HAÏTI

RAPPORT D'ÉVALUATION TECHNIQUE DU PROGRAMME D'INTERVENTIONS PRIORITAIRES EN EDUCATION (PIPE)

2013 - 2016

Décembre 2013

Serge Cuenin - Patrick Fillion

Table des matières

AVANT-PROPOS 4

RESUME EXECUTIF 5

Tableau résumé de l'évaluation 15

1. CONTEXTE 17

2. PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PIPE 17

3. EVALUATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES A LONG TERME 18

3.1. Qualité de l'information disponible 18

3.2. Situation actuelle du système éducatif 19

a) Structuration du secteur 19

b) Données du système éducatif 20

c) Principales caractéristiques du secteur 21

4. ÉVALUATION DU PIPE 28

4.1. Priorités et principes 28

4.2. Conception du programme et hiérarchisation des stratégies 28

a) Analyse des stratégies : cohérence avec les politiques et réponse aux problèmes soulevés dans le diagnostic 28

b) Caractère opérationnel des stratégies 33

c) Réalisme des stratégies et des cibles 34

4.3. Suivi-évaluation 38

a) Cadre de résultats 38

b) Dispositif institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation 39

5. PLAN D'ACTIVITÉ BUDGÉTISÉ 39

6. COUT ET FINANCEMENT DU PIPE 39

6.1. Les coûts 40

6.2. Le financement 42

6.3. La soutenabilité financière du scénario évalué 45

7. ÉVALUATION DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION DE LA MISE EN OEUVRE 48

7.1. Les principes 48

7.2. Dispositif de suivi 49

7.3. Evaluation 52

8. RISQUES ET POINTS DE VIGILANCE 53
8.1. Trois risques 53
8.2. Quatre points de vigilance 53
9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 54
9.1. Conclusions 54
9.2. Recommandations 55
ANNEXES 58
ANNEXE 1 : Les hypothèses sous-jacentes relatives au financement du PIPE 58
ANNEXE 2 : Le Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO) 60

SIGLES ET ABREVIATIONS

BDS	Bureau de District Scolaire
BIZ	Bureau d'Inspection de Zone
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CAED	Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement
CFCE	Centre de Formation des Cadres de l'Education
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CNEF	Conseil National d'Education et de Formation
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage
CSN	Comité Stratégique National
CTN	Comité Technique National
DAA	Direction des Affaires Administratives
DDE	Direction Départementale d'Education
DESRS	Direction de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
DPCE	Direction de la Planification et de la Coopération Externe
EFACAP	Ecole Fondamentale d'Application et Centre d'Appui Pédagogique
EGRA	Early Grade Reading Assessment (test)
ENI	Ecole Normale d'Instituteurs
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
ETP	Education Pour Tous
FMI	Fonds Monétaire International
FNE	Fonds National pour l'Education
FOAD	Formation Ouverte A Distance
FTP	Formation Technique et Professionnelle
GSE	Groupe Sectoriel de l'Education
GTEF	Groupe de Travail sur l'Education et la Formation
INFP	Institut National de Formation Professionnelle
MENFP	Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OLPC	One Labtop Per Child
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONAPE	Office National de Partenariat en Education
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PANEF	Pacte National sur l'Education et la Formation
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Interventions Prioritaires
PIPE	Programme d'Interventions Prioritaires en Education
PME	Programme Mondial de l'Education
PO	Plan Opérationnel
POP	Plan Opérationnel Prioritaire
PSUGO	Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RESEN	Rapport d'Etat du Système Educatif National
SIGE	Système d'Information et de Gestion de l'Education
TICE	Technologie de l'Information et de la Communication en Education
UEH	Université d'Etat d'Haïti
UEP	Unité d'Etudes et de Programmation
USD	Dollar des Etats-Unis

AVANT-PROPOS

Cette évaluation a été faite dans des conditions particulières qu'il convient de mentionner :

- A la différence du processus habituel dans lequel les évaluateurs externes examinent une stratégie éducative sectorielle et son plan d'action – généralement triennal – il existait ici seulement un Plan Opérationnel élaboré en 2010 qui n'était pas exactement une stratégie.

- Suite aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre ce plan ambitieux, un recentrage sur quelques domaines prioritaires a été entrepris au début de 2013 pour aboutir à un « Plan Opérationnel Prioritaire » (POP) qui a fait l'objet de cette évaluation en septembre et en octobre.

- Lors d'une mission effectuée par l'un des évaluateurs à Port-au-Prince fin septembre, celui-ci a demandé aux techniciens ayant élaboré le POP (i) de revoir rapidement la soutenabilité financière du modèle de simulation sur lequel le POP s'appuyait et (ii) d'ébaucher un plan d'action dans l'urgence pour rendre le POP effectivement plus opérationnel.

- Une nouvelle version du POP, le « Programme d'Interventions Prioritaires» (PIP) a donc été élaborée et a été communiquée aux évaluateurs le 7 novembre. Elle a été analysée et a fait l'objet d'un nouveau rapport.

- Enfin, une troisième actualisation de ce programme, renommé «Programme d'Interventions Prioritaires en Education» (PIPE) a été transmise le 13 décembre 2013. C'est cette dernière version qui est analysée dans ce rapport final.

RESUME EXECUTIF

1. CONTEXTE

1. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation externe du Plan d'Interventions Prioritaires en Education (PIPE) du secteur de l'Éducation et de la Formation de Haïti en vue de son endossement par les partenaires techniques et financiers locaux du secteur. Il a été réalisé entre le 15 septembre et le 23 décembre 2013. Les développements et conclusions sont tirés principalement de l'analyse de la documentation disponible et d'une mission à Port-au-Prince effectuée du 22 septembre au 5 octobre par l'un des évaluateurs.

2. PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PIPE

2. En 2007, conscient des faiblesses et des mauvais rendements de son système éducatif, le gouvernement haïtien a confié au GTEF la responsabilité d'engager une réflexion sur le secteur. En 2010, suite à ce travail, un Plan Opérationnel synthétisant les préoccupations et recommandations a été élaboré pour une période de cinq ans et endossé par les partenaires. Le séisme de 2010 a contribué à affaiblir radicalement une situation déjà fragile, révélant la vulnérabilité et les déficiences du secteur. Mais, deux ans après, le bilan intermédiaire a montré que ce PO se révélait trop ambitieux, avec un financement assuré à 30% seulement, et n'était très peu réalisé. Le gouvernement a décidé d'élaborer un plan transitionnel réaliste, optant pour un Plan Opérationnel Prioritaire qui ne se concentrerait que sur les activités essentielles. Les concertations avec les partenaires, et les recommandations formulées à l'issue de la mission de terrain, ont donné lieu à des ajustements de ce POP et les autorités ont finalement produit, au mois de novembre 2013, un Programme d'Interventions Prioritaires. Ce programme a fait l'objet, au mois de décembre, d'une actualisation réalisée principalement au niveau des données inspirées notamment par les mises à jour consécutives aux récents recueils statistiques pour aboutir finalement au Programme d'Interventions Prioritaires en Education.

3. EVALUATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES A LONG TERME

3.1. Qualité de l'information disponible

3. Outre le Programme d'Interventions Prioritaires, le Plan Opérationnel Prioritaire, le Plan Opérationnel de 2010 et le modèle de simulation récemment mis à jour et complété, les évaluateurs ont disposé d'une documentation actualisée du secteur. Toutefois, l'absence d'études sectorielles et thématiques récentes, le manque de fiabilité des données, les informations lacunaires ou estimatives ont pu gêner la compréhension et l'analyse du système.

3.2. Situation actuelle du système éducatif

a) Structuration du secteur

4. Le secteur éducatif formel s'organise selon quatre grands niveaux : (i) l'éducation préscolaire (non obligatoire) ; (ii) l'enseignement fondamental dont les cycles 1 et 2 sont obligatoires et constituent l'éducation de base ; (iii) l'enseignement secondaire qui comprend aussi le troisième cycle du fondamental ; (iv) l'enseignement supérieur. La formation technique et professionnelle complète ces niveaux. Les domaines de l'alphabétisation appartiennent au secteur informel.

5. Le MENFP à la charge d'organiser, de développer, de moderniser le système éducatif et de mettre en œuvre toutes les politiques de l'État en matière d'éducation et de formation professionnelle. Le Cabinet du Ministre et la DG assurent le lien avec les Partenaires. Les directions départementales assurent l'opérationnalisation des décisions prises au niveau central. La gestion quotidienne est assurée par les municipalités, les associations communautaires, les structures congréganistes ou laïques, des ONG et des structures étatiques relevant des

DDE pour les écoles publiques. Le Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation supervise l'alphabétisation des adultes. L'INFP supervise la formation technique et professionnelle. Les CFCE et les EFACAP assurent la formation des agents. Le pays est divisé en 10 départements scolaires et en 68 districts dans lesquels se trouve un ensemble de bureaux d'inspection de zone.

b) Principales caractéristiques du secteur

6. Le niveau préscolaire, avec un taux net de fréquentation estimé à 52% (2012), traduit les efforts remarquables consentis ces dernières années par le pays au bénéfice de ce niveau, lequel reste presque exclusivement pris en charge par des écoles non publiques.

7. Avec des taux bruts de scolarisation supérieurs à 100 (TBS estimé à 155% et TNS estimé à 97%) et plus de deux millions d'élèves, la scolarisation au niveau du fondamental 1 & 2 apparaît plutôt bien réussie. Cependant, les abandons scolaires, les déscolarisés précoces, les sur-âgés, les retards, les classes surpeuplées traduisent une efficacité interne très perfectible qui empêche la finalisation de l'achèvement universel. Ces faiblesses sont accentuées par une couverture scolaire imparfaite et des inégalités dans la répartition géographique de l'offre. Le coût de la scolarisation constitue bien souvent un obstacle pour les familles. La qualité des apprentissages est affectée par le niveau de qualification insuffisant des maîtres, le manque de ressources pédagogiques et la précarité des écoles.

8. Le cycle 3 du fondamental et le secondaire se caractérisent par une prépondérance des établissements non publics. Le taux de transition de 61% entre le primaire et le secondaire et le taux d'achèvement de seulement 35% dans le secondaire traduisent une offre de scolarisation bien loin des ambitions d'une scolarisation universelle. Le faible taux de réussite aux examens de terminale pointe une efficacité interne insuffisante.

9. Le supérieur dont l'offre ne permet pas d'absorber les flux à l'entrée ne semble pas répondre aux besoins réels du pays. L'offre de formation de la FTP apparait insuffisante. Enfin, avec environ 2,5 millions de plus de quinze ans non aptes à lire, écrire et calculer, l'alphabétisation demeure une priorité.

10. Le secteur éducatif repose massivement sur les établissements non publics. L'accroissement des écoles non accréditées pose le problème de la gouvernance du système dont le pilotage est réduit par l'absence de Systèmes d'Information pour la Gestion de l'Education (SIGE) et de dispositif d'encadrement efficace, une administration centrale souvent déficiente et des entités de décentralisation privées d'outils de pilotage et de moyens.

c) Le Plan Opérationnel 2010-2015

11. Le Plan Opérationnel, élaboré par le GTEF en 2010, répond à la volonté d'organiser la scolarité universelle. Les 351 activités définies dans les neuf axes de ce plan ont été programmées pour apporter des réponses aux principales faiblesses du système : l'insuffisance et la répartition inéquitable de l'offre scolaire ainsi que sa mauvaise qualité, la prépondérance du secteur non public, la faible efficacité interne, les mauvais taux de réussite, les abandons et les difficultés de gouvernance. Ce plan très ambitieux, développé dans le cadre d'une approche systémique propose un large éventail de mesures à tous les niveaux et constitue un vaste projet de refondation du système éducatif qui exige des sacrifices et des investissements importants. Le coût très élevé de 4,3 milliards USD, le gap de financement de 2,9 milliards USD et le nombre élevé d'activités témoignent d'un probable manque de réalisme, induit par des estimations souvent trop approximatives, qui se traduit par des difficultés de mise en œuvre que corrobore le bilan à mi-parcours préoccupant. Les efforts se sont concentrés sur la gratuité scolaire, l'enseignement fondamental et le préscolaire qui ont connu des avancées, alors que le domaine de la gouvernance a affiché de mauvaises performances. L'insuffisance de ressources humaines qualifiées demeure un des points faibles du système.

12. La signature du Cadre Partenarial par le MENFP et les PTF du secteur éducation a permis de définir les modalités du partenariat et des appuis et confirme la référence du secteur au PO. Il définit le calendrier des revues conjointes dans un souci de dialogue sectoriel.

4. ÉVALUATION DU PIPE

4.1. Priorités et principes

13. Le PIPE, élaboré en conformité avec le PO de 2010, reprend certains principes qui sont déclinés en activités prioritaires. Programmé sur trois ans, il se fixe comme objectif de dynamiser le système éducatif. Il devrait constituer un levier de la croissance économique et contribuer à diminuer les iniquités en matière d'accès, de qualité, de genre et d'économie. Ce plan sectoriel transitionnel pourra faire l'objet de révisions et d'améliorations au cours de sa mise en œuvre. Le PIPE reprend deux priorités du PO : l'universalisation de l'enseignement primaire et la gouvernance. Il se propose de réduire les abandons et d'améliorer la rétention tout en revalorisant le secteur.

4.2. Conception du programme et hiérarchisation des stratégies

a) Analyse des stratégies : cohérence avec les politiques et réponse aux problèmes soulevés dans le diagnostic

14. Le PIPE se propose de répondre aux difficultés de réalisation du PO et de renforcer le secteur, à court et moyen terme, par la programmation de mesures pratiques pour surmonter les problèmes pointés par le diagnostic de 2010 et l'évaluation à mi-parcours. Il s'organise autour de trois axes principaux : (i) universalisation de l'enseignement de base ; (ii) amélioration de l'accès et de la qualité dans les autres niveaux d'enseignement ; et (iii) renforcement institutionnel, qui se révèlent des objectifs très pertinents.

15. Les actions de l'axe 1 sont de nature à promouvoir le développement de la petite enfance et de l'enseignement préscolaire et à améliorer l'accès et la qualité au préscolaire et au fondamental 1 & 2. Elles contribueront à développer un enseignement gratuit, équitable et de qualité. Le programme de recrutement des enseignants paraît pertinent. Le préscolaire demeure un niveau prioritaire et l'axe « Petite enfance, obligation et gratuité scolaires » capte une grande partie des financements. L'extension plus timide du système de la double vacation ne suffira pas à augmenter significativement l'accès. Les mesures de soutien scolaire et l'évaluation des compétences de base pourraient contribuer à améliorer la réussite scolaire si des dispositifs de qualité et des mesures préalables étaient mis en place. Les activités relatives à la formation ou connexes apparaissent réduites et leur absence dans le PIPE risque d'affecter la pertinence de ce domaine essentiel à l'amélioration de la qualité. Limitées aux enseignants, elles ne pourraient s'exécuter efficacement. Le renforcement de compétences étant sensible à la qualité de la mise en œuvre, il sera donc important d'exercer un pilotage sérieux et d'envisager toutes les activités nécessaires à la réussite de ces actions.

16. Les stratégies et les actions prévues à l'endroit du 3ème cycle du fondamental et du secondaire sont de nature à améliorer l'accès et la qualité. Toutefois, l'augmentation des taux de transition et de survie peut nuire à la qualité. La normalisation du nouveau secondaire peut faire l'objet de résistances. Le développement, plus réduit, de la double vacation et le programme de construction plus réaliste contribueront à améliorer l'accès mais se révéleront certainement insuffisants. Le programme de formation continue limité aux enseignants risque de perdre en efficacité.

17. Les mesures administratives et le dispositif d'assurance qualité sont de nature à améliorer l'accès et la gouvernance au niveau du supérieur. Toutefois, le programme de construction ne suffira sans doute pas à proposer une offre convenable. Le plan n'aborde pas, comme prévu dans le PO, la question de l'adéquation des offres de formation aux besoins réels socio-économiques. Les mesures administratives et les constructions contribueront à l'amélioration de l'accès et de la gouvernance du sous-secteur FTP mais ne seront sûrement pas suffisantes pour garantir un réel gain d'efficacité. La recherche d'une adéquation de l'offre de formation avec les besoins économiques est abandonnée. Les mesures envisagées pour promouvoir l'alphabétisation relèvent de la préparation à la mise en œuvre et aux recrutements. Les stratégies relatives au renforcement de l'éducation spéciale ne sont pas vraiment développées et la présentation se résume à l'énoncé de deux résultats attendus.

18. Les stratégies de l'axe 3 dont la mise en place d'un système d'information, la révision des curricula, la définition des socles communs de compétence, l'élaboration de la politique de renforcement des DDE, le renforcement de la GRH et des conditions de travail du personnel, bien que pertinentes, ne suffiront sans doute pas à améliorer notablement la faiblesse de la gouvernance en matière d'éducation en Haïti. Bon nombre de mesures mériteraient d'être développées. Certaines activités pertinentes du PO, à faibles niveaux d'intrants, sont absentes du PIPE (création d'un CNEF, groupes de travail, renforcements de capacité, dispositifs de planification, suivi et concertation…).

19. L'absence de précision sur les modalités d'exécution et sur les capacités réelles du système ne permet pas d'anticiper l'impact réel escompté. Le subventionnement du secteur non public demeure très élevé et pose la question de la nature des relations qu'entretient l'Etat avec ces établissements. La question des langues d'enseignement dans les apprentissages premiers est éludée. Ce plan apparaît davantage soutenable mais, si les stratégies sont adaptées aux objectifs, les recadrages pourraient dénaturer le plan initial et l'on peut craindre une perte d'efficacité globale et la dégradation possible de la qualité par une priorisation de l'accès.

b) Caractère opérationnel des stratégies

20. Le PIPE n'est pas assez opérationnel. Et, malgré l'élaboration de programmes d'actions pour chaque sous-secteur organisé dans les rubriques fonctionnement, investissement et décisions, et présentant les indicateurs, les coûts, les entités responsables, les sources de financement et les gaps, il demeure encore trop général.
La réalisation d'un tableau des « Eléments de mise en œuvre des grandes interventions du PIPE » traduit un effort d'opérationnalisation du plan ; développé autour des trois axes, il met en perspective les objectifs, les grandes interventions et les éléments de mise en œuvre et liste les différentes étapes qui permettront la réalisation des activités programmées dans le PIPE. Cet outil introduit des éléments pragmatiques de nature à structurer et améliorer le pilotage ainsi qu'à anticiper la réalisation des activités du programme. Des points de vigilance et les obstacles éventuels y sont consignés. La partie réservée aux « éléments de mise en œuvre » pourrait toutefois, dans plusieurs domaines, se révéler plus explicite et quelques rubriques n'ont pas été renseignées. Ce tableau, pertinent, doit être perçu comme le prélude d'un tableau de bord plus complet, encore plus opérationnel. Il gagnerait à être complété par des rubriques qui préciseraient : (i) le suivi et les évaluations des actions ; (ii) les entités responsables ou partenaires ; (iii) les calendriers / échéances / chronogrammes ; (iv) les bénéficiaires ; (v) les effets attendus ; (vi) les moyens ou ressources. Finalement, ce tableau constitue l'ébauche d'un outil de pilotage et de mise en œuvre qui recèle un grand potentiel à condition d'être enrichi.

c) Réalisme des stratégies et des cibles

21. Plusieurs mesures ont vu leur échéance repoussée à 2021, permettant ainsi de fixer des objectifs plus réalistes et d'améliorer significativement la soutenabilité. Le programme de constructions, en cohérence avec le modèle de simulation, tente de répondre aux besoins d'amélioration de l'accès. Mais la question de sa soutenabilité demeure. La construction des trois CFP paraît pertinente. L'augmentation planifiée de la population du préscolaire bien qu'ambitieuse a une faible incidence financière. Cependant, l'augmentation conséquente de la part du public exige des investissements importants.

22. Les indicateurs retenus pour le fondamental 1 & 2, bien qu'un peu ambitieux, ne sont pas déraisonnables mais ils sont conditionnés par la réussite de plusieurs mesures qui touchent l'accès et reposent sur les incertitudes liées à la fiabilité des données. Leur évolution est cohérente, hormis pour le passage de 2013 à 2014. Les subventions accordées aux établissements non publics, quoique plus réalistes et conformes au modèle, requièrent toutefois un effort prononcé du Gouvernement. Le report prudent à 2015 de l'augmentation du taux de transition du cycle 2 au cycle 3 sera très certainement source de frustration et d'abandon. Le programme de recrutement, légitime et conforme aux projections, doit s'accompagner de mesures de professionnalisation pertinentes. L'augmentation de la charge horaire effective des enseignants reste soumise aux résistances internes et aux capacités réelles de gestion.

23. Les indicateurs du supérieur, timides, pourraient ne pas permettre d'envisager une réelle réforme ni un gain d'efficacité. Il en résultera une incapacité à moyen terme d'absorber les flux montants. L'augmentation des effectifs en FTP est cohérente mais les structures d'accueil et la qualité de l'encadrement semblent

insuffisantes. Le manque d'indicateurs ne permet pas d'évaluer objectivement l'éducation spéciale, l'alphabétisation et l'axe 3. Ce dernier, centré sur les mesures administratives et des recrutements, ne suffira sans doute pas à améliorer significativement l'efficacité du système.

4.3. Suivi-évaluation

a) Cadre de résultats

24. Le PIPE ne consacre pas de chapitre au cadre de résultats permettant d'articuler les objectifs, les stratégies, les indicateurs retenus ainsi que les principales activités.

b) Dispositif institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation

25. Le PIPE reprend le dispositif général de mise en œuvre du PO mais tient compte des leçons apprises. Le PIPE constitue le document de référence du secteur éducatif et son opérationnalisation est confiée aux représentations déconcentrées du MENFP. Le Comité Stratégique National coordonné par le Ministre de l'Education assure un pilotage central et organise la concertation avec les partenaires. La démarche participative et partenariale est maintenue. Le CSN assure la cohérence des activités et élabore les plans d'actions annuels. Des groupes de travail appuient les directions. La table sectorielle et la table de concertation constituent des espaces de concertation. Le suivi est assuré par des rapports techniques et financiers trimestriels. Un rapport annuel est rédigé par l'UEP et servira de base à la revue sectorielle. Chaque année, le PIPE sera évalué par le groupe de suivi et une évaluation à mi-parcours sera organisée. L'évaluation finale viendra sanctionner les trois années de mise en œuvre du PIPE. Le dispositif institutionnel apparait très structuré et devrait se révéler fonctionnel. La place de la société civile et celle des parents d'élèves apparaissent toutefois un peu limitées.

5. PLAN D'ACTIVITÉ BUDGÉTISÉ

26. Le document soumis à l'évaluation ne comporte pas de plan d'activité. Des interventions sont distinguées avec, pour la plupart d'entre elles, des coûts chiffrés.

6. LA SOUTENABILITE FINANCIERE DU SCENARIO RETENU

27. L'appréciation de la soutenabilité financière du scénario actuel retenu pour le PIPE est particulièrement délicate en raison des imprécisions concernant un certain nombre de données sur lesquelles ce scénario est fondé. Le tableau ci-dessous résume les grands équilibres pour l'année précédant la mise en œuvre du PIPE et pour les trois années de ce plan. Les dépenses courantes et en capital sont tirées du modèle de simulation sur lequel repose la version du PIPE qui fait l'objet de cette évaluation.

Soutenabilité financière du PIPE (millions USD de 2011)

	2013	2014	2015	2016	2014-2016	Solde annuel moyen
Dépenses courantes programmées Financement courant étatique prévu (y c FNE) Solde étatique courant	269 202 -67	311 259 -52	360 305 -55	419 331 -88		
Dépenses en capital programmées Financement en capital étatique prévu (hors FNE) Solde étatique en capital	119 30 -89	113 34 -79	132 33 -99	156 33 -123		
Solde total étatique	-155	-131	-154	-211	-496	-165
Ressources extérieures	+155	+207	+70	+31	+308	
Solde global (si compensation intégrale)	0	+76	-84	-180	-188	-63

Note : Le FNE est regroupé avec les recettes courantes alors qu'il figure au budget de l'Etat dans les recettes en capital.

28. Les dépenses courantes sont, de loin, les plus importantes et elles vont progresser très vite en quelques années sous l'influence de plusieurs facteurs dont les principaux sont :

(i) La progression moyenne des salaires de 1,5% hors hausse des prix en moyenne annuelle sur 10 ans jointe à une augmentation des effectifs des agents.
(ii) L'accroissement du nombre d'enfants accueillis dans le préscolaire public (+ 125% en trois ans) et dans le niveau fondamental 1 et 2 public (+ 74% en trois ans).
(iii) Les efforts faits pour réduire les coûts de la scolarisation dans le fondamental 1 et 2 (subvention à 70% du prix des manuels scolaires, subvention de 90 USD pour des élèves choisis dans les écoles du fondamental 1 et 2 non publiques : 36% des élèves en 2013 et 51% en 2016).
(iv) L'accroissement significatif du nombre d'élèves du fondamental 1 et 2 bénéficiant du programme d'alimentation scolaire : de 35% en 2013 à 40% en 2016 avec un objectif de 70% en 2021.

29. En ce qui concerne les dépenses en capital, on soulignera la construction de plus de 10 000 (dix mille) salles de classe en trois ans avec un coût moyen élevé par salle en raison de l'application de normes anticycloniques et antisismiques (25 000 USD) ainsi que la réhabilitation de plus de 1 700 salles en trois ans.

30. Les financements reposent sur quelques hypothèses-clés qui nous paraissent particulièrement optimistes :

- Le budget courant consacré à l'éducation, exprimé en pourcentage du budget courant de l'Etat hors dons et hors service de la dette, est légèrement inférieur à 20% en 2013 et devrait représenter 25% dès 2015.
- Le taux d'exécution des financements étatique et extérieur est supposé être égal à 100%.
- Il y a une compensation (fongibilité) totale (i) entre les soldes courant et en capital, (ii) entre les trois années que dure le PIPE, et (iii) au sein même des dépenses courantes et en capital.

31. L'excédent considérable attendu en 2014 au niveau des investissements (+76 millions USD) s'explique par le montant très élevé des ressources extérieures attribuées au financement de ces dépenses. En réalité, la séparation entre ressources pour financer des dépenses courantes et pour financer des dépenses en capital n'est pas stricte. Cela milite pour ne prendre en considération que le solde global malgré l'hypothèse jugée optimiste de compensation totale.

32. Enfin, et surtout, les financements extérieurs réels pour 2015 et 2016 devraient être sensiblement supérieurs à ceux annoncés récemment car ils sont difficiles à prévoir plusieurs années à l'avance. En résumé, on constate que le gap est très variable et qu'il est difficile d'agir sur ses composantes. On ne peut donc pas porter un jugement définitif sur ce scénario du point de vue de sa soutenabilité globale.

33. Toutefois, il est un domaine où l'évolution programmée devra être suivie avec attention. Cela concerne les recettes et les dépenses de l'Etat. Les dépenses résultent des choix qui ont été faits pour aboutir au scénario retenu actuellement. Le point le plus important à souligner concerne l'équilibre entre les ressources budgétaires pour l'éducation et la masse salariale de ce ministère. Malgré des améliorations apportées en dernière minute, cet équilibre reste trop précaire pour être conservé tel quel : d'après la version du modèle mise à notre disposition, ***dès 2019 la masse salariale consommera la plupart des ressources budgétaires disponibles pour financer les dépenses courantes hors PSUGO*** qui, même s'il est renouvelé après 2016, ne pourra pas compenser cette évolution sauf à être consacré uniquement à ce paiement, ce qui n'est pas le cas : en 2012-2013, ce programme a prévu de rémunérer 4 500 enseignants et 350 directeurs pour un montant d'environ 15 millions USD sur un budget annuel théorique de 75 millions USD.

34. Si donc le scénario actuel est maintenu, les ressources budgétaires pour financer les dépenses hors salaires du MENFP vont baisser rapidement après 2017 même si l'on prend en compte le financement de salaires jusqu'en 2016 par le PSUGO pour un montant égal à celui prévu pour 2013 (15 millions USD). Le volume des ressources publiques disponibles en sera accru d'autant mais le problème ne sera pas résolu à moyen terme : le MENFP ne sera plus en état de fonctionner normalement dès 2019. Les ressources ministérielles disponibles pour financer les dépenses courantes hors masse salariale et avec prise en compte du FNE seront :

2013 62 millions USD
2014 87 millions USD
2015 107 millions USD
2016 94 millions USD
2017 61 millions USD (si le PSUGO n'est pas renouvelé)
2018 35 millions USD (si le PSUGO n'est pas renouvelé)

35. Le scénario actuel doit donc être encore aménagé pour permettre au MENFP de fonctionner au-delà de 2017 en dehors du PSUGO et des ressources extérieures.

7. EVALUATION DE L'ETAT DE PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE

7.1 Les principes

36. Les modalités d'exécution du PIPE renvoient à celles décrites dans le PO puisque, ici aussi, c'est lui qui sert de référence. Ainsi, trois principes sont posés :

- Le PIPE est le document de référence
- Les représentations départementales du MENFP sont les entités responsables de l'opérationnalisation du PIPE
- Deux notions sont privilégiées : équité et approche participative

L'examen des deux premières années de mise en œuvre du PO montre que la réalité n'est pas souvent en accord avec ces principes.

7.2 Le cas du programme PSUGO

37. Ce programme, qui a démarré effectivement en 2011-2012, est certes inclus dans les prévisions de dépenses du PIPE mais on peut craindre qu'il ne soit pas vraiment intégré au plan d'action du PIPE car il a une logique de fonctionnement qui peut différer de ce que le PIPE prévoit pour les trois prochaines années. C'est donc au niveau de la mise en œuvre que l'on pourra mesurer mieux l'articulation entre PIPE et PSUGO mais, jusqu'ici, rien n'a été explicité au sujet de la mise en œuvre du PIPE alors que le PSUGO entre dans sa troisième année de fonctionnement avec un budget considérable comme levier d'action.

7.3 Le dispositif de suivi

Ici encore, le PIPE reprend l'essentiel du dispositif exposé dans le PO.

a) Au plan institutionnel

38. Sont décrites : la Table sectorielle, la Revue sectorielle, le Comité stratégique national et le Comité technique national. Il est prévu également de créer des structures spécifiques d'échanges entre les acteurs : ONAPE, Commissions municipales de l'éducation, Comités des parents d'élèves.

b) Au plan des mécanismes de suivi et d'évaluation

39. Comme le PO, le PIPE prévoit que trois types de documents devraient être élaborés chaque année :

- Des rapports trimestriels synthétisant l'avancement de la mise en œuvre du PIPE aux niveaux central et départemental.
- Deux rapports semestriels rédigés avec l'appui du coordonnateur technique national.
- Un rapport d'étape annuel rédigé par l'UEP appuyé par ce coordonnateur.

Il s'y ajoute un bulletin régulier sur la mise en œuvre à destination du grand public.

c) Au plan des indicateurs

40. De nombreux indicateurs ont été proposés dans le chapitre 2. Ils appartiennent à plusieurs catégories : (i) la plupart de ceux qui ont été chiffrés sont des objectifs à atteindre qui ont été tirés du modèle de simulation et (ii) d'autres, situés dans les tableaux détaillant le programme d'action pour chaque niveau d'enseignement, s'apparentent à des objectifs quantitatifs qu'il faudra atteindre et qui servent à chiffrer le coût correspondant. Il sera important d'utiliser les compétences de la Direction de la Planification et de la Coopération Externe pour chiffrer des indicateurs représentatifs, synthétiques et en nombre limité.

d) Au plan général

41. De manière générale, le PIPE, comme le PO, ne définit pas les obstacles potentiels à sa mise en œuvre et ne prévoit donc pas de mesures en conséquence.

Au niveau des capacités de mise en œuvre : Le PIPE ne dit rien sur la préparation des personnels pour une bonne mise en œuvre : on ne sait pas si de nouvelles fonctions seront créées et, en conséquence, quelles formations dispenser. Tacitement, il est prévu que l'administration, dans sa structure actuelle, sera capable d'appliquer le PIPE.

La gouvernance : Il n'existe pas de stratégie de communication : le PIPE s'appuie sur la vision développée dans le PO. Il ne nous apparaît pas nécessaire de développer une stratégie de communication comparable à celle du PO. Toutefois, nous sommes encore dans la phase de finalisation du PIPE. Il est donc difficile de développer une stratégie de communication, même réduite, qui suppose un document quasiment finalisé.

La responsabilisation des bénéficiaires de transferts n'est pas abordée. Les responsables ministériels nous ont fait part de leur souci de développer un dispositif de responsabilisation et d'évaluation dans la consommation des ressources et l'obtention de résultats tangibles.

Les risques et contraintes, enfin, n'ont pas été pris en considération dans le PIPE : lenteur de la circulation des informations dans les circuits administratifs, gestion financière mal contrôlée, attitude négative de certaines parties prenantes, risques liés à l'environnement physique, etc. En définitive, beaucoup reste à faire pour réellement opérationnaliser le PIPE qui prévoit de s'appuyer beaucoup sur les structures déconcentrées et décentralisées. Ceci est une condition importante de réussite de ce plan.

7.4 L'évaluation

42. Comme pour le PO, le PIPE distingue trois types d'évaluation mais sans les développer :

- Une évaluation des plans d'action annuels faite lors de la revue sectorielle annuelle.
- Une évaluation externe à mi-parcours en collaboration avec les PTF.
- Une évaluation finale externe.

8. RISQUES ET POINTS DE VIGILANCE

43. L'examen de la situation actuelle du PIPE au sein du système éducatif nous conduit à identifier trois risques et quatre points de vigilance.

8.1 Trois risques

Le PIPE ne s'impose pas comme cadre de référence de la politique éducative

Le plan d'action n'est pas assez précis pour une véritable opérationnalisation

Les constructions scolaires ne peuvent pas atteindre l'objectif extrêmement ambitieux fixé.

8.2 Quatre points de vigilance

Définition d'un scénario soutenable financièrement

Elaboration rapide d'un plan d'action détaillé pour 2013-2014

Elaboration d'un dispositif favorisant la mise en œuvre effective du PIPE

Mobilisation des responsables du MENFP pour promouvoir la mise en œuvre du PIPE.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

9.1 Conclusions

Au terme des analyses qui précèdent, nous insisterons sur plusieurs points qui nous semblent importants :

a) Une place à définir dans le système éducatif

44. Le PIPE, non finalisé dans son état actuel, doit être justifié et l'on doit expliciter son articulation avec le PO et le PSUGO.

b) Une soutenabilité financière à revoir

45. Globalement, la soutenabilité financière n'est pas assurée et elle dépend d'éléments qui échappent en partie au MENFP : (i) un pari est fait sur la progression très rapide des dépenses d'éducation dans les dépenses courantes de l'Etat ; (ii) un autre pari est fait sur le maintien du flux de ressources extérieures au niveau atteint récemment. Certains choix exprimés dans le scénario évalué conduisent à des difficultés dès 2019, en particulier à l'impossibilité de financer les nécessaires dépenses hors salaires des personnels du MENFP après cette date. Ces deux points obligent à définir un nouveau scénario plus équilibré financièrement à long terme et qui ne prenne plus seulement en compte le gap global mais aussi des gaps intermédiaires.

c) Une absence de plan d'action

46. Il manque un véritable plan d'action qui permette de faciliter la mise en œuvre du PIPE et le suivi de celle-ci.

d) Une mise en œuvre potentiellement difficile

47. Il manque donc un développement précis sur les modalités de mise en œuvre et de suivi faute de quoi ce plan ne sera pas le cadre d'évolution du système éducatif comme cela est anticipé et les nombreux acteurs nationaux et extérieurs continueront de réaliser des activités en ordre dispersé.

e) Un déséquilibre entre accès, qualité et gestion

48. Il est à craindre que les efforts et ressources consentis en direction de la scolarisation universelle, légitime, prioritaire et qui constitue bien évidemment un préalable, ne s'opèrent cependant au détriment de la qualité. Le gain d'efficacité du système se révèle incertain en l'absence d'un dispositif précis de mise en réseau efficace des niveaux central, régional et local qui organiserait le secteur autour de mécanismes de pilotage et de coordination, d'outils et de compétences.

f) Des effets de levier incertains

49. Des mesures par trop timides et souvent limitées à la dimension administrative dans les sous-secteurs du supérieur, de la FTP, de l'alphabétisation et de l'éducation spéciale conduisent à s'interroger sur les effets de levier réels de ce programme. Ce doute est renforcé par les incertitudes qui existent quant à l'impact des mesures prévues pour améliorer le pilotage et la gestion du système.

9.2 Recommandations

Avant d'en proposer, il faut souligner le peu de temps qu'il reste pour finaliser le document analysé ici. Ayant ceci en tête, nous proposons d'agir dans quatre directions :

a) Au niveau du positionnement du PIPE

50. Le PIPE doit être le cadre global au sein duquel les activités éducatives s'organisent. Il importe donc de bien définir cela en précisant les articulations avec les différents plans et programmes en cours (PSUGO, en particulier).

b) Au niveau de la soutenabilité financière du PIPE

51. Le scénario proposé doit être changé pour arriver à une soutenabilité financière raisonnable à long terme en agissant au niveau de la masse salariale. De même, la soutenabilité physique/logistique doit être effective, notamment au niveau du rythme de construction des salles de classe. Cette soutenabilité financière doit être recherchée tant au niveau des dépenses que des ressources, même si de nombreuses interrogations demeurent à propos de ces dernières.

c) Au niveau de l'opérationnalisation effective du PIPE

52. Celle-ci pourrait être obtenue au terme de deux étapes :

- La première étape devrait être entamée dès à présent avec l'écriture, pour 2013-2014, d'un véritable plan d'action regroupant l'ensemble des activités du secteur éducation. Ceci nécessitera de nombreuses rencontres avec tous les acteurs mais c'est une condition pour (i) que le PIPE soit reconnu comme le cadre des actions de l'ensemble des parties prenantes et (ii) qu'il fasse l'objet d'une véritable appropriation.
- La deuxième étape pourrait se dérouler avant la fin du premier semestre 2014. Les acteurs seraient de nouveau contactés pour définir le plan d'action 2014-2015 et esquisser celui relatif à la dernière année du PIPE : 2015-2016. Ainsi, l'habitude serait prise de programmer ensemble chaque année ce qui pourra être réalisé au cours de l'année suivante. En particulier, les mesures trop superficielles qui tendent à éluder un peu radicalement l'ensemble des activités connexes devraient faire l'objet d'une réécriture détaillée qui prendra en compte les actions préalables et induites sans lesquelles ces mesures ne peuvent réellement être mise en œuvre.

d) Au niveau de la mise en œuvre du PIPE

53. Cette mise en œuvre est grandement facilitée par l'élaboration des plans d'action avec l'ensemble des acteurs puisqu'elle les sensibilise concrètement à leur réalisation. Les services ministériels sont en première ligne pour plusieurs raisons :

- En premier lieu, ils exécutent les activités prévues dans le budget habituel et il s'y ajoute les nombreuses activités prévues dans le PSUGO.
- En second lieu, ils doivent coordonner progressivement les actions d'un nombre croissant d'acteurs extérieurs et c'est pour cela que le plan d'action annuel global est important.
- De plus, les stratégies, dispositifs, moyens et compétences déterminent la réussite de la mise en œuvre qu'il y aura lieu de décrire de façon explicite après avoir déterminé les éléments saillants des choix de politique éducative tels que les responsabilités, les mécanismes, les approches, les profils, les méthodes, les outils et moyens, qui donnent toute la dimension des intentions éducatives énoncées.
- Enfin, il est à souligner que les mesures développées dans l'axe 3 ne constituent pas un ensemble d'actions de nature à développer une réelle stratégie pour un renforcement de capacités efficace. Plus généralement, il serait par ailleurs opportun de développer une culture de l'évaluation du secteur en général pour exercer une veille et un suivi proche des performances effectives dont les résultats donneraient lieu à des analyses utiles à la compréhension et au pilotage du système.

54. Pour cela, les services ministériels doivent s'imposer comme les intermédiaires efficaces pour une mise en œuvre réussie d'un plan sectoriel multidimensionnel. Des renforcements de capacités ciblés devront être programmés au sein des plans d'action.

55. Cela prendra du temps et c'est pour cette raison que nous avons proposé non pas d'écrire dès maintenant un plan d'action triennal mais d'étaler cette élaboration en plans d'action annuels. Cet exercice devrait permettre d'instaurer un dialogue nécessaire entre les nombreux acteurs et de préparer dans de bonnes conditions la définition d'une stratégie éducative pour les années 2016-2021.

56. Sous réserve d'un engagement à assurer ces tâches, un avis positif pour l'endossement peut être donné dans le cadre de cette évaluation.

Tableau résumé de l'évaluation

			Très satisfaisant	*Satisfaisant*	*A améliorer*	*Observations*
Le processus d'élaboration du PIPE	Le processus de préparation du PIPE			x		Le processus de préparation du PIPE a été encadré par les comités stratégiques et technique nationaux (CSN / CTN) mais le PIPE a surtout été élaboré par des techniciens. Les responsables éducatifs ont validé ce programme.
	Implication des parties prenantes			x		Les partenaires techniques et financiers ont accompagné l'élaboration du plan, participant à la conception du PO puis ratifiant le cadre partenarial. La préparation du PIPE a fait l'objet des deux consultations des PTF.
PIPE	Analyse sectorielle de l'éducation			x		Absence d'analyse sectorielle récente. Cependant le PIPE s'inscrit dans la logique du PO de 2010 qui a fait l'objet d'un diagnostic complet du secteur. On regrette toutefois le manque de fiabilité d'un grand nombre de données.
	Conception du plan	Priorités de la politique éducative		x		Les 3 axes retenus sont pertinents, toutefois le PIPE ne priorise pas les points qui constitueront des leviers. L'amélioration de l'accès pour atteindre la scolarisation universelle de l'enseignement de base apparaît retenir davantage l'attention des autorités.
		Formulation des programmes et priorisation des stratégies		x		Les trois axes énoncent un certain nombre de mesures mais en l'absence de plan d'action détaillé les stratégies ne sont pas toujours explicites. Un tel plan d'action est donc indispensable.
		Financement du PIPE			x	La soutenabilité financière n'est pas certaine.
		Suivi et évaluation		x		Le PIPE décrit précisément les dispositifs de suivi (table sectorielle, rapports annuels, revues sectorielles et bilan à mi-parcours) qui impliquent tous les acteurs.
		Préparation et financement d'un plan d'action			x	L'absence d'un plan d'action détaillé constitue une faiblesse du PIPE. Il reste à décliner concrètement les mesures proposées.

			Très satisfaisant	*Satisfaisant*	*A améliorer*	*Observations*
Evaluation de l'état de préparation pour la mise en œuvre	Capacité du système				x	Les faibles taux d'exécution du PO de 2010 et les maigres avancées en matière de gouvernance pointées par le bilan à mi-parcours conduisent à émettre quelques réserves sur la capacité du système, notamment dans la mise en œuvre du programme lourd de constructions et les actions de renforcement de capacités.
	Gouvernance et redevabilité				x	Le dispositif de gouvernance et de redevabilité n'est pas explicité dans la version actuelle du PIPE.
	Risques pour la mise en œuvre et mesures pour les réduire.				x	Le manque d'opérationnalisation de ce plan nourrit de réelles incertitudes quant à la mise en œuvre du PIPE.

1. CONTEXTE

1. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation externe du Programme d'Interventions Prioritaires en Education (PIPE) du secteur de l'Éducation et de la Formation de Haïti en vue de son endossement par les partenaires techniques et financiers locaux du secteur. Il a été réalisé entre le 15 septembre et le 26 décembre 2013, y compris la production de deux rapports intermédiaires. Les développements et conclusions sont tirés principalement de l'analyse de la documentation disponible et d'une mission à Port-au-Prince effectuée du 22 septembre au 5 octobre par l'un des évaluateurs.

2. PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PIPE

2. En 2007, conscient des faiblesses et des mauvais rendements de son système éducatif, le gouvernement haïtien décida d'engager un travail de réflexion et d'analyse du secteur. Les autorités ont confié la responsabilité de ce vaste chantier à un Groupe de Travail sur l'Education et la Formation[1] dont les travaux aboutiraient à un Pacte National sur l'Education et la Formation[2]. Ce document, qui devait déterminer les orientations du secteur pour les 25 années suivantes, a donné lieu, en 2010, à un ensemble de recommandations qui ont finalement été déclinées au sein d'un Plan d'Opérationnalisation[3] défini pour cinq ans (2010/2015). Ce plan énonce de nouvelles propositions qui traduisent les préoccupations mais aussi les visions du secteur qui sont inférées par des finalités et des valeurs procédant d'une réflexion qui relève du projet de société.

3. Le séisme du 12 janvier 2010, qui causa la destruction de 80% du parc scolaire, a bien entendu contribué à affaiblir radicalement une situation déjà fragile et a brutalement révélé la vulnérabilité du secteur tout en mettant clairement en évidence les déficiences et les dysfonctionnements du système lourdement accrus par cette nouvelle catastrophe. Les autorités décidèrent alors d'orienter la réflexion du GTEF dans le but de préparer une refondation du secteur.

4. Deux ans après, il apparaît que ce plan ambitieux d'un financement évalué à 4,3 milliards $, n'a été que très peu réalisé. Le bilan à mi-parcours réalisé en janvier 2013 a montré que le taux d'exécution de cette refondation est faible et le calendrier de mise en œuvre des activités n'a pas été respecté. Le gouvernement a alors décidé d'élaborer un plan transitionnel réaliste qui tenait compte des ressources disponibles. Ce nouveau document, nommé d'un premier temps Plan Opérationnel Prioritaire[4], et organisé sous forme d'un programme d'interventions prioritaires du plan opérationnel 2010-2015, devrait ne retenir que les activités essentielles qui recèlent un fort pouvoir de levier et sont capables de provoquer des effets à court terme de nature à améliorer sensiblement le système et pour favoriser sa rénovation. Les concertations avec les partenaires et les recommandations formulées à l'issue de la mission de terrain ont donné lieu à des ajustements de ce POP. Finalement, les autorités ont produit, au mois de décembre 2013, un Programme d'Interventions Prioritaires en Education (PIPE).

5. Outre la possibilité de bénéficier de fonds du Programme Mondial pour l'Education, ce nouveau plan apparaît aussi comme une réponse contrainte par le constat de l'incapacité de réalisation du plan opérationnel de 2010. Il y a lieu toutefois de s'interroger à propos des effets de ce recalibrage sur la stratégie globale définie dans le premier plan : la restriction des actions pourrait affecter l'intégrité d'un plan conçu dans le cadre d'une approche systémique et, par conséquent, altérer un dispositif logiquement articulé. Le recadrage du plan conduit inévitablement à une certaine dichotomie, la disparition de bon nombre d'actions pouvant

[1] GTEF
[2] PANEF
[3] PO
[4] POP

perturber la cohérence et dénaturer les principes et finalités qui ont présidé à ce chantier de refondation du système. Par conséquent, les concessions dictées par ce principe de réalité qui a sous-tendu la rédaction de ce PIPE pourraient, par les réductions d'activités et de postes budgétaires, en affaiblir les effets et affecter l'efficacité du dispositif.

3. EVALUATION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES A LONG TERME

3.1. Qualité de l'information disponible

6. En dehors du Programme d'Interventions Prioritaires en Education, du Plan Opérationnel Prioritaire, du Plan Opérationnel de 2010 (PO) et du modèle de simulation récemment mis à jour et complété, les évaluateurs disposent d'une documentation actualisée du secteur :

- Le bilan d'activités du secteur de l'éducation 2012-2013 préparé par l'Unité d'Études et de Programmation[5], Septembre 2013 ;
- Le Plan Opérationnel Annuel 2013-2014 du Secteur de l'Éducation préparé par l'Unité d'Études et de Programmation, septembre 2013 ;
- Le bilan à mi-parcours du plan opérationnel 2010-2013, UEP, septembre 2013
- Les résultats du recensement scolaire 2010-2011 réalisé par la Direction de la Planification et de la Coopération Externe[6] ;
- Le Cadre Partenarial entre le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle et ses partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation, pour la mise en œuvre du Plan Opérationnel vers la refondation du système éducatif haïtien, octobre 2012 ;
- Les annuaires statistiques préscolaires, fondamental 1 & 2, fondamental 3 et secondaire (1997, 2003 et 2010) ;
- Les rapports du FMI (le dernier date d'août 2013) ;
- Les projections macroéconomiques (mars 2013) ;
- Les exécutions budgétaires de 2010 à 2012 ;
- La loi de finances de 2012/2013

7. Le dernier annuaire disponible au moment de l'évaluation (2010-2011) traduit un début de redynamisation de la DPCE et une efficacité en progrès du recueil d'information dans le cadre d'un système de gestion global. Il est complet et détaillé aussi bien au niveau national que régional mais ne concerne que la population scolaire, le personnel et les équipements du préscolaire et du fondamental 1 et 2. Pour le fondamental 3è cycle et le secondaire, on ne dispose que d'informations sur les écoles et les élèves. Les trois recensements scolaires réalisés en 1997, 2003 et 2010 confèrent un caractère indicatif aux données, notamment de redoublement et de rétention. Toutefois, l'absence d'études sectorielles et thématiques récentes, le manque de fiabilité des données, les informations lacunaires ou estimatives ont pu gêner la compréhension et l'analyse du système. Fin novembre, des informations statistiques relatives à l'année 2011-2012 ont été publiées. Elles ont été intégrées au modèle de simulation mais n'ont pas toujours pu être prises en compte dans certains des tableaux qui suivent car elles n'étaient pas toujours assez détaillées.

8. L'édition d'un document de synthèse des actions et des financements de tous les acteurs (bailleurs et gouvernement) permettrait une meilleure lisibilité de la mise en œuvre et de la programmation des actions du secteur. Un plan d'action budgétisé permettait par conséquent une plus grande compréhension du PIPE.

[5] UEP
[6] DPCE

9. Les résultats du test EGRA[7] en 2010 nous renseignent sur les performances en lecture d'une tranche d'âge particulière correspondant à la fin du cycle de base mais ne permettent cependant pas de déterminer avec précision la qualité et les rendements du secteur. Aussi, en l'absence d'évaluation récente des apprentissages et de dispositif récurrent d'évaluation diagnostique, de suivi et de traitement des résultats et des performances scolaires, il s'avère difficile d'estimer l'efficience du système en matière de qualité d'apprentissage. Il aurait été utile de disposer des études comparatives comme le test PASEC[8] de la CONFEMEN.

10. Les données lacunaires relatives aux coûts et plus particulièrement dans le secteur public ont conduit à des analyses globales et succinctes et les montants des dépenses consacrées à l'éducation, parfois approximatives et grossières, demeurent estimatifs. Le calcul des dépenses des familles pour le préscolaire, par exemple, remonte à 2001. L'incertitude des données impose de considérer avec précaution les analyses budgétaires.
Pour le supérieur, les effectifs estimés sont très divergents : ils varient selon les sources (GTEF ou UEH) de 100 000 à 180 000 étudiants. Les données concernant les enseignants figurant dans les annuaires statistiques de 2010/2011 sont incomplètes et manquent de fiabilité. Les effectifs des enseignants et leur affectation réelle ainsi que le nombre de classes du troisième cycle du fondamental ne sont pas disponibles. Par ailleurs, les données plus axées sur la qualité se sont révélées nettement insuffisantes. Le manque d'informations concernant les dispositifs et processus d'information, les niveaux de compétence et de qualification des acteurs, l'encadrement de proximité, le pilotage et la décentralisation ont rendu difficile la compréhension et l'analyse de la pertinence, de l'efficience et du réalisme des domaines liés à la qualité.

3.2. Situation actuelle du système éducatif

a) Structuration du secteur

11. Le secteur éducatif est articulé autour de deux pôles. Le secteur non formel est en charge de l'alphabétisation et de la post-alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus. Quant au secteur formel, il s'organise selon quatre grands niveaux : (i) l'éducation préscolaire ; (ii) l'enseignement fondamental ; (iii) l'enseignement secondaire et (iv) l'enseignement supérieur. La formation technique et professionnelle complète ces niveaux.

12. ***L'éducation préscolaire***, annexée à l'enseignement de base, destinée aux enfants de 3 à 5 ans, n'est pas obligatoire. ***Le niveau fondamental***, d'une durée de 9 ans, est constitué de 3 cycles : les cycles 1 et 2, obligatoires et en principe gratuits, constituent l'éducation de base (enfants de 6 à 11 ans). Le troisième cycle de trois années est encore rattaché au secondaire actuel jusqu'à la mise en place du nouveau secondaire. Le nombre insuffisant d'écoles en capacité d'accueillir l'école fondamentale complète conduit à une situation hybride. L'expérimentation dans quelques établissements (7%) d'un nouveau secondaire à 4 ans accentue cette confusion. ***La formation technique et professionnelle*** est dispensée selon deux réseaux. Le réseau formel est composé de 400 centres. Le système d'apprentissage chez un employeur, quant à lui, relève du domaine informel. Outre l'Université d'Etat d'Haïti[9] dont le rôle demeure confus, ***le supérieur*** est composé d'établissements hétérogènes de petites tailles.

[7] Early Grade Reading Assessment
[8] Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
[9] UEH

13. La Constitution de 1987 et le décret-loi de 1989 confèrent au Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle[10] la charge d'organiser, de développer, de moderniser le système éducatif et de mettre en œuvre toutes les politiques de l'État en matière d'éducation et de formation professionnelle. Le Cabinet du Ministre et la direction générale assurent le lien entre le MENFP et les partenaires techniques et financiers[11]. Les dix directions départementales d'éducation[12] assurent, au niveau déconcentré, l'opérationnalisation des décisions prises au niveau central, en s'appuyant sur les bureaux de district scolaire[13] (68 districts) et sur les bureaux d'inspection de zone[14]. La gestion quotidienne est assurée par les municipalités pour les écoles communales, les associations communautaires pour les écoles communautaires, les structures congréganistes ou laïques pour les écoles protestantes et catholiques, des ONG et des structures étatiques relevant des DDE pour les écoles publiques.

14. C'est un Secrétariat d'Etat à l'Alphabétisation, structure autonome, qui supervise la gestion de l'alphabétisation des adultes. La formation technique et professionnelle est assurée par une structure déconcentrée du MENFP, l'Institut National de Formation Professionnelle (INFP). Cependant, plusieurs ministères sectoriels (Ministère des Affaires sociales et du Travail, Ministère des Travaux Publics, Transports et Communications, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du développement Rural) proposent des formations professionnelles sanctionnées par un diplôme en dehors de tout contrôle du MENFP. La Direction de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique[15] devrait assurer la gestion et la régulation de l'enseignement supérieur. Les conflits qui l'opposent au rectorat de l'UEH perturbent cette gouvernance. La formation des agents est du ressort des Centres de Formation des Cadres de l'Education[16] et des Ecoles Normales d'Instituteurs[17]. Leurs actions sont relayées par les Ecoles Fondamentales d'Application et Centres d'Appuis Pédagogiques (EFACAP).

b) Données du système éducatif

	valeurs 2010-2011	**données 20011-2012**
Nombre d'élèves au préscolaire	544 574	646 520
Nombre d'élèves dans l'éducation de base (fondamental 1 & 2)	2 210 222	2 454 980
Nombre d'élèves au secondaire (fondamental 3 et nouveau secondaire)	624 095	707 017
Nombre d'élèves en FTP	25 483	26 231
Nombre d'étudiants dans le supérieur	100 927	102 551
Taux de scolarisation		
Taux net de fréquentation au préscolaire	44 %	52%
Taux brut de scolarisation éducation de base	155 %	171%
Taux brut de scolarisation secondaire	52 %	61%
Enseignement supérieur	985/100 000 hab.	985/100 000 hab.
Part du privé		
Part des écoles non publiques dans le préscolaire	100 %	

[10] MENFP
[11] PTF
[12] DDE
[13] BDS
[14] BIZ
[15] DESRS
[16] CFCE
[17] ENI

Part des écoles non publiques dans l'éducation de base (fondamental 1 & 2)	88 %	
Part du privé dans le secondaire	88 % écoles et 73 % des effectifs	
Flux		
Taux d'accès total	169 %	
Taux brut simple	136 %	
Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%)	93 %	104%
Taux de transition du primaire au secondaire	60 %	61%
Taux d'achèvement du secondaire	41 %	46%
Taux de redoublement au primaire	14,5 %	15%
Taux de redoublement au secondaire	10 %	11,2%
Équité		
Proportion de filles au préscolaire	49,92%	
Proportion de filles au fondamental 1 & 2 (écoles de base)	45,2 %	
Proportion de filles au fondamental cycle 3 (secondaire)	50,34 %	
Proportion de filles au nouveau secondaire	47,45 %	

Sources : recensement scolaire 2010/2011 et modèle de simulation (MENFP).

c) Principales caractéristiques du secteur

Le préscolaire

15. Le système éducatif haïtien se singularise par le souci de développer les premiers niveaux de scolarisation de la petite enfance et du préscolaire. Le taux net estimé de 52% de fréquentation des 4-5 ans en 2012 traduit les efforts remarquables consentis ces dernières années par le pays au bénéfice des premiers enseignements. Toutefois, ce palier est presque exclusivement pris en charge par les écoles non publiques (94%) et son implantation dans les zones rurales dépasse celle dans les zones urbaines. La parité est presque respectée. Le taux d'encadrement de 41 élèves par moniteur ne permet certainement pas de garantir la qualité des apprentissages qui souffrent vraisemblablement de programmes et d'encadrement perfectibles.

Tableau 1 : Situation du préscolaire (2010-2011)[18]

		Elèves						
	nb écoles	*Total*	*dont Filles*	*%*	*Salles*	*Classes*	*Tonnelles*	*Moniteurs*
Urbain	3 952							
Rural	5 403							
% urbain	42,24							
Public	601	34 245	17 140	50,05				
Privé	8 754	510 229	254 645	49,91				
% privé	93,58							
Total	9 355	544 474	271 785	49,92	12 032	21 529	1 184	19 851

[18] Données extraites de l'annuaire statistique de 2010/2011

Le fondamental 1 et 2

16. Si l'on se réfère au taux net de scolarisation qui côtoierait[19] les 97 % pour une population scolaire de plus de deux millions d'élèves dans l'éducation de base, il apparaît que le système éducatif haïtien a plutôt bien réussi la scolarisation des 6-11 ans. Cependant, il n'en reste pas moins que ce bon résultat doit être modulé par les constats d'abandons scolaires qui avoisineraient les 9%, de déscolarisation précoce, d'importance des sur-âgés (43%) et des retards scolaires, de surpeuplement des classes qui trahissent l'apparente bonne santé de ce niveau et traduisent une efficacité interne très perfectible. Le taux net de scolarisation réel s'approcherait vraisemblablement des 85%. Les inscriptions tardives provoquées par la pauvreté et le taux de redoublement constituent des défis du niveau primaire (fondamental 1 & 2) pour finaliser l'achèvement universel. Avec un taux d'abandon moyen de 12% au primaire, dont 26% en dernière année du deuxième cycle, et 50,8 % d'enfants d'une cohorte qui atteignent cette dernière classe du cycle, le système affiche clairement ses limites et ses faiblesses.

17. La couverture scolaire imparfaite et des inégalités dans la répartition géographique de l'offre affectent notablement la fréquentation scolaire qui ne souffre cependant pas des inégalités de genre. Le parc scolaire se distingue par une prédominance (autour de 90%) des établissements non publics. Le secteur public accueillerait seulement 22% des élèves et 28 % des enseignants. Le coût de la scolarisation constitue bien souvent un obstacle pour les familles les plus pauvres (76% de la population) et limite l'accès ou provoque des abandons.

18. Les faibles résultats aux examens, taux de réussite de 70% au Fondamental 1 et 2, confirment les faibles rendements du système révélés par les taux d'abandon et d'achèvement de ce niveau. La qualité est de plus affectée par le ratio de 48 élèves par classe induit par le manque de bâtiments et de salles de classe et donc la nécessité d'améliorer l'accès. Avec 13% au non public et 26,7 % d'enseignants initialement formés, le niveau de qualification des maîtres se révèle sans doute insuffisant.

19. L'importante précarité d'un grand nombre d'écoles et le manque conséquent de ressources pédagogiques contribuent à détériorer la qualité des apprentissages dont la faiblesse a été pointée par les résultats aux tests EGRA[20] qui ont mis en évidence de grandes difficultés en français. Les questions de la langue d'enseignement et du bilinguisme ne sont pas abordées alors qu'elles constituent vraisemblablement un levier majeur pour la réussite des apprentissages premiers. Nulle mesure pédagogique ou décision politique ne semble avoir prolongé ces tests dont les résultats préoccupants devraient susciter une réelle vigilance.

Tableau 2 : Situation du Fondamental 1 & 2 (2010-2011)

		Elèves						
	nb écoles	*Total*	*dont filles*	*% filles*	*salles*	*classes*	*tonnelles*	*enseignants*
Public	1 688							11 033
Privé	11 911							58 976
% privé	87,59							84,24
Total	13 599	2 210 221	1 090 027	49,32	47 341	68 593	1 409	70 009

[19] Taux de fiabilité malgré tout douteux : la somme des effectifs des 6-11 ans du dernier recensement scolaire dépasse en effet de plus de 60 000 enfants la population de cette tranche d'âge.
[20] Test EGRA d'avril 2010.

Le secondaire

20. Tout comme pour les autres niveaux, le cycle 3 du fondamental et le secondaire se caractérisent par une prépondérance des établissements non publics et, à l'instar des niveaux inférieurs, la parité ne constitue pas un défi majeur puisque les filles représentent environ la moitié de la population scolaire. Cependant, la vision d'une école fondamentale (cycles 1 à 3) universelle à l'horizon 2020 pose le sérieux problème de l'accès au secondaire (et fondamental 3). En effet, avec un taux de transition de 60% entre le primaire et le secondaire et un taux d'achèvement de 35%, l'offre de scolarisation à ce niveau est bien loin des ambitions visées. Le très faible taux de réussite - 30% - aux examens de terminale 1 traduit une efficacité interne très insuffisante. La population vieillissante des enseignants du secondaire constitue une menace pour la relève du secteur en l'absence d'une réelle politique de recrutement et de formation.

Tableau 3 : Situation du fondamental 3 et du secondaire : localisation (2010-2011)

	nb école	*ec pub*	*% pub*	*nb él*	*nb él pub*	*%pub*
Urbain	2 354					
Rural	1 123					
% urbain	67,70					
Total	3 477	428	12,31	624 095	167 702	26,87

Tableau 4 : Situation du fondamental 3 et du secondaire : élèves (2010-2011)

	nb élèves	*nb filles*	*%*
Public	163 349	73 820	45,19
Non pub	453 315	236 583	52,19
Total	616 664	310 403	50,34

Tableau 5 : Situation du nouveau secondaire (2010-2011)

	nb él.	*nb filles*	*%*	*nb él.*	*nb filles*	*%*	*nb él.*	*nb filles*	*%*
Urbain	3 872	1 962	50,67	2 199	925	42,06	6 071	2 887	47,55
Rural	471	223	47,35	880	412	46,82	1 351	635	47,00
% urbain	89,15	89,79		71,42	69,18		81,80	81,97	
Total	**4 343**	**2 185**	**50,31**	**3 079**	**1 337**	**43,42**	**7 422**	**3 522**	**47,45**

Le supérieur

21. Avec un ratio de 985 étudiants/100 000 habitants et par conséquent environ 100 000 étudiants dont 30% dans le public, ce niveau ne permet pas d'absorber les flux actuels ni de répondre à court terme aux effets de la scolarisation universelle. De nouvelles structures sont nécessaires pour répondre à la demande et rééquilibrer les inégalités géographiques. Le supérieur doit de plus engager une réforme pour améliorer sa gouvernance et proposer des filières attractives de nature à améliorer l'efficacité externe du système.

La formation technique et professionnelle

22. Environ 26 000 étudiants bénéficieraient de ce type de formation dans un sous-secteur nettement dédié au non public, à 78%. De plus, 61% des 15-19 ans et 50% des 20-24 ans sont sans emploi, ce qui traduit une réelle inadaptation de la formation des jeunes aux réalités économiques. L'offre de formation nécessiterait un réaménagement des curricula.

L'alphabétisation

23. Avec environ 2,5 millions de plus de quinze ans non aptes à lire, écrire et calculer, l'alphabétisation demeure un domaine important pour le pays.

La gestion du système

24. Le secteur éducatif repose massivement sur les établissements non publics. Le nombre des écoles privées non accréditées ne cesse de s'accroître, ce qui pose bien évidemment le problème de la gouvernance institutionnelle et du pilotage du système. En l'absence de système d'information et de gestion de l'éducation[21], de dispositif d'encadrement et de contrôle pédagogique performant, il apparaît extrêmement compliqué d'assurer un pilotage efficace du secteur. Ces difficultés sont par ailleurs amplifiées par une administration centrale souvent déficiente et d'entités de décentralisation privées d'outils de pilotage et de moyens logistiques. L'absence de profils de poste, de dispositif de recrutement fiable, de mécanisme ascendant de recueil et de transmission de l'information limitent sensiblement les activités de traitement, d'analyse et de prise de décision aussi bien que la mise en œuvre décentralisée de stratégies ou de politiques.

d) Le Plan Opérationnel 2010-2015

25. L'élaboration du plan opérationnel de 2010 couvrant tout le secteur, du préscolaire au supérieur, a permis un important travail de réflexion et d'analyse qui s'est traduit par un ensemble exhaustif de recommandations. Celles-ci sont organisées selon 9 axes qui structurent les 33 recommandations formulés par le GTEF. 351 activités ont été déclinées dans ce plan défini par 57 résultats attendus et mesurés par 101 indicateurs.

Principes

26. Ce plan répond avant tout à la volonté du gouvernement haïtien d'organiser la scolarisation universelle. Les actions définies dans les neuf axes de ce plan ont été programmées pour apporter des réponses aux principales faiblesses du système. L'insuffisance et la répartition inéquitable de l'offre scolaire ainsi que sa mauvaise qualité, la prépondérance du secteur non public, la faible efficacité interne, les mauvais taux de réussite, les abandons et les difficultés de gouvernance constituent les points saillants sur lesquels le gouvernement a décidé d'agir.

27. Les neuf axes : (i) Gouvernance générale ; (ii) Savoirs enseignés et curricula ; (iii) Formation et perfectionnement ; (iv) Prise en charge de la petite enfance et gratuité du fondamental ; (v) Mise en place de l'enseignement secondaire général sur 4 ans ; (vi) Consolidation, extension et gouvernance de la formation technique et professionnelle ; (vii) Modernisation du supérieur ; (viii) Réhabilitation et renforcement de l'éducation spéciale ; (ix) Alphabétisation des plus de seize ans, constituent finalement un vaste projet de refondation du système éducatif. Il représentait, aux yeux des autorités, un grand chantier pour l'avenir qui permettrait de construire une société apprenante grâce à une éducation et à une formation de qualité. Ce système garantirait l'accès universel à l'éducation de base qui reposerait sur un profil unique, en adéquation avec la culture et les besoins socio-économiques. Toutefois, les autorités ont reconnu que la réalisation de ce dessein représenterait un défi qui exigerait de nouveaux sacrifices.

28. L'année 2010 constituait une étape majeure de prise de conscience aiguë des autorités qui engagèrent un processus de transformation en profondeur de refondation territoriale, économique, institutionnelle et sociale pour 2030 afin qu'Haïti devienne un pays émergent. Le Gouvernement s'engagea à assurer la gratuité, le développement de la petite enfance, à augmenter l'offre, à pratiquer une gouvernance active, à promouvoir l'accès aux nouvelles technologies, à améliorer la formation professionnelle et supérieure et à s'engager dans

[21] SIGE

un processus de formation de toute la vie et de nature à envisager : « Un accès à une éducation fondamentale de qualité de qualité dans les espaces sûrs et sécuritaires accessibles à tous les enfants d'âge scolaire ».

Etat des lieux et éléments du diagnostic

29. Le Plan Opérationnel s'appuyait sur une analyse diagnostique qui faisait apparaître plusieurs faiblesses importantes : un taux net de scolarisation de 76%, 500 000 enfants en attente de scolarisation et environ 3 millions d'analphabètes, une couverture scolaire insuffisante, incomplète et inégale, des TBS insuffisants au préscolaire et secondaire, le nombre trop élevé de sur-âgés au fondamental (72%) et des enseignements supérieurs et FTP fragiles qui ne répondaient ni à la demande ni aux besoins socioéconomiques. On y pointait la part trop importante du secteur non public, de 72% à 93% selon les niveaux, une efficacité interne affaiblie par les gaspillages des ressources, des taux de survie et d'achèvement très bas. La qualité souffrait de très mauvais rendements et de mauvais résultats aux évaluations et d'enseignants trop souvent peu qualifiés.

Points faibles du système

30. Les taux de réussite aux examens, les mauvaises conditions d'apprentissage, la précarité des structures, l'inadéquation des outils didactiques et des pratiques pédagogiques, les problèmes sanitaires et nutritionnels, l'insuffisance du temps d'apprentissage et d'enseignement, la faiblesse des dispositifs d'encadrement et de suivi, la sous-qualification du personnel et la formation des enseignants, les difficultés de pilotage, de planification et de gestion, le statut des langues … constituent les éléments saillants qui contribuent à la dégradation du système.

Axes et activités

31. Pour atteindre ses objectifs en matière de gouvernance, le plan opérationnel a prévu d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des structures centrales et déconcentrées par le développement de la planification, du suivi-évaluation, de l'encadrement, de la régulation et du contrôle qui seront portés par de nouvelles structures. Les curricula devront être revisités à la lumière de socles de compétences et de connaissances communs préalablement définis. La formation devra faire l'objet d'un nouveau dispositif qui contribuera à renforcer les capacités des agents, à valoriser la profession, à organiser des plans de carrière validés par des certifications.

32. Le plan prévoyait la gratuité des deux premiers cycles du fondamental en 2015 et en 2020 pour le cycle 3. Pour accroître la demande publique, celle-ci serait soutenue par l'attribution de bourses aux plus défavorisés et par la mise en place de mesures spéciales pour les déscolarisés et un enseignement spécifique. La petite enfance et le préscolaire ont fait l'objet d'une attention particulière et leur développement sera assuré par la création de deux salles de classe par école. Le secondaire devra faire l'objet d'une réforme qui conduira à la normalisation d'un cycle sur 4 ans. Le supérieur devrait bénéficier d'une réforme propre à améliorer l'offre. Enfin, le Gouvernement visait l'éradication de l'analphabétisme à court terme. Bien évidemment, le plan prévoyait, à tous les niveaux, des programmes de construction et de réhabilitation pour répondre à l'augmentation de l'accès et aux importantes destructions provoquées par le séisme de 2010. La réorganisation du système s'articulait autour de la mise en place d'un système d'information général et de la carte scolaire, l'accréditation des établissements, la reconfiguration de l'offre de formation, la réingénierie du système et un pilotage axé sur les résultats.

Aspects financiers

33. La réalisation du plan opérationnel mobiliserait 4,3 milliards USD sur cinq ans, répartis ainsi que le montre le tableau page suivante. Ce plan avait donc un coût très élevé, dont deux tiers de dépenses courantes, et dont les financements raisonnablement anticipés ne représentaient qu'environ 30% du coût total : le gap de financement de ce plan a été estimé à 2,9 milliards USD soit 594 millions/an, montant considérable. Les risques de mauvaise réalisation de ce plan étaient principalement de deux ordres : le manque de financement

et les difficultés de mise en œuvre inhérentes aux faiblesses administratives et aux capacités humaines et logistiques.

Tableau 6 : Coût du Plan Opérationnel

	millions USD
Préscolaire	301
Fondamental 1 & 2	1 800
Fondamental 3	394
Secondaire	287
Formation initiale & continue	43
Santé & nutrition	571
Alphabétisation	86
Gouvernance générale	54
Supérieur	560
FTP	204
	4 300

34. Finalement le Plan Opérationnel de 2010-2015 apparaît davantage comme un plan sectoriel qui, dans le cadre d'une approche plus ou moins systémique, cherche à établir les bases d'une rénovation, ou refondation, de tout le secteur de l'éducation. Les activités sont organisées sous forme de listes et de chronogrammes qui ne sont pas directement associés à des plans d'actions qui traduiraient explicitement la stratégie, énonceraient les moyens et les coûts unitaires et totaux. Les axes d'intervention sont décomposés en plusieurs dizaines d'objectifs, eux-mêmes subdivisés en plus de trois cents activités qui souvent relèvent plus du programme que de l'activité. Pour la majorité des activités proposées, il n'y a pas de caractéristiques chiffrées et, quand celles-ci existent, elles ne concernent que les quantités, jamais les coûts.

35. Ce PO décrit donc de nombreuses tâches à accomplir en très peu de temps et pour lesquelles on sait que les financements risquent fort de ne pas être au rendez-vous. Paradoxalement, un tel plan n'apparaît pas contraignant puisque chacun peut contribuer à la réalisation des tâches sans vraiment rendre des comptes car il y a tant à faire : tous les apports seront les bienvenus. De par son caractère global, ses principes sociaux et ses finalités éducatives, ce plan est nécessairement très ambitieux. La scolarisation universelle, la gratuité, et par conséquent l'augmentation significative de l'accès et des flux, mais aussi la recherche légitime d'une qualité accrue par la rénovation et le développement de tous les ordres d'enseignement et la réforme du niveau fondamental, sous-tendue par l'amélioration de la gouvernance, confèrent à ce plan une dimension d'une ampleur certes à la mesure des difficultés mais dont les efforts de mise en œuvre sont considérables. Le caractère exhaustif de ce plan pose, par conséquent, la question de la capacité réelle de réalisation : le réalisme de ce plan a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Par ailleurs, l'absence ou le manque de fiabilité des données du secteur de l'époque ont très certainement contribué à un calibrage incertain et approximatif des activités programmées. Enfin, il est vraisemblable que ce plan reposait sur des données et des indicateurs imprécis tout en constituant, paradoxalement, un guide et un élément de référence pour la programmation et le pilotage d'activités à dimension décennale.

Résultats de l'exécution de financements en cours ou achevés

36. Le bilan à mi-parcours du PO de 2010-2015 nous renseigne sur l'état d'avancement de l'exécution de cet ambitieux programme de refondation du système éducatif. Fin 2012, ce plan n'avait été mis en œuvre qu'à 10% et son taux de financement représentait environ 15% du projet global, soit 635,3 millions USD sur 4,3 milliards. Les efforts se sont concentrés sur la gratuité scolaire, l'enseignement fondamental et le préscolaire

qui captent environ 90% des financements. Des progrès ont été réalisés puisque 1,3 million d'enfants ont bénéficié de la scolarisation gratuite, 1 744 salles de classe ont été construites dans le public.

37. Malgré ces avancées ciblées, la mise en œuvre de ce plan opérationnel se révèle laborieuse et difficile. En effet, le taux d'exécution des 351 activités programmées au sein des 9 axes exprime clairement les limites du système dans la réalisation de ce plan : (i) 17% d'exécution pour la gouvernance ; (ii) 5% pour les curricula et programmes ; (iii) 7% pour la formation et le perfectionnement ; (iv) 30% pour la prise en charge de la petite enfance et la gratuité du fondamental ; (v) 9% pour la mise en place de l'enseignement secondaire général sur 4 ans ; (vi) 8% pour la formation technique et professionnelle ; (vii) 12% pour la modernisation du supérieur ; (viii) 7% pour la réhabilitation et le renforcement de l'éducation spéciale ; (ix) 5% pour l'alphabétisation.

38. Les faiblesses les plus patentes se situent dans le domaine de la gouvernance dont les mauvaises performances agissent négativement, de façon transversale, bien évidemment sur les autres axes. La révision des curricula, la formation, la FTP et l'alphabétisation accusent de sérieux retards. Notons, toutefois, que les statistiques et la collecte des données ont connu ces derniers temps des progrès sensibles qui se sont traduits par la production de documents de référence rapprochés. Il apparaît, par ailleurs, que les multiples origines des fonds extérieurs rendent difficile la coordination et sont un facteur de rendement affaibli. L'insuffisance de ressources humaines qualifiées (formation insuffisante et vieillissement du personnel qualifié) demeure un des points faibles du système.

39. Outre les difficultés d'exécution, notons que les financements ne connaissent pas une répartition équitable selon les sous-secteurs. C'est le cas, par exemple, du secondaire clairement sous-financé par les partenaires. Le programme de construction de salles de classes connaît des taux de réalisation inégaux à mi-parcours : 1% pour le préscolaire, 61 % pour le fondamental et 4% pour le secondaire. Ce dernier sous-secteur est, de plus, sujet à un manque d'organisation, de coordination et d'harmonisation des réalisations. Enfin, l'absence de politique clairement définie des constructions ne permet pas un pilotage efficace de ces programmes.

40. Les avancées spécifiques de certains domaines se traduisent par des contraintes plus fortes sur l'ensemble du secteur. L'augmentation des flux, par exemple, provoquée par les efforts consentis sur la gratuité de la scolarisation ne manque pas de créer une énorme pression sur les niveaux supérieurs et une augmentation sensible des cohortes montantes qui accentue l'insuffisance de l'offre. A tous les niveaux, l'absence de données fiables n'a visiblement pas permis de dessiner un cadre de résultats fonctionnel ni d'envisager une programmation réaliste. Plusieurs sous-secteurs et domaines (secondaire, supérieur, FTP, éducation spéciale, alphabétisation, formation, curricula) attribuent leurs mauvais résultats au manque de moyens financiers et matériels.

41. Finalement, seulement 47% des actions prévues dans les deux premières années du PO ont été financées : l'Etat, les PTF et les ONG n'ont pu financer que 635,3 millions USD sur les 1,154 milliards initialement prévus. De gros déséquilibres sont apparus dans ces financements. Le Trésor Public a consacré 94,7 % de ses investissements dans le secteur à l'axe 4 (essentiellement gratuité), relayé par les financements des PTF qui ont financé cet axe à hauteur de 88% de leurs montants. Le glissement d'une partie des financements initialement prévus pour 2010-2011 révèle par ailleurs les difficultés d'absorption. Ces résultats traduisent clairement un excès d'optimisme sur les capacités de réalisation du plan. Manque de réalisme ou insuffisante évaluation des capacités des ressources et des moyens, mauvais calibrage, il semble bien que le ministère et les partenaires aient surestimé les possibilités de réalisation.

42. La signature du Cadre Partenarial[22] par le MENFP et les PTF du secteur éducation a permis de définir les modalités du partenariat et des appuis. Ce cadre a pour objectif la définition transparente des mécanismes de la mise en œuvre du Plan Opérationnel, la coordination de tous les acteurs, l'harmonisation des procédures et l'affirmation du leadership du MENFP. Ce cadre rappelle les engagements auxquels Haïti a adhéré : (i) les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD); (ii) l'Éducation Pour Tous (EPT); (iii) l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Éducation Pour Tous (IMOA-EPT) et le Partenariat Mondial de l'Éducation (PME); (iv) la Déclaration de Paris; (v) le Plan d'Action d'Accra et (vi) les Principes d'engagement international dans les États fragiles. En outre, ce cadre confirme la référence du secteur aux recommandations du GTEF et au PO de 2010 et annonce l'introduction d'une approche programme dans le secteur de l'éducation. Il confirme le calendrier des revues conjointes dans un souci de dialogue sectoriel.

4. ÉVALUATION DU PIPE

4.1. Priorités et principes

43. Le PIPE ne constitue pas un nouveau programme sectoriel ; il a été élaboré en conformité avec le PO de 2010 dont il reprend certains principes qui sont déclinés en activités prioritaires. Programmé sur trois ans, ce plan se fixe comme objectif de dynamiser le système éducatif et il devrait constituer un levier de la croissance économique et participer à la réduction de la pauvreté. Les autorités attendent donc ce nouveau plan qu'il contribue à diminuer les iniquités en matière d'accès, de qualité, de genre et d'économie. Un effort devrait être consenti pour réduire les abandons et améliorer la rétention. Enfin, ce plan se propose de mener une politique de revalorisation du secteur. Le PIPE reprend en fait les deux priorités du PO : l'universalisation de l'enseignement primaire et la gouvernance tout en opérant un recentrage sur ces deux axes prioritaires.

4.2. Conception du programme et hiérarchisation des stratégies

a) Analyse des stratégies : cohérence avec les politiques et réponse aux problèmes soulevés dans le diagnostic

44. L'élaboration du PIPE a été décidée par les autorités afin de répondre au constat de difficultés de réalisation d'un PO trop ambitieux et pour engager des actions limitées à certains champs qui permettront de renforcer le secteur, à court et moyen terme. Il se propose donc d'amener des réponses pratiques à certains problèmes mis en évidence par le diagnostic réalisé à l'occasion de la préparation du PO de 2010 tout en s'appuyant sur les analyses de l'évaluation à mi-parcours (fin 2012). En limitant ce plan à trois axes principaux : (i) universalisation de l'enseignement de base ; (ii) amélioration de l'accès et de la qualité dans les autres niveaux d'enseignement ; (iii) renforcement institutionnel, les autorités du secteur ont décidé de réduire le nombre d'axes de neuf à trois tout en modifiant la hiérarchie initiale, et cela afin de traduire une préoccupation partagée par tous les acteurs et, par conséquent, augmenter les probabilités de réalisation des mesures proposées.

45. L'universalisation et la gratuité du primaire, la réduction des inégalités constituent des objectifs très pertinents dans l'esprit des Objectifs du Millénaire pour le Développement et l'Ecole Pour Tous et reflètent, de plus, les visions et finalités éducatives énoncées par le gouvernement. Le renforcement institutionnel se justifie globalement car l'évaluation a montré qu'il constituait un des axes qui n'avait pratiquement pas connu

[22] Octobre 2012

de développement ni d'avancées alors que par ailleurs sa dimension transversale et centrale lui conférait un rôle majeur et décisif dans la réalisation des autres composantes.

46. Les actions envisagées dans l'axe 1 : la construction et l'équipement de nouvelles salles de classes (1 523 au préscolaire, 7 729 au fondamental 1 & 2), la réhabilitation de 4 311 salles de classe, la nationalisation de salles de classe, la construction de 254 cantines scolaires au préscolaire, le développement de la petite enfance, la formation continue des agents, le recrutement de moniteurs, enseignants et directeurs, la double vacation et les classes multigrades, la suppression des frais de scolarité (fondamental 1 & 2), l'électrification des écoles du fondamental 1 & 2, le soutien scolaire, le passage automatique, le subventionnement des cantines et des écoles non publiques, l'évaluation des compétences de base, les campagnes de sensibilisation pour réduire les entrées tardives, l'élaboration de la politique et la subvention (70%) des manuels scolaires, l'élaboration de la stratégie des subventions; l'introduction précoce aux nouvelles technologies (OLPC), les études sur les écoles et les enfants vulnérables, sont de nature à promouvoir le développement de la petite enfance et de l'enseignement préscolaire et d'améliorer l'accès et la qualité au préscolaire et au fondamental 1 & 2. Il en découle que l'ensemble des enfants en âge de bénéficier de l'éducation de base devrait à court terme profiter d'un enseignement gratuit, équitable et de qualité. Ces actions doivent permettre de réduire le nombre de sur-âgés et auraient des effets positifs sur la rétention et le taux d'achèvement. Le programme accéléré pour les déscolarisés précoces palliera les lacunes des élèves ayant abandonné trop tôt la scolarité.

47. Les efforts consentis pour le préscolaire peuvent paraître excessifs mais conditionnent la qualité des apprentissages premiers et s'avèrent être le tremplin pour une scolarisation réussie, ils permettent de plus de réduire le nombre d'entrées tardives en 1° année. Notons que le PO de 2010 prévoyait de « fournir un repas équilibré à tous les enfants du préscolaire public », cette mesure a été revue à la baisse puisqu'elle ne viserait plus que 42 % des enfants du préscolaire public.

48. L'extension des services de santé/nutrition (cantine scolaire) dans le fondamental 1 & 2 visant à nourrir plus de 2 millions d'élèves dans le PO de 2010 est réduit à 40% de subvention des cantines en 2016 (mais maintenu à 70% en 2021). L'extension du système de la double vacation qui, dans le PO 2010, devait concerner 50% des salles de classe est ramenée à 20% et ne permet donc pas le même gain pour l'amélioration de l'accès. Nous relevons que le recrutement des enseignants devrait finalement dépasser les 8 642 initialement prévus en 2010 pour atteindre 15 278 (4 853 sur la période 2010-2013, et 10 425 dans le PIPE).

49. La mise en place d'un dispositif de soutien scolaire au bénéfice de près de 2,5 millions d'élèves des deux premiers cycles du fondamental dans toutes les écoles publiques, sur la période du PIPE, peut réellement contribuer à améliorer la réussite scolaire et à accompagner efficacement la mesure de passage automatique tout en limitant les effets de décrochage. Cependant, le succès de ce type d'activité repose sur la qualité du dispositif déployé (outils, formateurs, encadrement…) et de la qualification des agents en matière de différenciation pédagogique et d'évaluation critériée et exige, par conséquent, quantité d'autres mesures préparatoires déterminantes.

50. L'évaluation des compétences de base en lecture et en mathématiques et l'objectif de 80% de réussite aux tests d'évaluation des compétences en 2016 laissent penser que les responsables du secteur entendent s'engager dans une approche centrée sur les apprentissages qui s'appuierait sur la connaissance des compétences réelles des élèves et la mise en évidence des difficultés. Cette mesure devrait contribuer à améliorer la qualité et permettre de mieux piloter le système. Toutefois, la mise en œuvre d'un tel dispositif ne se traduit par un gain d'efficacité réel que s'il donne lieu à des actions de remédiation accompagnées par la mise à disposition d'outils et de méthodologies adaptés. Il oblige de plus à quelques préalables : la définition des socles de compétences, l'évolution des postures des enseignants et du personnel d'encadrement, la

maîtrise des principes et des outils d'évaluation. La réalisation d'études sur les écoles et sur les enfants en situation de vulnérabilité devrait renseigner le secteur pour aider les responsables à opérer des choix pertinents et adaptés.

51. L'analyse comparée du PO et du PIPE montre que, dans le domaine de la formation, le nombre d'activités a été considérablement réduit car il se résume à celles destinées aux enseignants qui ne peuvent vraisemblablement pas se développer isolément. En effet, bon nombre de mesures précisées dans le PO constituaient les préliminaires ou l'accompagnement d'un dispositif cohérent de formation : mettre en place un dispositif de formation sanctionné par un diplôme des enseignants ; développer et organiser des modules de formation spécifiques à l'intention des enseignants en charge des enfants non scolarisés ; développer et distribuer des supports pédagogiques (fiches, matériels pédagogiques, guide pour les maîtres, etc.) ; élaborer des outils d'évaluation formative des apprentissages par discipline enseignées et selon les différentes catégories d'élèves ; assurer progressivement la certification des enseignants en matière de TICE ; former tous les inspecteurs pour la supervision pédagogique, administrative et institutionnelle et les conseillers pédagogiques pour l'encadrement des enseignants, etc. La disparition de ces activités dans le PIPE est de nature à affecter la pertinence de ce domaine tout à fait essentiel à l'amélioration de la qualité.

52. De plus, l'expérience montre qu'il est souvent bien difficile d'anticiper l'impact et le niveau de réussite des actions relatives au renforcement de compétences dont les effets sont plus sensibles à la mise en œuvre qu'à la simple décision politique. En effet, ce domaine est tributaire d'une quantité de paramètres : le pilotage et l'élaboration de plans d'actions, l'organisation de dispositifs ascendants et descendants ainsi que des mécanismes décentralisés, la gestion informatisée, l'existence de viviers de ressources et la définition de profils de postes, la qualité et le dynamisme de l'encadrement de proximité, les procédés d'identification des besoins de formation, l'adéquation des contenus de l'offre aux besoins réels, la motivation des bénéficiaires, les outils disponibles, les moyens logistiques, la capacité de transfert et le niveau de pérennisation, la qualification des formateurs. Les phénomènes de résistance pourraient avoir un impact important sur le déroulement de sa mise en œuvre. Il sera donc important d'exercer un pilotage et un suivi sérieux.

53. Les stratégies et les actions prévues à l'endroit du 3ème cycle du fondamental et du secondaire général : constructions et réhabilitation de salles de classes, recours aux doubles vacations, formation des agents et recrutement des enseignants sont de nature à améliorer l'accès et la qualité dans ces ordres d'enseignement. Toutefois, l'augmentation trop rapide du taux de transition du primaire vers le secondaire et du taux de survie peuvent avoir un impact négatif sur la qualité si ces améliorations impliquent une hausse des ratios élèves/classes et une dégradation du niveau d'encadrement. La normalisation du nouveau secondaire peut faire l'objet de résistances de la part des parents et des enseignants, posture qui serait encouragée par la période floue que constitue la phase de transition qui précède la généralisation. L'application de la double vacation à 24% (2016) des salles de classe du 3e cycle fondamental aidera à améliorer l'accès mais reste très en-dessous des 50% attendus dans le PO de 2010.

54. Le programme de construction, au secondaire, est certes bien plus raisonnable et donc a priori plus réaliste : 479 salles de classe au fondamental 3 et 424 salles au nouveau secondaire, se révèle bien en dessous des 2 758 nouvelles salles de classe destinées au secondaire, soit l'équivalent de 230 lycées de 12 salles dont au moins 10 lycées modèles, qui avaient été programmées initialement dans le PO. Il est donc légitime de s'interroger sur l'efficacité en capacité d'accueil d'un programme qui a subi une telle diminution.

55. Le programme de formation continue du personnel d'encadrement (inspecteurs et conseillers pédagogiques) logiquement prévu dans le PO n'est pas explicite dans le PIPE. On ne saurait cependant former

les enseignants sans auparavant mettre à niveau les cadres, particulièrement à l'occasion d'une réforme curriculaire.

56. La construction de deux campus dans deux régions défavorisées, les mesures administratives visant à structurer l'enseignement supérieur, la volonté de mettre en place un dispositif d'assurance qualité (non prévu dans le PO de 2010) sont de nature à améliorer l'accès et la gouvernance au niveau de cet ordre d'enseignement. Toutefois, le programme de construction ne suffira sans doute pas à proposer une offre à la dimension des effectifs qui risquent, par ailleurs, de connaître une forte croissance si le taux de transition entre le secondaire et le supérieur n'est pas maîtrisé. L'augmentation des flux s'effectue le plus souvent au détriment de la qualité. De plus, le PIPE n'apporte pas de propositions pour la mise en adéquation des offres de formation aux besoins économiques ni pour l'amélioration de la qualification des enseignants dont le niveau risque d'être affecté par des recrutements importants nécessaires pour répondre aux contraintes liées à l'amélioration de l'accès.

57. Au niveau de la FTP, la construction de trois centres de formation participera à l'amélioration de l'accès mais il n'est pas certain qu'elle permette d'atteindre les objectifs qui visent à augmenter les effectifs de 25 483 élèves en 2011 à 58 537 en 2016. Les mesures administratives seront des ingrédients favorisant la gouvernance de cet ordre d'enseignement mais ne seront sûrement pas suffisantes pour garantir un réel gain d'efficacité. Les mesures relatives à la gestion locale et le partenariat ne sont pas assez explicites pour pouvoir en évaluer la pertinence et les éventuels impacts. Les mesures ne prennent plus en compte l'augmentation de l'offre ni celle du financement du secteur. La recherche d'une adéquation de l'offre de formation avec les besoins économiques, élément essentiel de ce sous-secteur, ne figure plus comme une priorité ainsi que la réalisation d'un répertoire des métiers pourtant utile et demandant peu de ressources.

58. Les mesures envisagées pour promouvoir l'alphabétisation relèvent pour beaucoup de la préparation à la mise en œuvre plutôt qu'à un plan d'action opérationnel. Le choix de l'angle de la promotion n'est peut-être pas assez ambitieux pour permettre l'acquisition des compétences de base aux 2,5 millions d'analphabètes de plus de 13 ans. L'aménagement et l'équipement de 2 centres pour accueillir les participants est certes utile mais très éloigné des 9 000 prévus dans le plan 2010. Les objectifs et mesures du PIPE reprennent presque totalement celles du PO de 2010 hormis les programmes de construction, de formation et de production d'outils didactiques. La disparition ou diminution de ces activités pose par conséquent la question de l'efficacité réelle du PIPE dans ce domaine. Inversement, le programme de recrutement et de formation des moniteurs (1 585 sur la période) et des superviseurs se révèle important et pose la question de la capacité de mise en œuvre.

59. Les stratégies relatives au renforcement de l'éducation spéciale ne sont pas vraiment développées et la présentation se résume à l'énoncé de deux résultats attendus : (i) les personnels enseignants et pédagogiques connaissent les notions essentielles d'éducation spéciale et de pédagogie différenciée ; (ii) l'intégration des enfants en situation de handicap dans le système scolaire est améliorée. Les mesures envisagées se révèlent plus élaborées que ces deux objectifs puisqu'elles programment la construction de deux établissements spécialisées, plusieurs actions de renforcement de capacités, la mise en place d'un système informatisé, la création d'une unité de suivi, ainsi que des actions de sensibilisation. Les mesures préconisées sont issues du PO de 2010, toutefois quantité d'activités ayant trait à l'aménagement spécifique dans le cadre d'une approche inclusive ont disparu ainsi que les procédures de recrutement et plusieurs actions de formation.

60. Les stratégies de l'axe 3 dont la mise en place d'un système d'information, la révision des curricula, la définition des socles communs de compétence, l'élaboration de la politique de renforcement des DDE, le renforcement de la GRH et des conditions de travail du personnel, bien que pertinentes, ne suffiront sans

doute pas à améliorer notablement la faiblesse de la gouvernance en matière d'éducation en Haïti. Aussi, ce plan ne permettra pas de développer suffisamment l'efficacité et l'efficience de l'administration centrale et des structures déconcentrées, ni de surmonter les carences en moyens logistiques et en outils modernes de pilotage, ni de régler les problèmes de conflit de compétence et de manque de synergie et de coordination des directions. L'activité concernant le renforcement de la DAA manque de précision. La réalisation de la carte scolaire induit un dispositif complexe qu'il conviendrait de préciser.

61. L'abandon de la création d'un Conseil National d'Éducation et de Formation (CNEF), mesure avant tout administrative et donc peu consommatrice de ressources, est sans doute une perte pour l'amélioration de la gestion, du pilotage et de la mise en synergie des moyens ainsi que la rationalisation et l'efficacité des dispositifs de formation. Le recensement scolaire préconisé dans le PO indispensable au pilotage éclairé du système a lui aussi disparu du PIPE.

62. La disparition dans ce plan de l'activité de mise en place des groupes de travail pour appuyer les directions techniques et déconcentrées constitue certainement un retrait qualitatif dont l'incidence financière n'était sans doute peu conséquente. La réduction des mesures concernant les renforcements de capacité des structures centrales et décentralisées, des dispositifs de planification de contrôle et de suivi et de concertation dénaturent les objectifs premiers du PO et ne semblent pas permettre un gain significatif d'efficacité dans le domaine de la gouvernance. Quant à la gestion des carrières et des ressources humaines, il est à noter que le PIPE ne propose pas de réponse de nature à motiver les agents dans le cadre d'une revalorisation du métier. D'une manière générale, l'absence de précision sur les modalités d'exécution et les réelles capacités du système à mettre en œuvre les renforcements de capacité ne permettent pas de mesurer la faisabilité ni d'examiner les hypothèses de réussite des actions de formation. On en restera à la congruence des activités, souvent de l'ordre de l'intention, avec les faiblesses pointées par le diagnostic.

63. Le subventionnement[23] du secteur non public pose la question des relations qu'entretient l'Etat avec ces établissements. Ce financement indirect implique-t-il cependant un pouvoir de contrôle et un pilotage accrus ? La question des langues d'enseignement et plus particulièrement des apprentissages premiers n'est pas du tout évoquée bien qu'ayant fait l'objet d'une attention pour la passation des tests EGRA. Le PO de 2010 prévoyait légitimement d'« Élaborer une stratégie d'aménagement linguistique prenant en compte l'utilisation équilibrée du créole et du français », mesure qui ne figure plus dans ce plan et qui est sans doute un des facteurs de réussite scolaire puisque la maîtrise des langues d'enseignements constitue la clé de voute de la qualité des apprentissages, de façon transversale.

64. Le PIPE est le résultat d'une sérieuse cure d'amaigrissement du PO de 2010. Il en est bien certainement davantage soutenable. On note cependant que les priorités retenues dans l'exécution du PO (90% environ des crédits ont été dépensés en faveur de l'axe « Petite enfance, obligation et gratuité scolaires » par exemple), se sont réalisées au détriment d'une progression plus équilibrée de l'ensemble du système éducatif. Cependant, si les stratégies demeurent adaptées aux objectifs, ces recadrages dénaturent quelque peu le plan originel qui visait une refondation du secteur. La diminution des activités, de leur ampleur ou de leur ambition peut de plus laisser craindre une perte d'efficacité globale. La diminution des activités concernant notamment la formation et la professionnalisation, l'encadrement ou les outils didactiques peut, par exemple, affecter notablement la qualité. Le risque que la qualité des apprentissages se dégrade est donc bien réel.

[23] 90 USD/élève/an.

b) Caractère opérationnel des stratégies

65. Le PIPE, reprenant les analyses de base du PO et sa présentation, manque d'opérationnalisation et cela malgré : (i) l'élaboration de programmes d'action pour chaque sous-secteur organisé dans les rubriques fonctionnement, investissement et décisions, et présentant les indicateurs, les coûts, les entités responsables, les sources de financement ; et (ii) la réalisation d'un tableau des « Eléments de mise en œuvre des grandes interventions du PIPE ». Celui-ci est développé autour des trois axes et met en perspective les objectifs, les grandes interventions et les éléments de mise en œuvre. Ce tableau qui liste, pour chaque axe, les différentes étapes qui permettront la réalisation des activités programmées dans le PIPE, traduit un effort d'opérationnalisation du plan pour introduire des éléments pragmatiques de nature à structurer, améliorer le pilotage et anticiper la réalisation des activités du programme. Des points de vigilance et les obstacles éventuels y sont pointés. De plus, la formulation d'hypothèses sur les conditions de réussite de certaines actions fait apparaître que le succès de ce programme repose sur la qualité de la préparation et sur la maîtrise de contraintes exogènes. La partie réservée aux « éléments de mise ne œuvre » pourrait toutefois, dans plusieurs domaines, se révéler plus explicite. Enfin, on note, par ailleurs, que quelques rubriques n'ont pas été renseignées : renforcement de l'éducation spéciale, améliorer les systèmes d'informations, améliorer la GRH.

66. L'activité prévue autour du multigrade pour les programmes accélérés suppose, peut-être de manière trop optimiste, que les enseignants ont une parfaite maîtrise des méthodologies, des principes d'organisation et de gestion pédagogiques de ces groupes hétérogènes. Il y aurait lieu de prévoir l'élaboration, la diffusion et la formation à leur utilisation d'outils de gestion des apprentissages de ces classes multigrades ainsi que la mise en place préalable des notions relatives à la pédagogie différenciée et à un enseignement centré sur les compétences. Par ailleurs, l'identification des personnes ressources et leur formation devraient précéder les activités de formation dont les modalités pourraient faire l'objet d'une réflexion et de descriptions induites par les choix et priorités déterminés par la politique éducative.

67. Le programme de soutien scolaire pourrait favorablement être optimisé par la réalisation d'évaluations des compétences réelles maîtrisées par les élèves. Cela suppose, par ailleurs, que le profil attendu des élèves a été défini, qu'un socle commun de compétences a été décrit et que le niveau seuil de maîtrise a été déterminé.
Un état des lieux des expériences de formation vécues au Ministère depuis les dernières décennies serait l'occasion d'opérer un panorama des leçons apprises et des difficultés ou succès rencontrés.

68. Les procédures de recensement des besoins de formation constituent une question importante du processus de renforcement de capacités et devraient faire l'objet d'un point dans la mise en œuvre qui aborderait les questions relatives aux personnes ressources, aux outils, aux dispositifs, à l'articulation avec le système d'information pour la gestion du secteur.

69. Dans leur mise en œuvre, les actions de formation, pas toujours totalement explicites, ne traitent pas de l'articulation qui peut exister entre la formation initiale et continue, entre le privé et le public, la place de l'innovation pédagogique et des nouvelles technologies, les types/modes de formation, la certification, les formateurs, le suivi et la supervision. Le pilotage d'un programme de formation national sous-entend que les principes généraux ont été définis en fonction des contextes et priorités. Plusieurs points doivent donc, en amont, être déterminés : centralisation/décentralisation, concentration, encadrement de proximité, approches ascendantes/descendantes, globalisé/individualisé, autonomie/en groupes, formations filées/intensives, de masse, en présentiel/à distance... Ces éléments sont déterminants de la qualité et de la réussite des plans de formation.

70. Les activités de mise en place du SIGE pourraient être déclinées pour faire apparaître les points relatifs au cahier des charges, à l'expertise externe, aux principes directeurs de la gestion du personnel, aux modalités de décentralisations/déconcentration, le rôle et compétences des directions et sous-directions, le partage et la confidentialité des informations, les niveaux et droits d'accès, les formations spécifiques.

71. En fin de compte, ce tableau, pertinent, doit être perçu comme le prélude d'un tableau de bord plus complet et encore plus opérationnel. Il gagnerait cependant à être complété par des rubriques qui préciseraient : (i) le suivi et les évaluations des actions ; (ii) les entités responsables ou partenaires ; (iii) les calendriers / échéances / chronogrammes ; (iv) les bénéficiaires ; (v) les effets attendus ; (vi) les moyens ou ressources. Finalement, pour être tout à fait opérationnel, il devrait permettre de répondre aux questions, quoi, pourquoi, qui, comment, quand. En conclusion, il s'agit de l'ébauche d'un outil de pilotage et de mise en œuvre qui recèle un grand potentiel à condition d'être enrichi.

72. Plusieurs points concernant la qualité peuvent apparaître en conflit avec l'augmentation de l'accès, ces deux composantes se retrouvant régulièrement en inadéquation quand on privilégie l'une au détriment de l'autre. Il s'agit en général de trouver un équilibre qui permette d'optimiser ces deux points simultanément.
Le passage automatique, par exemple, qui recèle un fort pouvoir d'augmentation des flux et de l'accès, induit une baisse de qualité si les mesures d'accompagnement ne contribuent pas à combler les lacunes des élèves dans le cadre d'une approche différenciée qui requiert des dispositifs et des outils spécifiques. Le recrutement massif d'enseignants qui conduit aussi à améliorer l'accès se manifeste dans bien des cas par une chute de la qualité provoqué par un niveau de recrutement trop bas et le manque de qualification. L'amélioration de la qualité des apprentissages est clairement conditionnée par la définition des profils de sortie, des socles de compétences communs, de la didactique, de l'évaluation et de la remédiation. L'introduction des nouvelles technologies ne constitue pas, en général, une réponse directe aux lacunes dans l'accès au numérique. La motivation et la formation des acteurs se révèlent décisives dans l'introduction de ce vecteur d'apprentissage dans la scolarité.

73. Les activités d'évaluation, pour être opérationnelles, demandent la mise en place d'un dispositif qui comprend l'élaboration des épreuves, le choix d'un échantillonnage, la diffusion des tests, l'organisation et la gestion d'un réseau, la formation des différents acteurs, l'encadrement et la supervision de la passation, le recueil et la saisie des résultats, le traitement et l'analyse, la gestion informatisée des résultats et données, pour conduire à des prises de décision.

c) Réalisme des stratégies et des cibles

74. Par souci de réalisme, le PIPE, a souvent repoussé l'échéance 2015 du PO à 2021, démarche qui permet de fixer des objectifs plus réalistes et d'améliorer significativement la soutenabilité de l'exercice de planification. En matière de construction, le programme proposé tente de répondre aux besoins d'amélioration de l'accès.

Tableau 7 : Nombre de constructions envisagées dans le PIPE

Constructions PIPE	2013-2014	2014-2015	2015-2016	total période
Construction et équipement des salles préscolaires	458	504	561	1 523
Construction de nouvelles salles de classe dans le fondamental 1 et 2	2 454	2 923	2 352	7 729
Construction de salles de classe fondamental 3	21	116	342	479
Construction de nouvelles salles de classe destinées au secondaire	59	113	252	424
Construire et équiper un campus pour une université publique existante en région			1	
Implanter un nouveau campus universitaire dans le département du Centre			1	
Construire et équiper 3 CFP	1	1	1	
Construction de 2 établissements spécialisés de type Saint Vincent ou Montfort		1	1	
Total	3 021	2 731	2 682	**10 155**

Le modèle de simulation confirme les besoins de construction.

Tableau 8 : Nombre de réhabilitations envisagées dans le PIPE

Réhabilitations PIPE	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**	**total période**
réhabilitations salles fond 1 et 2	479	479	479	1 437
réhabilitations salles fond 3	64	64	64	192
réhabilitations salles secondaire gal	28	28	28	84
Total	3021	2731	2682	**1 713**

Tableau 9 : Besoins en salles de classe au fondamental 3 et au secondaire

Fondamental 3	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**	**total période**
Nombre de salles nécessaires	1 732	1 753	1 869	5 354
Nouvelles salles de classe par an	21	116	342	479
% de salles nationalisées	0	0	0	0
Salles nationalisées	0	0	0	0
Nouvelles classes à construire par an	**21**	**116**	**342**	**479**

Secondaire	**2013-2014**	**2014-2015**	**2015-2016**	**total période**
Nombre de salles nécessaires	886	9 45	1058	2 889
Nouvelles salles de classe par an	59	113	252	424
dont provenant de la nationalisation	0	0	0	0
% de salles nationalisées	0	0	0	0
Salles nationalisées	0	0	0	0
dont à construire par an	**97**	**145**	**240**	**424**

Les prévisions du PIPE, au fondamental 3 et au secondaire, correspondent aux besoins réels exprimés dans le modèle.

75. Toutefois, la question demeure quant à la soutenabilité de ce programme même si 1 744 salles de classe d'écoles publiques ont été reconstruites ou réhabilitées de 2010 à 2012 car elles résultaient d'un effort particulier de reconstruction post-séisme qui mobilisait exceptionnellement le Gouvernement (financement Trésor Public) mais aussi les partenaires et les ONG. Nous ne sommes pas certains que la période actuelle soit aussi propice à de tels investissements.

76. La construction des trois CFP paraît pertinente, même si c'est évidemment insuffisant, et prolonge le programme d'équipement et de reconstruction permanente ou semi permanente dont 12 centres ont bénéficié entre 2010 et 2012, et la construction de deux centres publics, en chantier, dont la fin des travaux est prévue pour 2013 ainsi que les cinq nouveaux centres qui sont programmés en 2013 pour une construction et un équipement financés par les fonds de rétrocession de la dette.

77. L'augmentation de la population du préscolaire n'est pas irréaliste, et le passage d'un taux net de 44% en 2011 (52% en 2012) à 75% en 2016 peut se révéler soutenable en terme d'effectifs. Néanmoins, l'augmentation de la part actuelle du public de 6,7% des effectifs du préscolaire à 40% en 2021 implique des mesures, des investissements et des efforts particuliers de la part des autorités. Il en est de même pour le recrutement de 1585 moniteurs sous la forme d'une intégration de la majorité d'entre eux, enseignants du non-public, dont la rémunération devra être prise en charge sur le budget de l'Etat. Le PIPE prévoit qu'en 2015-2016 la proportion des enfants du préscolaire, public comme non-public, qui bénéficieront des cantines scolaires sera de 42%. Les investissements relatifs à cette mesure ont été intégrés au modèle de simulation et sont cohérents avec les effectifs et capacités.

78. Les doutes énoncés sur la fiabilité des effectifs du fondamental et consécutivement les calculs des taux bruts et nets de scolarisation ne permettent pas de se prononcer radicalement sur la légitimité des indicateurs attendus (le TBS retenu dans le modèle pour 2011 est de 155%). On retiendra un taux net de scolarisation moyen de 85% en 2011. Les indicateurs retenus pour le fondamental 1 & 2 bien qu'un peu ambitieux ne sont pas déraisonnables mais sont conditionnés par la réussite de plusieurs mesures qui touchent l'accès (rétention, abandon, redoublement, capacités d'accueil, encadrement, diminution des sur-âgés…). Si les évolutions de ces indicateurs sur la période du PIPE sont cohérentes, il conviendrait d'être plus prudent pour les sauts plus conséquents de 2013 à 2014. Par exemple, le taux de survie transversal passerait de 60% en 2013 à 78% en 2014, assez brutalement. Celui du redoublement passerait de 15% à 8%. Et le taux d'abandon de 9% à 4%.

Tableau 10 : Efficacité interne au fondamental 1 & 2

Fondamental 1 & 2	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2021**
Nouveaux entrants (public + non-public)	426 071	474 831	474 114	489 730	506 637	512 577	499 663
dont entrées tardives	106 681	72 833	73 490	75 686	78 717	71 003	9 819
Efficacité interne							
Taux moyen d'abandon (1e à 5e) (Réguliers)	3%	9%	9%	4%	3%	3%	1%
Taux moyen de redoublement (1e à 5e) (Réguliers)	21%	15%	15%	8%	8%	8%	8%
Taux de survie transversal (Réguliers)	85%	60%	60%	78%	81%	83%	95%
Taux de survie transversal (tous programmes)	85%	60%	60%	78%	83%	87%	95%

79. Le subventionnement direct actuel des écoles non publiques de 90 USD par élève est prolongé et le PIPE prévoit d'atteindre une couverture de 51% des écoles en 2015-2016 (76% initialement prévu dans le PO et reporté à 2020-2021). Elle est estimée à 17% en 2010-2011 et à 39% en 2013. Ce recadrage plus réaliste constitue toutefois un effort particulier du Gouvernement mais se révèle conforme au modèle de simulation.

Tableau 11 : montant des subventions aux écoles non publiques

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% des effectifs du Non-public subventionnés par l'Etat	15,0%	16,6%	25%	36%	41%	46%	51%
Nombre d'élèves du Fondamental (1 et 2) Non-public financés par l'Etat	246 496	286 401	483 714	689 688	776 024	895 998	1 004 465
Subvention par élève des écoles subventionnées (US$)	100,0	100,0	100,0	89,6	90,0	90,0	90,0
Subvention totale pour les écoles subventionnées (000 US$)	24 650	28 640	48 371	61 806	69 842	80 640	90 402
Subvention totale manuels scolaires (prix subventionnés à 70%) (000 US$)	3 262	3 604	5 033	5 684	5 705	5 863	6 026
Prime pour le soutien scolaire (élèves de 1ère et 2ème année F1)							
Nombre d'élèves concernés	0	105 187	119 294	121 931	108 396	94 893	75 656
Nombre d'heures-enseignants		0	0	0	812 969	711 698	567 421
Coût total de la prime spéciale pour le soutien scolaire (000 US$)	0	0	0	0	2 821	2 426	1 934
Total des subventions aux écoles non publiques (000 US$)	**27 912**	**32 244**	**53 404**	**67 490**	**78 368**	**88 929**	**98 362**

Notons que l'effort consenti au secteur non public aura finalement été triplé en cinq ans : 27,91 millions USD en 2011 et 98,36 millions USD en 2016.

80. Le choix de différer en 2020-2021 l'augmentation du taux de transition entre le fondamental 2 et le fondamental 3 qui, aujourd'hui, est de 61% pour viser 95% et de ne démarrer cette progression qu'en 2015-2016 traduit le souci de modération et de réalisme. L'augmentation des effectifs et des élèves sortant de l'éducation de base consécutive à la recherche d'amélioration de la rétention, du taux d'achèvement, de la baisse des abandons et du redoublement va naturellement créer des flux de sortants que l'offre d'accueil au secondaire ne pourra pas gérer. Il en résultera sans doute des frustrations et ceci causera l'arrêt non désiré de la scolarité de bon nombre d'élèves non absorbés par le système.

81. L'augmentation de la part du public au fondamental 3, de 31% à 34% en 2015-2016, reste très raisonnable et son impact sera limité : accroissement d'environ 50 000 élèves dans la population scolarisée à ce niveau. Le ratio élèves/classe de 57 à atteindre en 2015-2016, comparativement aux 62 élèves estimés actuellement, reste accessible. Mais l'augmentation de la charge horaire effective des enseignants, qui passerait de 17 à 20 heures hebdomadaires, pourrait rencontrer de fortes résistances si elle génère des iniquités dans les services.

82. Le recrutement de 1366 enseignants du cycle 3 sur la période du PIPE reste cohérent et accessible, mais doit être assorti d'un programme de professionnalisation pour ne pas affecter la qualité.

Tableau 12 : recrutements d'enseignants

Recrutements	2013-2014	2014-2015	2015-2016	total période
Recrutements préscolaire	54	723	808	***1 585***
Recrutements fondamental 1&2	1873	3808	4744	***10 425***
Recrutements fondamental 3	589	258	519	***1 366***
total	**3021**	**2731**	**2682**	**13 376**
Recrutements alphabétisation	**54**	**723**	**808**	**1 585**

83. Le maintien du taux de transition à 80% entre le fondamental 3 et le secondaire semble légitime. L'augmentation de la charge horaire effective des enseignants, qui limiterait à 1 366 les recrutements d'enseignants du secondaire général, est soumise néanmoins aux résistances internes et aux réelles capacités de gestion et de pilotage central.

84. Au niveau du supérieur, les indicateurs se fixent des objectifs timides qui semblent traduire un net recul des ambitions premières (PO). Dans ces conditions, il sera difficile de prétendre réformer ce secteur pour tenter de répondre aux besoins économiques et sociaux du pays et à court terme ; on peut donc craindre que l'incapacité d'absorption des flux montants ne crée de réelles frustrations. La création de deux campus en région répond à la volonté de rétablir de l'équité dans l'offre mais leur capacité n'est pas précisée. Le PIPE ne nous éclaire pas sur les modalités de recrutement ni sur les indicateurs relatifs à l'assurance qualité.

85. L'augmentation des effectifs en FTP qui passeraient de 27 043 élèves en 2013 à 58 737 en 2016 est louable, cependant il est peu probable que la construction de trois CFP permette d'accueillir les 30 000 élèves supplémentaires. Par ailleurs, le PIPE n'indique pas comment ces nouveaux élèves seront encadrés. Une augmentation importante des effectifs du personnel qui passerait de 737 (2013) enseignants à 2 493 est planifiée (conforme avec le modèle de simulation) sur la période du PIPE.

86. Le sous-secteur de l'éducation spéciale ne s'appuie que sur très peu d'indicateurs (2) ni cibles.

87. L'axe 3 dédié au renforcement institutionnel ne mentionne pas de réels indicateurs. Il y a lieu de craindre que la prépondérance des mesures administratives, légitimes, ne suffira pas à améliorer la gouvernance, ni le pilotage. La mise en place d'un SIGE constitue une mesure pertinente. Sa mise en œuvre, en général délicate, demandera une attention particulière.

4.3. Suivi-évaluation

a) Cadre de résultats

88. Si le PIPE exprime les données relatives aux résultats dans les parties développant chacun des trois axes, il n'en demeure pas moins qu'il ne consacre pas de chapitre dédié au cadre de résultats qui permettrait d'organiser, de manière synthétique, les objectifs, les stratégies, les indicateurs retenus ainsi que les principales actions de suivi associées. Le cadre de résultats constitue, par ailleurs, d'ordinaire un outil de pilotage et de mise en œuvre très utile du programme.

b) Dispositif institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation

89. Le PIPE reprend le dispositif général de mise en œuvre du PO de 2010 tout en tenant compte des leçons apprises. Le PIPE constitue le document de référence du secteur éducatif et son opérationnalisation est confiée aux représentations déconcentrées du MENFP (DDE, BDS, BIZ).

90. Le Comité Stratégique National (CSN), coordonné par le Ministre de l'Education, assure un pilotage central qui fixe les grandes orientations, arbitre les plans annuels et veille à la conformité des interventions. Les Ministères de l'Économie et des Finances et le celui de la Planification et de la Coopération Externe sont associés pour les questions budgétaires. Le CSN organise la concertation avec les partenaires et programme les réunions sectorielles. Le PIPE confirme la démarche participative et partenariale initiée dans le PO. Le Ministère sera représenté au Groupe Sectoriel de l'Education afin d'assurer des échanges permanents avec ses PTF. Le Comité Technique National doit assurer la cohérence dans l'exécution des activités et sera chargé d'élaborer les plans d'actions annuels des sous-secteurs en conformité avec le PIPE. Des groupes de travail vont appuyer les directions du Ministère dans la mise en œuvre du PIPE. La table sectorielle, au niveau central, et la table de concertation, au niveau départemental, doivent constituer des espaces de concertation et de communication.

91. Le suivi doit être assuré par des rapports techniques et financiers, trimestriels, élaborés par les Directions Techniques centrales qui traduiront de l'état d'avancement de la mise en œuvre du PIPE. L'UEP doit produire un rapport annuel fruit de la consolidation de ceux trimestriels. Ce document servira de base à la revue sectorielle, après validation par la Direction Générale.

92. Le groupe de suivi procédera, chaque année, à l'évaluation du PIPE pour permettre les régulations nécessaires à ce type de plan. Les conclusions et recommandations devraient alimenter les réflexions de la revue annuelle de l'éducation. Une évaluation à mi-parcours, indépendante, menée par des groupes externes en collaboration avec les PTF fournira au ministère les éléments nécessaires pour mesurer la mise en œuvre réelle du PIPE. Enfin une évaluation finale viendra sanctionner les trois années de mise en œuvre du PIPE.

93. Ce dispositif institutionnel apparait très structuré et devrait se révéler particulièrement fonctionnel et de nature à assurer un pilotage et une mise en œuvre efficients. La place de la société civile et celle des parents d'élèves est cependant quelque peu effacée et apparemment limitée aux groupes de travail locaux.

5. PLAN D'ACTIVITÉ BUDGÉTISÉ

94. Le document soumis à l'évaluation ne comporte pas de plan d'activité. Des interventions sont distinguées avec, pour la plupart d'entre elles, des coûts chiffrés. Le chapitre suivant analyse les coûts et le financement mais seulement d'un point de vue global et en s'appuyant sur le modèle de simulation sur lequel repose le PIPE.

6. COUT ET FINANCEMENT DU PIPE

95. A défaut de disposer d'une stratégie explicitée, l'analyse du modèle de simulation financière permet d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution du système éducatif sur dix ans. Le modèle référent est celui daté du 12 décembre 2013, s'appuie sur les données de l'année 2011 et opère des projections jusqu'en 2021. Les

trois années couvertes par le PIPE sont ainsi mises en perspective. Sauf exception précisée, les nombres présentés ici sont exprimés en valeur de 2011, c'est-à-dire sans prise en compte de l'évolution des prix depuis cette date et sans hypothèse sur la hausse des prix jusqu'en 2021.

6.1. Les coûts

96. Le tableau ci-dessous regroupe les grandes catégories de dépenses issues des choix faits dans le scénario proposé. Elles ne concernent pas les dépenses attribuées aux familles.

Tableau 13 : Evolution des grandes catégories de dépenses

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. En millions USD											
Dépenses courantes totales	205	215	269	311	360	419	492	579	656	706	760
Dont masse salariale (1)	*92*	*96*	*109*	*117*	*147*	*182*	*225*	*292*	*358*	*404*	*455*
Dépenses en capital	101	64	119	113	132	156	143	122	82	97	41
Dépenses totales	305	279	387	424	491	575	635	701	738	802	800
2. En indice											
Dépenses courantes totales	100	105	131	152	176	204	240	282	320	344	371
Dont masse salariale (1)	*100*	*104*	*118*	*127*	*160*	*198*	*245*	*317*	*389*	*439*	*495*
Dépenses en capital	100	63	118	112	131	154	142	121	81	96	40
Dépenses totales	100	91	127	139	161	189	208	230	242	263	262

(1) En dehors de l'Université d'Etat d'Haïti.

97. L'évolution de la masse salariale est toujours préoccupante car il s'agit de dépenses récurrentes qu'il est difficile de stabiliser. Deux facteurs explicatifs de cette évolution ont été examinés : le nombre d'agents et le salaire moyen :

Tableau 14 : Evolution de la masse salariale et du nombre d'agents

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Indice d'évolution de la masse salariale (1)	100	104	118	127	160	198	245	317	389	439	495
2. Indice d'évolution du nombre d'agents (1)	100	103	107	120	143	176	210	250	288	309	335
Ratio 1/2	1	1,01	1,10	1,06	1,12	1,13	1,17	1,27	1,35	1,42	1,48

(1) Hors enseignement supérieur.

98. La masse salariale s'accroît un peu moins rapidement que dans le PIP malgré un nombre d'agents (hors enseignement supérieur) qui devrait augmenter d'un tiers en dix ans. L'explication réside dans la réduction de la progression du salaire moyen : dans le PIP, à chaque niveau d'enseignement, le salaire moyen croissait en termes réels comme le PIB/tête, soit 5,1% par an durant les trois années du PIP puis de 5,6% par an à partir de 2017. On arrivait ainsi à une masse salariale théoriquement supérieure au budget du MENFP en 2017, ce qui était manifestement irréaliste. Le PIPE fixe le taux annuel moyen de croissance des salaires à 1,5%, taux qui doit être comparé à ceux mentionnés ci-dessus : 5,1% puis 5,6%. Ainsi, la masse salariale progresse moins vite malgré un recrutement plus important d'agents. En conséquence, les salaires annuels moyens exprimés en unités de PIB/tête ne sont plus stables durant la période couverte par la simulation mais diminuent ainsi que le

montre le tableau suivant qui compare les paramètres utilisés dans les simulations des trois derniers scénarios (POP, PIP et PIPE).

Tableau 15 : Exemples d'évolution des salaires annuels exprimés en unités de PIB/tête

Niveaux	Scénarios	2011-2013	2014-2016	2017-2021
Préscolaire	PO	5	5	5
	PIP	4	4	4
	PIPE	4	3,8	3,4
Fondamental 1+2	PO	4,5	4,5	4,5
	PIP	4,4	4,4	4,5
	PIPE	4,4	4,2	3,8
Fondamental 3	PO	5,4	5,5	5,5
	PIP	5,3	5,5	5,5
	PIPE	5,3	5	4,5
Secondaire	PO	5,5	5,6	5,6
	PIP	5,5	5,6	5,6
	PIPE	5,5	5,3	4,8
ETFP	PO	7,5	8,1	8
	PIP	7,4	7,9	7,9
	PIPE	7,4	7,5	6,8

99. En dehors des coûts salariaux, les principales dépenses résultent de choix ambitieux pour l'enseignement de base puisque l'objectif premier du PIPE est l'universalisation de l'enseignement de base couplée avec une augmentation significative de la part de l'enseignement public à ce niveau d'enseignement. Il s'y ajoute un souci d'accroître la qualité de l'enseignement dispensé. Ceci va se traduire par de nombreuses mesures dont les principales, en termes d'incidence budgétaire, sont :

- L'accroissement sensible du nombre d'élèves accueillis dans le préscolaire public : l'objectif est d'accueillir 40% des enfants dans des structures publiques. Dans le PIPE, cet objectif est fixé pour 2021 et non pas 2018 comme dans les deux scénarios précédents.
- De même, l'accroissement du nombre d'élèves accueillis dans des écoles publiques du fondamental 1 et 2 qui devraient scolariser 40% des élèves réguliers, des entrées tardives et des scolarisés sur-âgés en 2021. Quant aux déscolarisés précoces, ils devraient tous être accueillis dans des écoles publiques dès 2018. Environ 30 000 élèves devraient être concernés par les « nationalisations » d'écoles non publiques durant le PIPE.
- L'amélioration des taux d'encadrement dans le fondamental 1 et 2, y compris les programmes pour réduire le nombre des élèves sur-âgés et les entrées tardives ainsi que la réduction du nombre de déscolarisés précoces. Le dernier recensement scolaire, paru il y a peu de temps, a révélé qu'il y avait sensiblement plus d'élèves que le nombre estimé jusqu'ici pour l'année 2011/12. En conséquence, le taux moyen d'encadrement est beaucoup plus défavorable en début de PIPE que dans les scénarios précédents : 47,3 élèves par maître au lieu de 44,1. L'objectif de 40 élèves par maître étant maintenu pour 2021, il faudra recruter davantage d'enseignants pour atteindre cet objectif.
- Les subventions pour réduire de 70% le prix des manuels scolaires pour tous les élèves du fondamental 1 et 2 (public et non public).
- La dotation de manuels et les subventions de fonctionnement aux écoles publiques.
- La subvention de 90 USD par élève dans une part croissante des écoles non publiques du fondamental 1 et 2 : 36% des écoles en 2013 et 51% en 2016 avec un objectif de 76% en 2021.

- Un accroissement significatif mais progressif du nombre d'élèves du fondamental 1 et 2 bénéficiant du programme d'alimentation scolaire : de 35% en 2013 à 40% en 2016 avec un objectif ambitieux de 70% en 2021.
- Au niveau des dépenses en capital, un nombre considérable de salles de classe doit être construit en 3 ans dans le fondamental 1 et 2 : 7 700, auquel s'ajoutent 1 400 réhabilitations. On rappellera que le PIP avait prévu de construire 5 000 salles de classe en trois ans à ce niveau d'enseignement. Le supplément est dû pour une grande part à un rythme moins soutenu de mise en place de la double vacation des salles de classe : passage de 7,4% des salles en 2013 à 20% en 2016 dans le PIPE contre 23% en 2016 dans le PIP. De toute façon, l'objectif de 50% de salles de classe fonctionnant en double vacation en 2021 est maintenu.
- Le coût moyen retenu pour la construction d'une salle est particulièrement élevé : environ 25 000 USD compte tenu de l'application de normes anticycloniques et antisismiques.

100. La répartition des dépenses courantes et en capital programmées par niveau d'enseignement montre que, durant les trois années de mise en œuvre du PIPE, le fondamental 1 et 2 consommera la majorité des dépenses projetées. Toutefois, les dépenses totales vont s'accroître à un rythme plus rapide à partir de 2015 dans les autres niveaux et l'administration. Ceci est normal car la progression de la scolarisation dans le fondamental 1 et 2 va se répercuter dans les niveaux supérieurs.

Tableau 16 : Evolution comparée des dépenses pour le fondamental 1 et 2 et les autres niveaux

Années	Dépenses courantes (millions USD)		Dépenses en capital (millions USD)		Dépenses totales (millions USD)		Indice relatif aux dépenses totales	
	Fondamental 1+2	Autres	Fondamental 1+2	Autres	Fondamental 1+2	Autres	Fondamental 1+2	Autres
2011	133	72	77	23	211	95	100	100
2012	139	77	47	17	186	94	88	99
2013	173	95	87	32	260	127	123	134
2014	203	108	93	20	296	128	140	135
2015	230	130	106	25	336	155	159	163
2016	261	158	98	63	359	221	170	233
2021	400	359	33	7	433	366	205	385

6.2. Le financement

Les ressources consommées par l'éducation ont trois grandes origines : publiques, extérieures et familiales.

6.2.1. Les ressources publiques

101. A la base, il y a la croissance du PIB à prix constants. Les dernières estimations du FMI (Août 2013) pour 2013 et les années couvertes par le PIPE sont :

2013 3,4%
2014 4,5%
2015 5,2%
2016 5,8%

On prévoit donc une accélération de la croissance économique.

102. Les ressources publiques, hors dons, exprimées en fonction du PIB, devraient progresser légèrement au cours de la période couverte par le PIPE (projections FMI pour 2013 et 2014) :

2011 13,1%

2013 12,3%
2014 13,0%
2015 13,3%
2016 13,6%

103. Les dépenses publiques courantes sur financement intérieur (hors dons et hors service de la dette) devraient rester à un niveau élevé par rapport au PIB :

2011 87,3%

2013 85,2%
2014 85,3%
2015 85,3%
2016 85,3%

104. Les ressources disponibles pour financer les dépenses courantes d'éducation, exprimées en % des dépenses publiques courantes hors dons et hors service de la dette, devraient s'accroître fortement en deux ans pour se stabiliser ensuite (estimation du modèle sans le Fonds National pour l'Education : FNE) :

2011 15,7% (exécution budgétaire)

2013 19,8%
2014 22,4%
2015 25,0%
2016 25,0%

105. Les dépenses publiques en capital sur financement intérieur, exprimées en % des ressources publiques hors dons, devraient diminuer mais avec des variations sensibles (prévision FMI à partir de 2013) :

2011 45,3%

2013 51,4%
2014 57,4%
2015 53,4%
2016 48,2%

106. Les ressources disponibles pour financer les dépenses publiques en capital pour l'éducation, exprimées en % des dépenses en capital sur financement intérieur, devraient rester stables sur la période (estimations du modèle sans les dépenses du FNE qui ont été placée intégralement dans les dépenses publiques courantes alors qu'elles figurent au budget de l'Etat dans les dépenses en capital) :

2011 3,6%

2013 6,1%
2014 5,5%
2015 5,5%
2016 5,5%

107. A ces ressources budgétaires, il faut ajouter celles du FNE alimenté par des taxes affectées et par des contributions extérieures. Ces sommes considérables représentent environ 275 millions USD sur 5 ans, soit, en moyenne, 55 millions par an mais ce mécanisme doit être autorisé par le Parlement qui ne s'est pas prononcé jusqu'ici. Malgré cela, les premiers crédits ont été débloqués dès 2011-2012 et ont bénéficié principalement à des écoles non publiques (près de 7 500 écoles) et les décaissements se sont poursuivis depuis en anticipant un vote positif et rétroactif du Parlement.

108. Au total, les ressources publiques prévues pour l'éducation devraient évoluer ainsi (en millions USD de 2011) :

Tableau 17 : Evolution des ressources publiques pour financer le PIPE

Années	Ressources courantes	Ressources en capital	FNE	TOTAL		En % du PIB	
				Sans FNE	Avec FNE	Sans FNE	Avec FNE
2011	132	16	0	148		2,0	
2013	163	30	39	193	232	2,5	3,0
2014	204	34	55	238	293	2,9	3,6
2015	245	33	60	278	339	3,2	3,9
2016	265	33	66	298	364	3,3	4,0

Comme le PIP, le PIPE prévoit donc un effort public rapide en faveur de l'éducation (+ 1,6 point de PIB) en trois ans suivi d'une consolidation progressive. Cette progression est fondée notamment sur une priorité accordée à l'éducation dans les dépenses publiques courantes hors FNE : passage de 15,7% à 25% en 3 ans, ce qui est considérable.

6.2.2. *Les ressources extérieures*

109. Seules les ressources issues des PTF regroupés dans le GSE sont prises en compte dans le modèle. Les nombres mentionnés sont fondés sur les déclarations des 14 PTF membres de ce groupe et ayant signé le Cadre Partenarial avec le Gouvernement. L'appui total est le suivant (en millions USD courants) :

2010 119
2011 158
2012 107
2013 155

2014 207
2015 70
2016 31

110. Ces nombres sont issus du modèle de simulation à partir des déclarations des 14 PTF du GSE. Une enquête récente (début octobre) a permis d'actualiser ces nombres dont on estime qu'ils s'accroîtront dans les prochaines années au fur et à mesure que les bailleurs feront connaître le montant de leur financement pour les deux ou trois exercices budgétaires à venir.

111. De son côté, le document relatif au bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du PO souligne que les ONG apportent un appui non négligeable à l'éducation. Malheureusement, d'une part elles interviennent au niveau local et les informations remontent mal et, d'autre part, elles ne fournissent pas toutes – loin de là – des données. Actuellement, nous disposons d'informations relatives à 13 ONG sur 42 membres du comité de

liaison des ONG en éducation. Entre octobre 2010 et décembre 2012, ces 13 ONG ont financé des activités pour un montant de 56,8 millions USD, soit en moyenne 25 millions USD par an. Sans doute ce nombre sous-estime-t-il la réalité puisque près de 30 ONG n'ont pas fourni de données, même s'il s'agit d'organisations moins importantes financièrement que les 13 autres.

112. La lecture du bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du PO montre que les ONG jouent un rôle important, notamment dans l'appui aux structures déconcentrées, dans la reconstruction d'écoles, dans la formation d'enseignants et dans la création de conseils d'école. Il apparaît important de mieux connaître leurs actions afin de les intégrer dans les programmations à venir.

6.2.3. Le financement familial

113. Le modèle consulté fournit une estimation des dépenses des familles, même si les projections faites dans ce modèle ne prennent pas en compte ces sommes qui sont particulièrement élevées. En réalité, les montants des dépenses des familles nettes des subventions accordées aux établissements d'enseignement, via le projet EPT et le PSUGO, sont estimées ainsi dans le modèle (millions USD courants) :

2011 404
2012 429
2013 426

6.3. La soutenabilité financière du scénario évalué

114. L'appréciation de la soutenabilité financière du scénario actuel retenu pour le PIPE est particulièrement délicate en raison des imprécisions concernant un certain nombre de données sur lesquelles ce scénario est fondé. Le tableau ci-dessous résume les grands équilibres pour l'année précédant la mise en œuvre du PIPE et pour les trois années de ce plan. Les dépenses courantes et en capital sont tirées de la version du 12 décembre du modèle de simulation sur lequel repose la version du PIPE qui fait l'objet de cette évaluation.

Tableau 18 : Soutenabilité financière du PIPE (millions USD de 2011)

	2013	2014	2015	2016	2014-2016	Solde annuel moyen
Dépenses courantes programmées Financement courant étatique prévu (y c FNE) Solde étatique courant	269 202 -67	311 259 -52	360 305 -55	419 331 -88		
Dépenses en capital programmées Financement en capital étatique prévu (hors FNE) Solde étatique en capital	119 30 -89	113 34 -79	132 33 -99	156 33 -123		
Solde total étatique	-155	-131	-154	-211	-496	-165
Ressources extérieures	+155	+207	+70	+31	+308	
Solde global (si compensation intégrale)	0	+76	-84	-180	-188	-63

Note : Le FNE est regroupé avec les recettes courantes alors qu'il figure au budget de l'Etat dans les recettes en capital.

115. Les financements reposent sur quelques hypothèses-clés qui continuent de nous paraitre particulièrement optimistes[24i] :

[24] L'Annexe 1 détaille les raisons pour lesquelles nous estimons que ces hypothèses sont optimistes.

1. Le budget courant consacré à l'éducation, exprimé en pourcentage du budget courant de l'Etat hors dons et hors service de la dette, représente un peu moins de 20% en 2013 et devrait représenter 25% dès 2015.
2. Le taux d'exécution des financements étatique et extérieur est supposé être égal à 100%.
3. Il y a une compensation (fongibilité) totale (i) entre les soldes courant et en capital, (ii) entre les trois années que dure le PIPE, et (iii) au sein même des dépenses courantes et en capital.

116. Il n'y a pas eu de distinction entre ressources extérieures courantes et en capital car cette séparation n'est pas stricte. Cela milite pour ne prendre en considération que le solde global malgré l'hypothèse jugée optimiste de compensation totale.

117. Selon le scénario proposé, on disposerait d'un excédent de ressources égal à 76 millions USD en 2014. C'est oublier que le taux d'exécution des ressources programmées sera sans doute inférieur à 100%. Un taux d'exécution global égal à 82% annulerait l'excédent de ressources anticipé cette année-là. En outre, cet excédent peut ne pas être reportable intégralement sur les exercices ultérieurs.

118. Enfin, et surtout, les financements extérieurs réels pour 2015 et 2016 devraient être sensiblement supérieurs à ceux annoncés récemment car ils sont difficiles à prévoir plusieurs années à l'avance. Ainsi, les 188 millions de gap programmés actuellement pour la durée du PIPE pourraient être rapidement annulés si les financements extérieurs pour 2015 et 2016 étaient de l'ordre de grandeur de celui annoncé pour 2014. Par exemple, si ces financements étaient égaux à ceux annoncés pour 2014, le gap ferait alors place à un excédent de 125 millions USD, avec un taux d'exécution égal à 100%.

119. En résumé, on constate que le gap est très variable et qu'il est difficile d'agir sur ses composantes. On ne peut donc pas porter un jugement définitif sur ce scénario du point de vue de sa soutenabilité. Toutefois, il est un domaine où l'évolution programmée doit être revue. Cela concerne les recettes et les dépenses de l'Etat. Les dépenses résultent des choix qui ont été faits pour aboutir au scénario retenu actuellement. Le point le plus important à souligner concerne l'équilibre entre les ressources budgétaires pour l'éducation et la masse salariale de ce ministère. Cet équilibre est en effet trop précaire pour être conservé tel quel : d'après la version du modèle mise à notre disposition, ***en2021, la masse salariale sera égale aux ressources budgétaires hors PSUGO*** qui, même s'il est renouvelé après 2016, ne pourra pas compenser cette évolution sauf à être consacré uniquement à ce paiement, ce qui n'est pas le cas : en 2012-2013, ce programme a prévu de rémunérer 4 500 enseignants et 350 directeurs pour un montant d'environ 15 millions USD. Une analyse plus fine de cette masse salariale montre que la part allant aux salaires des enseignants passerait de 63% en 2013 à 81% en 2019 pour se stabiliser ensuite jusqu'en 2021.

120. Si le scénario actuel du PIPE est maintenu, les ressources budgétaires pour financer les dépenses hors salaires du MENFP vont baisser sensiblement à partir de 2017 ainsi que le montre le tableau suivant (en millions USD de 2011) :

Tableau 19 : Déséquilibre des dépenses courantes financées par l'Etat

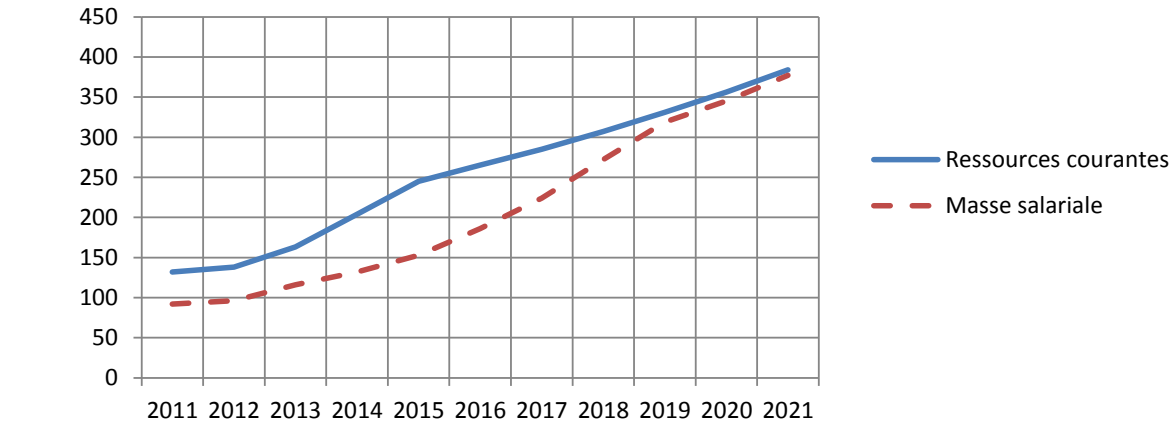
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes courantes budgétaires hors FNE Recettes du FNE (1) Recettes courantes y compris le FNE (2)	163 39 202	204 55 259	245 60 305	265 66 331	285 ND 285	307 ND 307	331 ND 331	356 ND 356	384 ND 384
Masse salariale	116	132	153	186	224	272	319	345	377
Ressources publiques (**hors FNE**) disponibles pour financer les dépenses courantes du MENFP hors salaires	47	72	92	79	61	35	13	11	7

(1) Bien que le FNE soit comptabilisé au titre des recettes en capital dans le budget de l'Etat, il finance en fait principalement des dépenses courantes.

(2) En 2017 et 2018, on a fait l'hypothèse que le PSUGO n'était pas renouvelé. De toute façon, même s'il est renouvelé, il ne financera pratiquement pas le fonctionnement courant du MENFP.

Cette évolution apparaît plus clairement dans le graphique ci-dessous :

Graphique 1 : Evolution comparée des ressources courantes et de la masse salariale



121. Après prise en compte du financement de salaires jusqu'en 2016 par le PSUGO pour un montant égal à celui prévu pour 2013 (15 millions USD), le volume des ressources publiques disponibles est accru d'autant mais le problème n'est pas résolu : le MENFP ne sera plus en état de fonctionner en 2018 selon le scénario actuel. Après adjonction des 15 millions USD du PSUGO, la dernière ligne du tableau ci-dessus devient en effet :

2013 62 millions USD
2014 87 millions USD
2015 107 millions USD
2016 94 millions USD
2017 61 millions USD (si le PSUGO n'est pas renouvelé)
2018 35 million USD (si le PSUGO n'est pas renouvelé)

122. Le scénario actuel doit donc être encore aménagé pour permettre au MENFP de fonctionner *au-delà de 2017* en dehors du PSUGO et des ressources extérieures.

7. ÉVALUATION DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION DE LA MISE EN OEUVRE

7.1. Les principes

L'examen des modalités d'exécution du PIPE renvoie à celles décrites dans le PO puisque, ici aussi, c'est lui qui sert de référence. Ainsi, trois principes sont posés :

7.1.1. Le PIPE est le document de référence

123. Ce document est présenté comme la réunion, sous trois axes stratégiques, des actions du PO jugées prioritaires pour les trois prochaines années. Sa crédibilité et son caractère référentiel pour le secteur viendront de son endossement par les PTF. Il apparaît pourtant que le document n'est pas assez précis pour canaliser efficacement et d'une manière efficiente toutes les actions et les ressources vers des objectifs bien définis comme cela est affirmé. En effet, la précision dans l'énoncé, dans la qualification et dans l'articulation des activités à mener présente plusieurs avantages qui n'ont pas encore été capitalisés ici, notamment l'appropriation, par les différents niveaux de décision ministériels et par les PTF, des activités à mener. C'est lors des nombreuses discussions sur les choix à opérer pour aboutir à un plan d'action soutenable que tous les acteurs apprennent à travailler ensemble et s'approprient le document.

124. Au plan institutionnel, comme pour le PO, ce sera le Comité Stratégique National (CSN) qui sera chargé des tâches d'orientation et, éventuellement, de réorientation des stratégies, d'approbation des plans annuels nationaux, de coordination pour que les PTF interviennent dans le cadre des options retenues et, enfin, de concertation avec les partenaires nationaux et extérieurs (revue sectorielle annuelle, table sectorielle bimestrielle notamment). Le niveau tactique est technique. Il est coordonné par le Directeur Général du MENFP assisté d'un Comité Technique National (CTN). C'est à ce niveau que les plans d'action devraient être élaborés en conformité avec le PIPE. L'examen des faits montre cependant que, depuis la mise en œuvre du PO, soit environ trois ans, le CSN et le CTN ne se sont réunis qu'une fois (en 2012). De même, il n'y a eu qu'une réunion conjointe. Le Comité Stratégique National est aussi une structure de concertation puisque des représentants de tous les acteurs y siègent. Les termes de référence de ces deux structures ont été validés et les circulaires de mise en place ont été publiées. Les structures existent mais elles fonctionnent mal. La première chose à réaliser est de les faire fonctionner.

7.1.2. Les représentations départementales du MENFP sont les entités responsables de l'opérationnalisation du PIPE

125. Le document reconnaît la faiblesse des tentatives antérieures de réforme due à une mise en œuvre concentrée au niveau de l'administration centrale ministérielle. D'où l'affirmation que, dans le PIPE, ce sont les entités décentralisées de ce ministère qui assureront principalement son opérationnalisation. Ces entités sont des administrations : Directions départementales de l'éducation et Bureaux de district scolaire d'une part et des inspections : Bureaux d'inspection de zone, d'autre part. Pour la gestion de proximité des écoles, ces structures administratives doivent collaborer étroitement avec des commissions municipales d'éducation et des représentants des établissements d'enseignement et des centres de formation.

126. Enfin, des groupes de travail appuient ces structures. D'après le PO, ils sont placés sous le leadership des directeurs du MENFP et doivent assurer, en direction des DDE, un transfert de compétences et de savoir-faire nécessaires pour remplir leurs missions. En clair, les groupes de travail sont une alternative au renforcement institutionnel sur le mode de la substitution. En fait, ces groupes de travail, pour autant qu'ils aient été créés, n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante et, de plus, les pouvoirs locaux ne se sont pas impliqués dans l'administration de l'éducation sur le terrain.

127. Ici encore, des structures existent sur le papier mais elles n'ont pas fonctionné comme cela était souhaité dans le PO. De son côté, le PIPE reprend le même schéma de fonctionnement au niveau local sans tirer les leçons du passé récent puisqu'il ne suggère pas de dispositif pour une mise en œuvre effective de ses interventions au niveau local. Faute de cela, le PIPE risque fort de connaître les mêmes difficultés que le PO dans sa mise en œuvre. Une condition importante de réussite dans la mise en œuvre du PIPE est la capacité des agents administratifs concernés à s'approprier le dispositif et à le faire fonctionner. Des renforcements devront être organisés systématiquement à cet effet selon des modalités à détailler dans le plan d'action.

7.1.3. Deux notions sont privilégiées : équité et approche participative

128. L'approche participative peut être difficilement revendiquée jusqu'ici dans les modalités d'exécution puisque celles-ci ont mal fonctionné. Sur ce point, on attend du PIPE qu'il fasse fonctionner effectivement les structures participatives définies dans le PO et réaffirmées ici.

7.1.4. Le cas du programme PSUGO

129. Ce programme [25], qui a démarré effectivement en 2011-2012, est certes inclus dans les prévisions de dépenses du PIP mais on peut craindre qu'il ne soit pas vraiment intégré au plan d'action du PIPE car il a une logique de fonctionnement qui peut différer de ce que le PIPE prévoit pour les trois prochaines années. C'est donc au niveau de la mise en œuvre que l'on pourra mesurer l'articulation entre PIPE et PSUGO mais, jusqu'ici, rien n'a été explicité au sujet de la mise en œuvre du PIPE alors que le PSUGO entre dans sa troisième année de fonctionnement avec un budget considérable comme levier d'action.

7.2. Dispositif de suivi

Ici encore, le PIPE reprend l'essentiel du dispositif exposé dans le PO.

7.2.1. Au plan institutionnel

La Table Sectorielle

130. Au niveau national sera créée le Table Sectorielle d'Education qui réunira des représentants du MENFP et des acteurs appuyant le système éducatif. Elle sera présidée par le Directeur Général du MENFP et se réunira tous les trois mois. Au niveau départemental, seront créées des Tables de Concertation qui relèveront de la Direction Générale Adjointe du MENFP. On a constaté que cette table était déjà mentionnée dans le PO, présidée par le ministre de l'éducation, mais qu'elle ne s'était réunie qu'une fois (décembre 2012) et en formation restreinte. Ce dispositif de concertation et de communication est repris dans le PIPE avec une initiative récente (17 septembre 2013) du MENFP pour mettre effectivement en place une telle table dans l'éducation à l'image de ce qui se fait dans d'autres ministères sous l'impulsion du Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement (CAED). Cette démarche devrait aboutir prochainement.

[25] Voir à l'Annexe 2 une brève description de ce programme.

La Revue Sectorielle

131. Composée de nombreux acteurs œuvrant dans le secteur éducatif, elle devrait se réunir une fois par an pour examiner le rapport d'étape sur la mise en œuvre du PIPE. Elle devrait permettre d'opérer des ajustements si nécessaire et de valider la programmation de l'année suivante. Depuis le démarrage du PO, il n'y a pas eu de réunion de cette revue mais seulement une mission conjointe des PTF en février 2012.

D'autres structures

132. Le PIPE prévoit la création de structures spécifiques d'échange avec les partenaires : (i) l'Office National de Partenariat en Education (ONAPE) pour assurer le coordination et l'harmonisation entre les secteurs public et non public ; (ii) les commissions municipales de l'éducation pour développer les échanges avec les autorités locales et (iii) les comités des parents d'élèves. Des conseils d'école existent mais pas partout. Au niveau national, le programme spécifique PSUGO est une structure de création récente.

133. Il est également prévu de rendre fonctionnels des groupes de travail déjà prévus dans le PO mais qui n'ont pas ou mal fonctionné. Il s'agit, à proprement parler, de structures d'appui à la mise en œuvre du PO et du PIPE qui doivent être composées d'experts nationaux et internationaux et appuyer les directions techniques du MENFP. Le PIPE, comme le PO, insiste sur la mise en place d'un groupe de travail-clé : la Commission d'Infrastructures Scolaires rattachée au cabinet du Ministre et qui travaillerait en étroite collaboration avec la Direction du Génie Scolaire pour mieux planifier et gérer les constructions scolaires. Ces groupes de travail ont donc aussi une vocation à développer la concertation entre les acteurs.

7.2.2. Au plan des mécanismes de suivi et d'évaluation

134. Comme le PO, le PIPE prévoit que trois types de documents devraient être élaborés chaque année :

- Des rapports trimestriels synthétisant l'avancement de la mise en œuvre du PIPE aux niveaux central et départemental.
- Deux rapports semestriels rédigés avec l'appui du coordonnateur technique national.
- Un rapport d'étape annuel rédigé par l'UEP appuyé par ce coordonnateur.

Il s'y ajoute un bulletin régulier sur la mise en œuvre à destination du grand public.

135. En réalité, si l'on examine le fonctionnement du suivi du PO, on constate que deux documents ont été publiés depuis son démarrage en octobre 2010 :

- Bilan à Mi-Parcours (octobre 2010 – décembre 2012) publié en février 2013 et préparé par une commission ad hoc du MENFP.
- Bilan d'Activités du Secteur de l'Education (2012-2013) publié en septembre 2013 et préparé par l'UEP.

136. Le premier rapport a constaté les points saillants suivants après deux ans et un trimestre de mise en œuvre du PO :

- Ce plan a été réalisé à environ 10%.
- Les décaissements ont représenté 15% du coût global (4,3 milliards USD) mais 47% du montant des besoins identifiés dans le PO au cours de cette période.
- Les financements proviennent principalement du Trésor Public (48%) et des PTF (43%), les ONG ayant fourni des informations représentant 9%.
- Ces crédits sont allés en grande majorité vers l'axe 4 (petite enfance, obligation et gratuité scolaire) : 95% des crédits du Trésor Public et 88% des crédits extérieurs. Il y a donc plusieurs niveaux d'enseignement qui sont largement sous-financés.

De plus, pour chaque axe, les réalisations ont été mentionnées ainsi que les forces/opportunités d'un côté et les faiblesses/contraintes, de l'autre.

137. Le second rapport s'est intéressé aux activités réalisées dans les directions techniques ministérielles sur financement national ou extérieur. Au total, 148 activités ont été recensées dans seulement cinq axes sur les neuf du PO pour un coût de 79 millions USD. L'axe 4 a bénéficié de 88% des crédits recensés.

138. Enfin, le PSUGO a fait l'objet d'un rapport d'exécution physico-financier concernant la première année de mise en œuvre : 2011-2012. Il est largement documenté.

7.2.3. Au plan des indicateurs

139. Le PO se proposait de suivre l'évolution de plus de 50 indicateurs répartis en quatre groupes :

- Indicateurs d'accès et de participation
- Indicateurs d'efficacité interne et de qualité
- Indicateurs de gouvernance
- Indicateurs financiers

Aucun n'a été chiffré dans les deux rapports de suivi de ce plan.

140. Au chapitre 2 du PIPE, les indicateurs du cadre indicatif du PME ont été chiffrés avec mise en évidence de deux écarts importants : les parts des élèves inscrits dans l'enseignement primaire privé et le coût de construction et d'équipement d'une salle de classe standard. Il faut souligner que les deux indicateurs calculés à partir des dépenses salariales et non salariales rapportées aux dépenses récurrentes prennent en compte l'ensemble des financements. Ceci n'est donc pas en contradiction avec le déséquilibre mentionné plus haut entre la masse salariale et les ressources courantes ministérielles.

141. De nombreux indicateurs ont été proposés dans le chapitre 2. Ils appartiennent à plusieurs catégories : (i) la plupart de ceux qui ont été chiffrés sont des objectifs à atteindre qui ont été tirés du modèle de simulation et (ii) d'autres, situés dans les tableaux détaillant le programme d'action pour chaque niveau d'enseignement, s'apparentent à des objectifs quantitatifs qu'il faudra atteindre et qui servent à chiffrer le coût correspondant. Le tableau 12, intitulé improprement « Principaux indicateurs du PIPE » ne concerne que les effectifs scolarisés et/ou attendus. Il reste donc à se mettre d'accord sur une liste limitée d'indicateurs représentatifs et synthétiques qui seront chiffrables également pour les années précédant l'application du PIPE.

142. De son côté, la Direction de la Planification et de la Coopération Externe a chiffré des indicateurs sur la base de données relatives à l'année scolaire 2010-2011. Bien que le recensement scolaire pour cette année-là soit incomplet, cette direction a été en mesure de chiffrer 26 indicateurs sur les écoles, les élèves et les enseignants de l'enseignement fondamental. Les données bientôt publiées pour l'année 2011-2012 permettront de chiffrer ces indicateurs pour la seconde fois et d'autres pour la première fois. On amorce ainsi un processus d'exploitation des données recueillies qui pourra être utilisé pour le suivi du PIPE. Il reste à accélérer le rythme d'exploitation de ces informations, à accroître leur exhaustivité et à articuler ce système de recueil et de traitement de données aux exigences du suivi de la mise en œuvre du PIPE.

143. Enfin, des indicateurs ont été proposés lors du bilan d'activités du secteur de l'éducation pour 2012-2013 et dans le Plan annuel du secteur de l'éducation 2013-2014 mais ils ne correspondent pas forcément d'une année à l'autre et, surtout, ils ne procèdent pas d'une vision globale qui est celle d'un plan d'action intégré à une stratégie, en particulier celle du PIPE. Cela permet néanmoins de sensibiliser les directions techniques à cet exercice qui devra être fait dans le cadre du PIPE.

7.2.4. Au plan général

De manière générale, le PIPE, comme le PO, ne définit pas les obstacles potentiels à sa mise en œuvre et ne prévoit donc pas de mesures en conséquence.

Au niveau des capacités de mise en œuvre

144. Le PIPE ne dit rien sur la préparation des personnels pour une bonne mise en œuvre : on ne sait pas si de nouvelles fonctions seront créées et, en conséquence, quelles formations dispenser. Tacitement, il est prévu que l'administration, dans sa structure actuelle, sera capable d'appliquer le PIPE.

145. Le dispositif institutionnel a été décrit, de même que la nature et la périodicité des rapports qui doivent alimenter les débats dans les diverses instances de concertation et de décision. Rien n'est dit sur qui doit élaborer ces documents, sur leur format et à partir de quelles informations. De même, rien n'est précisé sur les allocations de crédits liées au financement d'activités identifiées. Le PIPE, dans sa version actuelle, n'est pas assez détaillé pour cela et, si des entités responsables de certaines interventions sont identifiées, rien n'est dit sur les mécanismes de financement et de reddition des comptes. Le plan d'activité doit être doublé d'un plan de financement : prévoir une somme pour réaliser une activité n'est qu'un premier pas qui doit être complété par un dispositif ad hoc de financement, de consommation des crédits et de contrôle financier et de réalisation de l'activité.

La gouvernance

146. Il n'existe pas de stratégie de communication : le PIPE s'appuie sur la vision développée dans le PO. Il ne nous apparaît pas nécessaire de développer une stratégie de communication comparable à celle du PO. Toutefois, nous sommes encore dans la période d'élaboration du PIPE même si celle-ci est en phase finale. Il est donc difficile de développer une stratégie de communication, même réduite, qui suppose un document quasiment finalisé.

147. Des transferts de ressources importants existent depuis 2011-2012 dans le cadre du PSUGO : subventions et dotations diverses aux écoles publiques, subventions (90 USD par élève) à un nombre croissant d'écoles non publiques. Ces transferts massifs ont soulevé des problèmes dans un certain nombre de cas. Le rapport sur la mise en place du PSUGO a listé des mesures destinées à lutter contre un certain nombre de pratiques incorrectes.

148. La responsabilisation des bénéficiaires de transferts n'est pas abordée. Les responsables ministériels nous ont fait part de leur souci de développer un dispositif de responsabilisation et d'évaluation dans la consommation des ressources et l'obtention de résultats tangibles.

149. Enfin, les risques et contraintes n'ont pas été pris en considération dans le PIPE : lenteur de la circulation des informations dans les circuits administratifs, gestion financière mal contrôlée, attitude négative de certaines parties prenantes, risques liés à l'environnement physique, etc. En définitive, beaucoup reste à faire pour réellement opérationnaliser le PIPE qui prévoit de s'appuyer beaucoup sur les structures déconcentrées et décentralisées. Ceci est une condition importante de réussite de ce plan.

7.3. Evaluation

150. Comme pour le PO, le PIPE distingue trois types d'évaluation :

- Une évaluation des plans d'action annuels faite lors de la revue sectorielle annuelle.
- Une évaluation externe à mi-parcours en collaboration avec les PTF.
- Une évaluation finale externe.

Aucune évaluation de ce type n'a été faite pour le PO, la mission conjointe s'étant déroulée en février 2012 et le bilan à mi-parcours n'étant disponible qu'en février 2013. Cela montre la distance entre les propositions et la réalité.

8. RISQUES ET POINTS DE VIGILANCE

L'examen de la situation actuelle du PIPE au sein du système éducatif conduit à identifier trois risques et quatre points de vigilance.

8.1. Trois risques

8.1.1. Le PIPE ne s'impose pas comme cadre de référence de la politique éducative

151. Le PO reste une référence pour beaucoup d'acteurs et il n'est pas réellement opérationnel. De plus, le PSUGO occupe une place grandissante. Si l'on veut que le PIPE devienne le cadre de référence, il faut agir à la fois sur le plan technique (soutenabilité et opérationnalisation) et au plan de la politique éducative en assurant sa promotion.

8.1.2. Le plan d'action n'est pas assez précis pour une véritable opérationnalisation

152. La solution consiste à détailler les activités à entreprendre – et non plus seulement les interventions - en les caractérisant au moins d'un quadruple point de vue : quantité, coût, financement et responsable. La structure des tableaux fournis au chapitre 2 reste identique à la version antérieure (PIP) ; ils doivent encore être détaillés pour devenir réellement opérationnels.

8.1.3. Les constructions scolaires ne peuvent pas atteindre l'objectif fixé

153. Plus de 10 000 (dix mille) nouvelles salles de classe sont prévues en trois ans, sans compter plus de 1 700 salles à réhabiliter. Cela semble quasi impossible à réaliser si l'on observe le rythme de construction au cours des dernières années à ce niveau d'enseignement : un peu plus de 1 000 salles construites par an.

8.2. Quatre points de vigilance

8.2.1. Définition d'un scénario soutenable financièrement

154. C'est la première tâche à accomplir. Elle doit être entreprise dans le cadre d'un dialogue entre les responsables de la politique éducative, les techniciens et les principaux acteurs.

8.2.2. Elaboration rapide d'un plan d'action détaillé pour 2013-2014

155. Ce plan devrait être établi avant la fin de l'année 2013 et être détaillé au niveau des activités.

8.2.3. Elaboration d'un dispositif favorisant la mise en œuvre effective du PIPE

156. L'élaboration d'un plan détaillé doit être faite en étroite liaison avec tous les acteurs et, en particulier, les agents ministériels aux niveaux central et déconcentré. Ceci permettra l'appropriation du dispositif. Cette démarche doit être complétée par des formations ciblées et un dispositif de responsabilisation adapté aux différents échelons hiérarchiques.

8.2.4. Mobilisation des responsables du MENFP pour promouvoir la mise en œuvre du PIPE

157. Cette mobilisation ne peut avoir lieu qu'avec un signal très fort émanant des hauts responsables du MENFP. Elle pourra se faire à partir d'un document à rédiger sur le dispositif de mise en œuvre et de reddition des comptes par les responsables des structures concernées.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

9.1. Conclusions

Au terme des analyses qui précèdent, nous voudrions insister sur plusieurs points qui nous semblent importants :

9.1.1. Une place à définir dans le système éducatif

158. Le PIPE, non finalisé dans son état actuel, doit être justifié et l'on doit expliciter son articulation avec le PO :

- Pourquoi a-t-il été élaboré ?
- Quelle est sa filiation avec le PO ?
- Quelle est son articulation avec le PO : le PO va-t-il continuer d'être la référence ou le PIPE va-t-il se substituer à lui ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?
- Si oui, quelles en seront les conséquences pour les PTF qui, dans le Cadre Partenarial, se sont engagés à appuyer le PO ?
- Quelle est son articulation avec le PSUGO ?

9.1.2. Une soutenabilité financière et logistique à revoir

159. Globalement, la soutenabilité financière n'est pas assurée et elle dépend d'éléments qui échappent en partie au MENFP :

- Un pari est fait sur la progression très rapide des dépenses d'éducation dans les dépenses courantes de l'Etat.
- Un autre pari est fait sur le maintien du flux de ressources extérieures au niveau atteint récemment.

Certains choix exprimés dans le scénario évalué conduisent à un blocage dès 2018, en particulier à l'impossibilité de financer les salaires des personnels du MENFP à cette date. Ces deux points obligent à définir un nouveau scénario plus équilibré financièrement et qui ne prenne plus seulement en compte le gap global mais aussi des gaps intermédiaires.

De même, l'atteinte des objectifs fixés suppose que l'on sera capable de construire deux fois plus de salles de classe qu'actuellement. Est-ce réaliste ?

9.1.3. *Une absence de plan d'action réellement opérationnel*

160. On a déjà souligné que le PIPE était intermédiaire entre un plan sectoriel et un plan d'action. Il manque donc un véritable plan d'action qui permettra de faciliter sa mise en œuvre et le suivi de celle-ci.

9.1.4. *Une mise en œuvre potentiellement difficile*

161. Le PO, déjà, n'avait pas développé les points relatifs à sa mise en œuvre. Le PIPE souffre du même manque : les principes et le dispositif institutionnel du PO sont repris. Or, on a pu constater que l'exécution du PO n'était pas conforme aux attentes sur plusieurs points avec, notamment, un déséquilibre dans l'atteinte des objectifs fixés au départ. Il manque donc un développement précis sur les modalités de mise en œuvre et de

suivi faute de quoi ce plan ne sera pas le cadre d'évolution du système éducatif comme cela est anticipé et les nombreux acteurs nationaux et extérieurs continueront de réaliser des activités en ordre dispersé.

9.1.5. Un déséquilibre entre accès, qualité et gestion

162. Il est à craindre que les efforts et ressources consentis en direction de la scolarisation universelle, légitime, prioritaire et qui constitue bien évidemment un préalable, ne s'opèrent cependant au détriment de la qualité. La faiblesse de ce plan pour des activités de renforcement de la qualité qui se traduit par l'absence de mesures destinées à développer et structurer des mécanismes de professionnalisation, d'encadrement, de supervision, d'évaluation, de contrôle n'empêcheront pas la qualité de se dégrader sous la pression de l'accès. Le gain d'efficacité du système en l'absence de dispositif précis de mise en réseau efficace des niveaux central, régional et local qui organiserait le secteur autour de mécanismes de pilotage et de coordination, d'outils et de compétences, se révèle incertain. Sans une ossature solide et efficiente, le système mal structuré, fragile, risque de ne pas concourir à une mise en œuvre efficace du plan.

9.1.6. Des effets de leviers incertains

163. Des mesures par trop timides et souvent limitées à la dimension administrative dans les sous-secteurs du supérieur, de la FTP, de l'alphabétisation et de l'éducation spéciale conduisent à s'interroger sur les effets de levier réels de ce plan. Ce doute est renforcé par les incertitudes qui existent quant à l'impact des mesures prévues pour améliorer le pilotage et la gestion du système.

9.2. Recommandations

Au vu de ce constat, quelles peuvent être les recommandations ?

Avant d'en proposer, il faut souligner le peu de temps qu'il reste pour finaliser le document analysé ici. Ayant ceci en tête, nous proposons d'agir dans quatre directions :

9.2.1. Au niveau du positionnement du PIPE

164. Le PIPE doit être le cadre global au sein duquel les activités éducatives s'organisent. Il importe donc de bien définir cela en précisant les articulations avec les différents plans et programmes en cours.

9.2.2. Au niveau de la soutenabilité financière et logistique du PIPE

165. Le scénario proposé doit être changé pour arriver à une soutenabilité financière raisonnable à long terme. De même, la soutenabilité physique/logistique doit être effective, notamment au niveau du rythme de construction des salles de classe. Cette soutenabilité financière doit être recherchée tant au niveau des dépenses que des ressources, même si de nombreuses interrogations demeurent à propos de ces dernières. La première chose à respecter est le réalisme dans l'élaboration du cadre stratégique et dans le plan d'action qui le décline. A cet égard, le PO était dès le départ déséquilibré financièrement mais, compte tenu de l'état du système éducatif, il apparaît que l'équilibre financier n'était pas le souci majeur. Le contexte ayant évolué, il semble important de respecter le critère de soutenabilité.

Même si les besoins financiers nécessaires sont comblés, la capacité d'absorption de ces crédits semble limitée au niveau des constructions scolaires, notamment dans le fondamental 1&2. Ne faut-il pas se fixer dès à présent des objectifs réalistes au sein du plan d'action détaillé ? L'ensemble gagnerait en crédibilité.

9.2.3. Au niveau de l'opérationnalisation effective du PIPE

166. Celle-ci pourrait être obtenue au terme de deux étapes :

- La première étape devrait être entamée dès à présent avec l'écriture, pour 2013-2014, d'un véritable plan d'action regroupant l'ensemble des activités du secteur éducation. Ceci nécessitera de nombreuses rencontres avec tous les acteurs : (i) ministériels avec les directions centrales mais aussi et surtout avec les services déconcentrés, (ii) les structures décentralisées qui devront être associées, (iii) les PTF membres du GSE et (iv) les ONG actives en éducation. Ceci est une condition pour (i) que le PIPE soit reconnu comme le cadre des actions de l'ensemble des parties prenantes et (ii) qu'il fasse l'objet d'une véritable appropriation.
- La deuxième étape pourrait se dérouler avant la fin du premier semestre 2014. Les acteurs seraient de nouveau contactés pour définir le plan d'action 2014-2015 et esquisser celui relatif à la dernière année du PIPE : 2015-2016. Ainsi, l'habitude serait prise de programmer ensemble chaque année ce qui pourra être réalisé au cours de l'année suivante.

167. D'autres propositions devraient être prises en compte :

- Les mesures trop superficielles qui tendent à éluder un peu radicalement l'ensemble des activités connexes devraient faire l'objet d'une réécriture détaillée qui prendra en compte les actions préalables et induites sans lesquelles ces mesures ne peuvent réellement être mises en œuvre. C'est le cas notamment des mesures qui concernent la formation qui devraient être repensées dans le cadre d'un dispositif global qui ne ferait pas abstraction des étapes ou points liés aux domaines suivants : le pilotage, la planification, l'identification des besoins de formation, les dispositifs d'encadrement de proximité, la gestion informatisée, les modalités innovantes (FOAD[26]…), la certification et la promotion, la pérennisation, les outils didactiques, l'articulation des formations initiale et continue, l'ingénierie de formation.
- La question des langues d'enseignement et le statut des langues premières mériteraient certainement une attention spéciale.
- Il serait par ailleurs opportun de développer une culture de l'évaluation du secteur en général pour exercer une veille et un suivi proches des performances effectives dont les résultats donneraient lieu à des analyses utiles à la compréhension et au pilotage du système.
- Les mesures développées dans l'axe 3 ne constituent pas un ensemble d'actions de nature à développer une réelle stratégie pour un renforcement de capacités institutionnelles efficace. Pointées comme l'élément faible du PO, les activités proposées dans le PIPE ne sont pas suffisamment convaincantes et gagneraient à être enrichies et repensées de manière à contribuer à un pilotage performant du secteur et à apporter du crédit à la mise en œuvre des autres axes. En effet, des faiblesses à ce niveau conduisent souvent à l'étiolement des sous-secteurs et à une baisse des performances globales.

9.2.4. Au niveau de la mise en œuvre du PIPE

168. C'est, de loin, la phase la plus importante mais aussi la plus risquée : de nombreuses stratégies bien décrites sur le papier échouent dans leur mise en œuvre. Cette mise en œuvre est grandement facilitée par l'élaboration des plans d'action avec l'ensemble des acteurs puisqu'elle les sensibilise concrètement à leur réalisation. Les services ministériels sont en première ligne pour plusieurs raisons :

- En premier lieu, ils exécutent les activités prévues dans le budget et il s'y ajoute les nombreuses activités prévues dans le PSUGO.

[26] Formation ouverte à distance.

- En second lieu, ils doivent coordonner progressivement les actions d'un nombre croissant d'acteurs extérieurs et c'est pour cela que le plan d'action annuel est important. Jusqu'ici, cette coordination s'est faite lentement par suite des différences de procédures entre les partenaires extérieurs et les services ministériels. Les délais doivent être réduits et peuvent sans doute l'être de deux façons : (i) en éditant des procédures/protocoles valables pour plusieurs partenaires mais aussi (ii) en créant un fonds commun abondé par les PTF qui le désirent et géré par le MENFP selon les règles budgétaires nationales moyennant les adaptations nécessaires qui ne sont pas insurmontables. Ainsi, un premier pas vers un appui budgétaire sectoriel serait franchi. Ceci demande cependant un peu de temps pour être mis au point et expérimenté.
- Enfin, les stratégies, dispositifs, moyens et compétences déterminent la réussite de la mise en œuvre qu'il y aura lieu de décrire de façon explicite après avoir déterminé les éléments saillants des choix de politique éducative tels que les responsabilités, les mécanismes, les approches, les profils, les méthodes, les outils et moyens, qui donnent toute la dimension des intentions éducatives énoncées.

169. Pour cela, les services ministériels doivent s'imposer comme les intermédiaires efficaces pour une mise en œuvre réussie d'un plan sectoriel multidimensionnel. Des renforcements de capacités ciblés devront être programmés au sein des plans d'action.

170. Cela prendra du temps et c'est pour cette raison que nous avons proposé non pas d'écrire dès maintenant un plan d'action triennal mais d'étaler l'élaboration de plans d'action annuels. Cet exercice devrait permettre d'instaurer un dialogue nécessaire entre les nombreux acteurs et de préparer dans de bonnes conditions une stratégie éducative pour les années 2016-2021.

171. Sous réserve d'un engagement à assurer ces tâches, un avis positif pour l'endossement peut être donné dans le cadre de cette évaluation.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Les hypothèses sous-jacentes relatives au financement du PIPE

1. Les trois hypothèses-clés suivantes déterminent en grande partie le montant du financement du PIPE.

- Le budget courant consacré à l'éducation, exprimé en pourcentage du budget courant de l'Etat hors dons et hors service de la dette, représente près de 20% en 2013 et devrait représenter 25% dès 2015.
- Le taux d'exécution des financements étatique et extérieur est supposé être égal à 100%.
- Il y a une compensation (fongibilité) totale (i) entre les soldes courant et en capital, (ii) entre les trois années que dure le PIPE, et (iii) au sein même des dépenses courantes et en capital.

2. Ces hypothèses nous paraissent particulièrement optimistes pour les raisons suivantes :

- L'examen des budgets exécutés pour 2011 et 2012 a montré que, sans le FNE, les dépenses courantes d'éducation représentaient respectivement de 15,7% et 14,9% des dépenses courantes de l'Etat hors dons et hors service de la dette.

- Les taux d'exécution du budget de l'éducation observés en 2010-2011 et 2011-2012 sont respectivement égaux à 82% et 75%. Une amélioration de ces taux doit être recherchée systématiquement mais peut-on atteindre 100% dès 2013-2014 ?

- Il en est de même des ressources extérieures : les taux d'exécution calculés par rapport aux ressources annoncées s'élevaient à 72% en 2010-2011 et à 55% en 2011-2012. Peut-on, ici encore, fonder les simulations sur des taux égaux à 100% dès 2013-2014 ?

- De plus, le gap est calculé uniquement à partir du modèle de simulation qui, généralement, ne prévoit pas l'intégralité des dépenses. Celle-ci n'apparaît que dans le plan d'action qui détaille les dépenses plus que le modèle. En l'absence d'un plan d'action pour chacune des trois années du PIPE, le gap réel sera sans aucun doute supérieur à celui affiché.

- Enfin, s'agissant de la fongibilité des ressources, si l'équilibre financier du PIPE est déterminé seulement par comparaison des ressources totales et des dépenses totales, cela conduit à occulter les déséquilibres qui peuvent exister à plusieurs niveaux :
    - (i) Entre financements étatique et extérieur
    - (ii) Entre dépenses courantes et en capital
    - (iii) Entre les axes / objectifs retenus
    - (iv) Entre le PO et le PIPE

3. En effet, les ressources ne sont pas totalement fongibles et cela concerne en premier lieu les ressources extérieures mais pas seulement elles :

    (i) Un déficit dans les finances de l'Etat ne peut généralement pas être comblé par des ressources extérieures. Par exemple, sauf exception généralement limitée dans le temps, des bailleurs ne financeront pas les salaires de personnels ministériels en cas de défaillance permanente de l'Etat.

(ii) Certaines ressources sont affectées uniquement au financement de dépenses en capital. Elles ne pourront pas compenser un déficit observé au niveau des dépenses courantes.

(iii) De même, des ressources sont affectées à un axe, à un objectif ou à un niveau d'enseignement donné ; elles ne pourront pas être utilisées pour réduire le gap existant dans un autre axe. Par exemple, des ressources extérieures sont affectées uniquement à la fourniture d'ordinateurs portables à un million d'élèves sur 8 ans à partir de 2014 (Programme OLPC).

(iv) Enfin, au moins au démarrage du PIPE, il y aura une certaine confusion entre les activités relevant des axes prioritaires et celles relevant des axes du PO avec, parfois, des libellés identiques.

ANNEXE 2 : Le Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO)

1. Ce programme vise à rendre effectives la gratuité et l'obligation scolaires dans un contexte où l'on estime qu'environ 500 000 enfants d'âge scolaire ne sont pas scolarisés.

2. Il a été conçu pour fonctionner cinq ans et a débuté en septembre 2011, soit pour l'année scolaire 2011-2012. Il devrait donc se terminer en même temps que le PIPE.

3. Le coût total du programme est estimé à environ 275 millions USD. Le financement est mixte : ressources nationales (taxes affectées) et externes. Il n'apparaît donc pas dans les rubriques budgétaires habituelles relatives aux dépenses d'éducation du MENFP. La première année, le financement a été entièrement national : 46 millions USD.

4. Au plan administratif, l'Unité d'Etudes et de Programmation (UEP) rattachée à la Direction Générale du MENFP est l'entité chargée de la planification et de la mise en œuvre de ce programme.

5. Le tableau ci-dessous regroupe les composantes de ce programme ainsi que les réalisations recensées pour 2011-2012.

Composantes du PSUGO	Réalisations recensées pour 2011-2012
A. Appui à la scolarité	
1. Identification d'enfants à scolariser	**1**. Environ 100 000 enfants ont été identifiés dans 2 départements (Ouest et Artibonite). Ils ont intégré le système éducatif en octobre 2012 dans des écoles publiques ou non publiques faisant partie du programme.
2. Elimination des frais scolaires pour les élèves des écoles publiques	**2**. 650 000 élèves ont été pris en charge dans 2 400 écoles publiques.
3. Octroi de subventions aux écoles non publiques intégrées au programme (90 USD par élève)	**3**. 370 000 élèves ont été concernés dans près de 7 500 écoles non publiques ayant adhéré au programme.
4. Dotation des élèves en kits scolaires	**4**. 1 389 écoles concernées
5. Dotation des élèves en uniformes	
6. Fourniture d'un plat chaud à des élèves	**6**. 60 000 élèves en ont bénéficié
B. Amélioration des infrastructures scolaires et des conditions d'apprentissage	
1. Dotation des écoles en mobiliers scolaires	
2. Dotation des écoles en matériels didactiques	
3. Réhabilitation de salles de classe	
4. Création de nouvelles écoles	**4**. 329 écoles publiques créées dans 8 départements
C. Recrutement et formation d'enseignants, suivi pédagogique et développement des programmes pédagogiques	
1. Sélection et formation de formateurs	
2. Recrutement et formation de 8 500 enseignants du fondamental	**2**. 4 853 nouveaux enseignants ont bénéficié d'une formation courte et ont été recrutés dans 8 départements
3. Formation de conseillers pédagogiques	
4. Elaboration de contenus d'enseignement	
5. Production et distribution de fiches pédagogiques aux écoles	

D. Amélioration du système d'information, suivi-évaluation **1**. Gestion du programme, mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation **2**. Mise en place d'un système d'information pour le pilotage du programme	**1**. 24 missions réalisées ; 6 655 écoles auditées sur 7 973 intégrées au programme (83%)

Un premier bilan a été fait suite à la première année de fonctionnement de ce programme.

6. Globalement, le programme a connu un vif succès puisque le nombre d'élèves touchés a dépassé le million alors que 650 000 élèves avaient été ciblés. Ceci a eu un impact considérable sur le fonctionnement du programme :

Au plan administratif
Les services ministériels ont été rapidement débordés par l'affluence de demandes d'intégration au programme émanant d'écoles non publiques. Il fallait en effet vérifier un certain nombre de caractéristiques de ces écoles pour les accepter.

Au plan financier
La dotation initiale de 6,5 millions USD a vite été insuffisante et il a fallu que le Trésor Public avance environ 40 millions USD pour boucler le programme.

Au plan technique
De nombreux problèmes ont surgi lors de cette mise en place du programme qui a été lancé dans l'urgence :
. Manque d'informations sur les écoles et les élèves.
. Retard dans la mise en place du dispositif permettant de verser l'argent aux écoles intégrées. Ceci a été dû, en particulier, au caractère informel de la majorité des écoles non publiques : les documents nécessaires à l'ouverture d'un compte bancaire ne pouvaient pas toujours être fournis.
. Les bases de données sur les écoles étaient incomplètes. Il était difficile de découvrir les comportements incorrects de certains directeurs d'écoles.
. Faiblesse du dispositif de suivi-évaluation des Directions Départementales de l'Enseignement.
Des mesures ont été prévues pour pallier ces difficultés. On ne dispose malheureusement pas d'informations plus récentes.

7. Vu le succès de programme au cours de sa première année de fonctionnement, les responsables craignent que les sommes disponibles pour ce programme ne permettent pas de suivre les cohortes d'élèves pris en charge car le subventionnement concerne non seulement les élèves qui vont progresser mais aussi de nouveaux élèves entrés en première année. Les coûts vont donc progresser rapidement.