




**Problèmes relatifs à la mise en oeuvre
des programmes et projets du secteur
éducatif en Afrique subsaharienne**



incluant les remarques émises au cours
des réunions de la *Task Force* du DAE
Octobre 1993 - Angers, France



Problèmes relatifs à la mise en oeuvre des programmes et projets du
secteur éducatif en Afrique subsaharienne

Problèmes relatifs à la mise en oeuvre
des programmes et projets du secteur
éducatif en Afrique subsaharienne

Incluant les remarques émises au cours
des réunions de la *Task Force* du DAE

Angers; France
22-24 octobre 1993

Bailleurs de fonds pour l'éducation
en Afrique

Les points de vue et les opinions exprimés dans ce volume sont ceux des participants des réunions de la *Task Force* et ne doivent pas être attribués au DAE, à ses membres, à ses organisations affiliées ou à toute personne agissant au nom du DAE.

Le soutien financier des réunions de la *Task Force* de 1993 venait des fonds programme du DAE, auxquels les organisations suivantes ont contribué

l'Overseas Development Administration britannique ; l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherches pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; la Fondation Rockefeller ; l'Agence suédoise de développement international ; l'Agence suédoise pour la coopération en matière de recherche avec les pays en développement ; la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire suisse ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.

Ce volume a été composé sur les ordinateurs de L'IPE et a été imprimé
par l'imprimerie de l'IPE

Maquette de couverture par T.H. Desruelles

© BAILLEURS DE FONDS POUR L'EDUCATION EN AFRIQUE 1994

c/o UNESCO : Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

Table des matières

Préface	vii
Résumé	ix
Introduction	1
Les conditions d'une mise en oeuvre réussie : puissance économique et pluralisme	4
Qui définit les objectifs de l'éducation ?	7
La conception des programmes et projets du secteur éducatif	10
La capacité de mise en oeuvre des gouvernements et des donateurs	17
L'« appropriation » du projet : un concept essentiel à la mise en oeuvre	22
L'influence des financements sur l'exécution	26
Les financements publics	26
Les homologues et les conseillers techniques	29
Achats et déboursments	30
Le système de suivi et de rapport	32
Recommandations et conclusion	34

Préface

Ce document a été préparé à la suite de la réunion de la *Task Force* du DAE de 1993 qui s'est tenue à Angers, en France. Les principaux auteurs en étaient Ward Heneveld, de la Division des Ressources humaines au Département technique pour l'Afrique et Chris Thomas du Département de Politique éducative et sociale de la Banque mondiale. Divers projets de textes ont été examinés par les agences-membres du DAE, par le Secrétariat du DAE et par des réviseurs extérieurs. La version finale a été mise au point pour refléter les discussions de la réunion d'Ange.

Résumé

Ce document discute de la mise en oeuvre des politiques, programmes et projets visant à améliorer l'éducation en Afrique subsaharienne et prend en compte les débats de la réunion de la *Task Force* d'octobre 1993. Le document examine les facteurs qui influent sur la mise en oeuvre de tels programmes. Sept domaines préoccupants ont été identifiés, ce sont : le contexte national dans lequel on déploie des efforts pour améliorer l'éducation ; les objectifs des bailleurs de fonds, des gouvernements et des groupes d'intérêt ; les caractéristiques de la conception des programmes et des projets ; la capacité des gouvernements et des bailleurs de fonds à déployer de tels efforts ; l'« appropriation » des projets ; la gestion et l'administration du financement des projets ; et la contribution que le pilotage et la présentation des rapports peuvent apporter à cette mise en oeuvre. Comme l'ont montré les discussions lors de la réunion de la *Task Force*, aucun de ces problèmes n'est distinct et indépendant des autres. En fait, l'une des difficultés que présente la formulation de recommandations pratiques sur les problèmes liés à la mise en oeuvre de programmes et de projets en Afrique, c'est que l'interaction des problèmes auxquels les gouvernements et les bailleurs de fonds sont confrontés est complexe. Ce document ainsi que la réunion du DAE de 1993 s'efforcent de démêler cette complexité dans l'espoir que tant les ministres africains de l'Education que les bailleurs de fonds trouveront des réponses concrètes aux questions et aux recommandations formulées, valables sur le plan local.

Introduction

1. Le présent document traite de la mise en oeuvre des politiques, programmes et projets destinés à améliorer l'éducation en Afrique subsaharienne. Malgré la persistance d'une forte demande d'éducation et les investissements très importants effectués dans ce secteur, les systèmes éducatifs de la région ne produisent pas les ressources intellectuelles et humaines nécessaires à une croissance économique soutenue et à la stabilité politique. Alors que l'on s'accorde généralement à penser qu'une réforme de l'éducation est nécessaire dans la plupart des pays africains et qu'il existe un certain consensus sur ce que ces réformes devraient chercher à accomplir, les investissements n'ont pas eu beaucoup d'impact sur l'acquisition des connaissances ou sur les conditions qui devraient améliorer le processus d'acquisition. Le présent document se propose d'identifier les problèmes qui font obstacle à la réussite d'activités visant à améliorer et à développer l'éducation en Afrique subsaharienne, en utilisant les discussions qui se sont tenues entre les ministres africains de l'Education, des éducateurs africains de haut niveau et les bailleurs de fonds présents à la réunion de la *Task Force* du DAE organisée en octobre 1993 à Angers, en France ; il se propose également de documenter ces définitions et de formuler des recommandations relatives aux stratégies permettant de surmonter ces obstacles.

2. Des réformes éducatives de première importance sont inscrites au programme de développement de presque tous les pays africains de la Mauritanie à l'Afrique du Sud, malgré la récession économique, l'inadéquation des finances publiques et les troubles politiques. Cependant, en raison des conditions difficiles qui prévalent dans la région, le budget de l'Etat ne suffit même pas à financer les dépenses de fonctionnement de l'éducation, sans parler des investissements auxquels il faudrait procéder pour apporter des améliorations. Les organismes donateurs extérieurs sont donc appelés à jouer un rôle significatif, parfois dominant, dans le financement des dépenses d'investissement et parfois aussi dans le financement des dépenses de fonctionnement. Il est très généralement admis que l'éducation ne s'améliorera dans la région que si l'aide des donateurs se maintient aux niveaux élevés qu'elle connaît actuellement. La très forte influence qu'exercent les donateurs sur les dépenses et par conséquent sur les politiques n'est pas sans lancer quelques défis aux relations donateur-bénéficiaire, dont le but devrait être de permettre aux apprenants de bénéficier d'une meilleure éducation. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi.

Problèmes relatifs à la mise en oeuvre

3. En fait, le bilan de la mise en oeuvre des programmes et projets d'éducation en Afrique subsaharienne semble peu satisfaisant. Par exemple, un examen récent de la réforme de la politique éducative dans la région rapporte que 13 seulement des 145 politiques étudiées ont été effectivement appliquées (Voir J. Craig, *Comparative African Experiences in Implementing Educational Policies*, Washington D.C. : Banque mondiale, 1990). Du côté donateur, à titre d'exemple, la Banque mondiale détenait au début de l'exercice financier 1993 des engagements pour le secteur éducatif en Afrique totalisant 1,2 milliard de dollars et prévoyait de déboursier 304 millions de dollars au cours de l'exercice financier, mais elle n'a en fait déboursé que 117 millions de dollars. Qui plus est, il est difficile d'attribuer l'évolution du processus d'enseignement apprentissage et l'amélioration de l'acquisition des connaissances aux projets financés par des donateurs. En somme, la mise en oeuvre des initiatives déployées pour améliorer l'éducation dans la région n'est pas satisfaisante.

4. Le présent document se propose d'examiner sept thèmes relatifs à l'exécution des programmes et projets. L'accent sera mis sur les aspects de la relation entre gouvernements et donateurs permettant d'illustrer de la manière la plus claire la façon dont il serait possible d'améliorer le partenariat. Les thèmes, présentés sous forme de questions, sont les suivants

- a. Quelles sont les situations nationales qui facilitent la mise en oeuvre effective des programmes visant à améliorer l'éducation ?
- b. Comment les buts que les gouvernements, les groupes d'intérêt et les donateurs fixent à l'éducation influencent-ils la mise en oeuvre ?
- c. Quels sont les éléments de la conception du programme et du projet qui influencent la mise en oeuvre du changement éducatif ?
- d. Comment les capacités des gouvernements et des donateurs influencent-elles la mise en oeuvre ?
- e. Qu'est-ce que l'« appropriation » du programme et quels sont les facteurs qui influencent l'appropriation locale dans les programmes et les projets destinés à améliorer l'éducation en Afrique ?
- f. Comment la forme, la gestion et l'administration du financement des programmes et projets d'éducation influencent-elles la mise en oeuvre, notamment en ce qui concerne les fonds procurés par les donateurs ?
- g. Quel rôle jouent le suivi et la rédaction de rapports dans la mise en oeuvre effective des activités d'amélioration de l'éducation ?

Introduction

5. Bien entendu, le présent document veillera à ne rien prescrire, car les réponses à ces questions varient d'un pays à l'autre. Il tentera de clarifier certains problèmes à un niveau général, avancera quelques suggestions sur la façon dont ils pourraient être abordés dans le contexte national et évoquera à titre d'exemples les moyens auxquels recourent certains donateurs et gouvernement pour essayer de rendre leur collaboration plus efficace en vue d'améliorer l'éducation en Afrique subsaharienne. Un dernier chapitre résume les points d'accord et de désaccord qui ont surgi entre les participants à la réunion de la *Task Force* du DAE et offre des recommandations d'actions de suivi.

Les conditions d'une mise en oeuvre réussie puissance économique et pluralisme

6. Les nations africaines sont engagées dans un double processus de restructuration de leurs économies et d'accroissement du pluralisme parmi ceux qui participent au développement. En ce qui concerne la restructuration économique, un certain nombre de pays ont pris des mesures pour restaurer l'équilibre macroéconomique, libéraliser les prix, réduire le rôle de l'Etat dans l'économie et promouvoir le marché. La participation à la politique tant aux niveaux national que local s'accroît dans toute la région, la participation des organisations communautaires et non gouvernementales au développement augmente et le secteur privé joue un rôle de plus en plus actif dans les affaires économiques et sociales. Ces tendances ont été soutenues au cours des discussions qui se sont déroulées lors de la réunion de la *Task Force* du DAE.

7. Les pays où cette évolution a eu lieu ont en général enregistré une amélioration de la croissance et de la répartition du revenu et ont réussi à mobiliser suffisamment de financements extérieurs pour soutenir leur progression. Le Burkina Faso, le Burundi, le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda manifestent tous des signes encourageants de croissance économique. La population de ces pays participe davantage et s'engage plus à fond dans les activités locales et nationales de développement.

8. Le secteur éducatif est profondément affecté par l'évolution de l'environnement politique et économique. D'un côté, une forte pression s'exerce en faveur de la réduction des coûts et d'une efficacité accrue. De l'autre, la population demande que l'accès et la qualité des services éducatifs soient améliorés. Les ministères de l'Éducation se trouvent dans la position de l'intermédiaire qui doit s'acquitter à la fois de la tâche difficile de négocier sa voie entre la nécessité de satisfaire la demande d'éducation à tous les niveaux et l'obligation de respecter les priorités de développement et de se plier à des réalités économiques et budgétaires souvent très dures.

Les conditions d'une mise en oeuvre réussie

9. Plusieurs pays ont relevé ce défi en instituant des programmes de réformes focalisés sur le coût et le financement, la gestion sectorielle, la réforme structurelle des systèmes éducatifs et leur efficacité interne et externe. Les résultats des programmes de réforme qui combine une saine réforme économique avec une réforme de l'enseignement ont été impressionnants au Ghana et en Guinée : la gestion du secteur s'est améliorée, les coûts unitaires ont baissé, la qualité de l'enseignement est meilleure et les taux de scolarisation se sont élevés. Les réformes ont contribué à intensifier l'impact des investissements existants (*voir Encadré 1*). Des programmes analogues ont été introduits au Kenya, en Zambie et en Côte d'Ivoire.

Encadré 1. Les fondations de l'amélioration

Les programmes d'ajustement du secteur éducatif au Ghana

Le Ghana arrive au terme de la sixième année du programme d'ajustement de son secteur éducatif. Le programme a été conçu pour mettre fin à des années de stagnation et de déclin de ce secteur, imputables en partie à de graves difficultés macro-économiques et en partie à une mauvaise planification et à une mauvaise gestion du secteur. Le programme d'ajustement a été élaboré sur recommandation d'un Livre Blanc du gouvernement paru en 1973 mais qui n'avait jamais été mis en oeuvre à cause du manque de fonds et de l'opposition d'une élite qui refusait de modifier le *statu quo*.

Le programme d'ajustement a obtenu des résultats impressionnants. Le cycle de l'enseignement préuniversitaire s'est réduit de 17 à 12 ans, les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire sans passés de 55 % en 1987 à 82 % en 1992, la progression dans l'enseignement secondaire a atteint 90 %, l'effectif de l'enseignement supérieur a augmenté pour la première fois depuis pris de deux décennies et le ratio des livres de classe aux élèves dans les écoles primaires a atteint 1.1 dans les principales matières. Toutefois, on n'a pas encore constaté d'amélioration des résultats obtenus par les élèves. Le secteur, rendu plus efficace et efficient par les modifications importantes apportées à la gestion et au budget, a ultérieurement bénéficié d'autres investissements. En complément du programme d'ajustement, les agences donatrices ont mis plus de 250 millions de dollars à la disposition de projets spéciaux d'éducation.

Bien que la période d'ajustement formel touche à sa fin, le Gouvernement ghanéen et les donateurs estiment qu'une évolution et une adaptation permanentes seront nécessaires pour maintenir l'efficacité du secteur dans un environnement en rapide évolution.

Problèmes relatifs d la mise en oeuvre

10. Le secteur éducatif sera toujours dans l'obligation de s'adapter aux changements de l'environnement économique, politique et social. Les adaptations auxquelles il devra faire face concerneront presque certainement des réformes ultérieures de l'administration et de la fonction publique, le rôle plus important dévolu au secteur privé, une demande accrue d'éducation à tous les niveaux et l'attention qu'il conviendra de porter à toutes les questions compliquées d'équité, de qualité, de pluralisme participatif et de développement institutionnel du secteur éducatif. De même, comme l'a souligné Mme Carolyn McAskie, Vice-Présidente de l'ACDI, dans son discours à Angers, le développement institutionnel exigera que l'on améliore « la gestion de l'aide ». Le rôle du ministère de l'Education, du fait qu'il est l'un des plus gros employeurs du pays et le gardien des ressources humaines, revêt une importance capitale pour la réalisation des activités qui devront répondre à ces défis.

11. Les donateurs et les gouvernements sont de plus en plus portés à croire que la restructuration économique et le pluralisme politique sont la base de la croissance soutenue et de la mise en oeuvre effective des programmes et des politiques sectorielles. Il ne s'agit plus désormais de savoir s'il convient de poursuivre ces politiques mais bien de savoir comment les poursuivre. *Au sein du secteur éducatif, on insiste sur l'importance de trouver le moyen de définir des objectifs et des stratégies sectoriels corrects, de promouvoir l'appropriation et l'engagement, d'édifier une capacité de mise en oeuvre, d'améliorer l'aide de la contrepartie, de réviser les règles et procédures d'achat et de déboursement. et de mettre en place des systèmes appropriés de suivis et de rédaction de rapports.* Etant donné que les gouvernements africains dépendent d'apports financiers extérieurs pour financer leurs réformes, la réussite des changements dépendra largement de la capacité des donateurs et des gouvernements de forger un véritable partenariat et de faire preuve de souplesse dans la mise en oeuvre.

Qui définit les objectifs de l'éducation

12. Le gouvernement d'un pays, les groupes d'intérêt nationaux et les donateurs poursuivent souvent des finalités éducatives différentes. Les chances d'obtenir une mise en oeuvre réussie seront meilleures dans la mesure où participants et partisans de la réforme éducative poursuivront les mêmes buts. Mais si les buts des groupes diffèrent, la réforme sera difficile à réaliser.

13. Le gouvernement, par le truchement des ministères qui gèrent les services éducatifs, est responsable au premier chef de l'exécution du mandat d'éduquer la population, dont il est le dépositaire devant la nation, et de créer la base de ressources humaines, élément essentiel du développement économique. Toutefois, il arrive souvent que les buts éducatifs poursuivis par l'Etat ne se traduisent pas en objectifs et programmes clairement définis correspondant aux besoins nationaux. Les facteurs internes qui peuvent nuire à la cohérence entre buts et programmes comprennent des capacités inadéquates de gestion au sein des ministères intéressés, les pressions exercées par l'électorat et les projets privés des fonctionnaires responsables. Tout cela débouche souvent sur une attitude d'inertie face aux politiques et aux plans existants, sans qu'il soit tenu compte du fait que les allocations de crédits ne permettent pas de mettre en oeuvre les politiques et les plans. Si un changement se produit, il a tendance à favoriser les groupes les plus influents à l'intérieur et à l'extérieur des ministères, et le bien commun peut en souffrir.

14. Les groupes d'intérêt peuvent limiter la capacité d'une nation de réformer l'éducation. Dans certains pays, les organisations d'enseignants, les associations d'étudiants, des groupes économiques et divers groupes religieux sont tous susceptibles d'avoir des priorités étroitement définies et leurs propres plans pour l'éducation. Les gouvernements, par exemple, éprouvent des difficultés à combattre le manque d'efficacité de l'enseignement supérieur parce que les étudiants s'opposent aux changements qui réduiraient les avantages dont ils sont les actuels bénéficiaires. De même, les divers groupes religieux à travers l'Afrique ont eu à certaines époques des programmes éducatifs qui ne concordaient pas avec les buts que le gouvernement s'était assignés. Par ailleurs, les organisations non gouvernementales (ONG) et les milieux d'affaires sont de plus en plus amenés à intervenir dans les dialogues nationaux. Au Malawi, par exemple, un groupe formé de représentants des ONG et des milieux d'affaires et coordonné par la Chambre de commerce a commencé à se réunir avec des représentants du ministère de l'Education et de la Culture pour discuter des priorités et des besoins nationaux. Tout récemment, en Zambie, des membres des collectivités locales ont participé à la conception d'un projet de redressement social. Poussant cette participation plus loin, un groupe de discussion, organisé lors de la réunion de la *Task Force*, a proposé d'insister plus encore sur les besoins en qualifications destinées au secteur privé de l'enseignement africain.

15. Enfin, les donateurs ont leurs propres visées en ce qui concerne l'amélioration de l'éducation. Bien à l'abri de l'influence des groupes de pression locaux, ils tendent à se faire les promoteurs les plus enragés de l'amélioration de l'efficience et de l'équité au sein des services éducatifs. Ces buts s'inscrivent souvent dans les « conditions » dont sont assortis les prêts et dons consentis à l'éducation parce que, en l'absence de pression extérieure, les groupes d'intérêt locaux pourraient intervenir pour que ces objectifs ne puissent se réaliser librement. Dans le cadre du développement, l'aide à l'éducation assortie de conditions peut constituer un instrument utile, dans la mesure où la pression exercée par les donateurs contribue à améliorer l'éducation en réaffectant les crédits en faveur des moyens pédagogiques les plus rentables employés en classe ou concourt à y introduire plus d'équité en facilitant l'accès aux groupes les plus défavorisés. Cependant, les ministres de l'Éducation présents à Angers ont exprimé leurs « vives préoccupations » quant à la manière dont les conditions sont imposées et le Président, Monsieur le Ministre Parsuramen de Maurice a indiqué que la conditionnalité « devrait être discutée en détail dans un véritable esprit de partenariat » Mais la pression que le donateur exerce en vue d'introduire plus d'efficience et plus d'équité peut être obscurcie par des motifs qui lui sont propres. Certaines organisations, telles celles qui ne visent qu'un seul objectif, par exemple la conservation de la nature ou la régulation des naissances, ont tendance à promouvoir des plans éducatifs étroits ne tenant aucun compte des finalités plus vastes du système et de ses besoins les plus pressants. D'autres donateurs, bilatéraux souvent, ne sont pas à même de répondre librement aux besoins nationaux, car ils sont fréquemment obligés de tenir compte des intérêts particuliers de certains groupes dans leur pays d'origine ou bien se voient contraints de ne dépenser les fonds dont ils ont la charge que dans le cadre d'une aide liée. En tant que groupe, souvent orienté par les analyses de la Banque mondiale, la communauté des donateurs peut inconsciemment exercer de fortes pressions sur un pays et lui imposer des priorités régionales, alors qu'en raison des circonstances particulières à ce pays, il faudrait chercher d'autres solutions.

16. Le mélange complexe de programmes présentés par les gouvernements, les donateurs et les groupes d'intérêt particuliers peut aisément faire perdre de vue qu'il s'agit avant tout de mettre en oeuvre des réformes capables d'apporter une certaine mesure d'efficience et d'équité à la base de ressources humaines d'une nation. Le meilleur moyen de traiter ces divers intérêts est au travers de la participation de tous ces groupes à un dialogue ouvert au niveau national et de faire admettre aux donateurs que la nation ne reconnaîtra les buts éducatifs comme siens que si la communauté des donateurs consent à n'être qu'un interlocuteur parmi d'autres.

La conception des programmes et projets du secteur éducatif

17. Dans toutes les activités de développement, une bonne mise en oeuvre se fonde sur un programme ou un projet correctement conçu. Cependant, on a pu observer une tendance à préparer des programmes plus complexes et plus ambitieux résultant en une « surélaboration » des projets. La conception judicieuse d'un programme ou d'un projet doit être basée sur une analyse économique et sectorielle approfondie, sur une stratégie du changement à moyen et long termes et sur l'identification de sources et de mécanismes appropriés de financement. Dans le secteur de l'éducation, la conception du projet doit aussi tenir compte d'une caractéristique propre aux systèmes éducatifs : la plus petite unité opérationnelle du système, l'école, a un impact énorme sur l'acquisition des connaissances de l'élève et possède un degré élevé d'autonomie. Le processus d'élaboration contribuera d'autant plus à la réussite de la mise en oeuvre qu'il est conduit par le gouvernement et fait appel à la participation des bénéficiaires escomptés, les leaders de la communauté et les enseignants, et enfin que les donateurs font preuve de souplesse dans leurs réactions.

18. Une compréhension précise des problèmes auxquels sont confrontés l'économie et le secteur est d'une importance fondamentale pour l'élaboration des stratégies de réforme éducative. La région a été un terrain d'expériences significatives en matière de méthodologies des *analyses par pays du secteur économique et éducatif*. Les Examens de la dépense publique, se sont avérés des instruments utiles pour comprendre le financement de l'éducation dans le contexte macro-économique du pays et au sein du secteur éducatif. Lorsqu'elles sont correctement réalisées, les analyses sectorielles constituent la base même du dialogue sur la marche à suivre, tant à l'intérieur du gouvernement qu'entre ce dernier et les groupes d'intérêt, pour élaborer la réforme et les stratégies et projets d'aide (*voir Encadré 2*). Mais le problème est de réussir à faire accepter et utiliser par tous, surtout dans les pays accueillant une multitude de donateurs, un cadre analytique unique et cohérent.

Encadré 2. Analyse du secteur éducatif
Première étape de la conception d'un programme

L'analyse globale du secteur éducatif couvre sept points clés : (1) l'environnement général du secteur, dont les conditions d'ensemble, le cadre juridique, la capacité institutionnelle et le degré d'équité ; (2) l'évaluation des besoins financiers publics et des stratégies de mobilisation des financements ; (3) l'évaluation des coûts et avantages des options d'investissement ; (4) une étude de la demande privée d'éducation ; (5) un examen du cadre de la politique sociale, dont une évaluation relative à la manière dont les synergies des investissements dans le développement des ressources humaines pourraient être exploitées ; (6) une évaluation du rôle du secteur privé et de sa contribution éventuelle au financement et à l'offre d'éducation ; et (7) des recommandations en vue d'une action découlant des analyses des options ayant pour base les priorités nationales, les conditions et l'expérience internationale.

Une étude du Gouvernement du Zimbabwe-Banque mondiale 1992, *A Review of Primary and Secondary Education: From Successful Expansion to Equity of Learning Achievements*, est un bon exemple d'analyse sectorielle. L'étude débute par une analyse du marché du travail et de l'économie, des obstacles à l'expansion du système éducatif, puis expose les problèmes regardant la grande différence de qualité au niveau du secondaire. Le principal objet du rapport est de relever les niveaux des écoles les moins performantes. Un grand nombre de ces recommandations sont simples mais bien étayées par les données et les analyses. L'étude soutient qu'il serait bon d'améliorer les services d'appui aux enseignants et la gestion des écoles au niveau régional, et de renforcer la capacité d'analyse de l'administration centrale, notamment en ce qui concerne les résultats obtenus: Tout cela améliorerait l'efficacité du système scolaire et permettrait en dernière instance de réaliser des économies.

Les principales recommandations du rapport portent sur la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles les moins favorisées, dont beaucoup se trouvent en zone rurale, qui devrait être aussi bonne qu'ailleurs. A cette fin, le rapport exhorte le gouvernement à octroyer des incitations à ces écoles, à leur fournir de meilleurs matériels et à mieux rétribuer le personnel. Y est également soulevé le point de savoir s'il ne conviendrait pas que l'administration centrale adopte une politique financière de discrimination positive en faveur des écoles les plus pauvres, d'autant que les meilleures écoles bénéficient de généreuses contributions privées.

19. L'analyse et le dialogue devraient conduire à obtenir l'accord de tous sur *une stratégie à long terme* pour le secteur éducatif, précisant le rôle du gouvernement, des bénéficiaires et de la communauté des donateurs. Une stratégie globale de réforme permet au gouvernement de réaliser une coordination plus étroite des donateurs, par exemple en mobilisant les ressources des donateurs sur un volet du programme pour lequel un donateur particulier possède un avantage comparatif technique ou institutionnel, ou en faisant en sorte qu'un groupe de donateurs finance conjointement sur une certaine période une stratégie globale de développement. La stratégie sectorielle permet aussi aux gestionnaires de concentrer leur attention sur des problèmes fondamentaux de politique éducative et de réalisation plutôt que sur la gestion d'une collection complexe et désordonnée de projets individuels.

Problèmes relatifs d la mise en oeuvre

20. Dans certains pays des conflits ont éclaté entre deux ministères ou plus, souvent les ministères de l'Education, du Plan et des Finances, au sujet du contrôle d'investissements dans le secteur, financés par des fonds étrangers. Le Plan directeur du développement de l'éducation à Maurice est un excellent exemple du genre de document qu'un gouvernement peut préparer s'il souhaite éviter de tels conflits et désire ne pas se laisser arrêter par les préférences des groupes d'intérêt et des donateurs ; de ce fait, à la suite de la réunion de la *Task Force* du DAE, Maurice aide la Namibie à mettre au point son Plan directeur. Les participants à la réunion sont convenus qu'une stratégie globale de développement de l'éducation constitue un ingrédient clé dans la mise en œuvre efficace du contrôle du développement des ressources humaines tel qu'il est exercé par le gouvernement. Un consensus s'est également dégagé indiquant que les horizons à court terme des bailleurs de fonds gênent fréquemment cette réflexion à long terme ainsi que la période prolongée de financement nécessaire à l'application de ces améliorations.

21. Une fois définie la stratégie sectorielle, les pays et les donateurs devront trouver des *mécanismes de financement* appropriés. Il existe un vaste éventail de mécanismes de prêts et de dons susceptibles de soutenir les ressources locales que l'on réussira à dégager pour financer la réforme. En Afrique, toutefois, un financement de contrepartie même minimal est souvent problématique à cause de l'extrême pénurie de moyens financiers nationaux ; en ce cas, les instruments de financement proposés par les donateurs revêtent une importance primordiale et si l'on n'y veille pas, le lieu géométrique de l'appropriation de la réforme penchera vers le donateur. Aucun instrument n'est meilleur qu'un autre. Le choix des instruments doit se fonder sur la capacité financière du pays et du donateur et sur les buts de développement assignés au secteur.

22. Il existe trois grands types de mécanismes de prêts et de dons. Premièrement, dans les projets traditionnels, les investissements sont calculés en détail et les postes de dépense et leurs montants sont fixés dès le début. Les projets spécifiques d'investissement remplissent bien des objectifs limités, par exemple faciliter l'accès à l'éducation en construisant des locaux ou en fournissant des matériels. Ils conviennent bien également aux pays qui ne disposent que de faibles capacités analytiques et administratives quand les donateurs ont des objectifs bien définis qui leur semblent souhaitables pour le pays. Ils seront encore appropriés dans le cas d'un pays en possession d'une stratégie globale pour le développement de son secteur éducatif et qui cherche un donateur pour financer l'exécution d'un volet – qu'il a déjà défini – de sa stratégie.

La conception des programmes du secteur éducatif

23. Deuxièmement, il existe des prêts et des dons en vertu desquels les conditions de l'accord conclu entre le donateur et le pays sont moins précisément définies et plus souples, ce qui permet à un organisme national de se charger de l'élaboration détaillée, de l'évaluation et de la supervision des investissements spécifiques. Ce type de projet peut être conçu de manière à épouser au mieux les besoins locaux et à se prêter au développement des capacités institutionnelles. Dans certains cas, des donateurs ont financé pour une durée déterminée des programmes mis au point par les pays eux-mêmes. Cette approche permet au bénéficiaire de financer, en souplesse, sur une certaine période bien définie, une série déterminée de responsabilités sectorielles. Le projet moins strictement défini exige de la part des bénéficiaires, des organismes d'exécution et des donateurs un engagement plus profond et une capacité analytique plus élevée que ne le fait le projet traditionnel d'investissement spécifique.

24. Troisièmement, certains donateurs ont financé le budget ou la balance des paiements, dans le cadre d'un ensemble de réformes macro-économiques, pour soutenir un programme national de réforme du secteur éducatif. En contrepartie de la mise en oeuvre de réformes spécifiques et/ou pour atteindre les résultats fixés d'un commun accord, le gouvernement perçoit des tranches de financements qui lui permettent de soulager le déficit de sa balance des paiements et de faciliter le financement des dépenses de fonctionnement plus élevées du secteur éducatif. Cette approche a trois objectifs : i) créer un environnement de politique sectorielle permettant d'atteindre les buts fixés par la réforme ; ii) oeuvrer, au niveau du système, afin de développer une capacité institutionnelle permanente pour gérer et administrer le secteur éducatif réformé ; et iii) rationaliser l'allocation et l'emploi des crédits dans le secteur. La Banque mondiale a financé, de concert avec l'USAID, les programmes d'ajustement du secteur éducatif au Ghana, en Guinée, et au Lesotho et, l'a fait seule au Nigeria, au Kenya et en Côte d'Ivoire, tandis que l'USAID a fourni une « assistance hors projet » au Malawi, à la Namibie, au Bénin et au Mali. Il arrive souvent que le soutien financier provenant du budget général ou de la balance des paiements d'un ou de plusieurs donateurs se voit complété par les fonds traditionnellement alloués à des projets par d'autres donateurs. Ces expériences ont montré qu'il restait une infinité de questions non résolues : quand fournir l'aide, quel type d'analyses préliminaires convient-il de faire et comment échelonner et structurer les paiements.

25. Quel que soit le type de projet ou de programme envisagé, sa mise en oeuvre sera difficile à moins que l'on ait compris – à condition que cette compréhension soit inscrite dans sa conception même – que les activités se déroulant dans les écoles et les salles de classe (le travail des chefs d'établissement, des enseignants et des élèves) sont des facteurs importants parce qu'ils influencent les résultats de l'enseignement, lesquels, par ailleurs, demeurent dans une large mesure imperméables aux déclarations des politiques nationales. Ce qui veut dire que, dans le secteur éducatif, on doit tenir compte dans la conception du projet de *l'interaction* des matières inscrites au programme au *niveau de l'école*, car leur impact sur l'acquisition des connaissances par l'élève est plus grand que la somme des effets de chacun d'eux en particulier. Les programmes et les projets éducatifs doivent être conçus pour être appliqués dans les écoles, compte tenu de la situation scolaire locale et des facteurs de gestion du système favorables à l'autorité locale et à la responsabilité que cette dernière pourrait assumer dans la mise en oeuvre. Les groupes de discussion de la réunion de la *Task Force* ont suggéré que l'intégration complexe des diverses composantes au niveau local sera mieux exécutée si l'on procède à des expériences avant de se lancer dans une application au niveau national.

26. La réalité de l'école s'estompe dès lors que la préparation des stratégies et des projets dépend presque entièrement du personnel de l'organisme donateur et de consultants étrangers, ce qui est trop souvent le cas. Une planification effectuée au loin par des étrangers créera un certain nombre de problèmes. En premier lieu, des éléments essentiels et significatifs de la situation locale, qu'il aurait fallu étudier dès la conception du projet, auront probablement été ignorés. Il y a, par exemple, des projets de manuels scolaires africains qui fournissent des livres et armoires-bibliothèques à des écoles ne disposant pas de locaux sûrs et à l'abri des intempéries pour les y mettre. Ou encore, des chefs d'établissement suivront une formation à la gestion dans le cadre d'un projet de formation en cours d'emploi, mais l'une de leurs responsabilités, qui consiste à inciter les enseignants à utiliser davantage les livres de classe que ce même projet fournit aux écoles, pourra être complètement ignorée. Deuxièmement, si la préparation est dominée par des étrangers, il est probable que le sens de la responsabilité à l'égard de la performance du projet, la mémoire institutionnelle et la volonté d'appuyer les changements à long terme seront moindres parce que les groupes d'intérêt locaux n'auront pas le sentiment que le projet leur appartient. Le personnel étranger de l'organisme donateur pourra même être transféré ailleurs, sur d'autres projets ou dans d'autres pays. Troisièmement, le personnel local éprouve souvent un sentiment **d'aliénation vis-à-vis d'un projet** qu'il n'a pas créé mais qu'il doit exécuter et dont il devra subir les conséquences.

27. La tendance qu'ont les représentants et les consultants de l'organisme donateur à dominer lors de la conception du projet soulève une question fondamentale : pourquoi les gouvernements africains ne dirigent-ils pas le processus de préparation des stratégies et projets éducatifs ? Ce pourrait être que les pays qui ont de pressants problèmes budgétaires et peu de devises ont le sentiment de n'être pas libres de refuser des programmes financés extérieurement. La pénurie de ressources nationales les condamne à accepter toutes les offres d'assistance même si elles sont conçues à l'étranger et assorties de conditions draconiennes et même si ces programmes vont à l'encontre de leur politique sectorielle nationale. Une autre raison serait que les représentants du gouvernement craignent de paraître inexpérimentés face à une équipe forte de son expérience internationale s'ils s'affirment durant la conception du projet de sorte que, comme l'a constaté un des groupes de discussion à Angers, ils ne prennent pas la parole lors des réunions avec les bailleurs de fonds qui prennent leur silence pour de l'acquiescement. Malgré le malaise induit par le fait que l'on ne sache pas très bien qui conçoit les réformes éducatives, il faut noter que des pays comme le Botswana, le Ghana, le Mozambique et l'Ouganda ont joué un rôle prépondérant dans la conduite de leurs analyses sectorielles et économiques ; Maurice et la Zambie ont conçu leurs propres stratégies de réforme ; et le Tchad vient d'achever la préparation d'un projet en vue d'obtenir une aide de la Banque mondiale, préparation à laquelle ont participé divers groupes d'intérêt, dirigés par le gouvernement. Dans les cas susmentionnés, les organismes étrangers se sont bornés à satisfaire des besoins techniques et matériels spécifiques. Par ailleurs, lorsque les gouvernements ont préparé et adopté des politiques d'ensemble cohérentes, les donateurs se sont empressés de soutenir leurs programmes. La capacité locale d'assumer davantage de responsabilités, comme le démontrent ces exemples, existe dans tous les pays ; c'est pourquoi les donateurs et les gouvernements devraient s'entendre pour encourager davantage l'autonomie et la responsabilité locales et accorder la priorité numéro un aux projets dont les pays ont eu l'initiative et qu'ils ont préparé eux-mêmes.

28. En somme, dès lors qu'il s'agit de concevoir des programmes et de préparer des projets, il conviendra de décider du type et du niveau de complexité des analyses à entreprendre, de la nature de la stratégie de développement à long terme du secteur et du type de mécanisme de financement à mettre en place en matière d'aide extérieure. Avant toute prise de décision, il sera bon de se pénétrer du rôle déterminant de l'école dans la réussite de la mise en oeuvre et de connaître la nature des relations entre le gouvernement, les groupes d'intérêt nationaux et les donateurs. Démêler cet écheveau dans le dessein de formuler un projet ou programme susceptible d'être efficace dans un pays donné est une tâche difficile et complexe qui demande réflexion chaque fois qu'une nouvelle initiative est envisagée.

La capacité de mise en oeuvre des gouvernements et des donateurs

29. La capacité des gouvernements africains de mettre en oeuvre des projets et programmes éducatifs s'est détériorée au cours de ces 25 dernières années. A l'indépendance, les nations africaines ont hérité d'une structure administrative coloniale quia persisté, en partie du moins, en raison de la présence de fonctionnaires étrangers dans les ministères de l'Education, en Afrique francophone notamment. Aujourd'hui, ces systèmes se sont figés dans une culture bureaucratique rigide que, dans la plupart des pays, les moyens financiers disponibles ou le personnel ne sont pas en état de soutenir. La faible capacité de planification et de gestion a constitué la question la plus fréquemment citée, lors de la réunion de la *Task Force* du DAE, comme faisant obstacle à la mise en oeuvre.

30. Au fil des ans, les ministères de l'Education d'Afrique subsaharienne ont dû s'adapter à l'évolution des besoins et objectifs du développement en matière d'éducation et à l'évolution de l'environnement politique et socio-économique au sein duquel ils fonctionnent. Dans les années 60 et 70 on a surtout cherché à développer les qualifications correspondant à des besoins de main-d'oeuvre spécifiques mais le vent a tourné et, dans les années 80 et 90, l'accent est mis essentiellement sur l'éducation générale de masse et des questions complexes comme l'équité, la qualité et la gestion retiennent de plus en plus d'attention. L'instabilité politique, sociale et économique croissante des années 80 a fragilisé les résultats des actions destinées à améliorer l'éducation. Agir est devenu plus difficile dans un monde plus complexe et plus instable.

31. Par ailleurs, la détérioration de la base de ressources destinées au financement des programmes publics et à la rémunération des fonctionnaires a affaibli la motivation, encouragé la corruption et incité beaucoup de professionnels compétents à quitter la fonction publique. Aujourd'hui, l'efficacité des pouvoirs publics dans le domaine des réalisations est gênée par une multitude de problèmes cités par la *Task Force* du DAE : instabilité du personnel (forte mobilité aux échelons supérieurs des ministères de l'Education, absentéisme, emploi inefficent du temps), mauvaises relations de travail entre les fonctionnaires, les autorités universitaires et les ONG, « exode des cerveaux » (au niveau interne, du secteur public au secteur privé et, au niveau externe, vers des pays étrangers) et enfin, réseaux de communication quasi inexistant (parmi et entre les institutions nationales et celles des donateurs et au sein des ministères de l'Education. Lorsque les compétences existent, elles sont souvent mal utilisées car les décisions concernant la gestion de la mise en oeuvre sont de plus en plus inspirées par des considérations d'ordre politique et personnel.

32. Les réactions des donateurs à ces problèmes ont donné également des résultats négatifs, au point de remettre en cause leur capacité de réaliser effectivement projets et programmes. En premier lieu, comme les gestionnaires étrangers ont quitté les ministères africains et que les systèmes locaux d'incitation se sont employés à décourager la performance de ceux qui leur ont succédé, les donateurs ont dépendu de plus en plus de l'assistance technique étrangère et des programmes de formation à l'étranger pour développer les compétences locales. En général, les tentatives de faire mieux en matière de réalisation ont donné de bien piètres résultats. Les conseillers techniques ont en effet tendance à se substituer à leurs homologues locaux dans les fonctions d'exécution car les donateurs font tout leur possible pour que les programmes d'action soient exécutés tels qu'ils ont été prévus. Le personnel local estime alors qu'il est libre de s'occuper d'autre chose ou bien il est intimidé par les compétences des étrangers. Au bout d'un certain temps les volontés locales sont laminées. Plusieurs des commentateurs de la *Task Force* du DAE ont demandé un accroissement du nombre des consultants locaux ainsi qu'une plus grande participation des professionnels locaux à la lutte contre ce problème. La formation, surtout si elle a lieu à l'étranger, produit des résultats analogues. Les futurs stagiaires se réjouissent de voyager et de toucher une indemnité journalière car ils apprécient la rémunération et l'occasion d'acquérir, hors de chez eux, l'expérience dont ils ont besoin pour compenser un revenu et une vie professionnelle qui, dans leur pays, laissent à désirer. Au pire, une formation de longue durée à l'étranger encourage le fonctionnaire africain à envisager de ne pas retourner dans son pays. Le fait pour le donateur de dépendre de l'assistance technique peut produire des effets analogues. Il n'est que trop fréquent que le ressortissant d'un pays africain devienne un expert étranger dans un autre et soit remplacé dans son pays par un collègue et conseiller étranger moins qualifié, contrariant ainsi l'argument en faveur des consultants locaux. Vu cet état de choses, la crédibilité du donateur qui plaide pour une capacité de mise en oeuvre accrue dans les ministères africains pose problème. Un nouveau rapport, non encore publié, émanant du *Operations Evaluation Department* de la Banque mondiale retrace l'évolution de ces problèmes au cours de ces 30 dernières années *The World Bank's Role in Human Resource Development in sub-Saharan Africa Education, Training, and Technical Assistance*, Rapport N° 12144, 1993, et aussi *E. Berg, Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, New York, UNDP and Development Alternatives, Inc., 1993).

33. La création d'unités spéciales de programmation dans les ministères de l' Education, dont le mandat est de gérer et coordonner les interventions financées par des donateurs, est un autre moyen de faire face aux problèmes d'exécution. Ces unités, dénommées unités de mise en oeuvre des projets (UMP) ou encore unités d'aménagement des projets (UAP) peuvent faciliter la mise en oeuvre des projets en la suivant de plus près et en responsabilisant davantage la gestion, mais de nombreux participants, tant bailleurs de fonds que ministres, ont remis en cause leur efficacité. Mais elles n'améliorent généralement pas la capacité des services ministériels concernés de s'acquitter de leurs responsabilités, à moins que n'ait été établie une division du travail claire et nette entre ces unités et les services des ministères. En fait, au bout d'un certain temps, les UMP bénéficiant d'un financement extérieur, ont eu un effet démobilisateur sur les départements ministériels permanents. Ils soutiennent rarement le renforcement des capacités nationales du ministère, à moins que les ressources extérieures, qui souvent excèdent celles des budgets locaux, ne soient canalisées à travers le processus du budget national. Le PNUD a identifié < plusieurs conséquences indésirables (des USP), par exemple une centralisation excessive, une dépendance permanente des ressources extérieures (consultants, financements) préférées à l'expertise ou aux fonds d'origine nationale ou locale et une capacité réduite d'intégrer les activités de programme dans les activités institutionnelles en cours et d'en assurer la durabilité » (« *Discussion Note on Building Country Capacity for Managing Innovation and Change in Basic Education* ». New York : UNDP, 1993). S'assurer d'une gestion correcte et responsable par la création d'une unité spéciale au lieu de renforcer l'identité nationale du projet, le développement des capacités et la durabilité en déléguant les responsabilités de l'exécution aux filières gouvernementales normales, c'est là le dilemme qui confronte chaque pays ; aussi, comme cela a été souligné à Angers, l'innovation et l'expérimentation aux fins de pallier ces difficultés, associées à des « mécanismes plus efficaces que ne le sont les UMP » sont-elles nécessaires (comme ce fut fait au Ghana).

34. Devant ces problèmes, certains ministères de l'Education en Afrique semblent bien organisés pour relever ces défis, tandis que d'autres ont commencé à revoir leur organisation et leurs modes de fonctionnement. Les donateurs sont également en train d'examiner à nouveau comment ils devraient aider les ministères à développer leur capacité de mise en oeuvre.

Encadré 3. AGETIP : Amélioration de l'exécution des projets à travers le secteur privé

AGETIP (Agence: d'exécution de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi) est une forme de société privée à but non Lucratif; active au Sénégal au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Elle joue le rôle d'entrepreneur général des travaux d'infrastructure urbaine le coin des municipalités. Des ministères et autres instances. L'AGETIP recrute des consultants pour préparer les documents techniques et d'appel d'offres, lance les avis d'appels d'offres, évalue et adjuge les offres et sous-traite les travaux à des entrepreneurs. Sa propre équipe d'ingénieurs et de consultants supervise les travaux, évalue les travaux en cours et rémunère les entrepreneurs. Quels sont les résultats obtenus par l'AGETIP ? La privatisation effective de la gestion contractuelle permet d réaliser: rapidement le projet; par comparaison avec les projets existants notamment. Dans de nombreux cas; la compétition et la transparence sont réelles pour la première fois dans la passation des marchés. Les règles d'évaluation des offres sont exposées dans le manuel de procédures de l'Agence et la passation des marchés Étend quelques semaines et non pas des mois ou des années. Les AGETIP sont soumises à des audits trimestriels pour les premiers six mois et bisannuels par la suite Les audits sont conduits par des auditeurs extérieurs indépendants. Les paiements sont effectués en un temps record – en moins de dix jours en moyenne au Sénégal et dans un délai de deux jours et demi en moyenne au Burkina Faso. Enfin, l'exécution des projets est plus efficace (la construction des bâtiments coûte deux fois moins cher) et les ministères sont libres de se concentrer sur leurs fonctions premières sans être distraits par des problèmes de construction:

Comment expliquer le succès de l'AGETIP ? Tout d'abord, il apporte le savoir-faire et l'expérience du secteur privé dans le domaine de la gestion des travaux d'intérêt public. En second lieu, elle sous-traite avec des entreprises, et donc avec la main-d'oeuvre, sur une base ponctuelle, contournant ainsi les systèmes congestionnés des organismes publics: En troisième lieu, ce qui est le plus important peut-être, son statut juridique privé lui permet également d'éviter les procédures de contrats et de paiements extrêmement lourdes en usage dans le secteur public. Notons que, ce faisant, l'Agence est capable de maintenir un niveau de rigueur et de discipline plus élevé que dans les organismes publics en général.

Quelles sont les retombées bénéfiques de l'AGETIP ? Primo, l'exécution du projet est menée à bonne fin. Secundo, cette démarche stimule le secteur privé local – aucun consultant ou entrepreneur étranger n'a participé à une phase quelconque des opérations de l'AGETIP. Tertio, il y a des effets importants non quantifiables : les travailleurs tendent à dépenser leur salaire à proximité de leur foyer, d'où des effets multiplicateurs importants dans une économie gravement déprimée ; enfin, le succès même de l'AGETIP agit comme un aiguillon incitant les autres organismes à améliorer leur performance.

La capacité des gouvernements et des donateurs

35. Toutes les bureaucraties ont des difficultés à suivre ces principes mais certains signes indiquent que les ministères de l'Éducation en Afrique commencent à s'y intéresser. En Zambie, la nouvelle stratégie de réforme éducative reflète le nouveau climat politique et encourage le ministère de l'Éducation à être fier de sa mission. Au Malawi et en Tanzanie, des groupes appartenant au secteur privé ont commencé à discuter les questions de fond avec les fonctionnaires du gouvernement et à participer à la planification de la réforme éducative. En Ouganda, un projet destiné à développer les enseignants et à améliorer l'école vient de démarrer avec des financements de l'USAID et de la Banque mondiale. Le Gouvernement de l'Ouganda ayant délégué la plupart de ses responsabilités financières aux autorités de district à partir de cette année, le projet sera dirigé au niveau du district par des comités comprenant des administrateurs civils, des administrateurs locaux de l'éducation et des directeurs d'écoles normales. Au Sénégal, la construction des bâtiments scolaires a été confiée à une entreprise générale de construction à but non lucratif (voir *Encadré 3*) ; et au Ghana, le ministère de l'Éducation a demandé aux comités des écoles villageoises de participer au choix des chefs d'établissements et de faire en sorte que les enfants et le personnel fréquentent régulièrement l'école. Par ailleurs, les donateurs sont las de réagir à la faiblesse des capacités locales par des actions traditionnelles d'assistance technique et de formation, mais il reste encore à identifier d'autres formules et à tester leur validité. En règle générale, on a reconnu que l'amélioration des capacités est un problème, mais les solutions que l'on tente d'y apporter sont encore trop neuves pour faire l'objet d'une évaluation. D'autres innovations et expérimentations sont nécessaires.

L' « appropriation » du projet : un concept essentiel à la mise en oeuvre

36. Pour qu'il y ait « appropriation » d'un projet ou d'un programme, les participants clés doivent se sentir responsables de la réussite ou de l'échec de l'entreprise. La responsabilité naît de l'autorité et de la maîtrise des moyens qui assureront la mise en place du projet, mais également du droit à l'erreur. Il existe divers moyens de développer l'autorité : demander, par exemple, à des groupes d'intérêt de participer à la préparation d'un projet (comprenant des ONG), leur assigner des postes de responsabilité et respecter les résultats obtenus, leur fournir les moyens d'entreprendre des travaux sectoriels et de conception et les laisser passer à la phase d'exécution lorsque le financement est disponible. Toutes ces actions demandent aux détenteurs du pouvoir de lâcher prise et comportent le risque que les nouveaux « propriétaires » ne fassent pas ce qu'il faut. Bien que les missions librement confiées à certains pour la conduite du projet ne suffisent pas à garantir la bonne exécution du projet, il est indispensable que les donateurs et les gouvernements s'engagent sur cette voie, même si elle comporte des risques.

37. Quelques études se sont déjà efforcées de définir et de tester des moyens d'encourager les groupes d'intérêt d'un pays à s'identifier à un projet, à se l'approprier en quelque sorte. L'appropriation commence avec la participation de ceux qui sont directement concernés par le programme – les administrateurs, les enseignants, les élèves, les collectivités et les parents – à la conception des stratégies d'assistance et des programmes. Cette participation améliore l'efficacité de la conception, responsabilise davantage les intéressés, et diminue le risque que l'opposition fasse dérailler des mesures controversées. Mais il s'agit là d'une entreprise difficile et de longue haleine qui exige des moyens et une volonté inébranlable de la part des donateurs et des bénéficiaires. C'est au gouvernement qu'il incombe essentiellement de sensibiliser le pays pour obtenir une large participation et lui inculquer l'idée que le projet lui appartient ; mais les donateurs et les ONG du pays peuvent encourager le gouvernement à favoriser l'appropriation durant la préparation et l'exécution du projet. Préparer une stratégie et un consensus nationaux sur le développement de l'éducation constitue un objectif idéal d'un processus qui promeut le sens de la propriété, comme l'a si bien démontré le Plan national de Maurice.

L'« appropriation » : un concept essentiel

38. Beaucoup d'autres pays africains ont déjà accumulé une grande expérience en matière de projet entièrement conçus et exécutés par les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les activités à petite échelle des ONG. A une plus vaste échelle, le Gouvernement du Kenya et la Banque mondiale ont récemment recruté la fédération nationale *jua kali* du Kenya (secteur informel) et les associations qui y sont affiliées pour concevoir et exécuter un projet de technologie et formation du secteur informel. En Zambie, un fonds d'investissement social (financé par le Gouvernement zambien), l'IDA (Association internationale de développement), la Communauté européenne et le Gouvernement norvégien) a été créé pour encourager les bénéficiaires à se sentir propriétaires du projet, en finançant conjointement des sous-projets lancés et exécutés par la collectivité en vue de développer une infrastructure de services sociaux. Au Mozambique, l'université a pris l'initiative de préparer un programme stratégique de développement et s'est mise en quête de donateurs, si bien que le consensus sur le besoin d'une réforme et le type de réformes à entreprendre a été obtenu au sein même de l'université (voir *Encadré 4*). Au Tchad et au Mali, les méthodes de planification et d'évaluation participatives ont été introduites au niveau de la conception des projets pour contribuer à répandre l'idée que le projet appartient à qui le conçoit et l'exécute.

39. Il est plus difficile de trouver des exemples d'initiatives pour améliorer le dialogue entre donateurs et gouvernements. Les gouvernements ont été dissuadés, au fil des ans en Afrique, de prendre en charge les projets dans le contexte de leur culture et de leurs capacités techniques par le désir des donateurs d'assurer aux projets de meilleures chances de réussite en les soumettant, dès leur conception, à un contrôle technique sévère et en insistant pour que le calendrier des travaux soit respecté. L'attitude des représentants des donateurs s'explique par celle de leurs supérieurs hiérarchiques, eux-mêmes désireux d'obtenir de bons résultats techniques dans les délais impartis. Dans l'histoire du développement, le problème de renforcer les capacités, la durabilité et l'identification avec le projet s'est posé bien après celui de la réussite technique. Que ces concepts plus « doux » soient à présent au centre des débats entre donateurs sur l'aide au développement laisse présager l'émergence d'un nouveau paradigme d'assistance ; c'est là un changement d'accent que les ministres de l'Education présents à la réunion de la Task Force du DAE ont noté et apprécié à sa juste valeur. Reste encore à examiner les implications pratiques de cette évolution, mais les exemples commencent à se multiplier. Au Sénégal et au Mali, par exemple, la Banque mondiale et d'autres donateurs ont participé avec les gouvernements d'accueil à des Journées de réflexion très intéressantes et instructives. Ces rencontres ont été organisées spécialement aux fins d'engager un débat franc et ouvert sur les options et problèmes de fond relatifs au développement à long terme de ces pays ; la majeure partie du temps, les donateurs se sont contentés d'écouter. Autre exemple de participation du gouvernement, de groupes d'intérêt et des donateurs pour le plus grand bien du pays : le Gouvernement du Kenya vient de mettre le point final à un document sur l'éducation (*Sessional Paper on education*) rédigé sur la base de consultations avec le ministère de l'Education, l'université et le grand public. Les idées ainsi recueillies et le consensus obtenu par ce procédé ont contribué à jeter les bases d'un programme d'ajustement du secteur éducatif financé par des donateurs.

**Encadré 4. L'appropriation des réformes
L'expérience de l'Université Eduardo Mondlane**

Le personnel de l'Université Eduardo Mondlane a une très claire perception du programme de réforme dans lequel il s'est, engagé et qui vise à améliorer l'efficacité de l'Université et à la rendre mieux à même de répondre aux besoins du Mozambique et ce parce qu'il la lui-même élaboré.

A la mi-90, le Recteur avait invité une quinzaine de membres du personnel de haut niveau de l'Université à participer à des sessions qui devaient explorer les stratégies visant à la mobilisation institutionnelle et au développement. Ce groupe réunissait des- doyens de facultés, des chefs de départements, des professeurs l'architecte, le chef du bureau de planification et le comptable en chef. Après trois sessions, un groupe restreint de six personnes fut constitué pour résumer les résultats des discussions et préparer un agenda des délibérations à venir.

Il fallut deux mois pour que chaque académie puisse revoir le document. Il s'ensuivit une série de vingt-sept commentaires écrits émanant de groupes constitués à l'intérieur de l'université. Ces commentaires servirent à réviser le projet de document. Le second projet de document fut ensuite soumis pour discussion aux membres du conseil et au comité de recherche de l'université. Il en sortit le projet de plan « Présent et perspectives ».

Le projet de plan format la base de consultations très poussées avec les représentants du gouvernement, tout particulièrement les ministres du Plan, des Finances et de l'Education, de manière à s'assurer que les principales propositions du Plan étaient comprises et acceptées par le gouvernement. Parmi les questions clés figuraient les implications financières globales du plan et le concept d'une plus large autonomie de l'université.

En mai 1991, le plan stratégique a été présenté officiellement aux représentants du gouvernement, aux bailleurs de fonds et aux représentants du secteur privé, au cours d'une réunion consultative. Ce plan comportait une analyse quantitative et qualitative des lacunes de l'université dans les domaines du maintien et du développement du personnel, des performances des étudiants et de la recherche. Il était demandé au gouvernement de laisser plus de liberté à l'université en matière de gestion, en échange d'une responsabilité financière accrue. Les bailleurs de fonds furent requis d'envisager une aide institutionnelle plus flexible et de plus longue durée, centrée sur des objectifs stratégiques. Le secteur privé fut encouragé à fournir des bourses aux étudiants nécessiteux. Les membres du personnel de l'UEM présentèrent ces sujets clés et répondirent ensuite aux questions posées au cours d'une discussion publique.

Le résultat de ce processus fut une stratégie cohérente visant la stabilisation et la revitalisation institutionnelle et en un large consensus, le personnel de (université, les responsables gouvernementaux et les représentants des agences d'aide convinrent qu'il s'agissait là d'une approche tout à fait valable.

De : N. Matos, *Eduardo Mondlane University: An experience in University reform*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 1993.

L'« appropriation » : un concept essentiel

40. Alors qu'il est aisé de comprendre l'intérêt présenté par la responsabilisation du public eu égard à la réussite d'un projet ou d'un programme, il faut bien admettre qu'il est beaucoup moins facile de convaincre les gens qu'ils en sont les propriétaires. Il faut pour cela qu'un certain nombre de conditions soient réunies : groupes de donateurs décidés à respecter collectivement les responsabilités du gouvernement à l'égard des actions visant à améliorer l'éducation, donateurs qui considèrent que les projets bénéficiant d'un financement extérieur font partie du programme national du pays bénéficiaire et non des programmes des donateurs ; niveau élevé de volonté politique dans la sélection des individus qui devront participer aux dialogues sur les actions à mener (les autorités actuellement au pouvoir en Ouganda en sont un exemple), personnels du ministère de l'Education et des écoles acceptant de se mettre à l'écoute des autres, connaissance technique locale des problèmes à résoudre, ressources pour financer des réunions de participation et volonté de ne pas brusquer les choses afin que de la participation naisse le sentiment de propriété. Quel que soit le pays, réunir toutes ces conditions constitue un long processus qui, s'il était réalisé, permettrait d'accomplir ce que certains des participants d'Angers ont appelé un « véritable partenariat ».

L'influence des financements sur l'exécution

41. Les investissements dans le développement de l'éducation en Afrique conduisent à des réformes durables quand le financement national, public et privé est complété par des financements extérieurs. Trois types d'aide ont été décrits ci-dessus dans le dessein de faire comprendre comment ils déterminent le projet et la conception du programme. La forme des financements extérieurs influence aussi la gestion et l'administration des fonds, entre autres celles de la contribution financière des gouvernements, ainsi que les dégagements de fonds extérieurs et les procédures de passation de marché. Le traitement réservé à chacun de ces éléments financiers dans un projet ou programme peut influencer son exécution de manière appréciable.

Les financements publics

42. Le financement adéquat des frais de fonctionnement est de toute première importance. Les insuffisances de financement des frais de fonctionnement qui accompagnent l'exécution du projet ou du programme compromettent les rendements de montants élevés d'investissements anciens et nouveaux. Le problème est crucial dans les secteurs des ressources humaines en Afrique (surtout dans l'enseignement primaire), où les dépenses de fonctionnement sont élevées par rapport aux dépenses d'investissement. En outre, les intrants qui sont normalement financés par les budgets de fonctionnement comptent parmi les plus importants pour l'enseignement : un personnel de niveau professionnel et motivé, les livres, les matériels et l'équipement. Les politiques et pratiques salariales constituent un levier fondamental pour gérer les structures incitatives nécessaires pour que le personnel ne ménage pas ses efforts. Se contenter de survoler la question du financement inadéquat des dépenses de fonctionnement, revient à ne pas aborder les décisions cruciales en matière d'allocation des ressources et d'investissement dans le secteur. Il a été proposé qu'un nouveau Groupe de travail des Bailleurs de fonds pour l'Éducation en Afrique, dont l'agence pilote est l'Agence canadienne pour le développement international, étudie ces questions ainsi que celles qui relèvent des coûts et du financement de l'éducation, y compris le financement récurrent.

43. Il convient de considérer comme un échec l'incapacité fréquente des gouvernements à dégager des fonds de contrepartie pour financer les coûts de fonctionnement et l'indifférence des donateurs à cet égard. Il s'agit donc de trouver les moyens qui permettront aux gouvernements de respecter leur engagement de fournir des fonds de contrepartie, de sauvegarder les salaires, de se charger de l'entretien et de fournir des matériels pédagogiques. L'une des idées proposées à Angers est d'obtenir que le secteur privé d'un pays aide à financer des bourses, des cours de brève durée ainsi que les dépenses récurrentes (incitations en faveur des enseignants) et d'investissements. A long terme, seuls de meilleurs aménagements macro-économiques et un contrôle plus sévère de la finance publique pourront résoudre le problème des financements de contrepartie. Si un pays est incapable d'honorer ses obligations, la collaboration du gouvernement et des donateurs devient indispensable pour évaluer et restructurer le programme au lieu de ralentir ou d'arrêter les déboursements, comme cela s'est fait au Cameroun (*voir Encadré 5*). Si c'est indiqué pour ajuster l'économie, on peut avoir recours à d'autres sortes de financement – prêts ou subventions – pour couvrir ce qui est normalement considéré comme des contributions de contrepartie jusqu'à ce que l'économie récupère au point de pouvoir recommencer à financer des apports d'une importance déterminante (*voir Encadré 6*).

Encadré 5. Restructuration des projets éducatifs
 Le Projet du Cameroun

Le. Projet d'enseignement et de formation professionnelle du Cameroun a été récemment réduit et recentré pour l'adapter à des réalités économiques changeantes et à l'évolution de la demande d'éducation.

La restructuration a ramené les coûts du projet de 75 milliards de dollars E.-U. à 36,2 millions et se propose de pratiquer d'autres réductions jusqu'à 18 millions. Une composante majeure, la construction de nouvelles Ecoles Normales pour les enseignants du primaire, n'était plus nécessaire parce que la fonction publique n'était plus en expansion. La construction a cédé la place à une assistance pour examiner et redéfinir les politiques et stratégies éducatives, au financement d'un programme de formation des enseignants du primaire et à la restauration des centres de formation professionnelle postprimaire. On envisage de poursuivre la restructuration en améliorant considérablement la gestion des projets, en réduisant les activités et en éliminant la composante formation professionnelle des adultes. L'incapacité du gouvernement à dégager les fonds opérationnels nécessaires et la demande très réduite de formation de la part des entreprises publiques et privées ont enlevé toute viabilité à cette composante.

**Encadré 6. Financement de contrepartie et durabilité du projet
Le Projet d'enseignement primaire et de formation permanente des
enseignants**

Le Gouvernement de l'Ouganda a éprouvé des difficultés à obtenir des financements de contrepartie pour ces projets bénéficiant d'une aide extérieure, il s'agit là d'un macro-problème dû aux faibles recettes fiscales de l'Etat. L'introduction de nouvelles mesures pour élever les recettes fiscales et les améliorations du fisc que l'on attend de l'*Uganda Revenue Authority* récemment créé devrait contribuer à élever les recettes fiscales. qui devraient passer, de 6,6 % du PIB en 1991/92 à 11 % du PIB en 1994/95 plus qu'un doublement en termes réels. Qui plus est, le gouvernement et la Banque mondiale sont en train de passer la dépense publique au crible dans le but de rationaliser le portefeuille de projets du pays.

Ces mesures devraient permettre – dans un proche avenir de dégager des fonds de contrepartie en quantité adéquate. Par ailleurs, des accords parallèles de financement ont été conclus entre le gouvernement, l'IDA et l'USAID, en vertu desquels l'IDA finance des investissements spécifiques et des réformes connexes, tandis que l'USAID débourse des fonds à travers un mélange d'investissements directs dans des projets et des financements « hors projet ». L'aide de l'USAID hors projet finance actuellement la contribution de contrepartie de l'Etat à un projet de fourniture de matériel pédagogique d'un montant de 25 millions de dollars E.-U.

La durabilité des investissements de projet dépend des événements qui prendront place dans et hors du secteur éducatif. Hors du secteur, on s'attend à ce que des politiques financières et structurelles appropriées freinent l'inflation et élèvent les niveaux d'épargne et d'investissement, ce qui permettrait au pays de réaliser à long terme un taux de croissance soutenu de 5 %. L'élargissement de la base de recettes fiscales et la baisse des dépenses militaires permettront de dépenser davantage dans le secteur social public. Au sein du secteur éducatif, un meilleur recouvrement des coûts dans le secondaire et l'enseignement supérieur permettra de dégager une part substantielle du budget de l'éducation pour l'affecter à l'enseignement primaire.

44. Dans les pays où il est inutile d'espérer qu'à moyen terme la base de ressources augmente de manière appréciable, il n'est pas impossible que les donateurs soient contraints d'envisager de financer les salaires des enseignants, les frais de transport des inspecteurs, les livres et les matériels. Une réorientation de ce genre défie la « règle du jeu », selon laquelle les donateurs ne fournissent des devises que pour des investissements destinés à l'expansion et à l'amélioration de la capacité d'emprunt des pays bénéficiaires à des fins productives. Etant donné le contexte économique de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne et des spécificités du secteur éducatif – où les implications des coûts de fonctionnement de l'investissement en capital dans l'infrastructure éducative sont élevées – le paradigme de base selon lequel les donateurs fournissent les devises d'investissement tandis que les coûts de fonctionnement et les coûts d'investissements locaux restent à la charge des pays bénéficiaires semble pour le moins irréaliste. A ce jour, il est rare que des donateurs aient financé en monnaie locale les dépenses d'exploitation ou les coûts de fonctionnement, mais dans beaucoup de pays ces limitations sont incompatibles avec les stratégies actuelles de développement des ressources humaines dans la perspective macro-économique actuelle.

Les homologues et les conseillers techniques

45. La plupart des organismes donateurs attendent des gouvernements qu'ils fournissent des homologues pour travailler avec les conseillers techniques, ainsi que des financements, en particulier lorsque les coûts de fonctionnement dérivent d'activités financées par les donateurs. Ces attentes ont créé des problèmes. La fourniture d'homologues s'est souvent soldée par un échec, soit parce qu'il n'y avait pas de personnel disponible, soit parce que ces personnels étaient sous-qualifiés, soit parce que les conseillers techniques ne se souciaient pas de les faire participer ou de les aider. L'assistance technique devient alors un moyen de pallier la pénurie de compétences au lieu de développer les compétences qui manquent. Il est tentant pour les gouvernements et les donateurs de négliger la partie développement institutionnel de l'assistance technique et de s'efforcer uniquement de trouver quelqu'un qui se substituera aux compétences locales défaillantes. De plus, les investissements n'ont pas été bien utilisés quand la situation macro-économique n'a plus permis de dégager des fonds pour financer les salaires, les transports, l'entretien et les matériels. On commence aujourd'hui à entrevoir des solutions à ces problèmes : intensification des transferts de savoir-faire, emploi accru de consultants locaux (idée fortement soutenue par les ministres africains de l'Education), coûts de fonctionnement financés par les donateurs et ferme volonté des gouvernements de traiter les questions cruciales de coûts et de financements dans une perspective à long terme.

46. Du fait des problèmes associés à l'assistance technique, les gouvernements africains ont souvent eu une attitude ambivalente à son égard. Beaucoup d'entre eux la perçoivent au mieux comme une marchandise gratuite (quand elle est financée sous forme de dons) et au pire comme une chose imposée par des donateurs (surtout quand elle est financée par un prêt). Dans la précipitation de produire des résultats, l'assistance technique n'est pas exploitée pour développer des compétences locales en désignant des homologues qui présentent un certain potentiel pour travailler avec les conseillers et, d'autre part, ni temps ni efforts ne sont consacrés à la formation. Même s'ils doivent produire rapidement des résultats visibles, les donateurs ne devraient pas oublier qu'il est indispensable à long terme de développer les capacités locales et d'inculquer aux intéressés le sentiment que la réforme est leur réforme, tout en admettant que, à court terme, une exécution moins bonne et plus lente coûtera davantage. Les gouvernements et les donateurs devraient davantage faire appel à la participation des Africains pour assurer le transfert du savoir-faire à leurs compatriotes quand des experts étrangers sont utilisés.

Achats et déboursements

47. Comme les donateurs investissant des sommes importantes dans l'éducation en Afrique subsaharienne, ils veulent être sûrs que leurs investissements seront dépensés à bon escient. Compte tenu de la faiblesse des capacités gestionnaires et administratives et d'un environnement propre à dissuader les fonctionnaires locaux d'utiliser les fonds comme prévu, les donateurs ont institué des procédures rigoureuses et compliquées d'achat et de déboursement. Il arrive souvent que, pour éviter les retards dans les procédures normales de paiement du pays bénéficiaire, des fonds extérieurs soient utilisés pour payer directement les fournisseurs, ou soient pris directement de comptes spéciaux. De tels procédés, s'ils accélèrent les déboursements, n'en ont pas moins un effet contreproductif sur la longévité des projets, car ils tendent à affaiblir l'internationalisation de ceux-ci au sein du programme national. Parfois, la complication excessive des exigences des donateurs, des procédures incompatibles avec les systèmes du gouvernement d'accueil et ceux des autres donateurs, la lenteur du traitement de la documentation ainsi que des conflits locaux en matière de contrôle entraînent des délais d'exécution importants. D'où trois problèmes de base. Premièrement, on dépense de précieuses ressources de gestion pour résoudre des questions de procédure et d'administration au lieu de les consacrer à des problèmes sectoriels essentiels à la mise en place de services éducatifs de bonne qualité. Deuxièmement, les retards sont mal vus des fournisseurs et finissent par élever le coût des transactions commerciales puisque les coûts des délais sont répercutés sur les prix des soumissions. La lenteur des procédures de passation de marché et de paiement peut avoir des effets catastrophiques sur les petits fournisseurs ou sur les fournisseurs opérant dans un contexte de forte inflation. Troisièmement, les retards ont également des effets négatifs sur la motivation du personnel de terrain chargé d'exécuter le programme ou le projet et sur celle des bénéficiaires appelés à y participer.

48. Les donateurs pourraient contribuer à résoudre ces problèmes en convenant d'uniformiser la réglementation des procédures d'achat et de paiement Les types souple si nécessaire ; (c) des mécanismes de financement à plus long terme ; (d) des politiques d'acquisition plus simples qui éliminent également les obstacles à l'encontre des entreprises locales ; et (e) la révision des lois et réglementations locales permettant aux entreprises locales d'être plus compétitives lors des appels d'offres pour l'obtention de contrats. Ces changements seraient très utiles, surtout si l'on sait que beaucoup de donateurs se détournent de projets spécifiques pour financer des programmes sectoriels ou des opérations décentralisées dans des zones où les fonctionnaires locaux n'ont qu'une connaissance très imparfaite des procédures internationales de passation de marché. Mais le traitement des documents et les systèmes de rapport exigés par les divers organismes et les différents gouvernements rendent malaisée l'unification des règles du jeu et des procédures. Lorsqu'il ne leur est pas possible de se mettre entièrement d'accord les gouvernements et les donateurs pourraient réduire l'écart entre les procédures étrangères et nationales en distribuant aux intéressés des manuels expliquant les mécanismes de la passation de marché et en organisant des formations. Les banques de développement, par exemple, tiennent à la disposition de quiconque en fait la demande des documents standards sur les passations de marché concernant la plupart des biens, les travaux et les prestations de consultants, et la Banque mondiale consacre depuis peu une aide plus importante à l'organisation de séminaires dans le pays pour enseigner les procédures d'achat et les lignes de conduite à suivre en matière d'audit.

49. La plupart des directives régissant les passations de marché et les déboursments ont été élaborées à l'intention des administrations centralisées. L'évolution des stratégies d'exécution de projet militerait en faveur d'une évolution correspondante des procédures actuelles de passation de marché et de déboursement. Les modalités de financement de programme prévoyant la délégation de l'autorisation de dépense au niveau local ou à celui de l'école, vont à l'encontre de la volonté des gouvernements et donateurs de simplifier les procédures d'achat, d'audit et de comptabilité. La supervision devient d'autant plus difficile que les dépenses à suivre se multiplient. Les gouvernements et les agences se trouvent ainsi placés devant un dilemme, lequel consiste à essayer d'améliorer d'une part, la mise en oeuvre en simplifiant les exigences de la bureaucratie en matière d'utilisation des fonds, alors que, d'autre part, les pouvoirs et les responsabilités d'exécution sont délégués à des unités de plus en plus petites au sein du système éducatif. Aucune solution pratique n'a encore été trouvée.

Le système de suivi et de rapport

50. Le système de suivi et de rapport idéal a deux fonctions importantes premièrement, attirer l'attention de la gestion sur les problèmes d'exécution pour les résoudre avant qu'ils n'atteignent un stade critique et, deuxièmement, veiller à ce que les fonds soient utilisés comme prévu. Malheureusement, la plupart des activités de suivi et de rédaction de rapports financées par les donateurs se réduisent à la fonction d'audit et de comptabilité. En fait, les organismes donateurs, l'assistance technique et le personnel local déploient beaucoup d'énergie à « faire la police » du projet afin que les accords, les contrats et les règlements soient respectés, mais consacrent bien peu de temps à l'impact du projet. A la Banque mondiale, par exemple, la supervision est censée vérifier que les accords sont respectés et que les ressources ont été correctement utilisées, tâche dont l'exécution absorbe presque la totalité du temps du personnel de terrain. Peu de projets et de programmes éducatifs possèdent de bons systèmes de suivi de la mise en oeuvre jusqu'au niveau de l'école et presque aucun n'a exploité jusqu'ici la possibilité de faire participer sérieusement les groupes d'intérêt, ce qui rendrait plus transparent l'emploi des fonds et permettrait de mieux évaluer la force de l'impact. Les systèmes de rapport existants, qu'ils s'agissent des déboursements ou de l'exécution sur le terrain, font souvent double emploi d'un organisme donateur à l'autre, et sont flous parce qu'il n'existe pas d'indicateurs des résultats et que les rapports de terrains sont peu nombreux.

51. Si l'on peut affirmer sans crainte de se tromper qu'en règle générale les systèmes de suivi et de rapport ne soutiennent pas les activités d'exécution autant qu'ils le devraient, certains signes annoncent que cette lacune a été reconnue, sinon corrigée. Premièrement, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), l'USAID, la Banque mondiale et d'autres organismes se sont efforcés de définir des indicateurs permettant de suivre l'exécution du projet et de mesurer son impact (voir « L'enseignement primaire au Lesotho : indicateurs » . Paris, IIPÉ, 1992 ; T. Hartnett et W. Heneveld, *Statistical Indicators of Female Participation in Education in sub-Saharan Africa*, AFTHR Technical Note N° 7, Banque mondiale, Washington D.C. : 1993 ; R. Hom « *The Fundamental Quality Level Indicator System for Primary Schools* ». Washington D.C. : USAID, 1992). Deuxièmement, avec l'aide financière du Groupe de travail des Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique sur les Statistiques, le projet NESIS, de la Division des statistiques de l'UNESCO, collabore avec une douzaine de pays à l'amélioration de leurs systèmes d'information statistique. Toutefois, ces initiatives régionales auraient besoin de trouver, au niveau national, des applications qui informent le suivi des investissements dans la réforme de l'éducation.

Le système de suivi et de rapport

52. Une autre initiative prometteuse pour l'amélioration du système de suivi et de rapport sur l'exécution est la méthodologie de l'évaluation de la « quatrième génération » élaborée par Guba et Lincoln (voir E. Guba et Y. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, 1989, et USAID, A.I.D. *Evaluation News*, N° 2, 1991). Cette méthodologie participative, qui a déjà été mise à l'essai pour l'évaluation de projets USAID de développement des ressources humaines au Malawi et celle d'un projet de bourses en Afrique du Sud définit un processus en 12 étapes permettant aux groupes d'intérêt de « construire ensemble la réalité d'un projet et de négocier des solutions aux problèmes du projet » avec l'aide de l'évaluateur désigné. Si, comme on l'espère, les groupes d'intérêt étaient amenés à participer directement à l'exécution du projet, cette méthodologie pourrait servir de guide quant à l'art et la manière de ne pas réserver le processus de pilotage et de rédaction de rapports à l'usage exclusif des représentants des donateurs et des gouvernements.

53. Il est intéressant de noter que le pilotage et la rédaction de rapports n'ont pas fait l'objet d'une grande attention dans les discussions qui se sont tenues lors de la réunion de la *Task Force* du DAE.

Recommandations et conclusion

54. Les participants à la réunion d'Angers ont confirmé et développé les questions soulevées dans le présent document. Leurs toutes premières préoccupations concernent : la réalisation des conditions économiques et politiques préalables à une mise en oeuvre efficace ; la définition des finalités d'un système éducatif bénéficiant d'une large participation ; la simplification de la conception des projets et des programmes, l'extension de leur horizon, et leur meilleure adaptation aux problèmes définis au plan local ; l'amélioration de la capacité des gouvernements et des bailleurs de fonds à gérer le développement de l'éducation ; l'amélioration du sentiment de propriété des projets et des programmes ; et une plus grande souplesse dans les processus utilisés par les bailleurs de fonds en matière de financement de l'éducation. La réunion de la *Task Force* de 1993 a démontré qu'il existe un large consensus parmi les gouvernements et les bailleurs de fonds sur ces questions, même si l'on constate des différences d'opinions quant aux priorités et aux détails des changements à apporter.

55. Il semble qu'il existe également un accord sur bon nombre des mesures qui permettent de s'attaquer à ces problèmes. Les groupes de discussion ont noté à Angers la nécessité de dépolitiser l'administration de l'éducation et d'améliorer la gestion budgétaire. Ils ont demandé, d'une part, que les bénéficiaires participent plus activement à la préparation des projets et que, d'autre part, les bailleurs de fonds exercent un contrôle moindre sur l'établissement des projets afin que ceux-ci correspondent mieux aux besoins locaux et que puisse se créer un sentiment de propriété. Les groupes de discussion et les ministres de l'Éducation ont lancé un appel aux gouvernements pour qu'ils mettent au point des plans de développement sectoriel à long terme d'une part, et aux bailleurs de fonds, d'autre part, pour qu'ils coordonnent leur soutien à ces plans en établissant un réel partenariat avec les gouvernements. Ces changements impliquent nécessairement que le financement soit transféré des projets vers les programmes ; il s'agit là d'un processus déjà en cours quia été largement confirmé lors de la réunion de la *Task Force*. Enfin, les groupes de discussion ont souligné le besoin de renforcer et de garder les capacités locales pour permettre des progrès durables dans le domaine éducatif bien que des suggestions pratiques sur la manière de procéder (autre que la réduction des formes traditionnelles d'assistance technique) soient intangibles.

Recommandations et conclusion

56. Le défi principal reste de savoir comment mettre en oeuvre les recommandations spécifiques découlant de ce document et des discussions enrichissantes de la conférence. Nombre des recommandations évoquées à Angers comprennent des actions qui dépassent le contrôle exercé par les ministères de l'Éducation ou les bailleurs de fonds individuels, telles que le renforcement de l'économie afin d'améliorer à la fois la base de ressources et la demande d'éducation, la mise en oeuvre des réformes de la fonction publique qui permettront d'accroître l'efficacité du secteur public, la motivation et la rétention du personnel.

57. La mise en oeuvre d'autres recommandations exigera que l'on résolve des problèmes complexes de « second ordre ». Par exemple, tant les bailleurs de fonds que les gouvernements reconnaissent qu'il est nécessaire de simplifier les conditions attachées au financement ; cependant cet aspect doit être traité dans le contexte du maintien de la responsabilité vis-à-vis de leurs instances respectives (les parlements des pays donateurs et les bénéficiaires des pays récipiendaires). De même, la réussite du transfert accru, au moyen de l'assistance technique, de la formation en vue de l'acquisition de compétences exige que les systèmes d'incitations et de récompenses appliqués dans la fonction publique et les modes d'utilisation des personnels soient modifiés. Enfin, une participation accrue du secteur privé à l'éducation ne pourra être réalisée que lorsque l'Etat aura clairement défini son rôle propre et ses responsabilités dans l'offre de services sociaux.

58. Les participants ont également noté que la diversité des conditions existant en Afrique, l'incertitude des résultats de la politique et la complexité des problèmes d'éducation exigent que l'on adopte une stratégie d'expérimentation dans la mise à disposition de l'éducation. Si l'on veut que l'expérimentation réussisse et qu'elle ait l'ampleur voulue, il est nécessaire que tant les bailleurs de fonds que les gouvernements prennent des engagements à long terme et acceptent de tirer les leçons des expériences menées. Comme l'a noté l'un des principaux orateurs, il est surtout très important de reconnaître l'existence de la crise de l'éducation et de s'engager dans l'action. Les recommandations d'action visant à améliorer la mise en oeuvre convenues par les participants sont les suivantes

- Les gouvernements devraient mettre au point des stratégies de développement du secteur éducatif à long terme basées sur les contributions que peuvent apporter les bénéficiaires (y compris les familles, les collectivités et les entreprises), les responsables de l'application (enseignants, directeurs d'écoles et gestionnaires), et les financiers (privés, gouvernementaux ou bailleurs de fonds).

Problèmes relatifs d la mise en oeuvre

- Les bailleurs de fonds devraient améliorer la coordination en mettant au point des stratégies sectorielles à long terme qui correspondent à celles du secteur national en Afrique subsaharienne, en insistant pour que les ministères adoptent une meilleure « gestion de l'aide ».
- Les bailleurs de fonds devraient aider les gouvernements à créer, au sein des ministères, les capacités nécessaires en matière de budget, de gestion financière et de mise en oeuvre, en organisant des programmes régionaux de formation, en détachant des personnels, en proposant un plus grand nombre de consultants locaux et en gérant mieux les ressources humaines.
- Les bailleurs de fonds devraient continuer à passer d'un financement par projets à un financement par programmes conformément aux capacités nationales de gestion, reconnaissant ainsi le caractère à long terme du développement de l'éducation et les coûts locaux et récurrents significatifs associés à ce type de développement, en particulier au niveau de l'enseignement de base.
- Les bailleurs de fonds devraient normaliser et simplifier les procédures d'acquisition et de paiements afin de réduire le fardeau administratif pesant sur les institutions de mise en oeuvre, d'accroître l'efficacité des projets et des programmes, de permettre une transparence et une responsabilisation accrues, et d'augmenter les possibilités offertes aux entreprises locales de participer aux appels d'offres des contrats financés par les bailleurs de fonds ; les gouvernements devraient également modifier leurs procédures internes pour que les méthodes d'acquisition et de paiements soient plus efficaces et efficientes.
- Les gouvernements devraient mettre au point des mécanismes d'expérimentation et d'innovation en matière de gestion et de mise à disposition de l'éducation et les bailleurs de fonds devraient encourager les expériences en matière de financement.
- Les gouvernements devraient offrir des conditions favorables au financement des bailleurs de fonds, afin que les ONG spécialisées puissent participer au secteur de l'éducation.
- Les gouvernements et les bailleurs de fonds devraient associer leurs efforts pour rendre l'assistance technique véritablement capable de renforcer les capacités nationales en faisant appel à un plus grand nombre de consultants locaux, à des homologues (des deux parties) qualifiés, en favorisant des relations de « tutorat » à long terme et en mettant l'accent sur les transferts de compétences.

Recommandations et conclusion

59. Des différences d'opinion sur ces questions ainsi que sur ces recommandations sont souvent apparues pendant la réunion de la *Task Force* du DAE, mais la teneur globale et le ton même de celle-ci étaient plus ouverts que ceux des échanges antérieurs entre bailleurs de fonds et ministres de l'Education. Comme Son Excellence M. Parsuramen, ministre de l'Education de Maurice l'indiquait en conclusion lors de la séance de clôture à Angers, « lorsque nous regardons l'expérience acquise dans nos relations avec les bailleurs de fonds, nous notons un changement d'attitude et c'est ce que nous voulons encourager encore plus ».