de créativité, de flexibilité et de capacité d'apprentissage autonome. Ils sont de moins en moins intéressés par les sciences et les mathématiques à mesure qu'ils progressent dans le système éducatif. Ces phénomènes sont liés à l'usage des tests imposés par les procédures très sélectives d'entrée dans les *colleges* universitaires qui obligent les parents à dépenser des fortunes en soutien ou répétition de toutes sortes (environ 9% du revenu familial). Jang et Kim (2002) ont aussi montré que l'enseignement secondaire est incapable de donner les qualifications nécessaires au succès dans l'enseignement supérieur ou sur le marché du travail. L'enseignement pré-primaire dispensé le plus souvent dans des écoles privées manquant de personnels et disposant d'infrastructures insuffisantes constitue un autre problème.

Le manque de travailleurs qualifiés reste très important dans divers secteurs économiques et le dilemme quantité-qualité est manifeste dans l'enseignement supérieur où il y a 40 étudiants par enseignant à temps complet dans les *colleges* universitaires en quatre ans et 80 dans les *junior colleges*. Chaque année 250 000 diplômés sortent des *colleges* en quatre ans et à peu près le même nombre des *junior colleges*. Ils se présentent alors sur le marché du travail mais peu trouvent un emploi dans les quatre mois qui suivent. Plus de 40% des hommes ayant un diplôme universitaire en quatre ans trouvent des emplois qui ne correspondent pas à leur niveau d'instruction. Les désajustements par disciplines sont aussi très marqués et le manque de diplômés de qualité dans les secteurs de haute technologie est très sérieux. En terme quantitatifs globaux, on pourrait dire qu'on ne manque pas de diplômés, mais peu d'entre eux sont préparés à répondre aux exigences des entreprises.

Le manque de techniciens qualifiés de niveau moyen et d'ingénieurs dans les industries manufacturières est un problème chronique dû au fait que les étudiants préfèrent en général l'enseignement supérieur à l'enseignement technique. La qualité des écoles secondaires techniques a décliné rapidement depuis les années quatre vingt. Même dans l'enseignement supérieur, les étudiants préfèrent des disciplines comme le droit, la gestion ou la médecine aux sciences et aux études d'ingénieur.

En République de Corée la participation à la formation tout au long de la vie est la plus faible de tous les pays de l'OCDE, peut-être parce que les jeunes entrent pour la première fois sur le marché du travail à un âge très tardif (à 27.2 ans en moyenne) en raison de la longueur de la scolarité et du service militaire pour les hommes.

Tout ceci peut expliquer pourquoi l'économie coréenne a stagné au cours des sept ou dix dernières années à un niveau de 10 000 US\$ par tête. Certains parlent du « piège des 10 000 \$ » dont l'économie coréenne devrait sortir. Si les ressources humaines sont un facteur clé pour progresser vers un niveau de pays avancé, alors le système éducatif doit être réformé.

### ***3.3 Quelles politiques pour y répondre ?***

Le Gouvernement coréen et les autorités éducatives ont élaboré divers programmes et initiatives pour résoudre ces problèmes de développement des ressources humaines (DRH). Une commission ministérielle pour le DRH a été créée pour mieux coordonner l'action des divers ministères (mars 2000) et le Ministère de l'éducation a été transformé en Ministère de l'éducation et des ressources humaines (2001). Un nouveau plan stratégique de DRH a été préparé en décembre 2001, suivi par une loi fondamentale de DRH adoptée en août 2002.

Le nouveau plan de DRH formule un cadre de base fondé sur une politique de développement de la main d'œuvre dans le but de stimuler la croissance économique par la formation de personnels hautement qualifiés et le développement des savoirs et des technologies de pointe. Il comprend diverses initiatives destinées à créer des normes sociales, restaurer la confiance parmi les membres de la société, promouvoir des activités culturelles et renforcer la cohésion sociale. Le Ministère de l'éducation et des ressources humaines qui se situe au centre de cette entreprise s'efforce d'établir des infrastructures institutionnelles et un appareil d'information qui faciliteront le développement et l'utilisation des ressources humaines.

Le plan DRH explicite presque toutes les politiques et les initiatives prises en République de Corée depuis la crise de devises étrangères de 1997. Ces objectifs et les tâches envisagées sont présentées dans le schéma ci-après :

Tableau 5 : Stratégies de DRH en République de Corée  
(Ministère de l'éducation et des ressources humaines, décembre 2001)

**La vision d'ensemble et les objectifs politiques**

Des citoyens compétents dans une société de confiance

(Pour rejoindre le groupe des dix pays les plus compétitifs en matière de ressources humaines)

*Renforcer la capacité des individus*

*Construire la confiance et la  
cohésion sociale*

*Créer de nouvelles sources de  
croissance économique*

Politiques et tâches			
( I ) Développer les compétences de travail clé pour tous les coréens	( II ) Faire de la connaissance et des ressources humaines le facteur clé de la croissance future	( III ) Améliorer le niveau d'utilisation et le management des ressources humaines	( IV ) Construire les infrastructures requises pour le développement des ressources humaines
Garantir l'éducation de base pour tous les citoyens	Développer des ressources humaines de haut niveau	Promouvoir le professionnalisme parmi les personnels du secteur public	Construire les infrastructures d'information pour les ressources humaines
Promouvoir chez les jeunes une culture de créativité tournée vers l'avenir	Former des travailleurs pour les secteurs stratégiques du pays	Améliorer l'utilisation des ressources humaines dans le secteur privé	Améliorer le système de distribution de la connaissance
Revigorer la formation tout au long de la vie	Renforcer la coopération entre le monde des affaires, les universités et les agences de recherche	Augmenter la participation des femmes à la vie active	Renforcer l'efficacité de la politique des ressources humaines
Développer les capacités des groupes les plus vulnérables	Former les ressources humaines pour les secteurs de services		
Développer la confiance sociale et la citoyenneté démocratique	Former des personnels de haut niveau pour les arts et la culture		

#### **4. Le financement des politiques d'éducation et de DRH**

En pratique le plan de DRH est un effort massif pour (i) revitaliser les écoles primaires et secondaires, (ii) améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche, (iii) améliorer les conditions de travail dans le secteur de l'éducation, (iv) créer des réseaux de formation tout au long de la vie, et (v) promouvoir une coordination constante entre l'éducation et l'industrie.

Pour atteindre ces objectifs le Gouvernement s'efforce d'investir davantage dans l'éducation car le montant absolu des dépenses d'éducation par étudiant est beaucoup plus bas en République de Corée que dans les autres pas de l'OCDE.

En 2003 le budget de l'éducation représentait près de 5% du PNB et le Gouvernement projette d'augmenter ce montant à 6% en 2008.

#### **4.1 Elever le niveau de l'enseignement supérieur**

Le projet BK21 pour le développement des ressources humaines hautement qualifiées a été lancé en 1999. Ce projet prévoit que 200 millions de won seront dépensés chaque année pour les universités entre 1999 et 2005. L'investissement total sur sept ans sera de 1.400 million de won. Dans sa conception initiale le projet BK21 visait à améliorer la qualité de la recherche et du développement dans les sciences et les disciplines d'ingénieur. A présent il soutient aussi les disciplines universitaires de base.

Tableau 6 : Dépenses par étudiant et niveau d'éducation dans les pays de l'OCDE (1999)

	<i>Enseignement pré primaire (pour les enfants de trois ans et moins)</i>	<i>Enseignement primaire</i>	<i>Secondaire premier cycle</i>	<i>Secondaire supérieur</i>	<i>Total enseignement secondaire</i>	<i>Total enseignement supérieur</i>
France	3901	4139	6657	7766	7152	7867
Hongrie	2458	2179	2017	2756	2368	5861
Irlande	3386	3018	4401	4362	4383	9673
Italie	5133	5354	6206	6741	6518	7552
Japon	3154	5240	5612	6460	6039	10278
République de Corée	1752	2838	3208	3597	3419	5356
Norvège	11699	5920	7387	7819	7628	12096
Suisse	2764	6663	7824	11819	9756	17997
Moyenne	3847	4148	5210	5919	5465	9210

*Source* : Education at a Glance (2002), OECD

*Note* : Dépenses annuelles par étudiant et niveau d'éducation en équivalent US dollars converti en utilisant les parités de pouvoir d'achat (équivalents à temps complet).

Un autre projet BK 21, dit « régional », vient d'être lancé pour les universités situées en dehors de la région métropolitaine de Séoul. Il vise à donner une place centrale aux universités régionales dans la constitution de systèmes d'innovations comprenant des universités, des instituts de recherche, les autorités locales et l'industrie.

D'autres initiatives sont prises pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, à savoir (i) soutien gouvernemental aux disciplines de base avec 100.000 millions de Won chaque année, (ii) établissement d'un système écoles professionnelles de médecine, dentisterie, droit et gestion, (iii) recrutement de davantage de professeurs à temps complet. Pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, le Gouvernement a dépensé 1 430 millions de won en 2002 et projette de faire de même en 2003.

#### **4.2 Revitaliser les écoles primaires et secondaires**

Pour améliorer l'enseignement primaire et secondaire le Gouvernement a pris diverses mesures:

- Réduire la taille des classes est considéré comme une condition importante pour résoudre les problèmes de l'éducation de base et mettre en œuvre le 7<sup>ème</sup> programme national<sup>4</sup> dans les salles de classe. Grâce à la construction de salles de classe et de nouvelles écoles, le nombre d'étudiants par classe a été réduit de 50/60 en 1980 à environ 35 en 2002. Malgré ces progrès, les mouvements constants de population des zones rurales vers les zones urbaines, surtout dans la zone métropolitaine de Séoul, et la mobilité entre les villes rend ce projet difficile à réaliser.
- Recruter davantage de professeurs et soutenir le développement professionnel du corps enseignant : 23 600 nouveaux professeurs seront recrutés en 2002 et 2003.
- Rénover les infrastructures scolaires et construire des classes multi-fonctions pour enraciner le 7<sup>ème</sup> programme dans les écoles. Le montant investi dans ces constructions dépasse les 2 400 millions de won.

#### **4.3 Améliorer l'éducation gratuite et la formation permanente**

Le Gouvernement a l'intention de :

- Assurer la gratuité de l'éducation aux enfants de cinq ans. En 2003, 20% d'entre eux recevaient une éducation gratuite ;
- Développer l'enseignement gratuit et obligatoire dans le secondaire premier cycle ;
- Accroître l'enseignement spécialisé ;
- Etablir les réseaux d'apprentissage tout au long de la vie ;
- Mieux coordonner l'école et l'université avec l'industrie.

L'investissement pour l'éducation augmentera de 32.200 à 35.200 millions de won de 2001 à 2002.

---

<sup>4</sup> Le 7<sup>ème</sup> programme national vise à enseigner aux enfants la créativité dans la solution des problèmes et à donner aux étudiants davantage d'options pour choisir leur cours en fonction de leurs aptitudes.



#### 4.4 Difficultés et problèmes

Les parents et les fondations scolaires privées dépensent beaucoup d'argent pour l'éducation et le soutien privé aux élèves (*tutoring*), tandis que le Gouvernement central transfère l'essentiel du budget de l'éducation aux Gouvernements provinciaux et locaux dont l'indépendance financière est très faible. En matière de financement de l'éducation, les problèmes les plus importants sont :

- Encourager les Gouvernements provinciaux à prendre davantage de responsabilité pour financer l'éducation ;
- Identifier des priorités : éducation de base ou enseignement supérieur, *junior colleges* ou *colleges* en quatre ans (universités), enseignement pré-primaire ou formation tout au long de la vie ;
- Choisir des modalités de soutien : construction (pour réduire la taille des classes) ou soutien au processus d'apprentissage (programmes et méthodes d'enseignement) ;
- Investir davantage dans le système éducatif formel pour réduire l'importance des dépenses privées de soutien aux élèves (*tutoring*).

#### 4.5 Remarques pour conclure

Bien des aspects du développement de l'éducation en République de Corée sont excellents mais dus à une situation exceptionnelle. En termes quantitatifs, l'expansion du système est pratiquement achevée comme le montre le taux de passage élevé du secondaire au supérieur. Pourtant cette expansion a engendré des problèmes tels que le taux de chômage et de sous-emploi élevé parmi les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur et de longues périodes de transition de l'école au travail. De plus cette expansion ne garantit pas l'offre de diplômés qualifiés et créatifs dont l'économie a besoin. Promouvoir la qualité de l'enseignement dans toutes les universités et *colleges* avec des fonds publics est pratiquement impossible alors même que l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire exige des fonds importants.

Allouer des ressources financières à chaque secteur de l'éducation de manière rationnelle et les utiliser de manière efficace exige beaucoup de réflexion de la part des autorités et des décideurs. Un effort de recherche rigoureux avec des bases empiriques solides est nécessaire. Les plans d'éducation et leurs stratégies de mise en oeuvre devraient être examinés avec soin pour éviter de gaspiller des financements précieux.

## **Références**

- Barro, R. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Presse MIT: Cambridge, MA.
- Jang Soomyung and Namhee Kim, 2002, “*Transition from High School to Higher Education and Work, from the Competency-based Education Perspective*”, mimeo
- Jung, K. Y, K.S. Choi, J.S. Park, et Y.K. Hahn, 2000, “*Adequacy of Public Educational Investment in Korea*”, KEDI
- Kong, E.-B., Han, Y.-K., Jang, S.-M., et Huh, S.-Y., 2001. “*Educational Expenditure in Korea in the year of 2001.*” KEDI, Document de recherche RR2001-17.
- Kim, E.-G. “*Economic Development and Educational Policy in Korea.*” KEDI (mimeo)
- Ministère de l'éducation et du développement de ressources humaines de la République de Corée. “*Statistical Yearbook of Education.*” 1995-2002.
- Patrinos, H. 2001. “*Educational Implications of Technology and Market Change.*” KEDI, présenté au Séminaire international sur le développement des ressources humaines.
- Woo, C.-S. 2002. “*Upgrading Korea's Education & Human Resources in the Age of the Knowledge Economy: Context and Issues.*” Korea Development Institute (KDI), présenté au Forum international sur la réforme de l'éducation en République de Corée.
- Yoon, J.-I. 1985. “*Korean Educational Finance*”. KEDI, Séoul.

# CHAPITRE 8

## L'ÉDUCATION POUR TOUS EN INDE<sup>1</sup>

*Amik Kaushik<sup>2</sup>*

### 1. Le contexte national

L'Inde est l'un des plus grandes démocraties du monde, avec une superficie de 3.2 million de km<sup>2</sup> et une population de plus de 1 milliard d'individus, ce qui représente 16% de la population mondiale et le second pays le plus peuplé de la planète. C'est un pays à structure fédérale divisé en 35 Etats et Territoires. Les Etats et le Gouvernement central ont une responsabilité conjointe dans le domaine de l'éducation. Le grand défi de la planification de l'éducation est de réconcilier les priorités des Etats avec celles du Gouvernement central. Le NDC (*National Development Council* (Conseil National de Développement) où siègent les premiers ministres de tous les Etats est une agence officielle qui assure un caractère national au processus de planification.

Durant la période qui a suivi l'indépendance, on a assisté à une expansion considérable des infrastructures de l'éducation et des effectifs scolarisés dans l'enseignement élémentaire. Il en est résulté une augmentation du taux d'alphabétisation de 52,2% en 1991 à 65,4% en 2001.

L'Inde a mis en oeuvre divers programmes spécialement conçus pour éradiquer l'analphabétisme et universaliser l'enseignement primaire. Dans le cadre du suivi du Cadre d'action de Dakar pour l'Éducation pour Tous (EPT), des efforts ont été faits pour coordonner les objectifs nationaux et ceux de l'EPT.

L'un des développements les plus significatifs des derniers mois a été l'adoption par le Parlement d'un amendement à la Constitution qui fait de l'enseignement élémentaire un droit fondamental pour tous les enfants de 6 à 14

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport en anglais sur le site Web : <http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Directeur, Département de l'éducation élémentaire et de l'alphabétisation, Ministère du développement des ressources humaines, Inde.

ans. Une loi fédérale destinée à faire appliquer ce droit est en cours de préparation.

Mettre en œuvre l'EPT, c'est-à-dire l'alphabétisation totale et l'enseignement élémentaire universel, repose sur les stratégies suivantes :

Le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Etats ont préparé des plans d'action contextualisés, centrés sur des modes de scolarité innovants et alternatifs pour atteindre les exclus. La planification décentralisée au niveau du district, introduite au cours des années 1990, devrait permettre de répondre aux besoins locaux de manière plus efficace.

Un processus de dévolution démocratique des pouvoirs pour faire participer les gens « de la base » est aussi envisagé. Bien que la situation varie selon les Etats, on assiste à un mouvement décisif vers la décentralisation du management de l'éducation dans le pays tout entier. Dans certains Etats il prend la forme d'un transfert de pouvoirs vers des organismes autonomes locaux ; dans d'autres il favorise la création de comités de villages avec des pouvoirs de management et de conseils d'établissements.

La Constitution indienne a été amendée, faisant de l'éducation de base un droit fondamental, opposable en justice, en ligne avec la Convention internationale sur les droits de l'enfant.

La mobilisation sociale pour éradiquer l'analphabétisme parmi les adultes prend la forme de campagnes d'alphabétisation de masse, organisées au niveau fédéral mais mises en œuvre au niveau des districts.

Le Cadre d'action adopté à Dakar a identifié six objectifs pour l'EPT qui sont vigoureusement poursuivis par le Gouvernement indien, à travers :

- L'universalisation du programme de services au développement intégral de l'enfant pour faciliter l'éducation et les soins à la petite enfance (ECE/ *Early Childhood care and Education*) : Objectif N° 1 de Dakar;
- L'universalisation de l'enseignement élémentaire (UEE) est la mission du SSA (*Sarva Shiksha Abhiyan*) qui est chargé d'élaborer le programme national de mise en œuvre du droit fondamental à la scolarité obligatoire gratuite, c'est-à-dire huit années d'un enseignement de qualité pour tous les enfants de 6 à 14 ans d'ici à l'année 2010 (Objectifs 2 et 6 de Dakar) ;
- L'établissement d'un plan global pour les adolescents, surtout les filles, au sein du 10<sup>ème</sup> plan de cinq ans ;

- Atteindre un niveau d'alphabétisation fonctionnelle pour tous les adultes entre 15 et 35 ans. Cet objectif est à la charge de la NLM (*National Literacy Mission/Mission nationale pour l'alphabétisation*) ;
- Atteindre un niveau durable d'alphabétisation de 75% en 2007 ;
- La mise en œuvre de programmes spéciaux à destination des filles en plus de l'attention portée sur elles dans les programmes globaux ;
- La disparition de toutes les inégalités, y compris de genre, dans l'enseignement primaire (cinq années) en 2007 et dans l'enseignement élémentaire (huit années) en 2010.

Dans un grand pays comme l'Inde il n'est pas facile de préparer un plan d'action pour l'EPT car les Etats se situent à des niveaux différents d'avancement vers les objectifs de l'EPT. Un vrai plan national doit prendre en compte ces différences entre les Etats ainsi que les perspectives des organismes de la société civile qui participent aux activités éducatives. En outre, il doit refléter des objectifs et des stratégies nationales car un plan d'action préparé seulement pour satisfaire la communauté internationale resterait une simple déclaration d'intention. La crédibilité d'un plan et sa mise en pratique reposent sur une convergence des engagements internationaux d'un pays et de ses priorités nationales, ainsi que sur l'engagement politique des leaders nationaux et le soutien de la société civile.

## **2. L'éducation et les soins à la petite enfance**

Au moment de l'indépendance, l'enseignement pré-primaire était assuré principalement par des associations volontaires. C'est seulement dans les années soixante-dix que le concept de soins à la petite enfance s'est élargi à la santé, l'enseignement, la nutrition et d'autres secteurs. Une politique nationale de l'enfance a été adoptée en 1974 et le programme ICDS (*Integrated Child Development Services/Programme de développement intégral de l'enfant*) lancé en 1975. La politique nationale d'éducation adoptée en 1986 considérait l'éducation et les soins à la petite enfance comme un programme préparatoire à l'enseignement primaire et un soutien aux femmes actives.

Cette approche a été réaffirmée par le 10<sup>ème</sup> Plan quinquennal qui met l'accent sur la nécessité (i) d'atteindre tous les jeunes enfants du pays pour assurer leur survie, leur protection et leur développement par la mise en œuvre effective de programmes nationaux de santé, immunisation, nutrition et éducation, (ii) de prolonger l'ICDS comme moyen principal pour promouvoir le développement intégral des jeunes enfants, surtout les filles, et de leurs mères dans l'ensemble du pays, et (iii) de reconnaître que, alors que la période de la

petite enfance jusqu'à six ans est fondamentale pour le développement de l'enfant, la période prénatale et les trois premières années de la vie est la plus vulnérable quand il s'agit de poser les fondations du développement humain futur et de la formation tout au long de la vie.

La base légale pour agir dans ce domaine est l'amendement constitutionnel N° 86 qui spécifie que « l'Etat s'efforcera de fournir des services éducatifs et des soins à la petite enfance à tous les enfants jusqu'à l'âge de six ans ». Universaliser l'éducation et les soins à la petite enfance (ECE) pour les enfants avant leur entrée dans l'enseignement primaire doit avoir une place spéciale dans les politiques et les programmes d'éducation.

Le programme ICDS géré par le DWCD (*Department of Women and Child development*/Ministère de la femme et du développement de l'enfant), est le plus important ECE programme du pays. Il a commencé en 1975 dans 33 endroits différents. Il a pour but le développement intégral des enfants de moins de six ans pour briser le cercle vicieux de la malnutrition, de la maladie, des aptitudes d'apprentissage réduites et de la mortalité. Il fournit des services de santé, de nutrition, de soins et d'éducation. Il couvre maintenant presque la totalité du pays : 169 millions d'enfants de trois à six ans en bénéficient.

L'ICDS fournit aussi un soutien aux efforts nationaux vers l'universalisation de l'enseignement primaire par le biais de soins aux enfants associés avec l'amélioration de leurs aptitudes cognitives et sociales et une scolarisation précoce. Il permet aux filles d'être scolarisées dans le primaire en les libérant de la charge de s'occuper de leurs frères et sœurs. Les principaux éléments du programme sont un régime nutritionnel supplémentaire, une surveillance de la croissance, des vaccinations, des bilans de santé et des activités d'éveil jusqu'à six ans.

En plus du programme ICDS, le Ministère de l'enseignement élémentaire et de l'alphabétisation soutient aussi les efforts d'éducation pré-primaire au travers de diverses stratégies mises en œuvre sous l'égide du DPEP (*District Primary Education Programme*/Programme d'enseignement primaire des districts) et du projet Mahla Samakhya. DPEP est le programme qui s'occupe de l'universalisation de l'enseignement primaire (UPE), tout en mettant l'accent sur l'importance de l'éducation préscolaire comme fondation pour atteindre l'UPE.

Tous les Etats se préoccupent du problème de la préparation à l'école des enfants entrant dans le primaire, juste avant l'entrée et parfois en début de première année. Ces programmes veillent à ce que l'éducation dispensée dans les centres ECE soit coordonnée avec les programmes du primaire.

### **3. Les progrès vers l'enseignement élémentaire universel (UPE)**

L'amendement constitutionnel N° 86 stipule que « *l'Etat fournira des services éducatifs gratuits et obligatoires à tous les enfants de 6 à 14 ans selon des procédures définies par la loi* ». En Inde, l'éducation élémentaire comprend huit années d'études de la classe I à la classe VIII à destination des enfants de 6 à 14 ans. Elle est divisée en deux étapes : l'éducation primaire (classe I à V) et l'éducation primaire supérieure (classe VI à VIII).

L'universalisation de l'enseignement élémentaire (UPE) a été un objectif national depuis l'indépendance. Les efforts coordonnés pour atteindre l'UPE au cours des cinq dernières décennies ont eu pour résultat une augmentation exponentielle des établissements, des enseignants et des élèves. Les effectifs inscrits dans l'enseignement primaire ont augmenté de 97 millions d'élèves en 1999 à 114 millions en 2000/01. Dans l'enseignement primaire supérieur, ils sont passés de 34 à 43 millions pendant la même période. Il est significatif de noter que, pendant cette période, le taux de croissance des filles scolarisées dans le primaire a été beaucoup plus élevé que celui des garçons. En fait, au fil des années, la scolarisation des filles à tous les niveaux a fait des progrès substantiels. Alors que la part des filles dans les effectifs scolarisés dans le primaire était de seulement 28,1% en 1950/51, elle est passée à 43,7% en 2000/01. De la même manière, la part des filles dans l'enseignement primaire supérieur qui était de 16,1% en 1950/51 est passée à 40,9% en 1999-2000.

En dépit de ces efforts, environ 35 millions d'enfants ne sont pas scolarisés et on note de grandes disparités en fonction des régions du pays. Certaines sont tout près d'atteindre l'UPE, tandis que d'autres en sont encore loin. Sur un total de 192 millions d'enfants de 6 à 14 ans, 157 millions sont scolarisés. Ceux qui ne le sont pas viennent surtout des milieux défavorisés, des familles pauvres. Ce sont surtout des filles, des enfants qui travaillent, des handicapés et des enfants qui font face à des conditions difficiles.

Atteindre l'UPE est une tâche redoutable dans un pays aussi grand et varié que l'Inde. Malgré cela plusieurs signaux positifs sont apparus au cours des dernières années. Le plus important d'entre eux est la demande toujours croissante d'éducation de la part des parents et des communautés villageoises dans tout le pays. De plus, reconnaissant l'importance de l'enseignement primaire, le Gouvernement central a travaillé de concert avec les gouvernements des Etats sur le principe de la responsabilité partagée. Cette coopération devient

de plus en plus importante en raison de l'engagement de faire de l'enseignement élémentaire un droit fondamental. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, le Gouvernement central continuera de soutenir des programmes UPE, tout en développant les capacités des Etats à répondre aux défis de manière efficace.

Le navire amiral du programme UPE est le SSA (*Sarva Shiksha Abhiyan*) qui signifie « Mouvement vers l'éducation pour tous ». Les objectifs du SSA sont :

- La scolarisation de tous les enfants dans des écoles ou des centres EGS (« garantie d'éducation »), des écoles alternatives, des camps de « *retour à l'école* » d'ici 2003 ;
- La scolarisation en primaire pendant cinq ans de tous les enfants d'ici 2007 ;
- La scolarisation au niveau élémentaire pendant huit ans de tous les enfants d'ici 2010 ;
- La priorité donnée à la qualité de l'éducation ;
- Combler les disparités de genre et de milieu social dans l'enseignement primaire dès 2007 et dans l'enseignement élémentaire dès 2010 ;
- La survie scolaire totale en 2010.

Le SSA s'efforce d'universaliser l'enseignement élémentaire en déléguant les pouvoirs aux communautés de base dont le rôle est crucial pour planifier, mettre en œuvre et superviser le programme du SSA. L'habitation est l'unité de base de la planification. Des plans sont préparés sur cette base, puis combinés pour former des plans d'éducation élémentaire au niveau du district. Les grandes composantes du programme SSA sont les réformes de l'enseignement, l'appropriation par les communautés, le développement des capacités institutionnelles, le suivi par les communautés et la reddition des comptes devant elles, la priorité à l'éducation des filles et l'attention portée à la qualité. Le SSA est un cadre d'action qui inclut des programmes financés par des agences extérieures et de nouveaux projets lancés par le Gouvernement.

Considérant que les trois-quarts des enfants non scolarisés sont des filles et que la plupart d'entre elles appartiennent à des groupes sociaux marginalisés, la stratégie de base doit porter sur la scolarisation de ces enfants. Si on arrive à résoudre les problèmes de ces populations, tous les autres problèmes seront automatiquement résolus. Il faut simultanément répondre aux besoins d'éducation des enfants qui travaillent, des enfants des minorités, des ghettos urbains, des populations migrantes, des pauvres, des handicapés et des groupes marginalisés.



Le SSA a mis sur pied une série d'initiatives pour favoriser la scolarisation et la survie scolaire, telles que la gratuité des livres scolaires pour les filles et les enfants des groupes marginalisés, la gratuité de uniformes, etc. Un programme de fourniture de repas scolaires chauds en milieu de journée contribue à retenir les élèves à l'école. Pour les enfants qui ont déjà abandonné l'école, le SSA fournirait d'autres alternatives, telles que des cours de rattrapage ou des sessions de « retour à l'école » pour les ramener dans le système scolaire formel.

La qualité de l'enseignement est recherchée au moyen d'efforts de rénovation pédagogique tendant à rendre le processus d'apprentissage plaisant, centré sur l'élève et les activités. Pour cela il faut améliorer la formation des enseignants, développer des matériaux pédagogiques adaptés aux contextes locaux, des méthodes d'enseignement susceptibles d'éveiller l'intérêt des enfants, des programmes et des manuels adaptés, l'instruction dans la langue maternelle, des horaires scolaires flexibles, des salles de classe accueillantes, un environnement positif, des constructions scolaires de qualité, des techniques progressistes d'évaluation des élèves, etc.

Une attention spéciale doit être portée aux enfants des intouchables et des basses castes de service. C'est là un engagement national poursuivi par tous les plans quinquennaux. Dans de nombreux Etats, des progrès satisfaisants en ce qui concerne la scolarisation des enfants de ces groupes ont été enregistrés, même s'il est encore nécessaire de mieux identifier les sous-groupes au sein de ces groupes qui méritent une attention particulière.

Les enfants au travail. L'éducation des enfants qui sont mis au travail prématurément au lieu d'aller à l'école est un problème majeur qui a été sans solution pendant longtemps. Dans le contexte actuel d'économie libérale, la résolution de ce problème prendrait une grande signification. L'Inde est le pays qui a le plus grand nombre d'enfants au travail du monde : environ 20 millions, dont 91% en zones rurales (88% de filles).

Le Ministère du Travail, qui est le ministère chargé de formuler et de mettre en oeuvre des plans d'éradication du travail des enfants, a mis en route le NCLP (*National Child Labour Project* - Programme national contre le travail des enfants) pour scolariser les enfants au travail. Le Ministère de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation coopérera avec le Ministère du travail en apportant un soutien pédagogique sous forme de programmes d'études appropriés, matériaux pédagogiques, formation d'instructeurs, qualifications professionnelles, modalités d'évaluation des élèves, etc. Des efforts supplémentaires seront faits pour encourager les ONG à mettre en place des programmes innovants pour promouvoir l'éducation des enfants au travail. Il

serait nécessaire de contraindre les employeurs de ces enfants à les instruire. L'élimination du travail des enfants demande des efforts concertés avec une mobilisation forte de toutes les parties prenantes : parents, enfants, employeurs, PRI, media, etc. Les efforts des différents organismes et Ministères travaillant dans ce domaine, surtout le Ministère du travail, doivent être coordonnés et les programmes en cours tels que le NCLP et autres doivent être soutenus.

Les coûts de la scolarité. Beaucoup d'enfants indiens ne vont pas à l'école pour des raisons financières. Bien que l'éducation soit gratuite, les dépenses privées relatives à l'uniforme, les manuels, les fournitures et le transport sont trop élevées pour les familles pauvres. Le montant de la scolarité est encore plus élevé si les coûts d'opportunité et les coûts indirects sont ajoutés au coûts directs. La non-assistance à l'école et l'abandon scolaire sont en général concentrés parmi les familles à bas revenu. Il a été démontré que les taux de scolarisation sont directement liés aux revenus des ménages. Comme l'inégale distribution de l'éducation est une source et une conséquence de pauvreté et d'exclusion sociale, des systèmes d'incitation financière pour les enfants en dessous du seuil de pauvreté ont été recommandés. Ces incitations devraient prendre la forme de livres scolaires, d'uniformes et de fournitures gratuites, de bourses et de tickets de transport et des efforts devraient être faits pour modifier ces incitations de telle sorte qu'elles atteignent bien les groupes cible auxquels elles sont destinées.

Les enfants difficiles à atteindre. Les enfants vivant dans des zones éloignées, dans des familles de paysans sans terre ou de migrants venant des régions agricoles attardées du pays sont particulièrement difficiles à scolariser. Un grand nombre d'enfants, surtout de filles, ne vont pas à l'école parce qu'elles sont occupées à des tâches domestiques telles que faire la cuisine, la lessive ou nettoyer, aller chercher de l'eau ou du bois, prendre soin des jeunes frères et sœurs, surveiller le bétail et apporter le repas de midi aux parents sur leur lieu de travail. Le programme EGS (*Education Guarantee Scheme*) s'efforce de résoudre ces problèmes avec des stratégies diversifiées et des paramètres financiers flexibles. Un éventail d'options telles que l'EGS, les camps « retour à l'école », les cours de rattrapage, les auberges de jeunesse saisonnières sont offertes par ce programme qui est flexible et répond aux contextes locaux. Son ambition ultime est de ramener dans le système les enfants non scolarisés.

Les enfants avec des besoins spéciaux. On estime qu'il y a en Inde de 6 à 10 millions d'enfants ayant des besoins spéciaux dans le groupe d'âge 6-14 ans, sur un total de 200 millions en 2001. Sur ce total, 1 million seulement ayant des handicaps divers sont scolarisés. Le but de l'UPE ne peut être atteint si tous ces enfants ne sont pas scolarisés d'une manière ou d'une autre. Le SSA prend des mesures spéciales pour eux sous forme d'aides supplémentaires annuelles.

Les enfants de milieux urbains pauvres. Historiquement les programmes d'éducation en Inde ont été centrés sur les zones rurales dans une large mesure, parce que les structures économiques, sociales et politiques sont plus facilement identifiables, ce qui rend la planification des programmes plus facile. Mais l'urbanisation croissante a été à l'origine d'une pression croissante sur les infrastructures publiques, et ce d'autant plus que les investissements n'ont pas suivi l'augmentation de la population. Les enfants des zones urbaines miséreuses sont ceux vivant dans des taudis ou des « colonies » non autorisées, des enfants qui travaillent ou qui sont occupés à des tâches domestiques, ceux des travailleurs migrants, les enfants des rues, ceux des prostitués, les orphelins etc.

En zone urbaine l'administration n'est pas uniforme ; les écoles peuvent être municipales dans une ville ou sous la responsabilité du Ministère de l'éducation de l'Etat dans une autre. Le problème est compliqué en raison de la nature du phénomène migratoire des zones rurales vers les villes car beaucoup de pauvres urbains occupent des bidonvilles établis sur des terrains publics sur lesquels aucun ou très peu d'investissement en infrastructure n'est jugé nécessaire. Ils n'ont accès ni aux infrastructures de base ni à l'éducation.

Les écoles publiques en zones urbaines coexistent avec des écoles privées et sont souvent mal équipées sur le plan des infrastructures et des facilités. Des différences existent aussi en matière de programmes, notamment en ce qui concerne l'étude de l'anglais. De plus, même si les enfants sont en principe scolarisés, beaucoup d'entre eux, notamment les filles, ne vont pas à l'école et ce pour des raisons sociales ou économiques. D'une manière générale, les enfants des milieux pauvres ne sont pas encouragés à aller à l'école. Pire, ils sont rebutés par le manque à gagner que représente leur présence à l'école, la mauvaise qualité de l'enseignement, le manque d'infrastructure, la situation de l'école, etc. Parfois les obstacles peuvent être encore plus simples, : par exemple le danger de traverser une rue passante sur le chemin de l'école pour de petits enfants.

Le programme SSA s'efforce de faire converger les différents niveaux de Gouvernement (ceux des Etats et les autorités municipales) pour formuler des plans d'ensemble pour tous les enfants vivant en zones urbaines : ouvrir de nouvelles écoles ou des centres EGS, déplacer des écoles vers les bidonvilles et améliorer la qualité des infrastructures publiques en matière scolaire. Le Gouvernement voit les ONG et le bénévolat comme des partenaires dans l'effort général vers l'UPE, tout simplement parce qu'aucun système, qu'il soit public ou privé, ne peut à lui seul parvenir à l'UPE sans leur participation. Certaines ONG qui offrent des services éducatifs innovants ont une réputation bien établie sur le plan de la reddition des comptes, de la qualité, de l'efficacité, de la

proximité avec le terrain et du style de management. Les ONG ont élaboré des contributions significatives à l'éducation en développant de nouveaux modèles pédagogiques, des programmes d'études innovants, des aides à l'enseignement et à l'apprentissage, de nouveaux manuels scolaires, des formations d'enseignants. La responsabilisation des communautés, l'efficacité de l'administration scolaire, l'environnement des infrastructures et le développement institutionnel ont été également renforcés. Il est arrivé que les organismes publics s'inspirent de ces innovations.

Le secteur privé a aussi pris des initiatives au cours des dernières années pour travailler avec le gouvernement central, les gouvernements des Etats et les ONG pour parvenir à l'UPE. Ainsi, l'ICICI, l'une des plus grandes institutions financières du pays a mis sur pied le SIG (*Social Initiatives Group*) pour mettre en oeuvre des activités de développement, concernant entre autres l'éducation pré-primaire et primaire. La CII (*Confederation of Indian Industries*) a établi un Comité pour l'enseignement primaire et l'alphabétisation au travers duquel ses organismes affiliés montent des partenariats pour soutenir des programmes de scolarisation.

Bien que l'initiative privée ait toujours été partie prenante dans les efforts de scolarisation, sa contribution à l'UPE n'a jamais été très importante. Le pays n'a pas été en mesure d'utiliser pleinement le potentiel du secteur privé, et, sans abdiquer la responsabilité du Gouvernement en matière d'éducation de base, l'objectif du SSA devrait être de promouvoir des synergies publiques/privées pour atteindre l'objectif de l'UPE.

Le rôle de l'enseignement privé. L'enseignement élémentaire privé et payant, un phénomène jusqu'à présent surtout urbain, est en train de gagner de l'importance, même en zones rurales. De nouvelles écoles privées ont contribué à faire prendre conscience aux parents, même pauvres et analphabètes, du fonctionnement des écoles. Ceci a contribué, conjointement avec les mesures Gouvernementales, à augmenter la demande sociale d'éducation.

Le développement des écoles privées traduit une demande d'éducation croissante. Mais si elles se multiplient en raison de la baisse de qualité des écoles publiques, de leur mauvais fonctionnement, du mauvais état des infrastructures, d'une administration médiocre, du désintérêt ou de l'absentéisme des enseignants, alors il y a un problème. C'est essentiellement sur le système massif d'écoles publiques que les pauvres des zones rurales doivent compter. La priorité doit donc être d'améliorer la qualité des écoles publiques, la supervision des enseignants et les infrastructures.

---

L'OLS (*Open Learning System*/Système d'apprentissage à la carte et à distance) est aussi une dimension importante des efforts pour atteindre l'UPE. Il devrait être renforcé pour fournir des services d'enseignement (délivrance d'équivalence avec les certificats et les diplômes du système formel) à ceux qui ne sont pas en mesure d'être scolarisés normalement à temps complet, c'est-à-dire les filles et les enfants des intouchables et des basses castes de service. L'OLS a été récemment renforcé par la création d'*Open Schools* publiques et une attention accrue est portée aux réseaux et partenariats pour utiliser l'enseignement à distance et les technologies de l'information dans l'enseignement élémentaire. Au niveau national, le NIOS (*National Institute of Open Schooling*) propose un enseignement élémentaire à distance jusqu'à la 8<sup>ème</sup> année d'étude.

Mobiliser la société civile pour participer aux efforts d'éducation élémentaire est essentiel pour parvenir à l'UPE. Une stratégie de communication de masse devrait être mise en oeuvre pour sensibiliser, mobiliser et motiver les parties prenantes, les communautés, les leaders d'opinion et le public en faveur des objectifs de l'UPE. Une campagne médiatique employant divers moyens de communication de masse, depuis les media populaires jusqu'aux nouvelles technologies, ainsi que la publicité de rues et les tracts imprimés, a déjà été lancée.

#### **4. L'éducation des filles**

Bien que l'intérêt pour l'éducation des filles ait été reconnu de longue date, la scolarisation des filles est encore faible. La politique nationale d'éducation (1986) a porté le problème au cœur du débat en stipulant que « *l'éducation sera utilisée comme un agent de changement de la condition féminine. Pour neutraliser les discriminations accumulées du passé, il y aura une politique décidée et bien conçue en faveur des femmes...Ce sera un acte de foi et d'ingénierie sociale.... L'éradication de l'analphabétisme chez les femmes et des obstacles qui empêchent leur accès et leur survie dans l'enseignement élémentaire recevra une priorité absolue au moyen de services spéciaux avec des calendriers et un suivi effectif...* ».

Il a été reconnu qu'il est impossible de parvenir à l'UPE sans efforts concertés en faveur des filles. Depuis le milieu des années quatre vingt tous les programmes en faveur de l'enseignement élémentaire ont été conçus en incorporant ces perspectives et ces recommandations. La première génération de ces programmes a mis l'accent sur l'éducation des filles. La décision a été prise d'adopter le taux d'alphabétisation des femmes comme un critère de sélection

dans le Programme d'éducation primaire des districts pour des projets et d'établir des objectifs de réduction des inégalités de scolarisation, de survie et de performance scolaires entre les sexes. De la même manière, le SSA réitère la priorité donnée à l'éducation des filles et à la réduction des disparités entre les sexes.

Pour s'attaquer au problème de l'émancipation des femmes par l'éducation, le programme *Mahila Samakhya* a été introduit dans trois Etats en 1989. Après des débuts modestes, ce programme a été étendu à davantage de districts dans le pays et le 10<sup>ème</sup> Plan quinquennal prévoit une nouvelle extension. Le mouvement en faveur de l'éducation des femmes a reçu un nouvel élan de la politique nationale en faveur de l'émancipation des femmes, adoptée en 2001, qui met l'accent sur l'égalité d'accès à l'éducation, l'adoption de mesures spéciales pour éliminer les discriminations, universaliser l'enseignement primaire, éradiquer l'analphabétisme, créer un système d'éducation soucieux des filles, augmenter leur scolarisation et leur survie scolaire et améliorer la qualité de l'éducation pour faciliter la formation tout au long de la vie et le développement des qualifications professionnelles.

Mais des prises de position progressistes ne signifient pas nécessairement des changements réels sur le terrain. Il faut pour cela transformer ces prises de position en planification et mise en oeuvre de projets et de programmes. Bien que des avancées considérables en matière de scolarisation et de survie scolaire des filles et de réduction des disparités scolaires entre les sexes aient été réalisées au fil des ans, celles-ci persistent néanmoins. Certes la part des filles dans les effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire a augmenté et les abandons ont baissé, mais les disparités ente les sexes existent toujours et doivent faire l'objet de mesures spécifiques.

Une composante spécial du SSA offre un ensemble de mesures spéciales dans presque 2 300 blocs d'habitation particulièrement défavorisés. Ces mesures sont destinées à créer un mouvement en faveur de l'éducation des filles au travers d'une sensibilisation des communautés et des interventions spécifiques centrées sur l'environnement scolaire, l'aide à la garde des enfants et des incitations diverses. Pour les filles des groupes les plus marginalisés difficiles à atteindre, surtout celles vivant dans un habitat dispersé et loin des écoles, le programme *Kasturba Gandhi Swatantra Vidyalaya* en faveur des internats scolaires vient d'être lancé.

Un effort concerté en faveur de l'éducation des femmes et des filles exige que non seulement les préoccupations de disparité entre les sexes soient introduites dans les programmes qui leur sont spécifiquement destinés, mais

aussi qu'elles ne soient pas perdues de vue dans les objectifs plus larges de l'UPE. Le SSA favorise la construction d'écoles, la formation des enseignants et la fourniture de matériaux pédagogiques pour les filles et celles qui en bénéficient se sentent plus conscientes, plus assurées et plus informées des discriminations dont elles font l'objet. Le SSA a été capable d'atteindre des communautés marginalisées, difficiles d'accès, et de les amener dans le système formel en dépit de leurs conditions de vie et des tabous socio culturels.

Le pays a donc une approche à deux volets, comprenant la préoccupation pour les discriminations dans le système scolaire général et l'introduction de programmes spécifiques pour promouvoir l'éducation des filles et des femmes. Le premier volet caractérise le programme SSA en faveur de l'UPE, le second faisant l'objet d'interventions et de programmes plus ciblés en faveur des filles.

## **5. La préoccupation pour la qualité**

Le système d'enseignement élémentaire de l'Inde a considérablement augmenté, avec des effectifs scolarisés de 150 millions d'élèves. Un système de cette taille est un défi permanent dans le management, mais aussi dans la mobilisation des ressources nécessaires pour maintenir un niveau raisonnable de qualité. Améliorer la qualité est un processus complexe qui n'admet pas de solution simpliste. Le Gouvernement a adopté une stratégie à quatre volets qui consiste à (i) améliorer les infrastructures et former des enseignants qualifiés pour l'enseignement primaire, (ii) fournir des programmes d'études et des matériaux pédagogiques de meilleure qualité, (iii) améliorer la qualité du processus d'enseignement et d'apprentissage par une pédagogie centrée sur l'enfant et (iv) une politique de mesure des acquis scolaires.

### ***5.1 Améliorer les infrastructures et recruter des enseignants***

Il y a plus de 500 000 écoles dans le pays, ce qui rend difficile une connaissance exhaustive de leur état. En dépit des progrès constatés entre 1986 et 1993, il reste encore des efforts à faire pour remédier à la défektivité des bâtiments scolaires. La plupart des écoles primaires sont mixtes et l'absence de toilettes séparées pour les filles, surtout dans les écoles primaires supérieures, peut constituer un obstacle sérieux à leur scolarisation.

Le SSA prévoit que chacune des 850 000 écoles primaires reçoive une subvention annuelle pour l'entretien et l'amélioration des bâtiments. De plus, les enseignants de ces écoles ont droit à une subvention annuelle au titre de l'alphabétisation. Le SSA envisage un programme massif de construction de

nouvelles salles de classe, d'écoles, de toilettes et de robinets d'eau potable : environ 1 million de nouvelles salles de classe seront construites d'ici 2007.

Le nombre d'enseignants a également augmenté. La politique du Gouvernement est d'affecter au moins deux enseignants à chaque école primaire dans un premier temps, et à plus long terme un enseignant dans chaque classe ou section des écoles primaires. Dans les écoles primaires supérieures, le nombre d'enseignants est fonction de la discipline et du nombre d'heures de cours. En 1990-91 le ratio enseignant/élèves était de 1/43 dans les écoles primaires et de 1/37 dans le primaire supérieur. Ces ratios sont restés constants au cours des dix dernières années, le recrutement des enseignants se faisant au même rythme que l'augmentation des effectifs scolarisés.

Compte tenu du rôle des enseignantes dans l'augmentation de la scolarisation et de la survie scolaire des filles, il a été stipulé que 50% des enseignants recrutés dans le futur devrait être des femmes. Avant de recruter, les états doivent rationaliser le déploiement des enseignants en activité car certaines écoles en zones urbaines dépassent largement la norme de 40 élèves par enseignant, alors que les écoles rurales manquent souvent d'enseignants. Certains états cherchent à décentraliser le recrutement au niveau du district scolaire et même parfois au niveau du village ou du bloc d'habitation. Dans certains Etats, des organismes locaux autoproclamés sont responsables du management des carrières enseignantes, tandis que, dans d'autres, les enseignants sont des fonctionnaires du Gouvernement. Le management est décentralisé au niveau du district ou du bloc pour faciliter le recrutement, permettre une meilleure reddition des comptes et faciliter le suivi.

Dans de nombreux états, les efforts continuent pour augmenter la capacité de formation initiale des enseignants en partenariat avec le secteur privé. Des états ont le droit de recruter des enseignants qui sont des personnes instruites, issues de la communauté, pour répondre aux besoins immédiats. Ces enseignants reçoivent, avant de commencer à enseigner, une formation accélérée, renforcée par une série de modules annuels, qui les amène à obtenir une qualification professionnelle réelle en 3/5 ans.

Améliorer la qualité des enseignants par des programmes efficaces de formation est crucial pour tout programme d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Un programme national de restructuration de la formation des enseignants dans le pays a pris forme au cours des années quatre-vingt-dix. Il a consisté à établir un DIET (*District Institute of Education and Training*) dans chaque district pour répondre aux besoins de l'enseignement élémentaire dans le district et mettre au point des mécanismes de soutien aux enseignants à un



niveau du sub-district. Cette mesure a été un pas important pour ajuster le soutien aux enseignants aux besoins de la base. Au cours des dix dernières années, plus de 400 DIET ont été créés. Ce processus de décentralisation a été complété par la création dans le cadre de projets EFA et au sein des districts de BRC (*block ressources centres*) et de CRC (*cluster ressources centres*) dont le but principal est le développement professionnel des enseignants.

Il est apparu que ces centres ont trois rôles essentiels au niveau du sub-district : la formation des enseignants, les visites de soutien aux écoles et une réunion mensuelle d'enseignants pour discuter de problèmes pédagogiques. Ces centres de ressources offrent une occasion de faire participer les enseignants au processus d'amélioration de la qualité. Des visites régulières faites par les coordinateurs de CDC ont contribué au bon fonctionnement des écoles et à la pédagogie en donnant confiance aux enseignants et en rompant leur isolement. Des facilités de résidence au niveau du bloc rendent possible des sessions de formation fréquentes sur les problèmes les plus divers, tels que l'enseignement multi-niveaux, l'alphabétisation, l'évaluation des élèves, certains contenus d'enseignement, des questions pédagogiques de base, etc.

Les aspects les plus importants de la formation des enseignants pour les cinq prochaines années sont le développement et le renforcement des instituts de formation des maîtres, la formation initiale et permanente des enseignants et le développement professionnel des formateurs d'enseignants et des administrateurs. Le RSP (*Ressource Support Programme*) est un programme dynamique, capable de répondre aux nouveaux besoins et construit à partir des ressources existantes de diverses institutions qui a été mis en route pour améliorer la qualité des enseignants dans tout le pays. Le RSP fournira un cadre pour soutenir le développement de spécialistes tels que les auteurs de programmes, les évaluateurs, les experts en administration scolaire et les spécialistes de didactique des mathématiques, des sciences et d'autres disciplines. Il répondra à des aspects cruciaux de la formation des formateurs.

Un mouvement en faveur de l'utilisation des technologies modernes et de l'enseignement à distance s'est produit au cours des années quatre-vingt-dix pour rester continuellement en contact avec les enseignants. L'un de ses composants consiste à mettre sur pied un réseau de téléconférences transmises par satellite pour atteindre les enseignants et leurs formateurs. Un autre est un projet assez substantiel d'enseignement à distance dans le cadre du DPEP. Ces deux initiatives sont gérées sous une forme coopérative avec la participation de diverses organisations au niveau national et au niveau des Etats.

## **5.2 Les programmes et les matériaux pédagogiques**

Les programmes et les manuels scolaires jouent un rôle très important dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Des initiatives spéciales sont prises pour réviser les programmes à toutes les étapes de la scolarité et améliorer les manuels. Le « National Curriculum for School Education 2000 » met l'accent sur le développement des capacités de raisonnement rationnelles et indépendantes et la capacité de construire des savoirs et de résoudre des problèmes chez les apprenants. Ceci étant, les programmes d'études et la préparation des manuels sont décentralisés ; ils sont une prérogative des états. Au niveau national, seules des orientations générales sont suggérées ; ce sont les états qui décident des contenus et des matériaux pédagogiques qui seront utilisés dans les écoles financées par eux.

Au cours des dix dernières années on a pu observer beaucoup d'activités en matière de préparation des programmes et de formation à l'alphabétisation. Ces efforts seront prolongés dans les années qui viennent. Leur but a consisté à rendre ces matériaux plus pertinents, plus intéressants et faciles d'utilisation pour les élèves. La spécification de MLL (*Minimum Learning Levels/Niveaux minimaux d'apprentissage*) au niveau national au début des années quatre-vingt-dix a aussi incité les états à réviser les programmes et les manuels. Ce processus de préparation de nouveaux manuels s'est déroulé en trois étapes : (i) d'abord, une consultation des enseignants, des praticiens de terrain et de spécialistes des SCERT ; (ii) ensuite, les spécialistes des manuels ont été informés des « bonnes pratiques » dans d'autres États et des expériences des ONG ; (iii) enfin, des tests grandeur nature ont été réalisés dans la plupart des états afin d'identifier des lacunes éventuelles avant l'introduction de ces manuels sur une grande échelle.

Le résultat de tous ces efforts est que les nouveaux manuels d'enseignement primaire sont très différents des anciens. Le langage utilisé est beaucoup plus simple et familier. Les livres offrent des espaces pour réfléchir sur le contexte local en salle de classe. Une grande attention a été apportée aux illustrations et à la page de garde pour les rendre plus attractifs. Certains états ont commencé à préparer des manuels « intégrés », c'est-à-dire utilisant la même leçon pour enseigner la langue et l'éveil à l'environnement, surtout pour les deux premières années de primaire. Des guides pour les enseignants ont aussi été préparés pour faciliter le processus de transmission des connaissances.

Améliorer la dissémination des manuels scolaires est une autre activité qui doit être renforcée. Au fil des années, les gouvernements des états ont lancé toute une série de programmes pour assurer la gratuité des manuels pour les enfants des groupes marginalisés. C'est maintenant devenu une des activités

principales du SSA. Tous les enfants des intouchables et des basses castes de service ainsi que toutes les filles devraient bénéficier au niveau élémentaire de la gratuité des manuels scolaires.

Le SSA porte une attention toute spéciale à l'utilisation de divers matériaux pédagogiques dans les classes et à la préparation et l'utilisation des matériaux d'enseignement par les enseignants. A cette fin une allocation TLM est donnée à chaque enseignant tous les ans pour leur permettre de fabriquer et utiliser divers supports pédagogiques en fonction des besoins. L'objectif de cette mesure est d'aider les enseignants à préparer des supports à bas prix pour transmettre les connaissances du programme dans différentes disciplines. Une seconde stratégie serait d'encourager en même temps les états à créer des librairies scolaires pour augmenter la base de ressources disponible pour les enseignants et les élèves.

### ***5.3 Améliorer la qualité du processus d'enseignement et d'apprentissage***

La qualité de l'éducation dépend du processus d'enseignement et d'apprentissage. Des études ont d'ailleurs démontré que l'absentéisme scolaire et les abandons en résultant sont souvent liés à ce processus. Un certain nombre d'activités ont été initiées durant ces dernières années en vue d'améliorer la qualité de l'interaction entre l'enseignant et les élèves et mettre les activités scolaires à la portée de l'élève. Ces initiatives seront renforcées avec le SSA.

La principale idée force est d'aider les enseignants à rendre le processus d'instruction plus adapté aux conditions locales qui caractérisent chaque école et communauté. Il faudra accepter que de nombreuses écoles soient contraintes de continuer à fonctionner avec une infrastructure et des supports pédagogiques minimaux. En dépit des recrutements supplémentaires d'enseignants, la majorité des écoles du pays, peut-être 80 à 85%, fonctionnent sur la base d'un enseignement multi-classes. Ceci sera d'autant plus inévitable que davantage d'écoles seront ouvertes dans de petites localités. C'est un véritable défi pour l'enseignant que de maintenir un processus d'enseignement et d'apprentissage efficace dans ces conditions.

### ***5.4 Evaluer les acquis scolaires des élèves***

Après qu'un groupe d'experts nommé par le Gouvernement indien ait défini les niveaux minima d'apprentissage au niveau national, les années quatre-vingt-dix ont vu croître l'intérêt porté à l'évaluation des acquis scolaires. La plupart des gouvernements des états ont non seulement rénové leurs programmes et leurs manuels scolaires avec l'aide du NCERT et des SCERT, mais ont également initié des programmes pour mesurer périodiquement les acquis

scolaires. Le Gouvernement indien a soutenu un certain nombre de projets pour étudier et identifier les processus nécessaires permettant aux enfants d'atteindre les compétences minimales.

Des projets EFA comportant des études pour évaluer périodiquement les acquis scolaires des élèves dans diverses classes de l'enseignement primaire ou pour revoir à la hausse les objectifs d'apprentissage ont été lancés. Ainsi, le DPEP s'est fixé comme objectif d'augmenter de 25% le niveau des acquis scolaires durant la durée du projet et les résultats initiaux montrent que des progrès ont déjà été réalisés. Mais comme les conditions d'apprentissage diffèrent en fonction des états, il est difficile de généraliser ces progrès à l'ensemble du pays. De plus, les performances des élèves dépendent non seulement des caractéristiques de l'école, mais aussi de facteurs contextuels socioculturels qui ne sont pas maîtrisés par des projets d'éducation.

Les niveaux de performance des élèves seront suivis au moyen d'enquêtes nationales périodiques sur les acquis scolaires dans tous les états à différentes étapes de l'enseignement primaire. Les enquêtes de référence à la fin de la classe V et des classes VII/VIII constituent l'étape finale de l'exercice et les résultats devraient être connus bientôt. Les tests pour une autre enquête à la fin des classes VII/VIII ont été terminés ; ils seront administrés aux élèves dans le courant de l'année. De plus, des enquêtes à mi-parcours seront effectuées après une période de trois ans pour introduire à ce moment des modifications en cas de besoin au cours de la mise en œuvre du SSA. Finalement, une enquête terminale à l'échelle du pays sera effectuée vers 2010 pour évaluer dans quelle mesure les objectifs d'universalisation d'un enseignement élémentaire de qualité ont été atteints. Toutes ces enquêtes ont un champ d'étude très large qui inclut l'impact des caractéristiques de l'école, celui des familles et les caractéristiques personnelles des élèves et des enseignants sur le processus d'enseignement et d'apprentissage.

## **6. Les jeunes non scolarisés et les adolescents**

Les adolescents, c'est-à-dire les jeunes de 10 à 19 ans, sont idéalistes et imprégnés d'un grand sens de justice et de vérité. Pourtant une certaine fraction de la population adolescente s'écarte du chemin normal pour une raison ou une autre (qui peut être économique, sociale ou psychologique) et exige une attention spéciale. Ces adolescents abandonnent l'école et rejoignent le groupe des exclus scolaires.

Les problèmes les plus importants des adolescents sont des problèmes de santé, de nutrition, d'éducation (formelle et non formelle), d'orientation, de loisirs et de sport, de travail précoce, de situations familiales difficiles, d'alcool et de drogue. Tous les adolescents doivent donc recevoir des informations sur les questions de maternité, reproduction, sexualité et responsabilité sexuelle, âge du mariage et de la première grossesse, taille de la famille, soins de santé, hygiène, vaccination, prévention du SIDA, importance de l'éducation, et sur l'abus de consommation d'alcool et de drogue. Ils devraient aussi être alphabétisés et recevoir une orientation professionnelle.

En matière d'éducation, le faible niveau de présence à l'école et des taux d'abandons élevés sont une source de préoccupation. La situation est plus décourageante dans les zones rurales où seulement 49,6% des garçons et 30,6% des filles dans le groupe d'âge 15-19 ans continuent dans le système scolaire au delà de la 8<sup>ème</sup> année, contre 67,4% des garçons et 63,8% des filles dans les zones urbaines. Il est par contre encourageant de constater que l'écart entre les sexes en matière d'alphabétisation a été réduit à moins de 10% en 1991 et d'avantage encore en 2001.

Les mesures en direction des adolescents sont sous la tutelle de divers Ministères mais c'est le Ministère de la Jeunesse et des Sports qui a été désigné comme le maître d'œuvre de la politique de la jeunesse. Le projet de politique nationale de la jeunesse de 2001 fournit un panorama exhaustif des problèmes des jeunes. Cette politique identifie plusieurs zones de préoccupation en ce qui concerne les adolescents et les jeunes et souligne le besoin d'une approche inter sectorielle mettant l'accent sur la responsabilisation, l'équité entre les sexes et la participation des jeunes à tous les programmes. Elle porte une attention particulière à leurs besoins de formation, y compris en matière d'éducation non formelle et de compétences professionnelles, avec une mention spéciale pour la solution des problèmes de santé et l'application de l'âge légal du mariage. La politique nationale en faveur de l'émancipation (*empowerment*) des femmes de 2001 reconnaît que les filles doivent avoir une place à part dans la population adolescente. La politique envisagée comprend des mesures concernant la nutrition, l'éducation, la santé, la violence, les abus sexuels et les droits de la petite fille.

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports est en train de préparer un nouveau programme pour répondre aux besoins des adolescents, et spécialement des filles. Dans le cadre de ce programme, des soutiens financiers et techniques aux organismes autonomes et aux ONG, du Gouvernement à l'échelon central et au niveau des états, sont prévus pour créer un environnement dans lequel les besoins spéciaux des adolescents sont reconnus et satisfaits. Ces organismes

offrirait des sessions de formation centrées sur des compétences de « vie en société » (capacités d'analyse, de coopération et de négociation) pour leur donner la capacité de répondre aux exigences et aux défis de la vie quotidienne et améliorer leur productivité, leur efficacité, leur estime et leur confiance en eux et leurs relations inter personnelles. Ces modules de formation seraient basés sur ceux déjà préparés par certaines NGO avec le soutien de l'UNFPA et du Groupe de travail inter agences sur la population des Nations Unies.

Il faut aussi prévoir des activités de conseil psychologique centrées sur les problèmes des adolescents dans les domaines de la santé, de la famille, du développement sexuel et émotionnel et de l'orientation professionnelle. A cette fin, des centres d'orientation professionnelle pour les adolescents scolarisés et ceux qui ont abandonné l'école devraient être créés dans les universités et les établissements scolaires ayant des activités de conseil et d'aide psychologique.

Le NYKS (*Nehru Yuva Kendra Sangathan*) est un organisme autonome du Ministère de la Jeunesse et des Sports avec des bureaux dans 500 districts du pays. Il est devenu l'un des plus grands organismes au monde de travail sur le terrain, répondant aux besoins de 8 millions de jeunes non scolarisés en milieu rural au travers de 189 000 clubs de jeunes dans les villages. Ces clubs ont des activités de formation, développement professionnel, y compris les qualifications pour travailler à son compte et de coopération en plus des activités sportives et d'aventures. Chaque district du NYKS a un corps de coordinateurs de jeunesse, de volontaires du service national et d'autres moniteurs. Le NYKS projette de couvrir tous les districts du pays durant les 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> plans quinquennaux pour mobiliser la jeunesse rurale et organiser un club de jeunes (*mahila mandal*) dans chaque village de 300 habitants ou plus, avec l'objectif de couvrir 600 000 villages au cours des quinze dernières années.

Le NIOS (*National Institute of Open Schooling*/Institut national d'enseignement ouvert et à distance) est une organisation autonome du Ministère de développement des ressources humaines qui a été créée en 1989 pour répondre en priorité aux besoins de formation des personnes ayant interrompu leur scolarité pour diverses raisons. Les inscriptions annuelles au NIOS sont de l'ordre de 250 000 pour un total de 750 000 étudiants, dont chacun reçoit une formation dans les 1 700 centres situés dans tout le pays et à l'étranger (Népal, Moyen-Orient et Canada). Les adolescents non scolarisés et ceux qui ont quitté l'école sont encouragés à s'inscrire et à continuer leur formation au NIOS qui permet aux étudiants de choisir leurs sujets d'études, propose un système flexible d'examen à la convenance de l'apprenant et dans les matières où il se sent à l'aise.

Le NIOS a lancé l'OBE (Open Basic Education) programme dont l'objectif est de fournir une formation de base aux néo alphabétisés et aux adolescents non scolarisés, entre autres. L'enseignement y est gratuit. Ce programme est mis en oeuvre avec l'aide de 150 ONG dans des centres d'éducation non formelle (NFE). Le NIOS prête une attention toute particulière aux besoins des personnes ayant des difficultés physiques et mentales, y compris les adolescents, et a établi une cellule de suivi des initiatives dans ce domaine.

Des programmes spécifiquement centrés sur les besoins des filles et l'égalité des chances pour les adolescentes et les jeunes femmes fonctionnent dans quelques états. Les premières reçoivent une formation dans les centres NFE si elles ont abandonné l'école. Ce programme a acquis une popularité considérable au cours des dernières années car il a bien répondu à la demande croissante des filles pour terminer leur scolarité ainsi qu'à l'acquisition de qualifications professionnelles et de leadership. Des groupes d'adolescentes non scolarisées sont constitués pour recevoir des compétences de vie en société. Des *melas* (foires/salons) sont organisés à leur intention à des fins de développement personnel. Lok Jumbish, un programme conjoint du Gouvernement central et du Gouvernement du Rajasthan, lancé en 1992, organise des camps résidentiels de six mois pour les adolescentes depuis 1995. Les participantes à ces camps reçoivent une formation de niveau primaire et ont des activités liées à la prise de responsabilités et à l'émancipation des femmes.

Pour surmonter les handicaps causés par leur statut inférieur, le 10<sup>ème</sup> Plan réaffirme l'approche « *cycle de vie* » adoptée pour les adolescentes et s'efforcera d'éliminer toutes les formes de discrimination et de violation de leurs droits, au besoin par des mesures légales et coercitives. La législation existante sera strictement appliquée et les pratiques telles que l'infanticide, le mariage des enfants, les mauvais traitements, le travail précoce et la prostitution infantile seront éradiquées. Le programme KSY (*Kishori Shakti Yojana*), lancé en 1991/92 est un programme qui vise à responsabiliser et préparer les adolescentes à assumer leur rôle productif et reproductif futur en tant que personnes sûres d'elles au sein de la famille comme au sein de la nation.

Le Ministère de la Justice et de l'émancipation (*empowerment*) des femmes soutient aussi l'éducation des adolescentes venant des strates défavorisées de la société telles que les intouchables et les basses castes de service, au moyen d'un programme de bourses et de résidences hôtelières. Le Ministère met en oeuvre les mesures de la Loi sur la protection des mineurs (*Juvenile Justice/Care and Protection of Children*) de 2000 par l'intermédiaire d'un programme de protection, développement et réhabilitation des adolescents abandonnés et des délinquants. Son but est d'améliorer la qualité des soins en institution et de créer

un système séparé pour les non délinquants et les délinquants à divers niveaux du processus de réhabilitation.

Le Ministère de la Santé et de la Famille soutient des initiatives en faveur de l'éducation sur le SIDA dans les écoles, les émissions de radio et de télévision à destination des adolescents et met en œuvre le programme RCH (*Reproductive and Child Health*) qui fournit des soins aux jeunes mères, ainsi que des programmes de nutrition et de prévention contre les grossesses non désirées. Le Ministère a uni ses forces à celles du Ministère de la Justice Sociale et de l'émancipation des femmes en établissant un réseau de centres de réhabilitation anti-drogues et en soutenant les ONG qui travaillent dans ce domaine. Le Ministère de la Santé et de la Famille s'occupe aussi des besoins de santé des adolescents. Il a reconnu que le SIDA est un problème majeur parmi les jeunes car 50% des nouvelles infections surviennent parmi les jeunes de 15 à 24 ans. Le risque fondamental pour les jeunes est leur ignorance des problèmes de sexualité, de ceux causés par le SIDA et les maladies sexuellement transmissibles et des dangers des relations sexuelles non protégées. Le Ministère s'efforce de résoudre ces problèmes en disséminant de l'information et en renforçant les capacités institutionnelles du pays.

## **7. L'éducation des adultes**

La NLM (*National Literacy Mission*) a été instituée pour mettre en œuvre la Politique nationale d'éducation de 1986 et son programme d'action en faveur de l'éradication de l'analphabétisme. Au moment où la Conférence mondiale sur l'EPT à Jomtien en 1990 a commencé à recenser les efforts en faveur de l'analphabétisme, l'Inde s'était déjà lancée dans une campagne d'éradication par l'intermédiaire d'une mission. Une campagne de masse a été menée pour résoudre le problème. En 2000, année de l'évaluation de l'EPT, NLM avait déjà bien travaillé en lançant des TLC (*Total Literacy Campaigns*) dans toutes les régions du pays, tout en affinant des stratégies de liaison entre l'alphabétisation, l'acquisition de qualifications professionnelles et l'amélioration de l'environnement dans des programmes de post-alphabétisation et de formation continue. Au travers de sa campagne de masse, NLM a touché plus de 150 millions d'analphabètes et alphabétisé 98 millions de personnes. Plus de 60% d'entre elles sont des femmes et 36% des membres des intouchables et des basses castes de service.

Le nombre d'analphabètes a diminué de 13% entre 1991 et 2001. Ce taux est pour la première fois supérieur à celui de l'augmentation de la population. Le nombre absolu d'analphabètes a baissé de 32 millions. Au cours de la dernière



décennie, le taux d'alphabétisation a été le plus élevé de toute la période qui a suivi l'indépendance (passant de 52% à 65%) malgré l'augmentation de la population totale. Pour la première fois, on a observé une augmentation du taux d'alphabétisation des femmes (de 39 à 54%) supérieure à celle des hommes (de 64 à 75%), réduisant ainsi l'écart entre les sexes de 25% en 1991 à 20% en 2001. L'écart entre zones rurales et urbaines a aussi diminué pour la première fois, passant de 28,4 à 20,8%.

Au-delà des agrégats nationaux, des variations considérables subsistent entre les états. 9 états sur 35 sont maintenant dans la catégorie supérieure d'alphabétisation (de 81 à 90%). 13 états sont au dessus de la moyenne nationale (de 65,4%). Les 13 états restants sont encore en dessous de cette moyenne.

Même si les progrès sont considérables, le problème de l'analphabétisme est loin d'être résolu. Il y a au moins sept états important avec plus de 15 millions d'analphabètes chacun, ce qui représente 64,8% de tous les analphabètes du pays. Quatre d'entre eux - *Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh et Rajasthan* - concentrent 43% de la population totale d'analphabètes. Outre ceux-ci il y a au moins quatre autres Etats avec des populations d'analphabètes évaluées à 10/14 millions de personnes. L'écart entre les sexes est encore considérable et, de la même manière, des efforts considérables sont nécessaires pour réduire l'écart entre zones urbaines et rurales. Le problème le plus grave reste l'analphabétisme des femmes en zones rurales avec un taux de 46,6% comparé à la moyenne nationale de 54%. Le taux d'alphabétisation des intouchables et des basses castes de service est aussi très éloigné du taux national : 53% parmi les castes défavorisées et 49% parmi les intouchables et les basses castes de service.

Grâce aux efforts faits pendant la période 1991/2001, l'augmentation moyenne annuelle des personnes alphabétisées a été de 16 millions. Au rythme actuel, le taux d'alphabétisation atteindra 80% en 2015. En 1999, juste avant l'année de l'évaluation de l'EPT, et pour rapprocher sa politique du mouvement pour l'alphabétisation, NLM a commencé à prêter attention à certains aspects qui seront plus tard identifiés dans le cadre d'action de Dakar. Ces aspects sont les suivants :

- Un objectif de 75% pour le taux d'alphabétisation pour 2007 ;
- Une stratégie multi volets pour résoudre les disparités liées au sexe, à l'origine sociale et à la zone géographique ;
- Recentrer les programmes d'alphabétisation, de post-alphabétisation et de formation continue pour augmenter et renforcer la participation des femmes afin de réduire les disparités de sexe ;

- Encourager les districts PL et PC à prêter une attention toute spéciale à la mobilisation et à l'organisation de femmes en SHG (*Neo-literate and self-help groups*/Groupes neo alphabétisés et d'auto perfectionnement) ;
- Accorder une attention spéciale aux groupes socialement désavantagés comme les intouchables et les basses castes de service et les femmes ;
- Identifier les disparités régionales, surtout dans les états à faible taux d'alphabétisation. 45 districts avec des taux d'alphabétisation en dessous de 30% ont été identifiés en vue d'élaborer une stratégie d'ensemble pour améliorer ces taux ;
- Adopter une approche intégrée pour construire un continuum entre l'alphabétisation, la post alphabétisation et la formation permanente ;
- Donner au DLC (*District Literacy Society*), organisme autonome qui gère et supervise tous ces programmes, la liberté d'utiliser des réseaux participatifs sur le terrain, tels que les clubs de jeunes, les associations de volontaires et les organismes locaux autonomes, comme partenaires dans la mise en oeuvre ;
- Donner au DLC la latitude de co-opter des ONG dans une optique d'organisation de partenariats entre les organes administratifs et la société civile ;
- Augmenter à 122 le nombre de JSS (*Jan Shikshan Sansthan*) qui sont des organismes chargés de donner aux néo-alphabétisés des formations professionnelles non formelles, et étendre ceux qui marchent bien aux districts avoisinants ;
- Renforcer les stratégies d'alphabétisation et de perfectionnement professionnel à destination des personnes désavantagées, telles que les membres des intouchables et les basses castes de service et les femmes en particulier. Des créations de centres séparés pour ces castes seront encouragées pour tenir compte de la spécificité de leurs problèmes économiques et sociaux. Pour les intouchables et les basses castes de service, NLM propose des conditions particulièrement flexibles en matière d'allocation des fonds.

L'éducation en Inde, y compris l'alphabétisation des adultes et la formation continue, est sous la responsabilité conjointe du Gouvernement central et des gouvernements des états. NLM définit les grands contours de la politique d'alphabétisation et alloue la majeure partie des fonds, mais les gouvernements des états contribuent aussi à atteindre les mêmes objectifs avec leurs ressources propres.

Sur la base des résultats du recensement de 2001, 45 districts où le taux d'alphabétisation des femmes est inférieur à 30% ont été identifiés pour des mesures spéciales. Certains Etats où sont situés ces districts ont commencé à

---

mettre sur pied des stratégies multi volets pour améliorer l'analphabétisme des femmes. L'utilisation des centres SHG pour promouvoir l'alphabetisation devient une stratégie nouvelle car ces centres sont des véhicules efficaces pour mobiliser et responsabiliser les femmes en faveur de la formation continue. Ces groupes fonctionnent comme des unités de base pour éradiquer l'analphabétisme parmi les femmes en utilisant celles qui sont alphabétisées comme volontaires pour former les autres.

Les objectifs de la NLM sont doubles. D'abord, parvenir à une alphabétisation fonctionnelle des femmes dans une phase initiale, puis, dans une seconde phase, consolider les acquis jusqu'à un certain niveau d'autonomie par la formation continue et l'acquisition de qualifications professionnelles. Dans le NLM, plus de 60% des apprenants sont des femmes. Des stratégies de mobilisation sociale ont été ajustées aux besoins des femmes. Les activités de formation continue consistent à établir des centres qui fonctionnent non seulement comme des bibliothèques ou des salles de lecture, mais aussi comme points de liaison pour diverses initiatives de formation, d'information, de discussion, de culture, de sport et de loisir. Pour développer un esprit de responsabilité communautaire envers la formation continue, un système d'associations de néo alphabétisés, financées sur la base d'une cotisation nominale, ont été introduites dans certains Etats.

## **8. Le financement de l'EPT**

A présent, 4,1% du PNB est consacré à l'éducation, un chiffre très en dessous de l'objectif de 6% défini par la Politique nationale d'éducation et seulement 1,7% dans l'enseignement élémentaire. Ces chiffres sont encore faibles, en dépit des progrès continus de ces dernières décennies. Les dépenses d'éducation du Gouvernement central ont augmenté de manière substantielle au cours des dix dernières années : de 620 millions de US\$ dans le 7<sup>ème</sup> Plan quinquennal (1985-1990) à 1 520 million dans le 8<sup>ème</sup> Plan quinquennal (1992/1997). 50% de cette augmentation sont consacrés à l'enseignement primaire. Cette participation croissante du Gouvernement central au travers de programmes en faveur de l'enseignement primaire financés ou sponsorisés par lui est en ligne avec l'esprit de partenariat entre le gouvernement central et les gouvernements des états.

L'une des caractéristiques les plus significatives des changements intervenus dans la structure des dépenses d'éducation a été l'augmentation graduelle de la proportion des dépenses allouée à l'enseignement primaire aux dépens de l'enseignement secondaire et supérieur. Dans les trois derniers plans

quinquennaux on a pu observer un changement significatif dans les dépenses d'éducation du gouvernement central vers l'enseignement primaire et la formation des adultes, au dépens de l'enseignement supérieur. Ceci montre bien le rôle pro actif joué par le gouvernement central pour parvenir aux objectifs de l'EPT.

Jusqu'à une date récente, l'enseignement primaire en Inde n'a pratiquement pas eu recours à des financements extérieurs sur une grande échelle. Au cours des années quatre-vingt-dix, plusieurs projets concernant l'enseignement primaire, en particulier le DPEP (*District Primary Education Programme*) ont eu recours à des financements externes. Ceci dit, le financement externe reste inférieur à 5% des dépenses totales consacrées par le gouvernement central et les états à l'enseignement primaire. La mobilisation sur une grande échelle des ressources des communautés de base en faveur du primaire a fait l'objet d'une attention considérable pendant cette période, surtout pour améliorer les infrastructures physiques.

L'Inde a décidé en connaissance de cause d'aligner le processus de planification de l'EPT avec celui du pays. Au moment de la formulation du 10<sup>ème</sup> Plan quinquennal (2002/07), les besoins de financement pour atteindre les objectifs de l'EPT fixés à Dakar ont été pris en compte. Ces besoins ont donc été calculés jusqu'en 2007 seulement. Le financement total requis pour mettre en œuvre le Plan d'action national en faveur de l'EPT jusqu'en 2007 a ainsi été estimé à 19,5 milliards de US \$, ventilés de la manière suivante :

	US millions
Éducation et soins à la petite enfance (ECE)	2 500
Enseignement élémentaire universel (UPE)	10 600
Programmes de repas scolaires	3 600
Éducation des filles et responsabilisation des femmes	840
Formation des enseignants	200
Éducation des enfants et adolescents non scolarisés	358
Programmes d'éducation des adultes	1 300

Le programme principal de l'ECE est l'ICDS qui sera universalisé au cours du 10<sup>ème</sup> Plan. Le total des sommes consacrées à ce programme est de 2,5 milliards de US\$.

Le SSA est le programme principal pour atteindre les objectifs de Dakar relatifs à l'UPE. Les besoins de financement totaux sont estimés à 20 milliards de US\$ sur une période de 10 ans jusqu'en 2010, dont 10,6 milliards jusqu'en 2007, qui est la date fixée pour universaliser l'enseignement primaire. Ce montant doit être partagé entre le gouvernement central et les gouvernements des

---

états sur la base de 75/25 au cours du 10<sup>ème</sup> Plan et sur une base de 50/50 au-delà, de façon à assurer un financement durable et davantage de flexibilité.

Les fonds du SSA sont envoyés directement aux organismes de mise en œuvre des Etats qui doivent à leur tour les transférer, avec en plus la part de l'Etat, à des comptes en banque gérés par les VEC (*Village Education Committees*), les SMC (*School Management Committees*), etc. Ces organismes sont responsables de la construction et de l'entretien des écoles, du paiement des allocations à l'école et à l'enseignant et des rémunérations des formateurs des écoles « alternatives » (et dans certains cas des professeurs titulaires). De telles structures décentralisées permettent une meilleure reddition des comptes et un audit social plus transparent.

Outre le SSA, d'autres programmes, qui ont des systèmes légèrement différents de co-financement gouvernement central/états, contribuent à l'UPE. Au total, la part du Gouvernement central est de l'ordre de 8 milliards de US\$ sur un total de 10,6 milliards, les Etats devant apporter 2,6 milliards. Sur ce total, la Commission de planification s'est engagée à fournir 4,3 milliards pour la période du 10<sup>ème</sup> Plan. Des financements extérieurs sont nécessaires pour combler l'écart. Des négociations entre les agences de financement externe et la Commission de planification sont actuellement en cours à cette fin.

D'après le recensement de 2001, il y a actuellement environ 296 millions d'analphabètes dans le pays. L'objectif du 10<sup>ème</sup> Plan est d'alphabetiser environ 100 millions de personnes et de s'assurer que 100 millions de néo alphabétisés ne retombent pas dans l'analphabétisme. Sur cette base, les besoins de financement pour le 10<sup>ème</sup> Plan s'élèvent à 1,3 milliards de US\$.

## **9. Dispositions institutionnelles pour atteindre les objectifs de l'EPT**

L'EPT est une priorité absolue du processus national de planification. Pour s'assurer que cette priorité se traduise en actes il a fallu garantir aux structures organisationnelles et de suivi l'autorité des plus hautes sphères de l'Etat. C'est ainsi que le Premier Ministre dirige la mission nationale pour l'EPT. Le suivi des progrès accomplis durant le Plan est aussi effectué au plus haut niveau. L'importance attachée au Plan peut être évaluée par le fait que trois des onze objectifs mesurables fixés pour la période ont trait à l'EPT. Il s'agit des objectifs suivants :

- Tous les enfants devront être scolarisés en 2003 et termineront le cycle primaire de cinq ans en 2007 ;
- L'écart d'alphabétisation entre les sexes devra être réduit d'au moins 50% en 2007 ;
- Les taux d'alphabétisation devront atteindre 75% durant la période du Plan.

Au niveau central, le Pan EPT doit être mis en œuvre par l'intermédiaire des institutions déjà établies pour le SSA, avec des modifications appropriées si nécessaire. Une Mission nationale, l'organisme de décision le plus élevé, doit être nommée avec un rôle de coordination et de suivi. La représentation de toutes les parties prenantes au programme sera assurée au niveau ministériel.

Au niveau des états, la State Mission Authority of SSA sera développée pour en faire l'organe exécutif de la National Mission pour l'EPT. Le Conseil général sera dirigé par le Chief Minister et le Comité exécutif par le Chief Secretary, le Commissaire au développement ou le Secrétaire à l'éducation. La participation des ONG, des travailleurs sociaux, des professeurs d'université, des représentants des syndicats d'enseignants, des organismes locaux et des groupements de femmes sera assurée afin de donner toute la transparence voulue aux activités de la Mission.

## **Décentralisation**

L'équipe de mise en œuvre de l'EPT travaillera dans le cadre d'un management décentralisé de l'éducation en rendant des comptes aux communautés. Les institutions locales et les comités scolaires locaux seront impliqués dans la mise en œuvre du programme en coordination avec les structures administratives.

La décentralisation de l'administration comme condition fondamentale pour améliorer l'efficacité de la planification et de l'administration de l'éducation et pour créer un cadre significatif de reddition des comptes avait été posée par la Politique nationale d'éducation de 1986. Ce postulat s'applique aussi au SSA. Les gouvernements de plusieurs états ont déjà initié le processus de décentralisation de l'administration de l'enseignement primaire. De nouvelles législations ont été adoptées pour permettre de travailler de manière efficace. Certains états ont été plus loin pour assurer une collaboration étroite avec les communautés de base et leur participation à l'administration de l'éducation. Le pays continuera à progresser vers l'objectif de décentralisation en déplaçant graduellement les centres de décision de l'état vers le district et, plus bas encore, vers les organismes locaux.

Ce changement exigera un grand effort de formation et un soutien continu des organismes chargés de l'éducation dans les Gouvernements locaux. A cette fin ces organismes locaux responsables de l'éducation et des secteurs adjacents devront être renforcés de manière appropriée. De plus, il est envisagé de faire jouer aux mécanismes d'enseignement à distance un rôle significatif pour mener à bien cette tâche de développement des personnels travaillant au niveau local. Il y a aussi un besoin urgent de réorienter le rôle et les habitudes des fonctionnaires du Gouvernement et des efforts devront être faits pour modifier les orientations des diverses institutions-ressource, tant au niveau national qu'à celui des Etats.

Etats, districts et blocs. La planification de l'éducation a toujours été une prérogative des Etats. La NLM a changé cette situation en organisant ses campagnes au niveau du district. En suivant ce modèle, la planification de l'enseignement primaire, surtout dans le DPEP, a été fermement ancrée au niveau du district. Il est maintenant proposé d'adopter une approche intégrée pour planifier le développement de l'éducation au niveau du district. Cette approche contribuera à identifier les districts prioritaires, permettant de traiter la question de l'équité de manière appropriée. Dans le SSA, le mouvement de décentralisation de la planification au niveau du bloc, du groupe d'habitation et du village est encouragé et soutenu en partenariat avec les ONG. Certes, le district restera l'unité de base pour consolider la planification, mais les plans au niveau des habitations, des villages et de certains groupes spécifiques auront la priorité. Le plan du district sera basé sur les programmes qui prennent en considération les besoins en éducation des communautés de base. Le Gouvernement croit fermement que les initiatives pour augmenter les effectifs scolarisés, la survie et les résultats scolaires doivent être basées sur la situation spécifique de la communauté ou de la zone géographique de telle sorte que les problèmes réels basés sur des besoins identifiés soient abordés.

La participation des communautés de base et leur demande d'éducation sont essentielles pour le succès de l'EPT. Le SSA et la NLM encouragent cette participation et cette appropriation des objectifs de l'EPT par les communautés de base. Celles-ci doivent être mobilisées par l'utilisation des structures de terrain, la création d'un système transparent de suivi au niveau de la communauté et l'obligation de micro planification et de carte scolaire.

### **Combattre la bureaucratie**

Le développement de l'éducation a engendré une machinerie bureaucratique qui ne cesse de croître entraînant des problèmes de superposition de structures différentes ayant les mêmes objectifs et les mêmes activités. Les efforts de coordination sont souvent contre productifs. Cette tendance à créer des structures

administratives parallèles pour mener à bien des programmes différents doit être inversée. On obtiendra davantage de convergence en réorganisant les structures de l'administration de l'éducation des états.

Il faut créer cette convergence non seulement au sein du secteur de l'éducation mais également entre le Ministère de l'éducation et les autres Ministères, surtout ceux qui sont chargés de la qualité de la vie, du logement, de la nutrition, de la famille, de la réduction de la pauvreté, de la création d'emplois rémunérés, etc.

## **Suivi**

La question du suivi doit être traitée au niveau local, au niveau des états et au niveau national. Les communautés de base, représentées par des institutions telles que les VEC (*Village Education Committee*) ont la responsabilité de faire fonctionner les écoles de manière efficace parce que les questions de fonctionnement ne peuvent être appréhendées qu'au niveau local. Pour opérationnaliser le suivi à ce niveau, un rôle plus important devrait être donné aux organismes autonomes dans les district, bloc ou village. Un rapport annuel préparé par le responsable de l'organisme autonome motiverait les habitants à prendre part au mouvement vers l'EPT.

La responsabilité de l'évaluation du suivi effectué par les communautés de base pour s'assurer que le système fonctionne correctement serait prise au niveau national et des états. Les efforts se concentreraient sur les aspects quantitatifs de la mise en œuvre, ainsi que sur les progrès visant les objectifs de l'EPT.

## **Système d'information**

Les bases de données requises pour le processus de suivi seraient à développer au moyen de systèmes d'information, tels que le système EMIS (*Educational Management Information Systems*) qui collecte des données annuelles au niveau de chaque école, permettant de mesurer des indicateurs quantitatifs traditionnels, et le PMIS (*Project Management Information Systems*) dont l'objectif est de mesurer les progrès effectués en termes physiques et financiers vers la réalisation des plans. Le pays est en train de conduire la 7<sup>ème</sup> enquête sur l'éducation en Inde (*Seventh All India Educational Survey*) qui fournira des données détaillées pour tout le pays. Ce sera la ligne départ dans le processus vers l'EPT.



## **Supervision**

Le processus en cours de suivi serait complété par des missions annuelles de supervision envoyées par le gouvernement central dans les états avec des représentants du Gouvernement et des agences extérieures de financement (en cas de besoin). Ces missions seraient chargées de collecter une vision empirique de la mise en œuvre du programme par des visites aux districts choisis par l'Etat visité. Elles adopteraient une approche globale en évaluant les aspects quantitatifs et qualitatifs du programme. Ces missions auraient aussi pour tâche de signaler les problèmes éventuels, aussi bien dans la mise en œuvre du programme que dans la politique générale d'éducation de l'Etat. Ces problèmes feraient l'objet d'un suivi jusqu'à ce qu'ils soient rectifiés par des missions futures de supervision.

Cette tâche de suivi et de supervision représente un travail énorme qui exige des efforts considérables et continus. Au lieu de la confier à un grand établissement spécialisé, des institutions de haut niveau seraient invitées à y participer. On leur attribuerait des états avec lesquels elles développeraient des partenariats à long terme et deviendraient des acteurs de mise en œuvre. Ces institutions pourraient être des universités centrales, ICSSR, des départements d'éducation des universités ou d'autres institutions ayant une expertise dans ce domaine. Les institutions choisies recevraient des rapports sur les progrès réalisés pour atteindre certains indicateurs clés ; elles devraient les vérifier par des visites trimestrielles dans les districts sélectionnés et mener à bien des études pour identifier les problèmes rencontrés sur le terrain et suggérer des solutions pour les résoudre. L'utilisation d'experts indépendants pour des activités de suivi et de supervision indépendantes et concurrentes serait encouragée.

Le vrai problème n'est pas quantitatif. L'éducation de base est toujours notre meilleur espoir pour aider les pauvres et les exclus. Le Cadre d'Action de Dakar fournit une feuille de route pour cela et l'Inde est bien avancée dans la planification des objectifs qu'elle propose. Le Mahatma Gandhi pensait que « *ce qui est nécessaire au fonctionnement de la démocratie n'est pas la connaissance des faits, mais une bonne éducation* ». L'éducation est beaucoup plus que la simple mécanique de la lecture et de l'écriture. Elle a des implications pour la gouvernance, la liberté et la démocratie, et dans toute société démocratique, la vraie liberté ne peut venir que de l'éducation. Ces paroles restent aussi vraies aujourd'hui que lorsqu'elles furent exprimées par Gandhi et nous attendons avec impatience le jour, plus très lointain, où l'éducation pour tous sera réalisée en Inde.

# CHAPITRE 9

## FINANCER ET METTRE EN ŒUVRE DES PLANS D'ÉDUCATION : DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE<sup>1</sup>

*Jay-Woong Kim*<sup>2</sup>

### 1. Concepts essentiels

La planification de l'éducation peut être considérée comme :

- un processus de décision rationnel ;
- une activité pour prédire et préparer un futur meilleur ;
- un processus de changement graduel ;
- une matrice de décisions interdépendantes et liées entre elles ;
- la construction de séquences de temps, d'espace et de causalité dans de nouveaux environnements ;
- un processus d'éducation et d'apprentissage social.

La planification de l'éducation peut être définie comme un processus intellectuel pour identifier des mesures efficaces permettant d'atteindre des objectifs éducatifs dans la société future. Ses objectifs principaux sont (Davis, 1994, p.1826) :

- Universaliser l'éducation de base dans les pays en voie de développement, là où cela n'a pas encore été réalisé, en assurant à la fois l'accès et l'achèvement de la scolarité ;
- Parvenir à l'égalité des chances pour les groupes exclus de l'école et fournir une éducation de qualité pour assurer l'apprentissage et les résultats scolaires des enfants de ces groupes ;

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport en anglais sur le site web : <http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Professeur associé, Université Sogang, République de Corée. Consultant de l'UNESCO.

- Assurer la qualité de manière efficace sur le plan des coûts et du rapport coût/efficacité ;
- Ajuster le fardeau de la dette des pays en voie de développement ;
- Décentraliser les décisions au niveau du district et améliorer le management scolaire ;
- Déplacer le fardeau du financement du trésor public vers les collectivités provinciales et locales et rechercher des financements privés.

### **Financement de l'éducation**

Le financement est un processus par lequel le Gouvernement fournit et gère les ressources nécessaires pour satisfaire les besoins des populations, le système éducatif étant considéré comme une entreprise publique. Mais on a reconnu récemment que l'éducation n'est pas seulement un bien public fourni par des écoles publiques et que le financement de l'éducation devait aussi concerner l'enseignement privé et l'éducation non formelle. La question du financement sur le double plan de l'acquisition et de la distribution des ressources est cruciale partout.

### **Mise en œuvre des plans**

Pendant longtemps on n'a pas prêté beaucoup d'attention à la mise en œuvre des plans et des politiques, mais l'expérience montre que peu de plans sont effectivement mis en pratique. Ce problème est devenu un champ d'investigation pour les chercheurs et les spécialistes. La mise en œuvre des plans est tout ce qui arrive après que les lois autorisant un programme, une politique ou une réforme ont été adoptées (Ripley & Franklin, 1986, p.4 et Bardach, 1977, pp.57-58).

## **2. Problèmes de planification de l'éducation**

Au cours des années soixante la planification de l'éducation était une pratique courante dans la plupart des pays, et notamment dans les pays en voie de développement. Cette décennie a sûrement été l'âge d'or de la planification de l'éducation. On avait la conviction que l'éducation pouvait contribuer au développement économique et à la construction nationale. Les plans de cette période étaient centrés sur l'éducation formelle, élaborés en termes quantitatifs et initiés par le Gouvernement central dans le but de fournir la main d'œuvre qualifiée requise par l'économie.

Pendant les années soixante-dix, la planification de l'éducation, malgré des méthodes statistiques rigoureuses, n'a pas répondu aux attentes des planificateurs et des populations en général et a été l'objet de critiques. La croyance que le développement économique pouvait être réalisé par l'expansion de l'éducation a été remise en question. On a pris conscience que les relations entre l'économie et l'éducation n'étaient pas aussi simples.

### ***2.1 Une approche technique ou politique de la planification***

La planification a été traditionnellement considérée comme un exercice technique ayant des objectifs fixés par un processus politique en dehors du système éducatif. La responsabilité des planificateurs consistait à identifier des moyens pour parvenir à ces objectifs en utilisant des techniques rigoureuses. Cette approche suppose que (i) l'information nécessaire existe ou peut être rassemblée, (ii) les objectifs sont fixés, (iii) les alternatives sont connues et (iv) l'environnement est stable (Farrell, 1997, p. 4502).

Mais ces suppositions sont rarement applicables dans la pratique. L'approche politique qui part du principe que la planification est une activité politique parce qu'elle contribue à modeler le futur s'est développée à partir des faiblesses de l'approche technique. Les gens veulent avoir leur mot à dire pour déterminer les objectifs, identifier les alternatives et prendre part à la décision. Dans ce processus, les conflits d'intérêt et de valeurs existent et doivent être politiquement résolus. Les planificateurs ne sont pas seulement des techniciens, ils doivent aussi avoir une perception politique. On remarque parfois que l'approche technique n'est pas dénuée d'aspects politiques dans la mesure où les planificateurs ont une influence sur le processus parce qu'ils peuvent manipuler l'information de différentes manières, (Forrester, 1988) :

- en utilisant délibérément un jargon technique et des analyses compliquées pour obscurcir les problèmes ;
- en se reposant sur l'avis des experts pour créer une impression de vérité impartiale ;
- en argumentant que le problème politique est en réalité un problème technique et
- en retenant l'information concernant des alternatives possibles, en falsifiant la validité des analyses et en donnant comme bonnes des options non testées.

L'approche politique reconnaît la difficulté de prévoir le futur. Ceux qui la pratiquent s'efforcent de chercher un consensus parmi toutes les parties prenantes au lieu de prédire le futur avec exactitude. Cette approche est souvent qualifiée de « participative », « transactionnelle » ou « interactive ».

## **2.2 Approche du « sommet vers la base » ou de « la base vers le sommet »**

A ses débuts la planification de l'éducation était l'affaire du Gouvernement central. C'était une approche bureaucratique du « sommet vers le terrain », entre les mains d'une élite d'experts et de politiques. Elle avait le mérite d'être suivie d'une mise en œuvre effective en supposant que les groupes cibles visés par le plan suivent les directives venues du sommet. Elle ignorait l'existence des enseignants, des étudiants et des parents qui sont des acteurs clé du changement en éducation. Les autorités locales n'avaient pas voix au chapitre. Ce style de planification suscitait des résistances de la part de tous ceux qui étaient affectés par les plans.

A l'inverse, l'approche de « la base vers le sommet » prête davantage attention aux groupes de pression de la base, à savoir les étudiants et les enseignants. Des pouvoirs importants sont délégués aux autorités locales et même aux établissements. Davantage de liberté est laissée à la base en contrepartie d'une perte d'efficacité dans la planification. Le processus de planification a lieu au niveau des autorités territoriales. Depuis les années quatre-vingt on a observé une décentralisation de la planification de l'éducation liée au fait que « le Gouvernement central ne peut plus fournir les financements nécessaires » (McGinn, 1994).

## **2.3 L'approche main d'œuvre ou demande sociale**

La planification de l'éducation dans ses premières années était dans les mains des économistes et pensée en termes économiques (Farrell, 1975). L'approche main d'œuvre est basée sur des estimations des besoins en main d'œuvre de l'économie par niveaux d'éducation. Elle s'efforce d'adapter le système éducatif aux besoins de l'économie. Elle a été critiquée pour les raisons suivantes : (i) il est impossible de prévoir les besoins en main d'œuvre sur une longue période ; (ii) il est très difficile d'identifier la quantité de diplômés correspondant aux besoins de l'économie chaque année ; (iii) elle ne tient pas compte de la capacité des gens à créer des emplois nouveaux. Rares sont les pays qui utilisent encore cette approche pour remodeler le système éducatif au niveau national, mais elle est encore utilisée pour planifier certaines professions : enseignants, médecins, juristes et scientifiques de haut niveau dans des spécialités telles que l'ingénierie nucléaire.

A l'inverse de l'approche main d'œuvre, l'approche par la demande sociale répond aux demandes politiques des gens. L'éducation y est considérée dans une perspective non seulement économique, mais aussi socioculturelle. L'éducation

est un bien de consommation que les apprenants sont disposés à payer. Aux niveaux primaire et secondaire, le développement de l'éducation est basé sur la démographie. Cette approche répond à la pression politique en faveur d'une expansion des chances d'éducation, mais elle n'est pas sans faiblesses :

- la demande sociale ne répond pas nécessairement aux besoins sociaux ;
- l'inadéquation de l'offre à la demande mène au chômage des diplômés, contribuant à l'instabilité sociale ;
- elle est cause d'une inflation des diplômes qui représente un gaspillage de ressources individuelles et sociales.

#### ***2.4 Continuer à planifier ?***

En raison des différences constatées entre ses objectifs et ses résultats, la planification de l'éducation fait face à des critiques répandues et à une perte de confiance parmi les chercheurs et le public en général. Bien que ces différences puissent être dues à des problèmes de mise en œuvre, certains observateurs font remarquer que les hommes politiques peuvent avoir un intérêt à maintenir le système de relations de pouvoirs au lieu de le changer (Hess, 1999). Certains plans d'éducation ne sont pas faits pour être mis en œuvre, bien que les hommes politiques continuent de faire appel à la rhétorique de la planification de l'éducation. La plupart des plans d'éducation font étalage de belles promesses pour le futur, mais le futur de la planification de l'éducation n'est pas du tout brillant.

### **3. Les valeurs civiques et la planification de l'éducation**

Toutes politiques et tous plans poursuivent certaines valeurs qui s'expriment au travers des groupes d'intérêt et les conflits entre ces valeurs sont résolus par le processus politique. Les quatre valeurs civiques souvent invoquées dans les politiques et les plans d'éducation sont la liberté, l'efficacité, l'équité et l'excellence. Elles sont souvent en conflit les unes avec les autres et la difficulté est de trouver des compromis dans la poursuite de ces valeurs.

#### ***3.1 La liberté***

La liberté est « *le droit d'agir ou d'adopter une conduite de son choix, qui ne soit pas soumise à des restrictions ou un contrôle injustifiés* » (Bauman, 1996, p. 84). En matière de politique et de planification de l'éducation, les Etats-Unis ont une longue tradition de liberté, avec des Conseils municipaux qui jouent un rôle central dans la planification et le financement des écoles publiques.

Beaucoup d'Américains, surtout parmi les fédéralistes, pensent qu'un bon Gouvernement est celui qui préserve la liberté de choix des citoyens dans la sphère publique, y compris en matière d'éducation. Dans un sens, la liberté est mieux servie par l'inaction que par l'intervention, même positive.

Récemment cependant, le contrôle local de l'éducation a fait l'objet de critiques sévères à cause des problèmes soulevés par la liberté excessive laissée aux autorités locales. On a prêté davantage d'attention à l'efficacité dans les réformes éducatives récentes inspirées par des « centralistes » et le rôle de l'Etat fédéral s'est affirmé au fur et à mesure que le souci de compétitivité internationale est devenu un concept central des planificateurs de l'éducation au milieu des années quatre-vingt. La plupart des pays s'efforcent maintenant d'établir des normes nationales que les étudiants et les enseignants doivent atteindre.

### **3.2 L'efficacité**

Elle s'exprime par des termes tels que reddition des comptes, normes et autres mesures de qualité et de productivité. La planification de l'éducation tire ses origines de l'économie classique qui poursuit des valeurs d'efficacité surtout quand les ressources matérielles sont limitées pour mettre en œuvre des plans d'éducation de grande envergure. Les planificateurs s'efforcent de tirer les coûts vers le bas et d'obtenir des taux de scolarisation ou de diplômés élevés. Le problème est que l'industrie de l'éducation, à la différence des autres industries, est une industrie à forte intensité de main d'œuvre, où les progrès technologiques ne contribuent pas à diminuer les coûts. Les dépenses d'éducation sont rigides en raison du poids des salaires des enseignants, ce qui rend difficile des progrès d'efficacité. Certains peuvent poursuivre la recherche de l'efficacité et de l'excellence en adoptant une vue élitiste de l'éducation et en concentrant les ressources sur les meilleurs étudiants, au détriment des valeurs de liberté et d'équité.

### **3.3 L'équité**

L'équité signifie « *un partage équitable des ressources disponibles pour l'éducation* » (Sergiovanni, Burlingame, Coombs & Thurston, 1987, p.8). Parfois l'équité et l'égalité sont utilisées de manière interchangeable bien que le terme d'équité semble prévaloir dans la plupart des pays. La poursuite de l'égalité a été une des valeurs civiques fondamentales depuis l'indépendance dans les pays qui ont eu un passé colonial. L'égalité et l'équité ont à voir avec les droits civiques et l'égalité des chances, et non avec les aptitudes ou les caractéristiques individuelles. Dans la planification de l'éducation, il y a trois acceptations du

terme, à savoir l'égalité d'accès à l'éducation, l'égalité de conditions et de survie dans le système et l'égalité de résultats.

L'égalité d'accès signifie qu'aucune discrimination ne peut être exercée contre des groupes en raison du statut social, du sexe, de la religion ou de la race. Cette approche de l'équité a contribué à abolir les barrières institutionnelles qui empêchaient les groupes désavantagés d'accéder à l'éducation. Elle a été la raison d'être de l'enseignement gratuit au niveau primaire et secondaire dans de nombreux pays, même si l'égalité des chances entre les groupes de statut socio-économique différent n'est pas réalisée. Le programme d'éducation pour tous, mis en route par l'UNESCO, est très lié à cette définition de l'équité en éducation.

L'égalité de conditions et de survie signifie l'absence de différences dans les infrastructures, les qualifications des enseignants et les programmes d'études entre les écoles d'un même pays. Comme Coleman (1968) l'a fait remarquer à juste titre, l'égalité face à l'éducation se réfère non seulement à l'égalité d'accès, mais aussi à l'égalité de qualité entre les écoles.

Après que l'universalisation de l'enseignement primaire et secondaire ait été atteinte, le problème des écarts entre les acquis des étudiants, cognitifs et non cognitifs, causés par des inégalités de qualité entre les écoles a commencé à se poser dans de nombreux pays. Chaque étudiant a le droit d'apprendre dans des écoles de qualité similaire. C'est cette définition de l'équité qui commandait la politique d'égalisation des écoles secondaires introduite en 1974 en République de Corée et qui consistait à distribuer les étudiants dans les écoles par un système de loterie.

Enfin l'égalité des résultats traduit la conception la plus récente de l'équité en éducation. Il s'agit là d'un concept ambitieux, parfois connu sous le nom « *d'égalitarisme rédempteur* », en vertu duquel distribuer des services d'éducation semblables à chaque élève n'est pas considéré comme suffisant. Il faut en outre mettre en oeuvre une discrimination positive comme dans le projet *Head Start* en faveur des familles défavorisées aux Etats-Unis ou le programme de *Zones d'éducation prioritaire* au Royaume-Uni. Ces deux initiatives visent à aider les enfants des familles défavorisées à maîtriser des connaissances de base avant d'entrer dans l'enseignement primaire. Il s'agit d'éducation compensatoire.

### **3.4 L'excellence**

Aux Etats-Unis, le mouvement vers l'excellence en éducation a été déclenché par le rapport *A Nation at Risk* publié en 1981. Au cours des années



soixante-dix et quatre-vingt le pays a perdu une partie de sa compétitivité internationale, alors même qu'on observait un net déclin des test d'entrée dans l'enseignement supérieur (les *SAT scores*) et de succès dans les études. Depuis lors, les Etats-Unis ont mis l'excellence au premier rang des objectifs de l'éducation publique, contribuant à déclencher une série de réformes du même type dans d'autres pays. La recherche de l'excellence se traduit non seulement par des résultats élevés aux tests de performance, mais aussi par de meilleures aptitudes au raisonnement, à l'interprétation de l'information et à la résolution des problèmes. Les plans d'éducation basés sur la recherche de l'excellence tendent à privilégier des initiatives hautement élitistes qui suscitent des résistances chez ceux qui défendent d'autres valeurs. Ce sera probablement une tendance clé de la planification de l'éducation dans les années qui viennent.

### ***3.5 Les conflits de valeurs dans la planification de l'éducation***

Il arrive que les quatre valeurs identifiées ci-dessus entrent en concurrence dans l'élaboration des réformes d'éducation. Aucune d'entre elles ne peut à elle seule donner sa marque aux réformes ; elles se regroupent le plus souvent en couples tels que ceux indiqués dans le schéma 1 (Sergiovanni, Burlingame, Coombs & Thurston, 1987, p.11) qui peuvent servir à établir une typologie des processus de planification de l'éducation.

Schéma 1. Conflits de valeurs et planification de l'éducation

	Excellence	Equité
Efficacité	Excellence + Efficacité (bureaucratisme-élitisme)	Equité + Efficacité (bureaucratisme-libéralisme)
Liberté	Excellence + Liberté (élitisme décentralisé)	Equité + Liberté (égalitarisme-libéralisme)

La valeur d'équité combinée à celle de liberté a longtemps caractérisé la tradition américaine. Elle représente l'idéal égalitaire qui est une part importante de l'héritage américain. On la rencontre dans des pays qui adoptent une approche « de la base vers le sommet » dans un système politique décentralisé. La recherche de l'excellence combinée avec la liberté est poursuivie surtout par ceux qui sont en faveur de l'élitisme et de la liberté de décider ce qui est important pour leurs enfants. Généralement ceux qui privilégient les valeurs de liberté et d'excellence sont plus susceptibles d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées que les autres. Un nouveau mouvement de réforme favorisant le libre choix de l'école et le concept des *Charter schools* est mis en œuvre dans de

nombreux pays, y compris les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Dans ces réformes, la valeur d'équité n'a qu'un rôle secondaire.

La poursuite de l'excellence combinée avec l'efficacité a été au centre du mouvement de réformes des années quatre vingt aux Etats-Unis déclenché par *A Nation At Risk*. Depuis lors, de nombreuses réformes éducatives dans les pays de l'OCDE, y compris le Royaume-Uni et la République de Corée, se sont inspirées de ces deux valeurs.

Les valeurs d'équité et d'efficacité caractérisaient les réformes éducatives contenues dans le programme de la Grande Société impulsé par le Président Johnson aux Etats-Unis. Le rôle du Gouvernement fédéral dans la formulation des réformes était important et se traduisait par des financements importants et des modes de régulation contraignants. L'argent et le pouvoir du Gouvernement fédéral étaient mis au service d'une vision faite de bureaucratie et de libéralisme centralisé. Ces valeurs peuvent inspirer les projets de l'UNESCO en faveur de l'éducation pour tous car des pays ayant suffisamment de ressources et un pouvoir central fort peuvent choisir de les utiliser au service l'éducation pour tous.

## **4. La mise en œuvre des plans d'éducation**

La mise en œuvre des plans d'éducation est un processus qui doit être considéré dans une perspective globale. Les échecs dans ce domaine sont parfois dus à des objectifs irréalistes, des techniques erronées, un manque de soutien politique, un financement insuffisant, des dispositifs institutionnels inappropriés, une forte résistance du parti de l'opposition ou des changements dans l'environnement. L'écart entre les objectifs et les résultats est un phénomène que l'on rencontre partout, mais surtout dans les pays en voie de développement.

### ***4.1 Des objectifs clairs***

La clarté des objectifs est une pré-condition de la mise en oeuvre des plans d'éducation. Malheureusement, l'histoire des échecs de la planification montre que de nombreuses erreurs ont été faites dans la formulation des objectifs des plans d'éducation. La plupart du temps, les plans d'éducation ont des objectifs multiples, parfois contradictoires, soit en raison du manque de formation des planificateurs, soit intentionnellement pour maintenir un compromis entre des groupes d'intérêts défendant des positions divergentes. Le meilleur moyen de satisfaire tout le monde est d'accepter des objectifs contradictoires (Ripley § Franklin, 1986, p. 22). C'est au moment de la mise en œuvre que des choix

devront être faits. En règle générale, les planificateurs devraient toujours clarifier leurs objectifs au maximum. Dans le cas contraire, ceux qui mettent en œuvre les plans ont trop de liberté pour interpréter les objectifs comme bon leur semble. Il devient impossible d'évaluer les résultats des plans car les critères d'évaluation ne sont plus identifiables.

Il faut aussi noter que les objectifs des plans d'éducation sont souvent trop ambitieux pour être atteints. Dès l'origine les planificateurs savent que les objectifs ne sont pas réalistes, mais ils cèdent à la pression des groupes d'intérêt qui militent en leur faveur car ils sont sensibles à la rhétorique et aux pressions politiques. Ils travaillent pour le « Prince » qui lui-même recherche le soutien des groupes politiques importants. Des objectifs démesurés qui traduisent des attentes irréalistes en matière de résultats sont une source d'échec des plans d'éducation.

#### ***4.2 Erreurs techniques de conception***

Une mauvaise conception du plan est une cause fréquente de mise en œuvre défectueuse (Verspoor, 1986). Une bonne conception comporte les étapes suivantes tirées de la théorie globale-rationnelle (*rational-comprehensive*):

- Identifier un problème séparément des autres problèmes ;
- Choisir des objectifs et des valeurs en toute clarté ;
- Examiner les diverses alternatives pour résoudre le problème ;
- Comparer les alternatives entre elles en examinant et en comparant leurs conséquences ;
- Choisir l'alternative qui maximise les résultats en fonction des objectifs originaux.

Une bonne conception dépend aussi de la disponibilité de planificateurs qualifiés qui sont souvent trop occupés pour participer à la conception des plans. Mais leur présence n'est pas une condition suffisante car la conception des plans est limitée par « *le manque d'évaluation des projets antérieurs, l'accès à des résultats de recherche pertinents et une bonne théorie du développement de l'éducation* » (Schiefelbein, 1994, p.1822). Il est également vrai que les processus sont si complexes qu'il est très difficile d'identifier les relations causales entre les variables. L'information nécessaire pour étudier chaque alternative peut être insuffisante ou inexacte. Les planificateurs peuvent aussi manquer de temps pour rassembler cette information ou pour s'engager à le faire. Cette théorie globale-rationnelle est parfois taxée d'irréalisme parce qu'elle exige trop des planificateurs qui, dans la pratique, se rangeront à l'alternative la plus satisfaisante entre les parties prenantes, sans que ce soit nécessairement la

meilleure alternative du point de vue technique. Partager ses doutes et ses espoirs avec les groupes d'intérêt et les leaders politiques peut améliorer la probabilité d'une bonne conception.

#### ***4.3 Dispositions institutionnelles pour la mise en œuvre***

Le succès ou l'échec de la mise en œuvre des plans dépend beaucoup des dispositions institutionnelles et du processus administratif choisi.

Bureaucratie et bureaucrates. Tous les plans d'éducation tombent sous une forme ou une autre dans les mains d'une bureaucratie, même si le mode opératoire varie selon les pays. Différents niveaux de bureaucratie sont concernés. L'influence de la bureaucratie peut être résumée en six propositions (Ripley & Franklin, 1986, pp. 30-41) :

- Les bureaucraties sont partout ; elles sont l'instrument social choisi pour s'occuper des problèmes d'intérêt public ;
- Les bureaucraties dominent la mise en œuvre des politiques et des programmes et ont une influence variable à d'autres étapes du processus d'élaboration des politiques ;
- Les bureaucraties poursuivent des objectifs divers et variés tels que fournir certains services, réguler des activités privées, assurer la protection du public, redistribuer divers bénéfices, etc. ;
- Elles fonctionnent dans le cadre de programmes gouvernementaux de grande taille et complexes ;
- Elles ne meurent pratiquement jamais car leur instinct de survie est sans limite ;
- Elles ne sont pas neutres en terme de préférences politiques, pas plus qu'elles ne sont totalement contrôlées par des forces extérieures. Leur autonomie leur permet de négocier avec succès pour satisfaire certaines de leurs préférences.

Les bureaucrates disposent d'une grande latitude pour définir et faire accepter leurs préférences en matière de procédures et d'organisation, même s'ils doivent être à l'écoute des acteurs politiques et des groupes d'intérêt. Ceci veut dire que les valeurs et les attitudes personnelles et organisationnelles des bureaucrates peuvent avoir une influence décisive dans la mise en œuvre des plans d'éducation. Ils peuvent contribuer à leur échec de diverses manières :

- adopter un rythme de travail très lent et imprévisible ;
- faire preuve de favoritisme avec certains groupes et de discrimination envers d'autres ;

- recruter ou garder du personnel qui n'est pas intéressé à adopter des conduites professionnelles ou des normes de qualité dans les programmes ;
- créer des montagnes de documents inutiles et se montrer incapables de trouver les dossiers pertinents en temps voulu.

Heureux sont les pays qui disposent de bureaucrates motivés et honnêtes. Ils sont mieux en mesure de mettre en œuvre avec succès des plans d'éducation.

Coordination au sein du Gouvernement. Certains plans d'éducation peuvent être mis en œuvre par les Ministères de l'éducation seuls, mais d'autres, très coûteux ou politiquement importants, ne le peuvent pas. Parfois, certains projets avec des objectifs semblables sont gérés par différents Ministères. En République de Corée le Ministère de l'éducation a été rebaptisé Ministère de l'éducation et des ressources humaines et le Ministre a été élevé au rang de Vice-Premier Ministre. Ce Ministère doit coordonner la stratégie à long terme de Développement National des Ressources Humaines (DNRH) et coordonner les tâches de divers ministères dans ce domaine. Malheureusement, il ne semble pas être en mesure de jouer ce rôle. D'après Kim (2002), les mêmes tâches sont accomplies dans différents Ministères qui ne sont pas coordonnés entre eux et le dialogue entre les départements du Ministère est inexistant. Les mesures suivantes sont recommandées pour améliorer la coordination : accès aux pages Internet des différents Ministères, promotion d'un consensus national au sujet de l'importance du DNRH, circulation de toute l'information concernant le DNRH parmi les Ministères, restructuration de l'organisation du Gouvernement, évaluation régulière de la politique de DNRH et autonomie accrue du secteur privé participant au DNRH. L'absence de coordination interministérielle est source de coûts supplémentaires et de perte de temps. Dans les pays en voie de développement, la coordination entre le Ministère de l'éducation et celui des Finances et du Budget doit être soigneusement étudiée pour mettre en œuvre les plans. La coordination entre les départements d'un même Ministère est aussi cruciale.

Leadership. L'engagement des planificateurs est une condition de la bonne mise en œuvre des plans ou des projets. Il est crucial de susciter leur adhésion active aux objectifs à tous les échelons. Une fois que le plan ou le projet est lancé, les responsables de projets ont une grande latitude pour faire des modifications. Ce sont eux qui « font bouger les choses ». Il est important de veiller à leur stabilité dans l'emploi pendant une certaine période, quatre ans par exemple, en fonction de la taille du projet. En fin de compte, l'engagement politique du Président est souvent un facteur déterminant de bonne mise en œuvre.

Respect des règles. L'acceptation des valeurs, des objectifs et des priorités d'un plan ou d'une politique par les groupes concernés est cruciale pour la mise en œuvre de ce plan. Dans un certain sens, cette acceptation n'est pas un obstacle sérieux pour des politiques re-distributives telles que l'éducation pour tous. Mais il faut garder à l'esprit qu'au moment de la détermination des objectifs, les perdants ne renoncent pas à exprimer leurs intérêts durant la période de mise en œuvre. Il est donc important de s'assurer de leur acceptation à ce stade aussi. Sur ce point, Bardach (1977, p.38) affirme que « *les opposants à une politique qui ont perdu leur combat au moment de son adoption cherchent et trouvent des moyens de continuer leur opposition lorsque les procédures administratives de mise en œuvre sont rédigées* ».

La non adhésion aux règles peut être due à diverses raisons, telles que le manque de ressources pour la mise en œuvre, une communication déformée, des implications déplaisantes résultant du programme, la faiblesse des autorités etc. (Coombs, 1984). L'insuffisance des ressources, alors même que la volonté de mettre en œuvre le plan existe, peut être le résultat de sa conception irréaliste. La non adhésion peut résulter d'une communication déformée entre les planificateurs et les groupes intéressés quant aux objectifs poursuivis ou aux modalités de mise en œuvre. Enfin le refus d'adhésion peut s'expliquer parce que le plan affecte négativement certains groupes ou entre en conflit avec leurs valeurs traditionnelles. Les pays en voie de développement où la légitimité des Gouvernements est souvent faible se heurtent à des refus d'adhésion aux plans ou aux politiques.

Les responsables de la mise en œuvre des plans et des politiques s'efforcent de s'assurer de l'adhésion de toutes les personnes concernées, mais il n'y a pas de recette miracle pour cela. Il faut :

- essayer de changer les valeurs des gens pour les amener à répondre positivement aux plans par des efforts d'information ;
- utiliser le « bâton et la carotte » en pénalisant les conduites négatives et en récompensant les attitudes positives. « *Acheter le consentement* » des populations n'est pas facile, mais c'est crucial pour la bonne mise en œuvre des plans ;
- changer les procédures requises par le plan pour obtenir l'acceptation des groupes concernés ;
- communiquer avec les groupes concernés pour faire comprendre les objectifs et les directions poursuivies.

Acteurs non-gouvernementaux. Le rôle des acteurs non gouvernementaux et du secteur privé dans la formulation des politiques et la mise en œuvre des plans

d'éducation est de plus en plus important. L'éducation apporte des bénéfices privés aux individus et des bénéfices sociaux à la société. C'est donc une activité qui concerne le Gouvernement, les individus et le secteur privé. Les acteurs non Gouvernementaux et le secteur privé peuvent y participer de deux manières. La première consiste à créer des écoles privées et la seconde consiste à soutenir financièrement les écoles publiques. Les objectifs de l'éducation pour tous ne peuvent être atteints sur la base du seul financement public dans de nombreux pays en voie de développement où on a désespérément besoin de la participation du secteur privé. Certains pays réglementent trop sévèrement la création d'écoles privées pour des raisons politiques. Il faut encourager les acteurs privés à créer des écoles privées à leurs frais de manière à augmenter la capacité du pays à faire face à l'augmentation des effectifs inscrits de manière efficace. Dans ce but les Gouvernements pourraient encourager les fondateurs d'écoles privées par des réductions d'impôts ou des subventions de fonctionnement.

D'autres partenariats avec des acteurs non Gouvernementaux tels que les entreprises, les associations de parents d'élèves, les groupes d'intérêt et les leaders des communautés sont nécessaires pour mettre en œuvre les plans d'éducation de manière efficace. Ces acteurs sont en mesure d'apporter des fonds pour appuyer ces plans ou ces programmes ou soutenir leurs objectifs politiquement. La voix de certains personnages influents peut être d'un grand secours. D'une manière générale, les responsables des politiques éducatives et les planificateurs devaient s'efforcer de maintenir de bonnes relations avec les acteurs privés.

#### ***4.4 L'environnement extérieur***

Des facteurs externes incontrôlables sont susceptibles d'exercer une influence sur la mise en œuvre des plans d'éducation. Des changements politiques ou socio-économiques peuvent amener des changements dans les plans originaux. La crise économique des années quatre-vingt-dix en République de Corée par exemple a mené à un resserrement des objectifs des plans ou même à leur abandon. Dans certains pays, les plans originaux sont modifiés à cause des changements politiques. La stabilité politique est indispensable à la bonne mise en œuvre des plans, mais le soutien politique en faveur de l'éducation exige davantage (Schieffelbein, 1994, p.1821) :

- Un consensus social sur les objectifs peut limiter les mises en cause politiques ;
- Des liens avec des agences de financement externes aident à assurer un certain niveau de financement interne ;

- Le respect des traditions et des cultures nationales aide à limiter les conflits ethniques ou religieux ;
- Le processus de conception et d'adoption aide à créer un sentiment de participation parmi toutes les parties intéressées.

Le rôle des media (Nakamura & Smallwood, 1980) est important pour assurer un environnement extérieur favorable. Positionner et expliquer les plans dans la presse et les media, y compris la télévision, peut aider à modifier les perceptions du public, des responsables politiques et des planificateurs. Nakamura et Smallwood (1980, p.52) précisent que la presse peut faire pression pour apporter une certaine honnêteté dans le processus de mise en œuvre en « *dégonflant des rapports de mise en œuvre exagérément optimistes, en tirant la sonnette d'alarme en cas de difficultés potentielles que les responsables voudraient cacher au public, ou en mettant en exergue les objectifs atteints pour susciter un soutien politique* ». D'un autre côté, les media peuvent compliquer le processus de mise en œuvre en répandant des informations erronées sur le plan ou le programme.

## **5. Le financement des plans d'éducation**

Le financement est évidemment un facteur crucial de la mise en œuvre des plans et tous les efforts possibles doivent être faits pour rassembler des fonds de diverses sources. D'abord une priorité absolue devrait être donnée à l'éducation pour tous dont les objectifs doivent être compris et soutenus par la classe politique et les personnes d'influence. Ensuite des partenariats avec le secteur privé doivent être établis. Les acteurs non gouvernementaux peuvent contribuer à la mise en œuvre en créant des écoles privées et en apportant des fonds. Enfin les Gouvernements doivent explorer les possibilités de financement par des agences extérieures. Des pays comme le Cambodge et l'Ouganda utilisent l'approche sectorielle pour mettre en œuvre une réforme globale de leur système éducatif. Dans ces deux pays, les conditions du succès sont les suivantes (Caillods, 2003) :

- Il existe un leadership national, un engagement fort du Gouvernement et une acceptation des réformes de fond ;
- Les parties prenantes sont consultées, ce qui permet de développer un sentiment d'appropriation ;
- Des dispositions institutionnelles et administratives sont prises pour continuer le processus de consultation et surveiller la mise en œuvre ;



- Le rôle de la planification est crucial dans l'approche sectorielle.

Le financement de l'éducation est assuré dans un pays lorsque les services éducatifs sont fournis en quantité suffisante, quand les ressources sont distribués de manière efficace et en temps voulu, et quand leur distribution est équitable (Benson, 1994, pp. 1789-1793).

Il n'y a pas d'indicateur unique pour déterminer le niveau de financement approprié, même si dans les premiers temps de la planification de l'éducation, la proportion du PNB consacrée à l'éducation et le pourcentage du budget public alloué à l'éducation étaient considérés comme des critères importants. Ces indicateurs sont encore utilisés, bien qu'ils ignorent les financements des autorités locales et les fonds dépensés pour l'enseignement privé. Il est important de les considérer en même temps que d'autres indicateurs de performance, tels que la proportion du groupe d'âge inscrit dans l'enseignement primaire et secondaire, l'équité entre les sexes et le taux d'alphabétisation des adultes.

L'efficacité a à voir avec une allocation des ressources correcte. Il y a inefficacité quand il y a gaspillage de ressources ou fourniture de services inappropriés. L'inefficacité en éducation peut prendre les formes suivantes (Benson, 1994, p.1791) : des abandons scolaires en trop grand nombre, des taux de redoublements ou d'échec aux examens trop élevés, etc. La privatisation de l'éducation est parfois proposée pour combattre l'inefficacité.

L'équité se réfère à la distribution des fonds en fonction des besoins des étudiants. Il est naturel que des ressources plus importantes soient consacrées à des étudiants économiquement ou culturellement désavantagés, ou handicapés. L'équité entre les collectivités territoriales est aussi un problème important dans les pays où le financement de l'éducation est partagé entre le Gouvernement central et les collectivités locales. Diverses formules de péréquation peuvent être utilisées.

En République de Corée, la scolarité obligatoire va de 6 à 14 ans et plus de 90% de la population a bénéficié de douze années d'études. En 2000 presque tous les élèves du primaire (98,5%) étaient inscrits dans des écoles publiques, contre seulement 78% et 45% des élèves du secondaire de premier et de second cycle respectivement. Les autres sont scolarisés dans des écoles privées subventionnées par le Gouvernement. En 1999 les dépenses publiques d'éducation représentaient 59% des dépenses totales d'éducation, tous niveaux confondus, le pourcentage le plus faible de tous les pays de l'OCDE. Mais ce pourcentage est de 80% si l'on considère seulement l'enseignement primaire et

secondaire. En 1999, 6,8% du PNB sont consacrés à l'éducation, dont 4,1% proviennent de sources publiques et 2,7% de sources privées. La contribution du financement privé aux dépenses d'éducation est la plus élevée de tous les pays de l'OCDE.

Les réformes récentes en matière de financement de l'éducation en République de Corée mettent l'accent sur l'autonomie budgétaire des établissements. Pendant longtemps, les écoles primaires et secondaires n'avaient aucune voix au chapitre en matière de financement. Cette responsabilité était celle des Gouvernements provinciaux qui établissaient et administraient les budgets des établissements dont le personnel administratif n'avait pas, croyait-on, les capacités (ou l'honnêteté) nécessaires pour le faire. En mars 2001 on a donné à chaque établissement le pouvoir de décider comment utiliser les fonds apportés par les autorités provinciales. Les parents et les enseignants ont voix au chapitre dans le management des établissements. Les Conseils d'établissement, qui sont les organismes de décision, comprennent les parents, les enseignants, les leaders de la communauté et le Directeur et fonctionnent depuis 1998.

Ce nouveau système de financement des établissements a été adopté pour augmenter l'efficacité du financement et garantir l'autonomie de chaque école en matière budgétaire. Maintenant le Gouvernement provincial alloue à chaque établissement une somme globale (qui n'inclut pas les salaires des enseignants), déterminée en fonction du nombre d'étudiants, de la situation de l'établissement et de son environnement spécifique. Chaque école est libre d'organiser les études et d'administrer le budget après discussion par le Conseil d'établissement qui assure aussi le suivi.

## **6. Recommandations pour mettre en œuvre les plans d'éducation**

Un leadership fort est crucial pour une bonne mise en oeuvre des plans d'éducation. La priorité doit être donnée aux réformes de l'éducation et les gens ont besoin d'être persuadés de leur importance. Les hommes politiques et les bureaucrates doivent être honnêtes ; sinon la crédibilité des plans ne sera pas assurée et des attitudes de refus prévaudront parmi les intéressés.

Communiquer clairement les objectifs du plan est essentiel. Une communication vague et déformée entre les responsables politiques et ceux de la mise en oeuvre et entre ceux-ci et les groupes intéressés rend difficile la réalisation des plans.

Il est important d'utiliser correctement les technologies de l'information et de la communication à des fins de planification et de mise en œuvre. Toutes les données concernant l'éducation pour tous doivent être rassemblées, analysées et disséminées. De nouveaux systèmes d'information tels que le système EMIS (*Education Management Information System*) devraient être adoptés et mis en pratique.

Le souci des groupes défavorisés doit être une priorité de l'éducation pour tous, qu'il s'agisse des filles, des enfants des familles à bas revenu ou de ceux vivant dans des régions lointaines, des handicapés. L'assistance à l'école représente un fardeau financier pour eux. Sans l'aide du Gouvernement, ils resteront marginalisés pour toujours.

Apprendre à apprendre. La valeur intrinsèque de l'apprentissage doit être reconnue et le goût d'apprendre valorisé. Pour les étudiants, apprendre à apprendre est le plus court chemin vers l'auto apprentissage. S'ils ont le goût d'apprendre, ils apprendront volontairement tout au long de leur vie.

## **Références**

- Bardach, E. 1977. *The implementation games: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MA. Presse MIT.
- Bauman, P. C. 1996. *Governing education: Public sector reform or privatization*. Boston: Allyn & Bacon.
- Benson, C. S. 1994. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2<sup>nd</sup> ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. pp. 1789-1793.
- Caillods, F. 2003. The changing role of the state: New competencies for planners. *International Institute for Educational Planning (IIEP) Newsletter*, 21(2), Avril-juin 2003, pp. 1-4.
- Chubb, J. & Moe, T. 1990. *Politics, markets, and America's school*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

- Coleman, J. 1968. The concept of equality of educational opportunity. *Harvard Educational Review*, 38(1), 37-77.
- Coombs, F. 1984. The bases of noncompliance with a policy. *Policy Studies Journal*, 8(6).
- Davis, R. G. 1994. Educational planning: Models and methods. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2<sup>nd</sup> ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. pp. 1825-1830.
- Edelman, M. 1964. *The symbolic uses of politics*. Chicago, IL: Markham Publishing Company.
- Edelman, M. 1988. *Constructing the political spectacle*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Farrell, J. P. 1975. A reaction to "The macro planning of education: Why it fails, why it survives, and the alternatives. *Comparative Education Review*, 19(2), 202-209.
- Farrell, J. P. 1994. Planning education: Overview. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2<sup>nd</sup> ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. pp. 4499-4510.
- Forester, J. 1988. *Planning in the face of power*. Berkley, CA: University of California Press.
- Friedman, M. 1955. The role of government in education. In R. Solo (ed.), *Economics and the public interest*. Rutgers University Press.
- Fullan, N. 1982. *The meaning of educational change*. New York : Teachers College Press.
- Hess, F. M. 1999. *Spinning wheels: The politics of urban school reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Jalil, N. & McGinn, N. 1992. Pakistan. In R. C. Thomas (ed.), *Education's role in national development plans*. New York: Praeger.

- Kim, Jae-Woong. 2002. A study on the co-ordination among government departments in terms of National Human Resource Development (NHRD) in Korea. *The Journal of Educational Administration*, 20(1), pp.49-68. (en coréen).
- McGinn, N. F. 1994. Politics of educational planning. In T. Husen & T. N. Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2<sup>nd</sup> ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. pp. 4595-4602.
- Miles, M. 1978. *Planning and implementing new schools: A general framework*. New York : Center for Policy Research.
- Murphy, J. 1996. *The privatization of schooling: Problems and possibilities*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F. 1980. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Peterson, P. E. & Campbell, D. E. 2000. *Charters, vouchers, and public education*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. 1986. *Policy implementation and bureaucracy* (2<sup>nd</sup> ed.). Chicago, IL : The Dorsey Press.
- Sergiovanni, T. J., Burlingame, M., Coombs, F. S., & Thurston, P. W. 1987. *Educational governance and administration* (2<sup>nd</sup> ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Stogdill, R. M. 1950. Leadership, membership and organization. *Psychological Bulletin*, 47, pp. 1-14.
- Vespoor, A. 1986. *Implementing educational change: The World Bank experience*. World Bank Education and Training Department, Document de discussion EDT No. 44. Washington, D.C.: La Banque mondiale.

# CHAPITRE 10

## PLANIFIER ET FINANCER L'ÉDUCATION POUR TOUS<sup>1</sup>

*Russell Craig<sup>2</sup>*

### 1. Introduction

A la suite des Conférences de Jomtien et de Dakar, les pays en voie de développement se sont mis à préparer des plans pour fournir des chances d'éducation à tous, enfants et adultes. Avec des objectifs précis et une année cible, il est possible de planifier. Malheureusement beaucoup des pays qui sont le moins préparés pour planifier et mettre en oeuvre l'éducation pour tous (EPT) sont ceux qui ont le plus besoin de bons plans et de système correct de mise en oeuvre et de financement pour atteindre leurs objectifs.

En étudiant la préparation et le financement des plans pour l'EPT, ce rapport s'appuiera sur un éventail de pays, mais plus spécialement sur le Cambodge, la Gambie et le Timor Est. En outre il est important de voir la planification de l'EPT dans le contexte d'autres plans sectoriels et nationaux. De nombreux pays ont développé des plans stratégiques, souvent dans le contexte d'approches sectorielles. Ce sont en général des plans à moyen terme (entre trois et cinq ans). De fréquentes réformes de la dépense publique s'orientent vers le développement d'un cadre de dépense publique à moyen terme qui devient un mécanisme budgétaire et est souvent associé à ces plans à moyen terme. Les plans pour l'EPT sont ciblés sur le long terme jusqu'en 2015 et il peut arriver que des plans à moyen terme pour le secteur de l'éducation soient élaborés séparément.

Il y a encore d'autres demandes de planification de l'éducation telles que celles liées aux objectifs du Millénaire et celles venant des grandes institutions

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte complet de ce rapport en anglais sur le site web : <http://www.unesco.org/education/eps/>

<sup>2</sup> Expert en planification et financement de l'éducation, Consultant de l'UNESCO.

financières multilatérales telles que le programme stratégique de lutte contre la pauvreté.

## **2. Les conditions favorables à la mise en œuvre des plans**

Pour mettre en œuvre avec succès et de manière durable des plans pour l'EPT et d'autres plans nationaux dans un contexte de développement économique et social cohérent, un certain nombre de conditions doivent être remplies, dont notamment la présence de personnels qualifiés et de services de soutien au management du système éducatif. Le développement et le management de processus capables d'assurer l'universalisation de l'éducation est une entreprise complexe qui requiert de nombreuses années. Il faut non seulement avoir la capacité de l'initier, mais aussi de la soutenir sur le long terme.

### ***2.1 Un système fiable d'information et de management de l'éducation***

Il y a un besoin continu d'information disponible en temps utile. L'information représente davantage que des données quantitatives. C'est une analyse systématique et une présentation des données de telle sorte que les responsables soient en mesure de prendre des décisions raisonnables et rationnelles. Ces responsables et ces administrateurs prendront des décisions concernant le développement du système éducatif dont ils ont la charge, avec ou sans information, mais ils prendront de meilleures décisions si elle est à leur disposition. Fournir de l'information basée sur des analyses fragmentaires chaque fois qu'un responsable de haut niveau en réclame est une réponse inefficace. Développer un système qui peut fournir ces réponses est au départ plus difficile et plus coûteux, mais plus efficace dans le long terme.

Un SIME (Système d'information pour le management) pour le secteur de l'éducation devrait inclure beaucoup plus que des statistiques scolaires bien que celles-ci soient un bon début. Beaucoup de SIME fournissent seulement des données sur les écoles, les enseignants et les étudiants. Ils n'incluent pas de données individuelles sauf parfois quelques descriptions des personnels au niveau de l'établissement<sup>3</sup>, ni de données financières, notamment en matière de

---

<sup>3</sup> Par exemple, il y a quatre enseignants qualifiés et trois non qualifiés dans une école ; par ailleurs cinq sont des hommes et deux sont des femmes. Comme les données sont groupées (et non individuelles) on ne peut associer le sexe et la qualification. Il serait préférable d'avoir un fichier de base fournissant cette information pour chaque individu.

dépenses courantes. Il peut en être ainsi parce que la capacité d'exploitation de données individuelles n'existe pas, ou parce que le système financier n'est pas informatisé ou ne peut être relié à d'autres systèmes de données. Mais le but d'un SIME doit être de fournir un éventail de données complet de telle sorte que des rapports d'activité puissent être extraits du système (schéma 2). Les décisions importantes ne peuvent être basées uniquement sur des statistiques. Dans des situations où les ressources sont limitées, ce qui est en général le cas dans les pays en voie de développement, les responsables ont besoin d'information concernant les implications de leurs décisions sur les ressources disponibles.

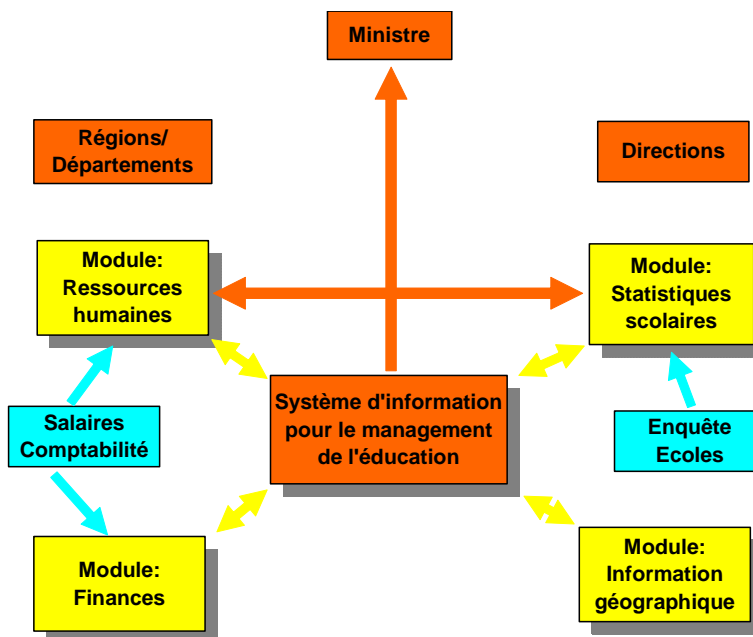
Les données entrant dans le SIME doivent être fiables et à jour. Des données à jour signifient que la collecte et l'exploitation doivent être faites à temps pour fournir l'information désirée cruciale pour la prise de décision. Il faudra donc coordonner la collecte des données scolaires avec le cycle budgétaire par exemple, de telle sorte que, lorsque le budget de l'éducation est discuté, l'information concernant les effectifs scolarisés, les salaires des enseignants et les autres dépenses courantes soient disponibles. Si l'exploitation des données n'est pas prête à temps, alors les responsables ignoreront les données ou commenceront à développer leur propre système d'information. En Namibie où le système central d'information n'arrivait pas à fonctionner parce qu'il avait perdu son personnel qualifié, des systèmes régionaux prirent en charge la responsabilité de fournir aux responsables régionaux l'information nécessaire. Malheureusement, le Ministère au niveau central ne recevait pas les rapports des régions et restait dans l'ignorance du panorama complet du système. En Gambie, au début du processus de développement du SIM, chaque district gardait des fichiers séparés pour les statistiques du district parce que les délais d'exploitation de l'agence centrale de planification étaient si longs que les responsables régionaux ne pouvaient pas prendre de décision sur la base des chiffres de l'année, à moins qu'ils ne les analysent eux-mêmes.

Au début du processus il n'était pas possible de faire un lien avec le système informatisé de paiement pour des raisons d'incompatibilité et avec les comptes financiers parce qu'ils n'étaient pas informatisés. Le système a cependant été conçu pour que cela soit possible à un stade ultérieur. Un lien manuel a été établi avec les premiers comptes de dépenses informatisées du Ministère, mis à jour chaque mois. Maintenant qu'un système intégré de management financier est en train d'être conçu pour l'ensemble de l'administration, la conception prend en compte la nécessité de liens avec d'autres systèmes. Ceci n'aurait pas été possible si le SIME initial n'avait pas été prévu pour une collecte la plus large possible de données utiles.



## Schéma 2 : Développement du SIME en Gambie - Eléments d'un SIME complet

Le SIME de la Gambie consiste en quatre modules: statistiques scolaires, personnel enseignant, données financières et un système d'information géographique. Le système a été conçu pour y faire entrer des données d'autres sources, telles que des bases de données sur les ressources humaines et les comptes et pour produire des rapports basés sur ces données.



Les données doivent être fiables. Malheureusement les statisticiens ne produisent pas toujours des données exhaustives. Confrontés à des données partielles parce que des écoles n'ont pas transmis leurs chiffres au cours de la collecte annuelle, ils se baseront sur ces données partielles, par exemple 80 ou 90% du total des écoles, comme c'était le cas en Ouganda au milieu des années quatre-vingt-dix, bien qu'il existe des processus statistiques pour estimer les chiffres totaux à partir de réponses partielles. La réponse la plus simple, utilisée en Gambie, a consisté à considérer la dernière réponse connue d'une école comme la meilleure estimation des données pour cette école, de telle sorte que les résultats totaux incluent au moins toutes les écoles. Il peut paraître paradoxal que les deux critères de délai et de fiabilité puissent agir l'un au détriment de l'autre. Au Cambodge et en Gambie le personnel prenait tellement de temps

pour exploiter les données reçues des écoles<sup>4</sup> qu'elles arrivaient hors délai et que leur utilité pour la décision était perdue, alors même qu'elles étaient relativement exactes.

En principe la plupart des pays s'efforcent de collecter les statistiques scolaires essentielles annuellement. En Afrique de Sud de nombreux pays font deux ou trois collectes annuelles. En raison du niveau d'information requis pour manager un système complexe capable d'atteindre les objectifs de l'EPT, une collecte annuelle concernant les effectifs scolarisés et certaines caractéristiques personnelles telles que les données par sexe, ainsi que des données dynamiques telles que des taux de survie scolaire, de redoublements et d'abandons et les séries temporelles, est importante. Le Timor Este a eu beaucoup de difficulté à mettre à jour son système de collecte de données depuis l'indépendance et à élaborer une collecte annuelle de données en provenance des écoles et des comptes informatisés au sein du ministère. Les superviseurs de région résument l'information de divers sous-secteurs et la fournissent aux directeurs, mais aucun système n'existe pour que le département de planification reçoive des copies des informations ainsi transmises de telle sorte qu'il n'y a pas de panorama global du secteur de l'éducation. Comme l'ancien régime indonésien ne collectait pas de données désagrégées par sexe, les superviseurs régionaux ne sont pas en mesure de fournir ces chiffres actuellement.

S'agissant des objectifs de l'EPT, l'information manque pour certains aspects, tels que l'éducation et les soins à la petite enfance et le système d'alphabétisation des adultes. Le système éducatif formel, sous la tutelle du Gouvernement, est plus facile à connaître statistiquement parlant, mais ces autres aspects sont très importants dans la marche vers l'EPT. Les Ministères doivent prendre en compte le besoin de développer des systèmes de transmission et de suivi des données sur les cours d'alphabétisation pour adultes et d'incorporer dans des enquêtes nationales<sup>5</sup>, même réalisées dans d'autres buts, des données permettant d'arriver à des estimations sur les niveaux d'alphabétisation.

---

<sup>4</sup> Le personnel d'exploitation avait l'habitude de renvoyer les formulaires aux écoles par l'intermédiaire des régions chaque fois qu'il y avait un problème avec les chiffres. De telle sorte que même les bons chiffres ne pouvaient être saisis dans le système si l'un d'entre eux apparaissait suspect. De plus, le processus d'envoi aux écoles via les régions et le retour vers le bureau central prenait au moins trois mois.

<sup>5</sup> Ainsi l'enquête à indicateurs multiples, (MICS, *Multiple Indicator Cluster Survey*), sponsorisée par l'UNICEF, fournit sur la base d'un échantillon national un petit nombre d'indicateurs sur l'éducation, y compris le niveau d'alphabétisation des adultes.

Après avoir développé un SIME, il est important d'assurer son fonctionnement en termes d'infrastructure et de personnel. Une information qui n'est pas mise à jour régulièrement sera rapidement inutilisable pour la décision. Si l'état du secteur n'est connu que deux ans à l'avance, l'information est peu pertinente s'il s'agit de décider de son financement dans trois ans. Beaucoup de changements peuvent se produire en cinq ans, surtout en période d'évolution rapide.

Les deux points faibles du SIME concernent l'entretien des infrastructures informatiques (y compris le téléphone et les autres moyens de communication) et la maintenance durable des capacités existantes. Ces deux points sont bien entendu liés car, dans de nombreux pays en développement, des qualifications comme celles-ci sont tellement demandées que les personnes qui les possèdent ne resteront pas dans la fonction publique. Il y a parfois des contraintes réglementaires et financières qui rendent difficile de régler les coûts de maintenance du système une fois que l'agence de financement externe a fourni l'investissement initial. La Gambie est en train de créer une classification spéciale pour les personnels ayant des qualifications en informatique pour résoudre ce problème et cherche des sources de financement extérieur pour entretenir le système de technologies de l'information.

La capacité des responsables à utiliser l'information peut poser également problème. En effet il faut tenir compte de deux aspects : celui de l'offre et celui de la demande. Si les responsables de haut niveau ne sont pas formés à utiliser l'information tirée de rapports périodiques, ils risquent d'ignorer leurs propres besoins d'information ou de demander de l'information de manière ponctuelle, ce qui est souvent inefficace. Les planificateurs doivent se mettre d'accord avec les responsables sur le type d'information à fournir périodiquement. Du côté de l'offre, il peut arriver que les responsables du SIME se considèrent comme les gardiens ou les interprètes de l'information dans le but d'augmenter leur pouvoir vis-à-vis des responsables et des décideurs. En Gambie, le SIME est distribué sous forme de CD qui sont reproduits et envoyés régulièrement à tous les directeurs du Ministère pour une mise à jour régulière. Ce mode de distribution bon marché et efficace contourne les difficultés d'un système en ligne et les aspects de confidentialité du système<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Certaines données confidentielles du système principal, telles que le coefficient salarial individuel, ne sont pas mentionnées sur les CD distribués.

## **2.2 Un examen critique et approfondi du secteur de l'éducation**

Les plans devraient être préparés sur la base d'une analyse approfondie de la situation actuelle du système éducatif et de son évolution probable exécutée de manière analytique, participative et transparente. Il est clair que le développement d'un SIME est crucial pour pouvoir analyser périodiquement le secteur avec un œil critique. Dans le cas contraire, cela devient un événement unique beaucoup plus coûteux car on demandera à des consultants, nationaux ou internationaux, de rassembler les données nécessaires. Il vaut mieux réunir une équipe de personnes relativement bien qualifiées, interne au Ministère, sous la direction d'un spécialiste en politiques de l'éducation de haut niveau, pour faire ce genre d'analyses. Ainsi non seulement ces personnes se familiariseront avec le secteur, mais elles seront aussi en mesure d'aborder les problèmes soulevés par l'analyse.

Toute analyse sectorielle devant servir de point de départ à la planification de l'EPT doit inclure des aspects statistiques et financiers. On ne peut établir des priorités sans calculer les coûts de chaque alternative. Imaginer une situation idéale ou définir des normes et des pratiques qui sont appropriées dans les pays développés sans connaître leurs coûts (non seulement celles des dépenses d'investissement initiales, mais également celles des dépenses courantes) peut créer des attentes qu'il sera impossible de satisfaire.

L'EPT est un sous-secteur du secteur de l'Education. La plupart des Ministères de l'Education doivent s'occuper d'un éventail de problèmes plus large que ceux de l'éducation et des soins à la petite enfance, de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, même si ce sont des aspects cruciaux pour les nations et les individus. L'enseignement post-scolaire obligatoire, la formation professionnelle et technique, la formation des enseignants doivent aussi être développés. Toute analyse sectorielle entreprise pour préparer l'EPT à long terme doit donc incorporer des éléments non EPT, ne serait-ce que pour démontrer aux Gouvernements et aux agences de financement externes la nécessité de faire des choix.

Une analyse sectorielle est un processus informatif et formateur. Elle crée une prise de conscience et une compréhension parmi les participants au processus, préparant ainsi le terrain pour un dialogue réaliste plus tard lors de la préparation du plan. L'analyse sectorielle doit être conduite sur un mode participatif avec les principales parties prenantes, y compris d'autres Ministères et agences du Gouvernement, les ONG actives dans ce domaine et les représentants de la société civile.

### **2.3 Un consensus général**

Développer un consensus sur les principales priorités et stratégies pour atteindre les objectifs de l'EPT est une autre condition de la bonne mise en œuvre des plans d'EPT. Ce consensus doit être construit par la consultation et la participation de toutes les parties prenantes, y compris d'autres Ministères, le parlement, les enseignants, le secteur privé et la société civile au sens large.

La construction du consensus commencera en général par la volonté du pouvoir politique de prendre parti en faveur de l'EPT. Sans la participation de leaders politiques d'envergure disposés à parrainer l'EPT, il sera difficile de mobiliser les parties prenantes requises. Au Cambodge la situation du Ministre de l'Éducation qui est aussi vice-Premier Ministre et l'accord du Premier Ministre pour être Président du Comité pour l'EPT a été un puissant message envoyé à tout le Ministère, témoignant ainsi de l'engagement en faveur de l'EPT. Même si l'engagement politique n'est pas suffisant pour assurer les ressources requises, il est nécessaire pour les mobiliser.

Pour passer du soutien politique au sommet à la mobilisation d'un éventail de partenaires, une large consultation devra être organisée. Le dialogue entre partenaires peut prendre différentes formes, mais il doit traduire la culture nationale. Les planificateurs et les responsables de l'EPT ont besoin d'écouter ce que les autres ont à dire. Il faut organiser des ateliers, des séminaires, des discussions de village et des table rondes ou toute autre forme de réunion appropriée à la société. Il est important que des responsables et des décideurs de haut niveau participent à ces réunions et non pas seulement des technocrates. Au Cambodge, pendant le processus de réforme, des responsables du Ministère de haut niveau ont assisté à des réunions dans chaque province. Ceci leur a permis d'être à l'écoute de gens qui normalement n'ont pas l'occasion de les rencontrer.

Le processus de consultation est aussi un moyen de former des partenariats actifs avec les différentes sections de la société civile, y compris les représentants des bailleurs de fonds et les ONG. Le dialogue, s'il signifie une occasion de passer en revue les différentes options et de dépasser le statu quo d'une manière positive, est crucial. Sans dialogue, il y a toujours le danger que l'une ou l'autre des parties ait l'impression qu'elle a été forcée d'accepter un point de vue, alors qu'un consentement mutuel est l'objectif recherché. Le processus de consultation doit aboutir à des accords sur des prises de position formelles. Il peut être utile de séparer cette phase de la discussion active et de l'examen des différents points de vue. C'est une méthode qui est difficile à mettre en œuvre quand le dialogue inclut des délégations venant de l'étranger,

des missions ou des table rondes, en raison de leurs emplois du temps rigides et de la nécessité de produire un résultat dans une période limitée.

Au Cambodge, le Ministre de l'Education a établi un calendrier de consultations formelles entre les responsables politiques de haut niveau et les bailleurs de fonds. Mais il a érigé en principe que dans ces discussions tous les bailleurs présenteraient seulement un point de vue, ce qui n'a pas empêché d'avoir des discussions actives avant ces réunions et un dialogue informel avec le Ministre. Les efforts faits de chaque côté pour arriver à un seul point de vue, présenté formellement par des représentants de haut niveau, ont contribué à lancer des messages forts et assuré que des accords avaient été atteints avant les réunions. Les problèmes faisant l'objet de contentieux ont été débattus en privé. Ces débats ont débouché sur des compromis de chaque côté donnant ainsi toutes les chances d'aboutir à des positions finales solides.

#### ***2.4 Un processus de développement et de réforme***

L'élaboration d'un plan d'EPT ou son financement n'est pas un problème qui peut faire l'objet d'un accord unique entre les parties. C'est davantage un processus qui peut se dérouler sur une longue période. Il faut le considérer comme tel dès le début et s'assurer que le processus lui-même fasse l'objet d'interactions entre les partenaires. Il faut donc prévoir un processus de réforme et de développement du secteur dans le temps.

Le secteur tout entier doit être considéré. Bien que l'EPT mette l'accent sur les aspects relatifs à l'enseignement de base, ceux-ci ne peuvent être réformés et développés que dans un contexte plus large. Même si l'EPT est financé par des transferts de ressources de l'enseignement post-obligatoire à l'enseignement de base, la plupart des Gouvernements sont responsables de la totalité du secteur de l'éducation et s'efforcent d'établir des normes de qualité pour l'ensemble. Le processus de réforme doit donc considérer l'ensemble du secteur.

Il faut une vision stratégique du secteur dans son ensemble avec des priorités de mise en oeuvre. Cette vision doit inclure l'objectif final du processus, y compris les objectifs d'EPT. Une vision stratégique n'est pas seulement la description de l'état final du secteur ; elle doit incorporer les stratégies-clé pour l'atteindre et fournir des pistes en matière d'allocation de ressources qui aideront à prendre des décisions rationnelles.

## **2.5 Dispositions institutionnelles et administratives pour la mise en œuvre**

La réforme et l'amélioration du secteur de l'éducation est donc un processus continu qui doit être planifié et géré de manière satisfaisante. Pour ce faire, un certain nombre de dispositions institutionnelles et administratives doivent être prises :

### **Responsabilités en matière de réforme stratégique**

L'engagement de responsables politiques de haut niveau est très important pour établir le calendrier de réformes stratégiques et superviser le processus de mise en œuvre. Au Cambodge c'est le Ministre qui préside le groupe de travail envoyant ainsi un signal très clair à tous les Directeurs du Ministère quant à la priorité de la réforme.

### **L'EPT en tant qu'entité administrative distincte**

Pour faciliter la mise en œuvre de la réforme, les responsabilités en matière d'EPT doivent être distinguées de celles du secteur. En Gambie, un Directeur a été nommé comme coordinateur de la politique d'EPT après avoir été dégagé de ses autres fonctions pour assurer la coordination de l'EPT avec les activités des autres secteurs. Dans ce cas l'accent est mis sur la coordination car le bureau ne dispose que d'un personnel limité et les directeurs régionaux gèrent plusieurs aspects du programme tels que la logistique de l'enseignement de base.

### **Mettre en œuvre l'EPT au sein d'autres plans.**

Il est important que l'EPT soit considérée comme un plan parmi d'autres. De nombreux pays ont des plans sectoriels à moyen terme et des plans nationaux à long terme. L'EPT ne doit pas être une initiative séparée des autres mais un processus à long terme qui participe au développement national et à laquelle les plans sectoriels à moyen terme contribuent.

En spécifiant les rôles et responsabilités des Comités pour l'EPT et les devoirs du Secrétariat général, le Gouvernement Royal du Cambodge a donné la priorité à l'EPT.

### **Encadré 1 : Le rôle du secrétariat à l'EPT au Cambodge**

La préparation du plan d'EPT a été assurée par le secrétariat à l'EPT. Le décret d'août 2001 envisage pour le Secrétariat un rôle durable de lien entre le Ministère de l'éducation et les autres ministères, et de représentation du pays dans les activités de la région qui feront partie du calendrier de l'EPT dans les années qui viennent pour atteindre les objectifs de 2015.

Pour bien définir le rôle du Secrétariat général permanent, le Décret dresse une liste de ses activités :

- Recherches et politiques éducatives, plans et stratégies, à soumettre au Comité national de l'EPT pour examen et approbation ;
- Liaison et coordination avec les ministères, les institutions concernées et les agences nationales et internationales qui oeuvrent pour l'EPT ;
- Organisations de séminaires pour le Comité National de l'EPT, suivi du travail et mise en oeuvre des décisions du Comité ;
- Transmission en temps utile des résultats du travail au Comité National de l'EPT pour qu'ils puissent être envoyés au Gouvernement Royal (Article 7).

## **3. Le partenariat gouvernement/agences externes dans la planification de l'EPT**

Dans de nombreux pays en voie de développement, les relations entre les responsables nationaux et les agences externes qui cherchent à exercer une influence sur le modèle de développement ne sont pas faciles. Dans certains cas il peut y avoir rivalité entre les agences externes désirant faire adopter leurs priorités par le pays hôte, ceci s'exerçant parfois au détriment de celles des autres. Il faut établir un partenariat clair entre toutes les parties.

### **3.1 Participation des partenaires**

Les responsables politiques du secteur au niveau national doivent être les partenaires des agences externes. Sans ce leadership national il ne peut y avoir de réelle appropriation des politiques et des stratégies nationales pour l'EPT. Il est important que celles-ci soient clairement énoncées pour établir un partenariat non équivoque avec toutes les parties prenantes. Au Cambodge, les relations avec les agences développées depuis plusieurs années ont été initiées à l'initiative du Gouvernement (voir Encadré 2) et par des responsables de haut



niveau du secteur de l'éducation. Le Cambodge a considéré qu'un vrai partenariat devait avoir trois caractéristiques essentielles, à savoir :

- un leadership et une coordination nationale,
- un accord sur la politique et les stratégies éducatives,
- un programme de mise en œuvre participatif.

Il est très important que les responsables des politiques éducatives se soient « appropriés » les plans et priorités stratégiques. Ils ne peuvent pas agir comme des leaders s'ils ne sont pas engagés de manière visible dans la direction et la mise en œuvre des réformes. Ceci a des conséquences importantes pour le travail de ceux qui sont envoyés par les agences externes pour coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans. L'assistance technique doit être à la disposition des responsables de haut niveau et non placée dans des agences externes ou cantonnée à la coopération avec le personnel technique des ministères.

Il ne peut y avoir de partenariat sans un engagement des agences externes. Plutôt que d'attendre que les autorités nationales s'engagent sur des objectifs pour les accepter ou les refuser, celles-ci doivent s'engager sur des objectifs. Il n'est pas rare de trouver des agences dont les consultants travaillent à l'élaboration des politiques, priorités et stratégies du secteur qui se réfèrent exclusivement aux activités nationales ou à celles d'autres agences, sans qu'il soit fait mention des engagements de leur propre agence. Ceci dénature la notion de partenariat.

Encadré 2 : L'engagement du Ministère de l'Education, de la Jeunesse et des Sports du Cambodge en faveur d'un partenariat pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'éducation  
*Prise de position présentée par HE Pok Than, Secrétaire d'Etat (MEJS)*

Après discussion avec nos partenaires au cours de séminaires de planification du secteur en septembre 2000, nous sommes tombés d'accord sur les trois éléments-clé d'un partenariat effectif dans le secteur de l'Education.

Le premier concerne l'importance du leadership et de la souveraineté nationale sur le programme de réforme de l'éducation. Le Ministère considère qu'il a pleinement démontré un engagement soutenu à la direction de la réforme de l'éducation au Cambodge en accord avec les principes du partenariat acceptés plus tôt dans l'année. Le Ministère est également en mesure d'assurer ses partenaires de sa compréhension totale des implications des réformes proposées dans l'ESP (*Education Sector Plan*) et l'ESSP (*Education Sector Support programme*) tout en acceptant le défi de la mise en œuvre.

Le second élément est qu'un accord rapide sur la politique éducative et les priorités stratégiques est essentiel. Dans le contexte de ce second accord de partenariat, le Ministère réaffirme fermement son engagement à l'EPT comme une priorité à long terme, cohérente avec la Déclaration de Dakar de 2000. Nous sommes déterminés à universaliser l'accès à neuf années d'enseignement de base de qualité au cours de la prochaine décennie. Le Ministère compte sur ses partenaires pour l'aider à mettre en œuvre cette priorité stratégique. Parmi les conclusions de Dakar figure celle-ci : « *La communauté internationale reconnaît que de nombreux pays n'ont pas les ressources nécessaires pour parvenir à l'EPT dans un délai acceptable ... Nous affirmons qu'aucun pays sérieusement engagé en faveur de l'EPT ne sera empêché d'y parvenir par manque de ressources* ». Le Cambodge ne peut réunir les ressources suffisantes sans l'appui de ses partenaires. Le « partenariat » est donc notre réponse conjointe pour atteindre ensemble les objectifs de Dakar et mettre en œuvre cette priorité qui transformera la vie de la prochaine génération de Cambodgiens.

Le troisième élément du partenariat consiste à se mettre d'accord sur les ressources requises pour un programme coopératif de mise en œuvre. Le Ministère pense que l'exercice d'évaluation conjoint terminée cette semaine sur notre ESP et la traduction initiale de ce Plan en un programme de soutien à cinq ans (ESSP) démontre la fermeté de l'engagement de tous les partenaires dans le processus : MEJS, autres ministères, agences internationales et ONG. Cependant, le Ministère reconnaît qu'il reste encore beaucoup à faire pour construire un partenariat durable. Le soutien des autres ministères, des bailleurs de fonds et des ONG doit être consolidé. Le ministère est donc à la recherche d'un engagement rapide d'assistance technique et de soutien opérationnel pour continuer à développer l'approche partenariale, consolider ce qui a été acquis et mettre en œuvre le programme de travail.

Mon Ministère est très conscient que d'autres conditions-clé sont requises pour mettre en œuvre les réformes proposées. Une tâche d'importance critique consistera à arriver à un accord rapide sur un plan de développement institutionnel et sur des priorités en matière de développement des capacités nationales. Le Ministère a précisé les grandes lignes des besoins de développement institutionnel nécessaire pour rendre effective la déconcentration des responsabilités vers les provinces dans l'ESP et l'ESSP. Cette priorité n'est qu'un commencement, notre vision du futur. Le défi sera d'identifier conjointement les priorités immédiates et de mobiliser les ressources techniques et financières pour aider les provinces à prendre la responsabilité des services éducatifs dans leur zone. Nous sommes impatients d'accélérer la décentralisation des responsabilités au niveau des communes et des communautés mais nos partenaires doivent nous aider à développer les capacités à ces niveaux de Gouvernement.

### **3.2 Mécanismes et pratiques de coopération avec les partenaires.**

Le Cambodge a développé une bonne approche partenariale. Des consultations régulières et des accords entre les responsables de haut niveau, les représentants des agences et les conseillers ont lieu sous la tutelle du Ministère de l'Éducation. Les bailleurs de fonds soumettent un rapport annuel collectif sur le secteur (voir Encadré 4 pour un extrait du premier rapport annuel). Au cours de la Table Ronde qui a suivi l'examen de l'ESSP en 2002, le Premier Ministre du Cambodge a fait la déclaration suivante :

*Je voudrais exprimer mes félicitations les plus chaleureuses au Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports ainsi qu'aux bailleurs de fonds et aux ONG pour être arrivés à une approche commune qui prépare le chemin vers un partenariat effectif pour coordonner l'assistance et les actions conjointes en faveur du développement de l'éducation au Cambodge dans le cadre des politiques et des stratégies du Gouvernement Royal. Une étroite coopération entre les ministères et les agences du Gouvernement et entre le Gouvernement Royal et les bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation est une condition du succès de nos efforts pour atteindre les objectifs de l'EPT. En outre on pourra en tirer des leçons et des expériences pour améliorer notre coopération dans d'autres secteurs.*

Les consultations régulières entre les agences externes et les responsables de haut niveau ont été les éléments-clé qui ont permis d'arriver à un véritable partenariat. Il arrive trop souvent que ce soit les agences qui prennent l'initiative de ces consultations et que les nationaux adoptent une attitude réactive. Au Cambodge, le Ministre a initié le processus en appelant toutes les agences et en suggérant un dialogue régulier et des réunions périodiques sur la base de principes décidés d'un commun accord. Le Ministère a encouragé les agences à se rencontrer régulièrement et à développer des approches communes. Des réunions mensuelles ou bimensuelles de toutes les agences actives dans le secteur de l'éducation ont été organisées. Des rapports et des comptes rendus ont été diffusés électroniquement en sorte que les spécialistes régionaux des agences et leurs sièges étaient complètement informés de tous les développements nouveaux. Les équipes d'évaluation des projets et des programmes venant dans le pays ont rendu compte de leur travail pendant ces réunions de sorte que toutes les agences étaient informées des propositions de développement du secteur par les participants.

Le Ministère et les agences externes ont encouragé les ONG à s'associer formellement au processus et à être représentées dans les comités consultatifs. Un soutien financier sous forme d'assistance technique et de personnel a été

fourni pour créer une organisation des ONG de l'éducation. Elle envoie des représentants aux réunions régulières des agences de financement et aux réunions de consultation entre les responsables politiques et les agences. Il s'agit là d'une avancée significative pour amener à la même table tous les acteurs du système et pour développer entre eux une confiance mutuelle.

Le Ministère a suggéré d'élaborer au cours des consultations régulières un tableau de mise en oeuvre de la politique d'éducation. Celui-ci a été développé par le Ministère et l'une des plus grandes agences de développement travaillant dans l'éducation. Il comprend un éventail de problèmes de mise en oeuvre qui pourrait faire l'objet d'une aide individuelle sans avoir besoin de nouvelles négociations ni de conditions supplémentaires. Il est symbolique que ce tableau comprenne des engagements de mise en oeuvre de la part des agences et du Ministère.

Deux conseillers techniques de haut niveau ont travaillé dans le secteur pour aider au développement de ces processus. L'un a travaillé directement avec les plus hauts responsables du Ministère, tandis que l'autre a travaillé comme conseiller pour la coordination des agences de financement. Ils ont collaboré étroitement avec le Directeur de la planification du Ministère pour s'assurer que la communication entre tous les partenaires était franche et complète. Il faut souligner que les discussions durant ces réunions de partenaires avaient lieu entre personnels des agences plutôt qu'entre personnels d'assistance technique travaillant sur des projets.

Le Ministère et les agences externes ont encouragé les ONG à s'associer formellement au processus et à être représentées dans les comités consultatifs. Un soutien financier sous forme d'assistance technique et de personnel a été fourni pour créer une organisation des ONG de l'éducation. Elle envoie des représentants aux réunions régulières des agences de financement et aux réunions de consultation entre les responsables politiques et les agences. Il s'agit là d'une avancée significative pour amener à la même table tous les acteurs du système et pour développer entre eux une confiance mutuelle.

### **Encadré 3. Principes généraux de la participation des bailleurs dans le secteur de l'éducation au Cambodge**

- Ferme engagement envers une approche sectorielle : Il est dorénavant clair que la communauté des bailleurs de fonds a accepté l'utilité et la sagesse de l'approche globale sectorielle en matière d'aide au développement de l'éducation. Les bailleurs de fonds soutiennent l'idée d'une politique unique et d'un programme de dépenses sous l'autorité d'un Gouvernement.
- Accent sur le partenariat : Depuis le début du processus de développement de l'approche sectorielle, en même temps que l'on procédait à l'analyse du secteur, l'accent était mis sur le partenariat entre les agences qui a été conçu comme une approche sectorielle ouverte et transparente spécifiant les contributions de chacun. Les agences sont passées d'une position où le Ministère suit les instructions de certaines d'entre elles au travers de projets à une position où il adopte une politique soutenue par le travail des agences.
- Recherche de conditions communes à l'octroi de l'aide : Le développement d'une politique commune entre le Ministère et les agences est une étape significative pour empêcher la prolifération des conditions de l'aide, parfois contradictoires imposées au Ministère. S'il y a accord sur le tableau des activités et des indicateurs, le Ministère a en mains des indications claires concernant les zones où il doit concentrer ses efforts. Les agences ont aussi des indications claires sur les priorités du Ministère et les besoins du système.
- Soutien en faveur d'aides budgétaires directes : Les projets individuels à financement direct sont efficaces en matière de livraison de services ou de fournitures, mais ils le sont beaucoup moins pour réformer le système d'une manière significative et durable. S'il y a un engagement au niveau de la politique du secteur et de son management ( y compris les aspects relatifs au management financier du système), alors le soutien budgétaire permet le développement des capacités de direction en concentrant tous les aspects du développement du secteur sous le contrôle des directeurs. Les agences se sont fixées un objectif de 50% du soutien au secteur sous forme d'aides budgétaires directes d'ici 2005.
- Développement des capacités de gestion, surtout dans le domaine financier : La question du développement des capacités nationales de gestion est directement liée à l'évaluation par les agences de la probabilité que l'aide aura les résultats attendus. Il est difficile pour le Ministère de démontrer ses capacités si des aspects significatifs de ses opérations (à la fois financières et sur le plan des personnels) sont isolés dans des systèmes parallèles, tandis qu'à l'inverse les agences hésitent à s'engager financièrement par de l'aide budgétaire directe jusqu'à ce que les capacités de management soient démontrées.

*Donor Sector Report, 2002*

Le Ministère a suggéré d'élaborer au cours des consultations régulières un tableau de mise en oeuvre de la politique d'éducation. Celui-ci a été développé par le Ministère et l'une des plus grandes agences de développement travaillant dans l'éducation. Il comprend un éventail de problèmes de mise en oeuvre qui pourrait faire l'objet d'une aide individuelle sans avoir besoin de nouvelles négociations ni de conditions supplémentaires. Il est symbolique que ce tableau comprenne des engagements de mise en oeuvre de la part des agences et du Ministère.

Deux conseillers techniques de haut niveau ont travaillé dans le secteur pour aider au développement de ces processus. L'un a travaillé directement avec les plus hauts responsables du Ministère, tandis que l'autre a travaillé comme conseiller pour la coordination des agences de financement. Ils ont collaboré étroitement avec le Directeur de la planification du Ministère pour s'assurer que la communication entre tous les partenaires était franche et complète. Il faut souligner que les discussions durant ces réunions de partenaires avaient lieu entre personnels des agences plutôt qu'entre personnels d'assistance technique travaillant sur des projets.

### ***3.3 Agences externes de financement et élaboration du plan***

La participation des agences externes dans le développement des plans sectoriels et leur mise en oeuvre peut entraîner trois types de réaction. D'abord elle peut être considérée comme une ingérence dans un secteur important pour le développement du pays dans la mesure où les priorités nationales sont remises en question. Elle peut aussi être vue comme un renfort bienvenu dans un environnement où les capacités manquent. Dans le pire des cas, cette participation est inefficace et n'entraîne l'élaboration d'aucun plan sérieux.

Il est important que les grandes lignes du plan soient fixées par les responsables nationaux, comme cela a été dit plus haut. Si les politiques, les priorités et les stratégies du secteur sont élaborées de manière à être acceptées par les responsables nationaux, l'élaboration des plans avec l'aide de l'assistance extérieure ne posera pas de problèmes majeurs.

Dans ce contexte une expérience internationale, que ce soit celle des nationaux ou de l'assistance externe, peut apporter une vue comparative. Il est donc important que l'expérience internationale de la planification de l'éducation soit utilisée pour tester les alternatives locales. Elle ne doit pas dicter les priorités et les stratégies nationales mais les éclairer et fournir des modalités

pratiques de mise en œuvre en indiquant ce qui a fonctionné dans d'autres contextes nationaux.

La gestion de l'assistance technique sera déterminante pour son utilité. Si elle est gérée dans un contexte de partenariat national, alors le message des agences à leur personnel d'assistance technique sera que c'est aux ministères nationaux de fixer les grandes priorités. Il est également important que les responsables des secteurs s'approprient les priorités nationales qui ont fait l'objet d'un accord et ne laissent pas le travail continuer sur un plan purement technique.

### ***3.4 Des approches différentes***

Dans le domaine de l'éducation il y a eu beaucoup de débat durant ces dernières années au sujet de l'utilité de l'approche projet pour développer le secteur. Au début, de nombreux projets étaient conçus pour apporter quelque chose aux bénéficiaires directs (enfants, élèves et analphabètes) lorsque les ministères nationaux de l'éducation n'étaient pas en mesure de le faire. Les projets étaient considérés comme circonscrits à des problèmes ou des circonstances particulières. Au cours du temps, et surtout quand il y avait plusieurs projets, leurs conséquences à plus long terme furent reconnues. D'une certaine manière, les projets contribuent à la fragmentation du secteur en compliquant la tâche des directeurs lorsque les meilleurs techniciens sont tentés de travailler sur des projets échappant au contrôle des directeurs. Ainsi, ils ne contribuent pas à élargir mais à réduire les capacités nationales et entraînent des dépenses courantes beaucoup trop élevées pour être durables. C'est pourquoi la réflexion actuelle s'oriente vers des approches sectorielles ou des programmes.

Un plan EPT a en général un champ plus large et une taille plus grande que la plupart des projets. C'est une entreprise ambitieuse avec un horizon dans le long terme et des activités complexes à élaborer et à mettre en œuvre. Il comprend plusieurs secteurs (éducation pour la petite enfance, enseignement primaire, alphabétisation, etc.) qui sont distincts sur le plan institutionnel. De nombreux projets ont des composantes de plusieurs sous-secteurs mais les Ministères sont rarement équipés pour gérer des projets interministériels.

La planification et la mise en œuvre de l'EPT se prête donc à une approche de programme ou sectorielle. Compte tenu des changements envisagés par l'EPT, il faut que toutes les parties prenantes aient une vue d'ensemble de tout le secteur. C'est la base du SWAP (*Sector Wide Approach*). Une bonne définition en a été donnée par un examen récent du SWAP par un groupe de bailleurs de

fonds (DANIDA, DFID, Finlande, *Irish Aid*, les Pays-Bas, NORAD, SIDA)<sup>7</sup>: « *Toutes les contributions au secteur financent une seule politique et un seul programme de dépenses, sous l'autorité du Gouvernement, en adoptant des approches communes et en progressant vers des procédures nationales pour déboursier et contrôler les fonds* ».

C'est là une vue idéale du processus SWAP car beaucoup d'opérations ne se conforment pas complètement à cette définition. Certaines agences externes sont incapables de mettre des fonds dans une structure gouvernementale nationale, et certaines ne veulent pas le faire car elles estiment que les procédures de gestion financière du Gouvernement ne sont pas fiables. En pratique, les SWAP utilisent les mécanismes de gestion et de financement les plus divers, tout en acceptant le principe selon lequel le but final devrait être que la budgétisation, le déboursement et le contrôle de toutes les ressources soient effectués selon les procédures du Gouvernement.

Le point le plus important pour l'EPT ne concerne pas les mécanismes financiers, mais l'acceptation par toutes les agences externes d'un seul programme sectoriel organisé pour mettre en oeuvre une stratégie et une politique absorbant toutes les dépenses pour le secteur. S'il existe un processus de SWAP, alors l'EPT devrait pouvoir s'y insérer facilement. S'il n'y a pas de SWAP, une approche programme pourrait offrir de nombreux avantages plutôt que de considérer simplement l'EPT comme un grand projet.

---

<sup>7</sup> *The Status of Sector Wide Approaches, Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, Londres, Février 2000*



#### **Encadré 4 : Caractéristiques du SWAP au Cambodge**

- Raison d'être de l'approche sectorielle : L'élan a été donné par la reconnaissance par le Gouvernement du développement médiocre du secteur durant les années quatre-vingt-dix et de l'impact limité de l'assistance extérieure : 30-40 millions de \$US par an entre 1994 et 1999. Un autre facteur a été la détermination des autorités de passer d'un statut « d'assisté » à un statut de « partenaire » et « d'appropriation ».
- Caractéristiques de la SWAP : Le programme a une couverture nationale et incorpore un programme de réformes prioritaires successives. Il est centré au début sur l'enseignement de base, mais avec une évolution vers des partenariats public/privé au-delà. Il est basé sur une vision à long terme décrite dans le document *Royal Government's Vision 2020*, le plan stratégique d'EPT à 2015 et une série de stratégies et de programmes à moyen et long terme identifiés dans l'ESP et l'ESSP et entérinés par le Gouvernement et toutes les agences externes. Il y a aussi un Cadre de dépenses publiques à moyen terme (MTEF) qui est cohérent avec les politiques et les priorités choisies. Le mécanisme du PAP établit une relation entre les dépenses et la performance du secteur. La structure des dépenses traduit les priorités et les comptes a posteriori encouragent une gestion financière sur la base des résultats. Le Gouvernement et le MEJS sont fortement impliqués et exercent un leadership très fort, tandis que les partenaires locaux sont chargés d'établir des priorités et de développer le programme. Toutes les agences externes importantes se sont engagées à soutenir le programme et ont accepté des principes de partenariat approuvés par le MEJS, le groupe de travail sur l'éducation des agences et les ONG.

### ***3.5 Des mesures d'efficacité imposées de l'extérieur***

Dans certaines circonstances, l'insistance de certains bailleurs de fonds sur la promotion de l'efficacité dans le secteur comme un moyen de lever des fonds pour financer des initiatives comme l'EPT peut créer des problèmes au partenariat. Les mesures d'efficacité souvent recommandées par les agences de financement sont-elles des remèdes nécessaires ou des pilules difficiles à avaler ?

Il est clair que le secteur de l'éducation est en concurrence avec d'autres secteurs pour atteindre des objectifs nationaux. Il n'a pas de droit automatique à une large part des ressources nationales bien qu'il reçoive d'habitude une proportion significative du budget national. Les pays ont des approches différentes en ce qui concerne la part des ressources nationales absorbées par le secteur social en fonction de leurs priorités nationales et des circonstances. Au sein de ce secteur aussi, il y a des objectifs concurrents entre sous-secteurs, qui

dépendront des priorités sectorielles et des objectifs de développement national. On s'attendrait donc en gros à ce que l'éducation reçoive 20-25% du budget national, et/ou 2.5% du PNB<sup>8</sup>.

Tous les pays ont des ressources limitées, ce qui signifie que toutes les demandes ne peuvent pas être financées par le budget national. Les pays en voie de développement ont des ressources encore plus limitées, en général inférieures et parfois même très inférieures à ce qui serait nécessaire pour satisfaire les besoins de base à un niveau de qualité raisonnable, sans même parler d'imiter les standards des pays développés. Ces pays et les ministères dans ces pays s'efforcent de mobiliser des revenus ou de diminuer les coûts, ou les deux à la fois.

La résolution de ce problème passe par une amélioration de l'efficacité avec ou sans la participation des agences externes. Placés en face de ces choix, les Gouvernements peuvent y apporter une réponse équitable en diminuant la part de chaque ministère d'une proportion égale, 5% de moins par exemple, ce que l'on obtiendra en faisant des progrès dans l'efficacité ou en éliminant certaines activités, ou les deux à la fois. De nombreux pays en voie de développement contiennent les dépenses courantes en payant les salaires mais en supprimant ou retardant les dépenses d'entretien.

Les agences externes qui soulèvent les questions d'efficacité ne le font pas avec de mauvaises intentions ou pour imposer des conditions qu'elles ne toléreraient pas dans leurs propres écoles. Elles sont souvent en train de trouver des solutions à court terme qui mènent à des problèmes à long terme. Ainsi nommer des enseignants sans financer les autres dépenses courantes des écoles, telles que les matériels pédagogiques et l'entretien, peut amener une baisse sévère de la qualité de l'éducation. De la même manière, subventionner les étudiants du supérieur peut priver l'enseignement de base des financements dont elle a grand besoin.

Un aspect positif de l'intervention des agences externes est qu'elles peuvent aider à mobiliser des ressources internes pour l'éducation, surtout si elles arrivent à convaincre les Ministères des finances que le secteur de l'éducation fait des efforts réels pour utiliser ces fonds de la manière la plus efficace possible. Les agences qui peuvent fournir une aide budgétaire directe sont mieux

---

<sup>8</sup> Certains pays ont des taux de revenu rapporté au PNB faibles, ce qui signifie nécessairement une proportion du budget allouée à l'éducation élevée pour le financer correctement.

placées pour convaincre les Ministères des finances de donner davantage pour l'éducation que les agences qui soutiennent des projets.

## **4. Fiabilité et crédibilité des plans**

Lorsque les conditions de mise en œuvre sont en place et que des partenariats efficaces ont été noués, que faut-il encore pour assurer la viabilité des plans d'EPT ?

### ***4.1 La coopération dans la planification***

En premier lieu, les plans d'EPT devraient être préparés par les Gouvernements pour les citoyens. Ils indiquent comment un pays veut atteindre des objectifs internationaux et doivent donc traduire les valeurs nationales et les moyens d'atteindre ces objectifs, ce qui signifie mobiliser des ressources nationales de manière crédible.

Malheureusement la situation économique et les perspectives de développement de nombreux pays sont telles qu'il est difficile d'atteindre les objectifs de Dakar avec les seules ressources nationales. En outre, le problème de la dette rend difficile la mobilisation de ressources supplémentaires, même en les utilisant de la manière la plus rationnelle possible. En outre il y a dans certains pays un manque de capacités en matière de planification. Au Timor Est par exemple, il n'y a pas un seul national qualifié en planification de l'éducation, ni de base légale pour l'éducation, ni de politique éducative nationale formalisée. C'est là certes l'exemple extrême d'un pays très jeune, mais il existe d'autres pays où le manque d'expérience pour un exercice de planification un tant soit peu complexe est criant.

Il faut donc, pour planifier, un certain niveau de coopération, basé sur une reconnaissance franche des lacunes et l'acceptation par les deux parties des principes d'un partenariat sous l'autorité des responsables politiques nationaux. Dans les pays où le processus de planification de l'EPT est un succès, les consultants extérieurs, qu'ils soient des étrangers ou des nationaux, se considèrent comme des facilitateurs. Ils cherchent à utiliser les forces du personnel local et acceptent les directions de la politique éducative nationale.

#### ***4.2 Crédibilité et fiabilité***

Les plans doivent être viables, réalistes et crédibles pour faciliter la mobilisation des ressources nationales supplémentaires et des financements externes. Emettre simplement des souhaits ou affirmer que des objectifs qui n'ont pas été atteints au cours des trente dernières années le seront maintenant dans cinq ou dix ans, n'est pas de nature à convaincre des Gouvernements et leurs Ministères de finances et allouer davantage de ressources à l'éducation. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte actuel de la dépense publique. Après des années d'échecs en matière de projets et une augmentation de la dette des pays en voie de développement, les grandes agences internationales et bilatérales sont devenues beaucoup plus soucieuses de bonne gestion financière et d'honnêteté dans les pays en voie de développement. Elles se sont mises à évaluer et à auditer les processus de dépenses.

#### ***4.3 Réconcilier les objectifs des plans***

- Les plans doivent répondre à la demande sociale ;
- Ils doivent contribuer à la stabilité politique ;
- Ils doivent satisfaire les exigences des partenaires extérieurs en matière d'efficacité ;

Comment réconcilier ces objectifs qui peuvent être conflictuels ?

#### ***4.4 Des projections crédibles***

- Les plans d'EPT reposent sur des projections avec des engagements sur divers points dans le futur ;
- Si les points de départ sont fiables, alors la croissance des effectifs scolarisés ou la réduction des disparités sera beaucoup plus vive que dans le passé ;
- Il faut différents scénarios pour couvrir un éventail de situations possibles ;
- Les critères de crédibilité sont : (i) des objectifs fixés de manière transparente, (ii) une base d'information fiable ; (iii) des estimations financières réalistes et (iv) une bonne compréhension des causes des principaux problèmes.

## **5. L'accroissement des financements extérieurs**

Il est clair que la plupart des pays en voie de développement ne disposent pas des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs de l'EPT en 2015. Des financements extérieurs sont donc nécessaires. L'opération sera un succès si trois conditions sont remplies : (i) un plan de financement doit être élaboré, (ii) la gestion financière doit être crédible et transparente, et (iii) le processus doit inspirer la confiance.

### ***5.1 Des plans de financement***

Un examen de la dépense publique du secteur est crucial pour faire le point sur les ressources totales du secteur et la manière dont elles sont dépensées. Ces examens sectoriels sont utiles pour évaluer les objectifs du Gouvernement dans ce secteur, voir comment ils peuvent être atteints et quelles ressources sont requises pour cela. Ils peuvent aussi examiner le coût des différents programmes ou politiques possibles. Ils devraient même examiner les coûts des sous-programmes au sein d'un secteur et les choix possibles entre eux en termes de ressources (par exemple le nombre d'enfants qui peuvent être scolarisés dans le primaire pour le prix d'un étudiant universitaire). Un examen sectoriel complet doit :

- Définir et évaluer le coût des services de base définis par la politique éducative et pour lesquels le Ministère est responsable, ainsi que les obstacles rencontrés par la fourniture de ces services ;
- Faire une estimation de la dépense totale d'éducation, comprenant les fonds publics budgétaires, l'aide extérieure fournie au travers du budget ou non, venant de sources traditionnelles et non traditionnelles, la contribution des ONG et les dépenses privées ;
- S'assurer que les plans d'EPT sont cohérents avec le PRSP et le PER en contenu et en direction ;
- Ventiler les dépenses d'éducation entre les zones urbaines et rurales ;
- Analyser les dépenses d'investissement et les dépenses courantes du budget.

Le point de départ d'un examen sectoriel est un ordre de mission pour les départements du secteur, comprenant les objectifs et les politiques du Gouvernement pour le secteur. Il doit inclure une évaluation des activités concernées par les objectifs à atteindre. Les produits et services résultant de ces activités doivent être identifiés. Un élément-clé de l'examen sectoriel est la

ventilation des ressources entre les différentes activités dont les budgets doivent être établis.

L'un des résultats les plus intéressants de l'examen sectoriel est l'identification des inefficacités du secteur et des écarts entre les besoins de financement et les ressources disponibles. Les Gouvernements doivent s'efforcer de résoudre ces écarts et prendre toutes les mesures nécessaires pour rationaliser et accroître les ressources nationales du secteur.

En principe, le financement extérieur de l'éducation devrait compléter les ressources nationales. On ne doit pas laisser développer une situation où le Gouvernement financerait certaines mesures pour atteindre certains objectifs, tandis que l'aide extérieure financerait d'autres mesures. Il faut de la complémentarité, avec tous les efforts dirigés vers les mêmes grands objectifs, même si des activités différentes seront financées par différents bailleurs de fonds. La complémentarité dépendra de plusieurs facteurs :

- L'adhésion de tous, y compris les ONG et les communautés de base, à un plan sectoriel raisonnable ;
- Un mécanisme pour faire participer les agences externes à l'élaboration des plans et des politiques de telle sorte que toutes les parties prenantes se les approprient ;
- La confiance de tous les partenaires, y compris les partenaires externes, dans le système de gestion financière qui comprend les débours, la comptabilité, la reddition et la vérification des comptes. L'absence de confiance pousse les partenaires externes à établir une comptabilité parallèle et réduit la marge de manœuvre des gestionnaires du secteur. Il se peut que cette confiance ne se développe que si les agences externes sont prêtes à investir dans le renforcement des systèmes nationaux. Les deux programmes d'aide budgétaire pour l'éducation au Cambodge ont une composante « renforcement de la comptabilité, de la reddition et de la vérification des comptes ». Il existe aussi un programme associé pour développer les systèmes financiers au niveau national et dans les provinces ;
- Les bailleurs de fonds devraient être prêts à s'engager sur une période raisonnable pour assurer la stabilité du financement des plans. Bien que ce ne soit pas toujours facile pour elles, il est important que les agences bilatérales en particulier réfléchissent sur la meilleure manière de mettre en œuvre les plans d'EPT à long terme. L'un des aspects est la volonté des Gouvernements et des agences externes de privilégier les engagements à long terme pour atteindre les objectifs à long terme.

## **5.2 Transparence et flexibilité**

Plus le système national de gestion financière sera transparent et fiable, plus l'aide sera fournie sous une forme sectorielle (ou de programme) de préférence à une aide ciblée sur des projets. Les agences ont élaboré des méthodes pour évaluer les systèmes de gestion financière, telle que le CFAA (*Country Financial Accountability Assessment/Evaluation* du système de vérification des comptes). Un CFAA est un outil de diagnostic conçu pour approfondir les connaissances de PFM (*Public Financial Management/Gestion des finances publiques*) et les arrangements en matière de reddition et de vérification des comptes. Celles-ci constituent une obligation de démontrer et de comparer les résultats des décisions financières prises avec les attentes des partenaires qui veulent s'assurer que les fonds sont utilisés économiquement, efficacement et pour les objectifs auxquels ils sont destinés.

La capacité et la qualité de la fonction de direction sont des déterminants importants de la performance, de l'efficacité du développement et de la réduction de la pauvreté. Le CFAA n'est pas une vérification, il ne délivre pas non plus une sanction « approuvé ou rejeté » du système de gestion des finances publiques d'un pays. Le CFAA fournit une évaluation objective et bien fondée, un diagnostic des problèmes, des conseils pour les résoudre et une indication du risque fiduciaire. Il ne prétend pas être une assurance sur l'utilisation des fonds et facilite aussi la conception et la mise en œuvre d'un plan pour améliorer le système de vérification des comptes. C'est une contribution au PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper/Document stratégique de réduction de la pauvreté*).

Ainsi, le développement du secteur de l'éducation peut profiter d'améliorations ou de changements au Ministère des finances ou dans les procédures des collectivités territoriales. Il peut exiger de développer les capacités en matière de gestion de réformes et/ou de personnel. Il peut amener des agences externes qui ne travaillent pas directement dans l'éducation.

### **Encadré 5 : Un environnement propice à l'approche sectorielle au Cambodge**

Il n'y avait pas de conditions formelles ou de projets conjoints avant de s'engager dans un processus d'approche sectorielle.

- Le facteur déterminant au départ a été la reconnaissance par le Ministre de l'Education, de la Jeunesse et des Sports (qui est aussi Vice premier Ministre) du besoin d'une réforme radicale si on veut améliorer la performance du secteur de l'éducation.
- Un second facteur-clé a été l'existence d'un programme majeur de réforme de la planification et de la gestion financière défendu par les hauts responsables du Ministère de l'Economie et des Finances.
- A mesure que l'élaboration d'une politique et le dialogue avec les partenaires progressaient, le soutien au plus haut niveau du Premier Ministre et du Ministère de l'Economie et des Finances se renforçait. La confiance du Ministère de l'éducation et de ses partenaires dans l'approche sectorielle a été renforcée par la stabilité macro-économique croissante et l'engagement du Gouvernement à formuler un MTEF qui contribuerait à fournir davantage de ressources prévisibles au secteur de l'éducation.
- L'accord du Gouvernement sur un certain nombre de réformes et d'objectifs, établi dans les avenants au prêt de développement du secteur de l'éducation de la BAD, a encore renforcé la confiance mutuelle dans une approche répondant à une politique sectorielle.

### **5.3 Encourager les financements extérieurs**

Bien qu'il n'y ait jamais de garantie en matière de financements extérieurs, il y a des moyens d'encourager les partenaires extérieurs à contribuer au financement de l'EPT :

- Plus les partenaires extérieurs ont participé activement à la formulation des politiques et des stratégies de mise en oeuvre, plus ils seront susceptibles de contribuer à leur financement ;
- Plus les politiques choisies visent à répondre à des objectifs qui font l'objet d'un consensus international, plus il y aura de soutien extérieur. Il y a un délicat équilibre à garder entre les priorités locales et les politiques reconnues internationalement que les pays en voie de développement ont acceptées dans les forums internationaux ;
- Plus il est clair qu'un pays s'est engagé dans un processus transparent de fixation des objectifs, de mise en oeuvre et de suivi, plus les soutiens extérieurs seront accordés. Les pays signalent leur engagement de



transparence par les processus de détermination des politiques et de mise en œuvre des programmes ;

- Plus les hauts responsables du secteur et leur personnel technique soutiennent les stratégies et les priorités, plus l'aide extérieure arrivera. Leur degré d'engagement est certes difficile à mesurer, mais la présence en personne à des réunions importantes, plutôt qu'au travers de subordonnés, et la connaissance des dossiers et des principes qu'ils représentent sont des indicateurs de cet engagement.

### **Encadré 6 : Faiblesses financières identifiées en Gambie (Extrait du résumé CFAA)**

En Gambie, la gestion efficace de la dépense publique est promue au travers d'un cadre budgétaire raisonnable. Pourtant il subsiste des faiblesses sérieuses qui créent un haut niveau de risque fiduciaire. Ceci veut dire qu'il peut arriver que des ressources soient détournées, qu'elles ne soient pas utilisées pour les objectifs prévus et qu'il y ait du gaspillage. L'environnement de la gestion est aussi sujet à caution : mauvaise allocation des ressources, exécution partielle, faible suivi, organisation insuffisante, manque de respect des règles, absence de transparence et de supervision parlementaire. L'engagement du Gouvernement à renforcer la gouvernance doit se traduire par des mesures concrètes pour résoudre ces problèmes. Les partenaires extérieurs devraient soutenir ce processus et adopter des mesures pour combattre ces risques tout en soutenant les programmes.

Il faut des progrès graduels et tangibles dans tous les domaines de la gestion financière et de la reddition des comptes publics et privés... Le plan d'action fixe une série d'actions pour atteindre des normes fondamentales en matière de gestion des finances publiques. Ces actions découlent des recommandations présentées dans le rapport et répondent à des préoccupations essentielles. Le plan d'action articule les priorités d'action recommandées par le Gouvernement au sein d'un calendrier indicatif de mise en œuvre. Mettre en œuvre ces priorités constitue un défi formidable.

Les contraintes de capacités nationales constituent le défi le plus redoutable pour améliorer la gestion des finances publiques. Il faut tenir compte de ces contraintes en mettant en œuvre le plan, surtout au niveau des Gouvernements territoriaux. En outre, la volonté du Gouvernement de poursuivre la réforme d'une manière durable et cohérente n'est pas assurée. Pour contrer ce risque, la promesse du Gouvernement de renforcer la gouvernance et la gestion des dépenses publique doit être traduite en actes.

#### **5.4 Critères de financement extérieur de l'EPT**

Les dispositions de versement des fonds extérieurs sont parfois difficiles à établir car les deux parties ont des intérêts différents. Arriver à une solution acceptable exige de longues discussions et une volonté de compromis de la part des deux camps. C'est là où l'investissement consenti pour arriver à des positions communes du côté des bailleurs peut beaucoup rapporter. S'ils sont engagés sur une approche commune, il est plus facile de se mettre d'accord sur le financement de l'EPT et du secteur.

En ce qui concerne les dispositions légales pour le versement de l'aide, les deux positions des deux parties sont les suivantes : les pays bénéficiaires défendent en général les dispositions les plus souples possibles pour avoir une marge de manœuvre en cas de crise ou de changement imprévu. Cela signifie refuser toute clause de conditionnalité ou en réduire les rigidités autant que possible et essayer d'imposer des dispositions nationales pour les versements de manière à éviter d'avoir deux systèmes parallèles de gestion financière. D'un autre côté, les bailleurs de fonds essaient souvent de lier étroitement leurs contributions à des résultats précis et des modalités précises pour pouvoir contrôler les résultats<sup>9</sup>. Il est important que les agences externes soient parfaitement conscientes des objectifs globaux qu'elles poursuivent pour éviter d'être simplement liées aux activités qu'elles veulent financer.

Des accords sur les priorités politiques et les calendriers de mise en oeuvre peuvent préparer le terrain pour des critères communs de financement extérieur, de telle sorte que le temps passé à trouver des positions communes entre le Gouvernement et les partenaires extérieurs ne soit pas perdu s'il mène à davantage de flexibilité pour les pays bénéficiaires. Au cours de ce processus, il est important que le Gouvernement ait une vue claire de sa propre position et qu'elle soit expliquée aux agences par des responsables de haut niveau dans des forums appropriés. En l'absence de position suffisamment forte, il n'y aura pas de sentiment d'appropriation de la position commune qui émergera. Ce sont ces critères communs et des systèmes de gestion financière rénovés qui permettront un progrès décisif, que ce soit dans le cadre des projets financés sur les ressources extérieures ou bien dans le contexte des programmes nationaux de développement de l'éducation.

---

<sup>9</sup> Ils le font souvent pour se conformer aux règles de leurs propres organisations. C'est moins le cas aujourd'hui car la plupart des agences s'efforcent de fournir une aide budgétaire globale basée sur des accords de politique générale avec les Ministères des finances et les Ministères sectoriels.

## **5. Conclusions**

Il n'y a pas de modèle unique et parfait pour le développement des plans d'EPT et leur financement interne et externe. Les pays doivent prendre en compte divers facteurs : l'état de leur planification stratégique, l'engagement de leurs responsables de haut niveau, les attitudes des agences extérieures travaillant dans le secteur et la volonté de toutes les parties prenantes de consacrer du temps pour parvenir à un accord. Après quatre ans de développement de ce processus au Cambodge, les principales leçons sont les suivantes :

- a. Un haut degré de leadership national et d'autorité est crucial pour le processus de réforme. Au Cambodge, il a été assumé par le Ministre de l'Éducation, également Vice premier Ministre.
- b. Il n'y a pas de processus idéal pour faire participer les agences externes de financement et les ONG à une approche sectorielle. Au Cambodge, le processus a été continu, quelque peu chaotique, emmené initialement par un petit nombre d'agences externes partageant les mêmes vues et des ONG. La flexibilité du Gouvernement qui a su négocier plusieurs modalités d'aide a contribué à maintenir un partenariat participatif. L'accord formel de partenariat a également été bénéfique.
- c. Un programme continu de réformes prioritaires centrées sur les résultats et la performance du secteur, plutôt qu'un agenda fixe d'activités, contribue aussi à faire vivre l'approche sectorielle. Au Cambodge, il a été très important d'inclure des objectifs institutionnels et financiers en plus des objectifs sectoriels dans le processus de suivi de l'ESSP (*Education Sector Support Programme*). Cela a contribué à garder une définition large du secteur et à promouvoir un travail interministériel en réseau sur des éléments cruciaux : réforme des salaires, gestion financière, décentralisation.
- d. Un processus d'examen annuel de la performance du secteur organisé par le Gouvernement, avec la participation de toutes les parties, est vital pour maintenir un sentiment partagé d'appropriation, développer le partenariat et nourrir le processus de négociation stratégique. Au Cambodge un engagement plus dynamique de la société civile et du secteur privé sera crucial pour mettre en œuvre de manière efficace la décentralisation et les réformes de l'enseignement au-delà de l'enseignement de base.

- e. L'analyse institutionnelle et le développement des capacités nationales doivent être partie intégrante du dialogue sur les politiques et la planification dès le début. Le succès ou l'échec de la mise en oeuvre de l'ESSP dépend de l'engagement et de la capacité du Gouvernement et spécialement du Ministère de l'éducation. Au Cambodge, une plus grande attention au développement des capacités au niveau des provinces, districts, communautés et des établissements scolaires est cruciale pour une mise en oeuvre durable de l'ESSP.